

Financieel beheer infrastructurele projecten

november 2005

Rekenkamer Amsterdam

R a



Financieel beheer infrastructurele projecten

november 2005



Rekenkamer Amsterdam

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1 Inleiding 15

1.1 Algemeen 15

1.2 Onderwerpkeuze 15

1.3 Doelstelling 15

1.4 Probleemstelling 15

1.5 Onderzoeksvragen 16

1.6 Afbakening 16

1.7 Begrippenkader 18

2 Infrastructurele projecten gemeente Amsterdam 19

2.1 Inleiding 19

2.2 Onderzoeksaanpak 19

2.3 Totaaloverzicht infrastructurele werken van meer dan € 5 miljoen 20

2.4 Toelichting op de projecten per organisatie 23

2.5 Conclusie 32

3 Gemeentebrede uitgangspunten 35

3.1 Inleiding 35

3.2 Dualisme 35

3.3 Beheersmatige kaders van de gemeenteraad 37

3.4 Beheersmatige kaders van het College van Burgemeester en Wethouders 39

3.5 Verbonden partijen 45

3.6 Conclusie 49

4 Financieel beheer drie projecten nader onderzocht 51

4.1 Inleiding 51

4.2 Normenkader 51

4.3 Beschrijving projecten 52

4.4 Ramingen ten behoeve van kredietaanvragen 57

4.5 Ramingen ten behoeve van de kredietbewaking 60

4.6 Processen en procesmanagement 63

4.7 Risicomanagement 66

4.8 Contractbeheer 70

4.9 (Verbijzonderde) interne controle 74

4.10 Beheer VAT-kosten 76

4.11 Conclusies financieel beheer drie projecten 81

5	Accountantscontrole	85
5.1	Inleiding	85
5.2	Onderzoeksaanpak	85
5.3	Controlekader	86
5.4	Procedures (concept) jaarrekeningen en accountantsrapporten	87
5.5	Jaarrekeningcontrole bij DIVV, OGA en stichting DWR	89
5.6	De afgegeven accountantsverklaringen bij DIVV, OGA en stichting DWR	93
5.7	Specifiek uitgevoerde accountantscontroles bij de projecten IJtram, Nesciobrug en Omleiding aanvoerstelsel RWZI	94
5.8	Kwaliteitsborging	95
5.9	Conclusies accountantscontrole	96
6	Kaderstelling, informatievoorziening en controle	99
6.1	Inleiding	99
6.2	Onderzoeksaanpak	99
6.3	Kaderstellende rol gemeenteraad	100
6.4	Controlerende rol gemeenteraad	105
6.5	Conclusie	114
7	Conclusies en aanbevelingen	117
7.1	Hoofdconclusie	117
7.2	Sturing	117
7.3	Gemeentebrede regelgeving en procedures	119
7.4	Opdrachtnemerschap en financiële projectbeheersing	121
7.5	Kaderstelling, informatievoorziening en controle	124
8	Reactie College van B&W en nawoord	127
8.1	Inleiding	127
8.2	reactie College van B&W	127
8.3	Nawoord rekenkamer	133
	Bijlage 1 – Verantwoording	135
	Bijlage 2 – Lijst van bij het onderzoek betrokken personen	137
	Bijlage 3 – Lijst van afkortingen	141
	Bijlage 4 – VAT-kosten	143
	Bijlage 5 – Eisen aan kredietvoorstellen	145
	Bijlage 6 – Richtlijn informatie Groot project	147
	Eindnoten	151

Voorwoord

De aanleg en het beheer van (water) wegen, tramlijnen, bruggen en riolen is van vitaal belang voor het wonen en werken in de gemeente Amsterdam. Zonder een goede infrastructuur slibt de stad dicht en kunnen nieuwe woon- en werkgebieden, zoals IJburg en de Zuidas, niet of moeizaam worden bereikt. De aanleg van deze zogeheten infrastructurele werken is meestal een eenmalige, unieke gebeurtenis – een project – met een groot financieel belang en met een lange uitvoeringstijd. Bekend zijn de aanleg van de Noord/Zuidlijn en de beoogde aanleg van infrastructuur in de Zuidas met een financieel belang van respectievelijk circa € 1,6 en € 1 miljard. De gemeente investeert evenwel ook in een groot aantal minder omvangrijke en complexe infrastructurele projecten, waarmee evenwel nog steeds aanzienlijke gemeentelijke middelen zijn gemoeid.

Dat het bestuur van de gemeente Amsterdam veel belang hecht aan een goede uitvoering en beheersing van infrastructurele projecten in termen van kwaliteit, gemaakte kosten en tijdige oplevering zal geen verbazing wekken. Dat het bestuur van de gemeente Amsterdam zich regelmatig zorgen maakt over de beheersing van deze projecten, vergelijkbaar met de landelijke overheid ten aanzien van bijvoorbeeld de HogeSnelheidsLijn en de Betuwe-route, zal evenmin aan de aandacht ontsnapt zijn. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de gemeenteraad van Amsterdam dit jaar zelf onderzoek liet verrichten naar de kostenoverschrijding van de Noord/Zuidlijn (Commissie Sorgdrager, juni 2005).

Een en ander is voor de Rekenkamer Amsterdam aanleiding geweest om een onderzoek uit te voeren naar de beheersing van een aantal (middel)grote infrastructurele projecten. Weliswaar kleiner dan de Noord/Zuidlijn en de beoogde infrastructuur in de Zuidas, maar nog steeds met een omvang van vele tientallen miljoenen euro's. Daarbij heeft de rekenkamer onder meer aandacht besteed aan het grote aantal diensten en gemeentelijke onderdelen dat bij de uitvoering van de projecten, dikwijls in samenwerking, is betrokken. Voorts heeft de rekenkamer specifiek onderzoek uitgevoerd naar de beheersing van drie grotere infrastructuurprojecten die in 2005 in fase van uitvoering of afronding zijn:

- de IJtram (circa € 234 miljoen), die het Centraal station met IJburg verbindt;
- de Nesciobrug (circa 16,5 miljoen), een fiets- en voetgangersbrug over het Amsterdam-Rijnkanaal;
- het Aanvoerstelsel (circa 128 miljoen), een grootschalige omleiding van de aanvoer als gevolg van de verplaatsing van de rioolwaterzuivering van Zeeburg naar het westelijk havengebied.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van informatie bij partijen binnen de gemeente, maar ook daarbuiten. Zij is allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, onder meer in de vorm van het aanleveren van informatie, het voeren van een gesprek of het geven van commentaar, erkentelijk voor hun medewerking.

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

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Samenvatting

Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam heeft onderzoek uitgevoerd naar het financieel beheer van infrastructurele projecten binnen de gemeente Amsterdam. Het onderzoek is uitgevoerd tussen februari en september 2005.

De rekenkamer heeft voor 2004 de lopende projecten van meer dan € 5 miljoen in beeld gebracht. De rekenkamer onderzocht daarbij de eventuele overschrijdingen. Verder heeft de rekenkamer – mede aan de hand van nader onderzoek naar de aanleg van de IJtram, de Nesciobrug en het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering – het financieel beheer beoordeeld en aanbevelingen voor verbetering gedaan. Leidend voor het onderzoek waren de volgende vragen:

- Welke infrastructurele projecten waren in 2004 in uitvoering, wie waren hiervan opdrachtgever en opdrachtnemer en deden zich overschrijdingen voor?
- Welke gemeentebrede uitgangspunten gelden voor het financieel beheer van infrastructurele projecten en hoe kunnen deze worden beoordeeld vanuit een rechtmatige en doelmatige projectuitvoering?
- Voeren de diensten een ordelijk financieel beheer bij de drie nader onderzochte projecten?
- Op welke wijze stelt de gemeenteraad kaders aan de uitvoering van infrastructurele projecten en voert zij controle hierop uit, hoe wordt zij hierover geïnformeerd en welke betekenis heeft de accountantscontrole?

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer bij de uitvoering van infrastructurele projecten binnen de gemeente varieert tussen de diensten en binnen de diensten tussen projecten. Hoewel de gemeente een groot aantal maatregelen heeft genomen om de uitvoering van infrastructurele projecten beter te beheersen, stelt de rekenkamer een aantal tekortkomingen vast waardoor de gemeente (financiële) risico's loopt bij de uitvoering van deze projecten. Deze tekortkomingen hebben betrekking op de volgende aspecten van dit financieel beheer:

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

Sturing

In 2004 waren 5 gemeentelijke organisatieonderdelen en één aan de gemeente verbonden partij betrokken bij de uitvoering van infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen. Bij deze 6 organisaties waren in totaal 21 projecten in uitvoering met een kredietomvang van ruim € 1,6 miljard.

Bij 3 van de 21 projecten constateerde de Rekenkamer Amsterdam over 2004 overschrijdingen van budgetten die in dat jaar nog niet tot aanvullende kredietaanvragen hadden geleid. In totaal gaat het om overschrijdingen ter waarde van € 5,8 miljoen.

Aanbeveling 1: De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders (verder: College) aan om – voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden - aan de Gemeenteraad aan te geven op welke wijze de ongedekte tekorten ad € 5,8 miljoen worden voorzien van een dekking danwel worden gecompenseerd.

Voor de sturing op infrastructurele projecten die door het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) worden uitgevoerd, geldt een afwijkend 'regime'. OGA is de op één na grootste opdrachtgever van infrastructurele projecten binnen de gemeente en heeft naar schatting voor circa € 700 miljoen aan kredietbedragen voor infrastructurele projecten toegewezen gekregen. De administratie van OGA is niet zodanig ingericht dat gewaarborgd is dat de ramingsbedragen voor infrastructurele projecten in de administratie overeenkomen met de geraamde bedragen die daarvoor zijn opgenomen in de grondexploitaties, zoals voorgelegd en vastgesteld door de gemeenteraad. Het ontbreken van een op de aanleg van infrastructuur ingerichte administratie en hierop gebaseerde verantwoordingsinformatie beschouwt de rekenkamer als een risico voor het financieel beheer van infrastructurele projecten bij OGA.

Aanbeveling 2: De rekenkamer beveelt het College aan om de administratie van OGA zodanig aan te passen, zodat inzicht ontstaat in aantal, aard, omvang en voortgang van infrastructurele projecten en de financiële ontwikkeling daarvan inzichtelijk wordt. In aanvulling hierop zou in een specifieke verantwoordingsrichtlijn voorgeschreven moeten zijn dat op het niveau van infrastructurele projecten binnen grondexploitaties wordt gerapporteerd over de vastgestelde budgetten, de ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten opzichte daarvan en de verwachtingen of het project op tijd en binnen budget zal worden afgerond.

De aanleg van infrastructurele projecten binnen de gemeente is een activiteit die op dit moment op basis van het mandaatbesluit door elk gemeentelijk organisatieonderdeel (dienst, bedrijf of stadsdeel) kan worden uitgevoerd. In het geval dat een organisatieonderdeel slechts incidenteel een (groot) infrastructureel werk moet realiseren brengt dit risico's met zich mee voor het realiseren van het project binnen de gestelde kaders (geld, tijd en kwaliteit), aangezien de benodigde kennis en ervaring binnen de eigen organisatie daarvoor mogelijk niet volledig aanwezig is.

Aanbeveling 3: De rekenkamer beveelt het College aan om reeds bij de kredietverlening te beoordelen of het voor de realisatie verantwoordelijke organisatieonderdeel in voldoende mate is toegesneden, mogelijk door middel van samenwerking met andere onderdelen, om het werk overeenkomstig het goedgekeurde projectplan uit te voeren. Indien infrastructuurprojecten in samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen worden uitgevoerd, dienen van alle partijen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de beheersing van het project helder te worden vastgelegd.

Gemeentebrede regelgeving en procedures

In het onderzoek heeft de rekenkamer specifieke aandacht besteed aan de doorwerking van de dualisering van College en raad. De rekenkamer concludeert dat de gemeente sinds medio 2005 in opzet beschikt over een adequaat stelsel van regels en procedures voor

financieel beheer vanuit College en raad. Wel plaatst de rekenkamer enkele kanttekeningen, onder meer op het punt van uniformiteit, consistentie en actualiteit van de regelgeving.

Aanbeveling 4: De rekenkamer beveelt het College aan om in het vervolg noodzakelijke wijzigingen van regelgeving tijdig aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen. Voorts beveelt de rekenkamer aan om de regelingen op de aangegeven punten te verbeteren en ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen.

De rekenkamer constateert dat de diensten Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) en OGA op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle nog uitwerking moeten geven aan de gemeentebrede regelgeving voor kredietbeheer.

Aanbeveling 5: De rekenkamer beveelt het College aan om op korte termijn bij de diensten DIVV en OGA de interne beheersorganisatie op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle op orde te brengen.

Met betrekking tot verbonden partijen, in het bijzonder stichting DWR, heeft de gemeente verzuimd om te voorzien in een adequate invulling van het eigen ambtelijk opdrachtgeverschap aan de stichting. Op basis van de huidige stand van zaken schat de rekenkamer in dat nog circa € 15 miljoen extra ten laste van het vereveningsfonds zal moeten worden gebracht voor het project aanvoerstelsel van stichting DWR.

Aanbeveling 6: De rekenkamer beveelt het College aan in het vervolg te borgen dat er van de zijde van de gemeente expliciet een ambtelijk opdrachtgever wordt benoemd bij opdrachten aan verbonden partijen opdat aan de zijde van de gemeente sprake is van een financiële beheersorganisatie die een goede controle op de door de gemeente ter beschikking gestelde middelen mogelijk maakt.

Opdrachtnemerschap en financiële projectbeheersing

De rekenkamer heeft het opdrachtnemerschap en de financiële projectbeheersing van drie uitvoerende diensten – DIVV, OGA en DWR – onderzocht aan de hand van een drietal case-studies: de aanleg van de IJtram (DIVV), de aanleg van de Nesciobrug (OGA/Projectbureau IJburg) en het aanvoerstelsel van de nieuwe rioolwaterzuiverings-installatie (DWR).

De rekenkamer constateert dat DIVV bij de aanleg van de IJtram een ordelijk financieel beheer heeft gevoerd. De rekenkamer plaatst wel een kanttekening bij de hoogte van de proceskosten (VAT-kosten).

Aanbeveling 7: De rekenkamer beveelt het College aan om gemeentebreed beleid te ontwikkelen voor proceskosten. Dit beleid dient in ieder geval aandacht te besteden aan:

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

De rekenkamer concludeert dat het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam (OGA) en Projectbureau IJburg ten aanzien van het specifieke project Nesciobrug op onderdelen geen ordelijk financieel beheer hebben gevoerd. De geconstateerde onvolkomenheden hebben deels betrekking op het project Nesciobrug en deels op het financieel beheer zoals dat binnen OGA wordt uitgevoerd.

Aanbeveling 8: De rekenkamer beveelt het College ten aanzien van Projectbureau IJburg/OGA aan om:

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

De rekenkamer is gematigd positief over het gevoerde financieel beheer bij de realisatie van het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie door stichting DWR. De rekenkamer heeft een aantal onvolkomenheden geconstateerd.

Aanbeveling 9: De rekenkamer beveelt het College aan om met stichting DWR af te spreken:

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

Kaderstelling, informatievoorziening en controle

De rekenkamer staat positief tegenover de toepassing van gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening over grote projecten zoals deze zijn opgenomen in de regeling kredietbeheer. De eisen die in de regeling kredietbeheer worden gesteld behoeven volgens de rekenkamer nog enige aanvullingen.

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

Aanbeveling 11: De rekenkamer beveelt het College aan om de regeling kredietbeheer over enkele jaren te evalueren. Daarbij moet ook het oordeel van de gemeenteraad worden betrokken.

De raad heeft ACAM de opdracht verstrekt om de jaarrekeningen van de gemeentelijke diensten en bedrijven te controleren. ACAM voert de controles uit binnen de wettelijke en gemeentelijke kaders. De controle van de jaarrekening is niet gericht op het signaleren van over- en onderschrijdingen bij de uitvoering van infrastructurele werken. Ook is de controle niet gericht op het beoordelen van de doelmatigheid van het projectbeheer. Het bewaken van mogelijke kredietoverschrijdingen en het tussentijds rapporteren daarover is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende diensten en bedrijven zelf. Ten aanzien van de controleaanpak van ACAM constateert de rekenkamer dat deze overwegend gegevensgericht is. De rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente geen afspraak heeft gemaakt met stichting DWR om de kostendeclaraties betreffende de omleiding aanvoerstel rioolwaterzuiveringsinstallatie te laten controleren door een accountant.

Aanbeveling 12: De rekenkamer beveelt het College aan om de kwaliteit van de interne beheersorganisatie bij de diensten en bedrijven op een zodanig niveau te brengen dat de accountant meer efficiënt zijn controle kan uitvoeren.

Aanbeveling 13: De rekenkamer beveelt het College aan om de accountant opdracht te geven om – afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project – voortgangsrapportages met betrekking tot infrastructurele projecten en grondexploitaties periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal, jaarlijks of eens per 2 jaar) te voorzien van een getrouwheidsverklaring.

Aanbeveling 14: De rekenkamer beveelt het College aan om alsnog via afspraken met de stichting DWR te bewerkstelligen dat de door DWR – bij OGA – in rekening gebrachte bedragen voor het project aanvoerstelsel worden onderworpen aan een specifieke accountantscontrole waarbij dezelfde rechtmatigheidscriteria gelden als te doen gebruikelijk binnen de gemeente.

Reactie College van B&W

Het College van B&W onderschrijft een groot deel van de conclusies van de rekenkamer. Voorts ziet het College in de frisse kijk van de rekenkamer aanleiding om op een aantal punten verbeteringen door te voeren. De verbeteringen hebben betrekking op het volgende:

- Het aanpassen van de administratie van OGA, opdat een apart inzicht ontstaat en gerapporteerd kan worden over grotere werken binnen grondexploitaties. Tevens geeft het College aan dat binnen OGA een systeem van interne kostentoerekening aan infrastructurele werken kan worden ingevoerd.
- Het hebben van aandacht voor een helder aansturingsmodel van infrastructurele projecten, waarbij gelet op de aard en omvang van de verschillende projecten maatwerk moet worden toegepast.
- Bij de begrotingsbehandeling 2006 vindt een evaluatie plaats van de nieuwe kredietprocedure. Na afronding van deze evaluatie zal de verordening ex. art. 212 van de Gemeentewet worden aangepast aan de dan definitieve procedure.
- Bij de diensten IVV en OGA wordt de interne beheersorganisatie en de administratieve organisatie aangepast aan de nieuwe eisen van interne controle.
- Het expliciet aanwijzen van een ambtelijke opdrachtgever in geval infrastructurele projecten door een verbonden partij worden uitgevoerd. In het bijzonder ten aanzien van DWR zal het College in rapportages aandacht besteden aan kostenstijgingen en de oorzaken hiervoor.
- Het hanteren voor normen van beheersing van proceskosten (VAT-kosten).
- Het erop toezien dat bij het opstellen van kostenramingen voor infrastructurele projecten rekening wordt gehouden met alle op dat moment bekende feiten en omstandigheden.

Op het punt van de toetsing door de rekenkamer van kredietaanvragen is het College van mening dat de rekenkamer hiervoor onterecht de regelgeving uit juni 2005 gebruikt.

Op een aantal punten delen zij de conclusies van de rekenkamer niet. Het betreft de volgende punten:

- Naar de mening van het College is op grond van de laatste doorrekening gebleken dat de huidige reservering voor het project aanvoerstelsel in het Vereveningsfonds voldoende is. Daarom berust – naar de mening van het College – de opmerking van de rekenkamer over de € 15 miljoen extra investeringskosten op een misverstand.
- Het College is van mening dat de structurele informatievoorziening niet behoeft te worden verbeterd voor infrastructurele projecten met een omvang van kleiner dan € 50 miljoen.
- Een afzonderlijke accountantscontrole naar infrastructurele projecten is naar het oordeel van het College niet nodig, omdat deze controle reeds is inbegrepen in de jaarrekeningcontrole.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het College van B&W een groot deel van de conclusies deelt en in de frisse kijk van de rekenkamer aanleiding ziet om op een aantal punten verbeteringen door te voeren. De rekenkamer zal het doorvoeren van deze verbeteringen met belangstelling volgen.

De reactie van het College geeft de rekenkamer evenwel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De rekenkamer is van mening dat zij het onderdeel 'kredietaanvragen' heeft getoetst aan eisen voor een doelmatige financiële beheersing en een adequate informatievoorziening aan de raad. Daarmee is het oordeel van de rekenkamer over de kredietaanvragen dan ook niet gericht op het voldoen aan deze zeer recente eisen vanuit de regelgeving ('rechtmatigheidsoordeel'), maar op een doelmatige financiële beheersing en adequate informatievoorziening ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming. Overigens zijn de eisen die het College in juni 2005 aan kredietaanvragen heeft gesteld een verankering ('codificatie') van eisen waaraan binnen de gemeente in de praktijk al veel langer waarde werd gehecht.

De rekenkamer constateert naar tevredenheid dat het College het voornemen heeft de administratie van OGA (het grondexploitatie- en planningsysteem) zodanig aan te passen, zodat gerapporteerd kan worden over de projectrealisatie in termen van tijd, kosten en kwaliteit. De rekenkamer spreekt op basis hiervan de verwachting uit dat OGA, als één na grootste gemeentelijk investeerder in infrastructurele projecten, ook daadwerkelijk zal sturen op en rapporteren over infrastructurele projecten.

De rekenkamer is het oneens met de reactie van het College dat er een misverstand bestaat over de circa € 15 miljoen extra ten behoeve van het aanvoerstelsel. De opmerking van de rekenkamer ten aanzien van deze € 15 miljoen heeft betrekking op het ontbreken van de formele besluitvorming om het betreffende krediet van € 15 miljoen ten behoeve van het aanvoerstelsel beschikbaar te stellen en het ontbreken van het daaraan gekoppelde besluit om dit ten laste van het Vereveningsfonds te brengen.

De rekenkamer neemt met genoegen kennis van het feit dat het College de aanbeveling met betrekking tot de proceskosten (VAT kosten) overneemt. Uit de reactie van het College leidt de rekenkamer evenwel nog niet af dat op dit punt beleid zal worden gevormd.

De rekenkamer is verheugd dat het College de aanbeveling onderschrijft dat bij de kredietaanvraag alle relevante omstandigheden zo goed mogelijk worden ingeschat en dat bij de raming van de Nesciobrug derhalve alle bekende kostenposten meegenomen hadden moeten worden. De rekenkamer vindt het evenwel jammer dat het College naar aanleiding van de aanbeveling inzake risicomanagement op projectniveau bij OGA niet duidelijk maakt of uitvoering zal worden gegeven aan een systeem van risicomanagement.

Ten aanzien van de structurele informatievoorziening aan de gemeenteraad blijft de rekenkamer van mening dat de raad, gezien het substantiële financiële belang van infrastructurele projecten, voorzien moet worden van extra informatie over projecten kleiner dan € 50 miljoen.

De Rekenkamer benadrukt dat jaarrekeningcontroles hoofdzakelijk gericht zijn op de getrouwheid van de jaarrekening van de diensten als geheel en vanaf 2004 ook op de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer van deze diensten. Indien de accountant geen nadere specifieke opdracht daartoe krijgt (hetgeen inmiddels wel geldt voor projecten groter dan € 50 miljoen), zal de accountant bij de jaarrekeningcontrole niet specifiek aandacht schenken aan essentiële onderdelen (overschrijdingen, risicomanagement en kwaliteit van voortgangsrapportages) van projectbeheersing.

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De Rekenkamer Amsterdam heeft van februari tot september 2005 een onderzoek uitgevoerd naar het financieel beheer van infrastructurele projecten bij de gemeente Amsterdam. Deze inleiding geeft een overzicht van de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen en van de indeling van het onderzoek in een breedte- en een dieptespoor. De inleiding sluit af met een afbakening van het onderzoek. Een nadere verantwoording is te vinden in bijlage 1.

De Noord/Zuidlijn, het grootste infrastructuurproject binnen de gemeente, is recentelijk in opdracht van de gemeenteraad uitgebreid onderzocht. De rekenkamer heeft de Noord/Zuidlijn daarom niet in dit onderzoek betrokken.

1.2 Onderwerpkeuze

De Rekenkamer Amsterdam heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2005¹ gekeken naar het maatschappelijke en politieke belang van diverse beleidsterreinen. Daarbij hebben we beoordeeld op welke terreinen risico's voor rechtmatigheid en financieel beheer kunnen optreden. Op basis van deze analyse heeft de Rekenkamer Amsterdam besloten een onderzoek uit te voeren naar het financieel beheer bij infrastructurele projecten.

Aan deze keuze ligt een aantal redenen ten grondslag:

- Risico's met betrekking tot het financieel beheer: bij enkele actuele grote infrastructurele projecten in Amsterdam, zoals de Noord/Zuidlijn en de reconstructie van de Overtoom, bleken de beschikbaar gestelde middelen ontoereikend voor de afronding van de projecten. De aangegeven oorzaken hiervoor blijken in belangrijke mate terug te voeren op een ontoereikend financieel beheer binnen de gemeente.
- Landelijke ervaringen met infrastructurele projecten: uit onderzoek naar de grote infrastructurele 'mega-projecten' bleek een deel van de meerkosten van deze projecten terug te voeren op problemen bij het financieel beheer. Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de Betuweroute en de HSL-Zuid.
- Het maatschappelijke en politieke belang: infrastructurele projecten vergen een aanzienlijke inzet van publiek geld. Aan een goede kostenbeheersing wordt vanuit de maatschappij en de politiek veel waarde toegekend.

1.3 Doelstelling

Het doel van het onderzoek naar infrastructurele projecten in de gemeente Amsterdam is driedelig. De rekenkamer wil met haar onderzoek:

- a. op basis van een inventarisatie een overzicht geven van lopende projecten en van eventuele overschrijdingen van kredieten bij deze projecten;
- b. oordelen over de kwaliteit van het financieel beheer;
- c. komen tot aanbevelingen voor verbetering.

1.4 Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit twee delen:

1. beschikt de gemeente Amsterdam over een toereikend instrumentarium voor het financieel beheer van infrastructurele projecten en wordt daar binnen projecten op een juiste manier gebruik van gemaakt;

2. is de informatievoorziening van het College van Burgemeester en Wethouders over infrastructurele projecten aan de gemeenteraad voldoende toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad en op welke wijze geeft de gemeenteraad ten aanzien van de infrastructurele projecten invulling aan deze taak?

1.5 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is uitgewerkt in onderzoeksvragen. De invulling van de kaderstellende en controlerende taak door de gemeenteraad en het financieel beheer tijdens de uitvoering onder verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders heeft de Rekenkamer Amsterdam onderzocht aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen. Bij de vragen wordt verwezen naar het desbetreffende hoofdstuk in dit rapport.

Thema	Onderzoeksvragen	Hoofdstuk
Algemeen	1. Welke infrastructurele projecten waren in 2004 in uitvoering of zijn in dat jaar financieel afgesloten?	2
	2. Wie waren daarbij bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever?	2
	3. Overschreden de betreffende projecten de ramingen die aan de uitvoeringskredieten ten grondslag lagen en zo ja, waardoor?	2
Kaderstelling	4. Welke gemeentebrede kaders gelden voor het financieel beheer van infrastructurele projecten?	3
	5. Zijn deze kaders in opzet toereikend voor een rechtmatige en doelmatige projectuitvoering?	3
Uitvoering	6. Is bij drie nader onderzochte projecten een ordelijk financieel beheer gevoerd?	4
Controle	7. Heeft de controlerend accountant bij de controle van de drie projecten IJtram, Nesciobrug en het aanvoerstelsel zich gehouden aan het voor hem geldende controlekader en wat is de betekenis van de accountantscontrole voor het bestuur met betrekking tot de beheersing van infrastructurele projecten?	5
	8. Hoe heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak bij de drie projecten ingevuld?	6
	9. Is de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over het financieel beheer van de onderzochte projecten?	6

Ieder hoofdstuk geeft antwoord op één of meer onderzoeksvragen. De hoofdstukken starten met een toelichting op de onderzoeksaanpak.

1.6 Afbakening

1.6.1 Financieel beheer als onderdeel van het projectmanagement

Dit onderzoek richt zich op infrastructuur. De realisatie van bruggen, wegen, tramlijnen of riolen is meestal een eenmalige, unieke gebeurtenis. Dit stelt eisen aan zowel het bestuur en het management van de gemeentelijke organisaties die betrokken zijn bij de realisatie

van infrastructuur. Juist vanwege het éénmalige karakter worden infrastructurele werken meestal projectmatig aangestuurd.

Projectmanagement richt zich op het behalen van een vooraf gedefinieerd resultaat (de scope van het project), het daartoe uitvoeren van een reeks activiteiten binnen de randvoorwaarden van vooral tijd en budget. Projectorganisaties moeten in staat zijn om projecten te beheersen. Essentiële beheersmatige activiteiten zijn het hebben van een projectplanning en het bewaken van de voortgang van het project. Het eventuele bijsturen (door de opdrachtgever) is de volgende belangrijke beheersmatige activiteit binnen een project.

Bij goed projectmanagement komt dus meer kijken dan alleen geld. Tijd, kwaliteit, informatievoorziening en projectorganisatie zijn evenzeer van belang. Bij een goed gemanaged project wordt op al deze aspecten een zo optimaal mogelijk, maar uiteindelijk per aspect niet noodzakelijkerwijs maximaal, resultaat behaald. In dit onderzoek van de rekenkamer ligt de nadruk op één aspect van het projectmanagement: financieel beheer, i.c. de planning, de bewaking en de bijsturing van financiële randvoorwaarden van een project door de gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders en de bij de projecten betrokken ambtelijke organisatieonderdelen.

1.6.2 Infrastructurele projecten

Het onderzoek is gericht op het financieel beheer van grotere infrastructurele projecten binnen de gemeente Amsterdam, dat wil zeggen projecten met een krediet van meer dan € 5 miljoen. Het onderzoek strekt zich uit tot alle onderdelen van de gemeente Amsterdam en één zogenaamde verbonden partij, de stichting Dienst Waterbeheer en Riolering, Amstel, Gooi en Vecht (stichting DWR)².

Tot de infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen rekent de rekenkamer in het kader van dit onderzoek investeringen in de aanleg en het onderhoud van wegen, trambanen en riolen waarvoor in 2004 kredieten open stonden van meer dan € 5 miljoen.

1.6.3 Nader bekeken: IJtram, Nesciobrug en aanvoerstelsel

De rekenkamer selecteerde voor nader onderzoek drie projecten bij drie belangrijke opdrachtgevers voor infrastructurele projecten binnen de gemeente; de dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV), het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam (OGA) en stichting DWR. De projecten verkeren allen in een vergevorderd uitvoeringsstadium en leveren zo actuele informatie op over het financieel beheer en de ontwikkeling daarvan.

De rekenkamer heeft de volgende drie projecten geselecteerd:

1. de aanleg van de IJtram door de DIVV;
2. de bouw van de Nesciobrug door het OGA;
3. de realisatie van een rioleringsstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering in het westelijk havengebied door stichting DWR.

IJtram

De IJtram is de nieuwe tramlijn van het Centraal station naar IJburg. De projectorganisatie voor de aanleg van de IJtram voerde gelijktijdig met de aanleg van de IJtram aanpassingen uit aan de auto-, fiets- en voetgangersroute langs het tracé van de IJtram (IJweg). Ook realiseerde de projectorganisatie een tramkeerlus ter hoogte van de passagiersterminal op de

kop van de Oostelijke handelskade (IPTA-lus). Voor de uitvoering van het project IJtram, IJweg en IPTA-lus zijn diverse kredieten toegekend ter waarde van circa € 234 miljoen in totaal. Medio 2005 was het project vrijwel afgerond.

Nesciobrug

OGA realiseert in het kader van de ontwikkeling van IJburg diverse infrastructurele werken. Een van de werken is een fiets- en voetgangersbrug over het Amsterdam-Rijnkanaal. Deze brug met nummer 2013 heeft de naam Nesciobrug gekregen. De brug is voor € 8.719.000,- (exclusief BTW) aanbesteed en is naar verwachting begin 2006 gereed. De Nesciobrug maakt onderdeel uit van de grondexploitaties op IJburg. Voor het project zijn geen projectspecifieke kredieten toegekend door de gemeenteraad.

Aanvoerstelsel

In opdracht van de gemeente Amsterdam realiseert stichting DWR momenteel een nieuw aanvoerstelsel bestaande uit gemalen en leidingen voor de nieuwe rioolwaterzuivering in het westelijk havengebied. De oude rioolwaterzuiverings-installaties in Zeeburg en Zuidoost komen te vervallen en de vrijkomende terreinen worden herontwikkeld. De gemeente heeft stichting DWR voor de realisatie van het project ongeveer € 128 miljoen aan kredieten verstrekt. Als de realisatie van het aanvoerstelsel volgens plan verloopt wordt het project eind 2005/begin 2006 afgerond.

1.7 Begrippenkader

Tabel 3.1 geeft een definitie van belangrijke begrippen in dit rapport.

Tabel 3.1 – Begrippenkader

Begrip	Definitie
Financieel beheer	Alle beslissingen, handelingen en regels gericht op de financiële sturing en beheersing van een project en de verantwoording daarover, inclusief het bijhouden van administraties.
Investering	Een uitgave voor een goed of object met een langere gebruiksduur (langer dan een jaar).
Budget	Een bedrag voor geraamde kosten en/of opbrengsten.
Krediet	Wettig verkregen toestemming van bevoegd gezag tot het doen van uitgaven en genereren van inkomsten. Grondexploitatiekredieten zijn een bijzondere verschijningsvorm.
Grondexploitatie	In enge zin de financiële vertaling van een plan voor de ontwikkeling van een gebied.
Raming	Schatting van de kosten en opbrengsten van een project, deze is afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt grover of gedetailleerder van aard.
Project	Tijdelijk geheel van activiteiten gericht op het realiseren van bepaalde doelstellingen binnen gestelde kaders in tijd en financiën.

2 Infrastructurele projecten gemeente Amsterdam

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een inventarisatie van infrastructurele projecten in de gemeente Amsterdam en de mate waarin zich daarbij overschrijdingen voordoen. De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde:

1. Welke infrastructurele projecten (van meer dan € 5 miljoen) waren in 2004 in uitvoering of zijn in dat jaar financieel afgesloten?
2. Wie waren daarbij bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever?
3. Overschreden de betreffende projecten de ramingen die aan de uitvoeringskredieten ten grondslag lagen en zo ja, waardoor?

Het hoofdstuk begint met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Vervolgens geven we een overzicht van de infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen die in 2004 in uitvoering waren bij diensten, stadsdelen en een verbonden partij (stichting DWR). Ten slotte analyseren we de projecten per organisatie.

2.2 Onderzoeksaanpak

Voor de inventarisatie van projecten hebben we gebruik gemaakt van investeringsstaten in de jaarrekeningen van organisaties, gesprekken met organisaties en gegevens die de organisaties hebben aangeleverd.

We plaatsen enkele kanttekeningen bij de beschikbare financiële gegevens. De gemeente Amsterdam kent geen centrale of uniforme administratie voor alle infrastructurele projecten waarop wij voor de beantwoording van deze vragen konden terugvallen. Evenmin kent de gemeente een dergelijke standaard voor het rapporteren over infrastructurele projecten. Het komt voor dat in de administraties voor de voorbereiding of voor de uitvoering van een project meerdere kredieten zijn opgenomen. Voor het overzicht hebben we deze kredieten per project opgeteld. Het aantal projecten en de financiële omvang kunnen in de praktijk groter zijn, omdat de administraties alleen de lopende en niet de afgesloten kredieten weer geven. Bij de hoogte van de bedragen hebben wij niet altijd kunnen vaststellen of loon- en prijsbijstellingen en BTW zijn verwerkt. Hiermee gaan de onderzochte organisaties verschillend om.

Om praktische redenen hebben wij bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) de financiële omvang van de projecten op een andere manier vastgesteld dan bij de overige organisaties. De administratie van OGA bevat geen infrastructurele werken als zodanig. OGA krijgt ook geen kredieten voor infrastructuurwerken maar voor grondexploitaties. OGA registreert per grondexploitatie wel de verhardingen en de civiele werken. Deze kostencategorieën stemmen nauw overeen met infrastructuurprojecten bij de andere organisaties, hoewel niet volledig. Het overzicht van projecten bij OGA bevat de grondexploitaties waarvan OGA verwacht dat de componenten verhardingen en civiele werken samen meer dan € 5 miljoen bedragen.

De genoemde kanttekeningen betekenen dat een exacte vergelijking tussen de projecten niet mogelijk is. Door de verschillende wijze van administreren is het evenmin mogelijk

om achteraf op een gelijke grondslag voor alle projecten vast te stellen wat een project uiteindelijk gekost heeft. De overzichten laten wel zien welke organisaties infrastructurele projecten uitvoeren binnen en voor de gemeente, wie daarvoor bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijk zijn en hoe de betreffende projecten er eind 2004 op hoofdlijnen voor staan.

Om te voorkomen dat met het weergeven van vertrouwelijke ramingsgegevens de verdere uitvoering van de nog lopende projecten negatief wordt beïnvloed, hebben wij in enkele gevallen de gegevens zo gepresenteerd, dat ze niet meer naar een concreet project te herleiden zijn.

2.3 Totaaloverzicht infrastructurele werken van meer dan € 5 miljoen binnen de gemeente Amsterdam

Bij de volgende zeven organisaties waren in 2004 infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen in uitvoering:

- Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV);
- Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam (GHA);
- Gemeentelijk Vervoerbedrijf (GVB);
- Waterleidingbedrijf (WLB);
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA);
- Stadsdeel Bos en Lommer;
- Verbonden partij: stichting DWR.

Tabel 2.1 geeft per organisatie het aantal projecten groter dan € 5 miljoen weer, het financieel belang dat met de betreffende projecten gemoeid is en welke wethouder verantwoordelijk is.

Tabel 2.1 – Infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen per dienst, de totale omvang van de kredieten per dienst en de bestuurlijk opdrachtgever

Projecten in uitvoering bij	Projecten groter dan € 5 miljoen	Krediet(en)	Bestuurlijk opdrachtgever
Dienst/bedrijf			
DIVV	15	1.543,1	Wethouder VVIZLIC
GHA	1	6,8	Wethouder VVIZLIC
GVB	2	50,2	Onduidelijk
OGA	Onbekend	713,9*	Wethouder SOW
WLB	1	7,9	Wethouder MORG
Stadsdelen			
Bos en Lommer	1	5,2	Wethouder Wonen en Werken stadsdeel Bos en Lommer
Verbonden partijen			
stichting DWR	1	128,6	Wethouder SOW
Totaal	> 21	> 2.461,3	

Bedragen in miljoenen euro's. Bedragen bij DIVV en GHA zijn exclusief BTW, de overige (deels) inclusief. MORG (wethouder Maij): Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie en Bedrijven; SOW (wethouder Stadig): Stedelijke ontwikkeling en Waterbeheer; VVIZLIC (wethouder van der Horst): Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Zeehaven en Informatie- en Communicatietechnologie.

* Voor OGA zijn de kredietcomponenten niet op geautomatiseerde wijze te achterhalen. In plaats daarvan presenteren wij het totaal aan verhardingen en civiele constructies afkomstig uit de vijftien grondexploitaties waarin naar verwachting van OGA voor meer dan € 5 miljoen aan verhardingen en civiele constructies worden uitgevoerd.

Het totale financiële belang dat met de in 2004 lopende projecten gemoeid is, bedraagt ongeveer € 2,5 miljard. In 2004 voerden vier gemeentelijke diensten en bedrijven in totaal 19 grote, infrastructurele projecten uit. De kredieten voor deze projecten bedragen in totaal € 1,6 miljard. Onder verantwoordelijkheid van OGA worden een onbekend aantal projecten ter waarde van in totaal € 713,9 miljoen uitgevoerd.

2.3.1 Uitvoerende organisaties

DIVV is met 15 projecten ter waarde van € 1,5 miljard de belangrijkste uitvoerende organisatie. Het GVB heeft in 2004 twee infrastructurele projecten in uitvoering. Het GHA en het WLB hebben daarnaast ieder één project in uitvoering.

OGA voert vijftien grondexploitaties uit met meer dan € 5 miljoen aan infrastructurele werken. In totaal zijn de kosten voor de infrastructurele werken binnen deze grondexploitaties geraamd op € 713,9 miljoen. De rekenkamer kon niet vaststellen hoeveel infrastructurele projecten dat concreet betreft. Evenmin kon de rekenkamer vaststellen voor welk bedrag aan infrastructuur per grondexploitatiekrediet is geraamd. Binnen de administratie van OGA wordt deze informatie niet op een geautomatiseerde wijze bewaard.

Eén stadsdeel, Bos en Lommer, had in 2004 een eigen infrastructureel project in uitvoering van meer dan € 5 miljoen. Daarnaast voerden de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zuideramstel ieder een project uit dat wordt geadmistreerd en verantwoord door DIVV.

Ten slotte wordt één project uitgevoerd door een aan de gemeente verbonden partij (stichting DWR).

2.3.2 Opdrachtgevers

Tabel 2.2 geeft per project een overzicht van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers van de grote infrastructurele projecten. Het overzicht is exclusief OGA, omdat van OGA de afzonderlijke projecten niet bekend zijn.

Tabel 2.2 – Bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers per project (exclusief OGA)

Project	Bestuurlijk opdrachtgever	Ambtelijk opdrachtgever
Noord/Zuidlijn	Wethouder VVIZLIC	DIVV
IJtram	Wethouder VVIZLIC	DIVV
IJseij	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Metromorfose	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Tourniquets	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Vervangingsonderhoud metro-infrastructuur Ringlijn, Amstelveenlijn en Oostlijn	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Tram de Aker	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Tram VU-MC	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Voorbereiding en vervanging delen metro-infrastructuur voor energievoorziening, signalering en telecommunicatie en stationsbeheer op Ringlijn, Amstelveenlijn en Oostlijn	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Ruim baan	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Brug 348	Wethouder VVIZLIC	DIVV

Project	Bestuurlijk opdrachtgever	Ambtelijk opdrachtgever
Holterbergweg	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Brug 84	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Burgemeester Roellstraat	Wethouder VVIZLIC	DIVV
President Kennedylaan/Amsteldijk	Wethouder VVIZLIC	DIVV
Gehele stad – Ruim baan voor openbaar vervoer 2	Onduidelijk	GVB
Verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk	Onduidelijk	GVB
Aanleg Afrikahaven en bijbehorende hoofdinfrastructuur	Wethouder VVIZLIC	GHA
Aanleg wegen binnen de Amsterdamse Waterleidingduinen	Wethouder MORG	WLB
Reconstructie Admiraal de Ruitersweg	Stadsdeelwethouder Wonen en Werken	Directeur projectbureau stadsdeel
Realisatie aanvoerstelsel nieuwe rioolwaterzuivering	Wethouder SOW	Niet aangewezen

Bestuurlijke opdrachtgevers

Voor het aanleggen van nieuwe infrastructurele projecten zijn verschillende wethouders bestuurlijk verantwoordelijk. De infrastructurele projecten bij DIVV en GHA worden gerealiseerd onder verantwoordelijkheid van de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur. De wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer is verantwoordelijk voor de infrastructurele projecten bij OGA en voor het rioleringsproject van stichting DWR. In de periode tussen 1998 en 2002 deelde de wethouder SOW deze verantwoordelijkheid met de wethouder Milieu, Openbare Ruimte en Groen, Sport en Recreatie en Bedrijven (MORG)³. De infrastructurele werken bij het Waterleidingsbedrijf worden gerealiseerd onder de verantwoordelijkheid van de wethouder MORG.

De rekenkamer nam in het onderzoek aanvankelijk aan dat de eigenaar van het GVB, de wethouder MORG, ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid droeg voor de infrastructurele projecten van het GVB. Uit de ambtelijke reactie van het GVB op de nota van bevindingen van dit rapport blijkt dat onduidelijk is wie nu deze bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Het bevreemdt het GVB dat de rekenkamer de wethouder MORG noemt. De rekenkamer leidt uit deze opmerking af dat de wethouder MORG deze rol in de praktijk kennelijk niet vervult. Het GVB geeft in haar reactie verder aan dat de machtigingsaanvragen voor aanschaffingen van meer dan € 115.000,- bij de verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk steeds via de Wethouder VVIZLIC zijn gelopen, maar deze wethouder zou zich volgens het GVB verder niet verantwoordelijk achten voor het project.

Het project binnen het stadsdeel Bos en Lommer wordt gerealiseerd onder verantwoordelijkheid van de wethouder Wonen en Werken van het stadsdeel. De centrale stad is niet bestuurlijk betrokken bij het management van dit project.

Ambtelijk opdrachtgevers

Over het algemeen is de directeur van een dienst, die een infrastructureel werk realiseert, ook ambtelijk opdrachtgever. Op deze algemene regel bestaan enkele uitzonderingen. OGA draagt niet altijd zelf de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor de projecten die het bedrijf uitvoert. Zo is de huidige directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening de opdrachtgever van IJburg. Verder is de directeur DIVV ambtelijk opdrachtgever voor een aantal projectonderdelen van het project Ruim baan bij het GVB.

De directeuren van diensten kunnen aan het bestuur voorstellen om het ambtelijk op-

drachtgeverschap te mandateren aan een projectdirecteur. Zo heeft de directeur DIVV de aanleg van de Noord/Zuidlijn gemandateerd aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn. Daarnaast zijn er grondexploitaties die wel in de administratie van OGA zijn verantwoord (omdat dit verplicht is), maar waarvan het ambtelijk opdrachtgeverschap buiten OGA ligt, bijvoorbeeld bij een sectorhoofd van een stadsdeel. Omdat alle grondexploitaties verplicht in de grondexploitatieadministratie van OGA moeten worden geregistreerd, zou het misverstand kunnen ontstaan dat OGA ook altijd de ambtelijke opdrachtgever is.

Bij project Admiraal de Ruijterweg van het Stadsdeel Bos en Lommer is de directeur van het Projectbureau van het stadsdeel de ambtelijk opdrachtgever. Bij stichting DWR hebben wij niet kunnen vaststellen of aan de zijde van de gemeente een opdrachtgever is benoemd.

2.4 Toelichting op de projecten per organisatie

2.4.1 Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer

Tabel 2.3 geeft een overzicht van de projecten bij DIVV waarbij per project de toegekende kredieten zijn weergegeven, wat daarvan tot en met 2004 besteed is en in welke mate de toegekende kredieten aangesproken zullen worden (kolom totale raming). Het overzicht is gebaseerd op de opgave in de jaarrekening 2004 van DIVV.

Tabel 2.3 – Infrastructurele projecten DIVV

Project	Openstaande kredieten	Besteed t/m 2004	Totale raming
Noord/Zuidlijn	958,0	205,5	958,0
IJtram	188	143,9	188
IJseij	184,8	14,7	184,8
Metromorfose	51,3	34	51,3
Tourniquets	43,2	9	43,2
Vervangingsonderhoud metro-infrastructuur Ringlijn, Amstelveenlijn en Oostlijn	25,0	0,1	25,0
Tram de Aker	22,8	13,1	22,8
Tram VU-MC	15,5	11,3	15,5
Vorbereiding en vervanging delen metro-infrastructuur voor energievoorziening, signalering en telecommunicatie en stationsbeheer op Ringlijn, Amstelveenlijn en Oostlijn	15,0	0	15,0
Ruimbaan	10,0	0	10,0
Brug 348	7,2	6,8	6,9
Holterbergweg	6,4	6,1	6,2
Brug 84	5,4	1,8	7,9
Burgemeester Roellstraat	5,4	3,8	3,8

Project	Openstaande kredieten	Besteed t/m 2004	Totale raming
President Kennedylaan/ Amsteldijk	5,1	4,2	4,2
Totaal	1.543,1	454,3	1.542,6

Bedragen in miljoenen euro's en exclusief BTW

Eind 2004 stond voor de Noord/Zuidlijn in totaal voor € 958 miljoen aan kredieten open. Dit bedrag is ruim 60% van het totale financiële belang van de in tabel 2.3 opgenomen kredieten bij DIVV. De nieuwe metrolijn is daarmee veruit het grootste project binnen de gemeente.

De totale financiële omvang van de kredieten voor de vijf grootste projecten van DIVV is ruim 90% van alle grote, infrastructurele kredieten binnen DIVV. De kredieten voor Metro-morfose (de opknapbeurt van de metrostations op de Oostlijn) en Tourniquets (het nieuwe toegangssysteem tot de metrostations) zijn van relatief kleine omvang.

Het financieel belang van de kredieten voor de overige tien projecten is veel kleiner, maar in totaal nog aanzienlijk: € 117,8 miljoen. Daarbinnen zijn de vier kredieten voor het groot-schalige onderhoud van de metro en de uitbreidingen van het tramnet samen het grootst: € 78,3 miljoen. Het krediet voor Ruim baan bedraagt € 10 miljoen. Het project bestaat uit een groot aantal kleinschalige verbeteringen gericht op een vlottere doorstroming van bus en tram.

De vijf kleinste projecten zijn onderhoudsprojecten aan het hoofdwegennet. De projecten aan de Burgemeester Roëllstraat (€ 5,4 miljoen) en aan de President Kennedylaan (€ 5,1 miljoen) zijn het kleinst en worden door respectievelijk de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zuideramstel uitgevoerd.

We hebben van de projecten bij DIVV onderzocht of momenteel sprake is van over- of onderschrijding. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de over- en onderschrijdingen bij de projecten van DIVV in 2004 op basis van informatie die DIVV heeft verstrekt.

Tabel 2.4 – Over- en onderschrijdingen DIVV

Project	Verwachte overschrijding (-) / onderschrijding (+)	Als % van geraamde kosten in krediet	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening 2004
Noord/Zuidlijn	Geen overschrijding verwacht*	-	Ja	Ja
IJtram	Geen overschrijding verwacht	-	Ja	Ja
IJseij	Geen overschrijding verwacht	-	Ja	Ja
Metromorfose	Geen overschrijding, wel nieuw krediet	-	Ja	Ja
Tourniquets	Geen overschrijding verwacht	-	Ja	Ja

Project	Verwachte overschrijding (-) / onderschrijding (+)	Als % van geraamde kosten in krediet	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening 2004
Vervangingsonderhoud metro-infrastructuur Ringlijn, Amstelveen-lijn en Oostlijn	0		Nee	Ja
Tram de Aker	+4,4**)	19,3	Ja	Ja
Tram VU-MC	+2,2***)	14,2	Nee	Ja
Vorbereiding en vervanging delen metro-infrastructuur voor energievoorziening, signalering en telecommunicatie en stationsbeheer op Ringlijn, Amstelveenlijn en Oostlijn	0		Nee	Ja
Ruim baan	0		Nee	Ja
Brug 348	+1,2	14,7	Nee	Ja
Holterbergweg	+0,2	2,3	Nee	Ja
Brug 84	-2,5 ****)	31,7 ***)	Nee	Ja
Burgemeester Roellstraat	+1,6	30,9	Nee	Ja
President Kennedylaan/Amsteldijk	+0,9	18,3	Nee	Ja

Bedragen in miljoenen euro's en exclusief BTW

*) Wel heeft de raad op 16 juni 2005 besloten tot een reservering van circa € 92 miljoen.

**) De rekenkamer baseerde zich bij tabel 2.3 op de in de jaarrekening 2004 van DIVV vermelde kredieten en kosten. Uit de jaarrekening is het uiteindelijke financiële resultaat niet af te leiden. De wethouder VVIZLIC gaf bij het toezenden van de financiële eindrapportage van het project aan de raadscommissie VVIZLIC aan dat er een vrijval is van € 4,4 miljoen. De brief van de wethouder is gedateerd op 11 juni 2004.

***) De rekenkamer baseerde zich bij tabel 2.3 op de in de jaarrekening 2004 van DIVV vermelde kredieten en kosten. Volgens het door DIVV aan de rekenkamer verstrekte "overzicht van de geboekte kosten periode start – oplevering" met betrekking tot het project tram VU-MC bedragen de kosten € 13,3 miljoen (ex btw).

****) Ten behoeve van Brug 84 is op 2 maart 2005 een aanvullend krediet verleend van ruim € 2,8 miljoen.

Hiermee is de overschrijding nagenoeg volledig gedekt.

Uit het overzicht blijkt dat Brug 84 een overschrijding kent van € 2,5 miljoen euro. In de kredietaanvraag van 10 februari 2005 is uiteengezet waardoor de overschrijding is veroorzaakt en waarom aanvullend krediet noodzakelijk is. Genoemde oorzaken zijn onder meer: planwijzigingen, verplaatsingskosten van de rondvaartrederij en maatregelen om het project versnelt te realiseren.

DIVV stelt ieder kwartaal voortgangsrapportages op over de vijf grootste projecten.

In bijlage IV van de jaarrekening 2004 toont DIVV de nog beschikbare bestedingsruimte per 31 december 2004. Daarnaast is in de jaarrekening bijzondere aandacht voor de projecten van meer dan € 25 miljoen (bijlage XXIII). In 2005 is de dienst gestart met een kwartaalrapportage over de projecten die in het kader van het beheer en onderhoud van de infrastructuur worden uitgevoerd.

De jaarrekening vermeldt niet de verwachte werkelijke kosten tot het einde van het project ('cost to complete'). Op basis van informatie van DIVV blijkt dat de dienst per 31 december 2004 geen overschrijdingen verwacht met uitzondering van brug 84. Voor deze brug heeft het College van Burgemeester en Wethouders inmiddels een aanvullend krediet verleend, waarmee de overschrijding nagenoeg volledig is afgedekt.

2.4.2 Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam

Tabel 2.5 geeft een nader overzicht van de projecten bij het GHA.

Tabel 2.5 – Infrastructurele projecten GHA

Project	Openstaand krediet	Raming kosten infrastructuur in krediet	Kosten infrastructuur ultimo 2004	Verwachte totale kosten infrastructuur
Aanleg Afrikahaven en bijbehorende hoofdinfrastructuur	32,3	6,8	12,8	13,9

Bedragen in miljoenen euro's en exclusief BTW

Het Havenbedrijf vroeg in 1993 een krediet aan van € 32,3 miljoen voor de aanleg van de Afrikahaven en de bijbehorende infrastructuur. Voor infrastructurele werken was destijds € 6,8 miljoen begroot. Het project is nog niet afgerond, maar de kosten voor de infrastructuur worden in 2005 geraamd op € 13,9 miljoen. Hierna wordt deze kostenontwikkeling toegelicht.

Tabel 2.6 – Onder – en overschrijdingen GHA

Project	Verwachte overschrijding (-) onderschrijding (+)	Als % van geraamde kosten in krediet	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening 2004
Aanleg Afrikahaven en bijbehorende hoofdinfrastructuur	- 7,1	104	Nee	Nee

Bedragen in miljoenen euro's en exclusief BTW

Op het eerste gezicht lijkt er sprake van een kostenoverschrijding van ruim 100%. Het krediet uit 1993 is bedoeld voor de dekking van de investeringskosten in de eerste fase van de aanleg van de Afrikahaven en de bijbehorende infrastructuur. De uitvoering van een deel van de eerste fase is goedkoper uitgevallen dan waarmee rekening werd gehouden. Daarop is een deel van de werkzaamheden uit de tweede fase naar voren gehaald. Dit omvatte ook infrastructurele werken. In het Meerjaren Investeringsplan 2000, een onderdeel van de begroting, en in de jaarrekening van het GHA 2000 is deze ontwikkeling toegelicht. In plaats van een overschrijding is hier sprake van een verschuiving.

Over het project Afrikahaven en de bijbehorende hoofdinfrastructuur worden geen (kwartaal)rapportages opgesteld. De jaarrekening 2004 van het Havenbedrijf gaat niet in op bovengenoemde verschuiving binnen het project.

2.4.3 Gemeentevervoerbedrijf

Tabel 2.7 geeft een overzicht van de projecten bij het GVB.

Tabel 2.7 – Infrastructurele projecten GVB

Project	Krediet	Kosten ultimo 2004	Totale raming
Gehele stad – Ruim baan openbaar vervoer	22,6	16,4	16,8
Verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk	27,6	28,5	29,1
Totaal	50,2	44,9	45,9

Bedragen in miljoenen euro's en tot en met 2002 inclusief BTW, daarna exclusief. In de tabel zijn beide periodes gesaldeerd. Bedragen zijn afkomstig uit de jaarrekening 2004 van het GVB en de Rapportage 4e kwartaal 2004 verlenging Amstelveenlijn naar Westwijk

In het kader van het programma 'Ruim Baan Openbaar Vervoer' zijn vanaf midden jaren negentig op meer dan 100 locaties kleinere en grotere infrastructurele projecten uitgevoerd met als doel een beter openbaar vervoer. Deze projecten zijn afzonderlijk aanbesteed. Alle aanbestedingen bleven beneden de € 5 miljoen. Op het programma als geheel doet zich naar verwachting een overschrijding van het krediet voor.

Voor de verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk kende de gemeenteraad in 1999 een krediet toe van omgerekend € 22 miljoen euro. Uit de vierde kwartaalrapportage 2004 blijkt dat het GVB een aanvullend krediet heeft gekregen van € 5,6 miljoen, mede voor de realisatie van spoorbomen. De lijn is in 2004 door het GVB Vervoer in gebruik genomen, maar het project is financieel nog niet afgewikkeld. Zoals uit Tabel 2.8 blijkt, was eind 2004 sprake van een overschrijding van het krediet van 5%.

Tabel 2.8 – Onder- en overschrijdingen GVB

Project	Verwachte overschrijding (-) / onderschrijding (+)	Als % van geraamde kosten in krediet	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening 2004
Gehele stad – Ruim baan voor openbaar vervoer	+ 6	27	Ja	Nee
Verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk	-1,5	5	Ja	Nee

Bedragen in miljoenen euro's en tot en met 2002 inclusief BTW, daarna exclusief. In de tabel zijn beide periodes gesaldeerd.

De jaarrekening geeft geen toelichting op de onder- en overschrijdingen op de projecten.

2.4.4 Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) is verantwoordelijk voor de gebieds- en vastgoedontwikkeling in Amsterdam (zoals IJburg en de IJ-oeveren). OGA is binnen deze gebieden ook grotendeels verantwoordelijk voor de realisatie van de infrastructuur. Om de kosten van de gebiedsontwikkeling te financieren kent de gemeenteraad kredieten toe aan OGA. Dit zijn de grondexploitatiekredieten. Een grondexploitatiekrediet wijkt af van projectspecifieke kredieten. Een grondexploitatiekrediet is gebaseerd op ramingen van kosten voor de ontwikkeling van een gebied waarin ook indicatieve ramingen van de verwachte kosten voor infrastructuur zijn opgenomen. De ramingen van de kosten

voor infrastructuur op basis van het voorlopige en definitieve ontwerp worden veelal later gemaakt. De raming van dit definitieve ontwerp kan (sterk) afwijken van de ramingscomponent in de grondexploitatiekredietaanvraag.

In bijna alle gevallen kent de gemeenteraad in de loop van de tijd meerdere kredieten toe voor een grondexploitatie. Per kredietaanvraag wordt steeds een deel van in totaal geraamde kosten voor infrastructuur aangevaagd.

In de uitvoeringsfase worden tekorten en overschotten op onderdelen binnen één grondexploitatiekrediet met elkaar gecompenseerd. Zo kan een financieel tekort op een infrastructureel project worden gecompenseerd met een overschot op de realisatie van bijvoorbeeld groenvoorzieningen of hogere gerealiseerde of te verwachten opbrengsten wegens de uitgifte van erfpachten. Zo lang het grondexploitatiekrediet niet wordt overschreden en het saldo van de exploitatie niet aanmerkelijk verandert hoeft de gemeenteraad niet te worden geïnformeerd. Aanmerkelijke veranderingen zijn saldi die meer dan 10% of meer dan € 500.000,- afwijken ten opzichte van het saldo dat bestuurlijk is afgesproken in het kredietbesluit voor de grondexploitatie.

Zoals eerder vermeld, is het overzicht van OGA niet gebaseerd op individuele projecten maar op totalen per grondexploitatie. De meeste grondexploitaties zijn de afgelopen tien jaar gestart maar de oudste dateert uit de jaren zestig van de vorige eeuw.

Tabel 2.9 geeft een overzicht van de vijftien grondexploitaties binnen acht geografische gebieden. De gegevens zijn niet direct te herleiden naar een grondexploitatie of deelplan. Een geografisch gebied beslaat telkens meerdere grondexploitaties of meerdere deelplannen uit één grondexploitatie. Door deze presentatie kunnen vertrouwelijke ramingsgegevens niet worden herleid naar grondexploitaties. Per gebied zijn vanaf de tweede kolom alleen de gegevens weergegeven van de grondexploitaties waar voor meer dan € 5 miljoen aan infrastructuur wordt gerealiseerd. Het gaat om de som van alle infrastructurele werken die in de loop van de tijd zijn uitgevoerd binnen de lopende grondexploitaties. Uit de werkelijke kosten voor infrastructuur tot en met 2004 en de verwachte totale kosten voor de infrastructuur blijkt dat OGA na DIVV de belangrijkste opdrachtgever is voor infrastructurele projecten binnen de gemeente Amsterdam.

Tabel 2.9 – Infrastructurele werken OGA

Geografisch gebied	Krediet grond-exploitatie	Krediet component infrastructuur	Kosten infrastructuur ultimo 2004	Totale raming infrastructuur
Amstel	150,8	Onbekend	24,5	37,9
Amsterdam Noord	443,0	Onbekend	2,0	90,8
Geuzenveld-Slotermeer	12,0	Onbekend	6,8	23,6
IJburg	502,6	Onbekend	149	378,3
Westpoort	130,7	Onbekend	21,3	51,3
Zuid-as	29,4	Onbekend	0,4	11,3
Zuidelijke IJ-oever	419,8	Onbekend	35,0	112
Zuid-oost	19,8	Onbekend	2,5	8,7
Totaal	1.708,1	Onbekend	241,5	713,9

Bedragen in miljoenen euro's en inclusief BTW. De gegevens in de kolommen 3, 4 en 5 zijn niet gecorrigeerd voor de loon- en prijspeilstijgingen, en rentekosten. OGA corrigeert dit op het niveau van het grondexploitatiekrediet.

Kredietaanvragen van OGA hebben betrekking op grondexploitaties. De geraamde kosten van verhardingen en civiele werken zijn een onderdeel van de totale raming voor het gevraagde krediet. Infrastructurele projecten als zodanig worden niet apart in de administratie opgenomen. Binnen de administratie van OGA wordt de onderbouwing van de kredietaanvraag met de diverse componenten, waaronder de infrastructuur, niet geautomatiseerd bewaard.

De werkelijke kosten van verhardingen en civiele constructies zijn ultimo 2004 wel in de grondexploitaties opgenomen. Verder heeft OGA de totale geactualiseerde raming in de administratie opgenomen. Voor het inzicht in onder- en overschrijdingen moeten deze kredietcomponenten per krediet worden 'geïsoleerd'. De rekenkamer en OGA kunnen deze informatie echter niet achterhalen.

OGA rapporteert twee maal per jaar over grondexploitaties via het Resultaat Actieve Grondexploitaties (RAG). In een RAG rapporteert OGA alleen over de saldi van de grondexploitaties. Voor OGA zijn deze saldi de belangrijkste sturingsinformatie. Saldi die meer dan 10% of meer dan € 500.000,- afwijken van het saldo dat bestuurlijk is afgesproken in het grondexploitatiekredietbesluit worden toegelicht in de RAG's. Dit zijn de zogenaamde 'aanmerkelijke afwijkingen'.

De RAG's geven geen informatie over kostenontwikkeling, maar alleen over over- en onderschrijdingen op het moment dat deze aanmerkelijke afwijkingen veroorzaken. In de jaarrekening van OGA worden eventuele over- of onderschrijdingen op de verhardingen en de civiele constructies binnen de grondexploitatiegebieden niet toegelicht.

2.4.5 Waterleidingbedrijf

Tabel 2.10 geeft een nader overzicht van het project bij het Waterleidingbedrijf (WLB).

Tabel 2.10 – Infrastructurele projecten WLB

Project	Krediet	Kosten ultimo 2004	Totale raming
Aanleg wegen binnen de Amsterdamse Waterleidingduinen	7,9	5	9,8

Bedragen in miljoenen euro's en inclusief BTW

In 1999 kreeg het WLB een krediet van € 7,9 miljoen voor de vervanging van 68 kilometer wegen met asfaltverharding in de Amsterdamse Waterleidingduinen door wegen met respectievelijk 41 kilometer klinkerbestrating, 22 kilometer puinverharding en 5 kilometer onverhard pad. Eind 2004 zijn de eerste drie van in totaal zeven fasen van dit project afgesloten. Bij dit project is naar verwachting sprake van een overschrijding ten opzichte van de geraamde kosten. Tabel 2.11 geeft een overzicht van de overschrijding.

Tabel 2.11 – Overschrijdingen WLB

Project	Overschrijding (-) / onderschrijding (+)	% van budget	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening
Aanleg wegen binnen de Amsterdamse Waterleidingduinen	-1,8	23	Nee	Nee

Bedragen in miljoenen euro's

Het WLB stelt geen voortgangsrapportages over het project op voor de gemeenteraad. De investeringstaat in de jaarrekening 2004 vermeldt het project, maar een toelichting op de overschrijding ontbreekt.

Het WLB meldde de rekenkamer dat de overschrijding vooral wordt veroorzaakt door een te lage raming. Deze is het gevolg van onjuiste aannames over de uit te voeren werkzaamheden (meerwerk) en het niet meebegroten van loon- en prijsstijgingen.

2.4.6 Stadsdelen

De rekenkamer heeft geïnventariseerd welke stadsdelen in 2004 infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen in uitvoering hadden. Dit bleek alleen stadsdeel Bos en Lommer te zijn met het project reconstructie van de Admiraal de Ruijterweg. Uit de reacties van de stadsdelen blijkt dat stadsdelen zelf zelden een infrastructureel project van meer dan € 5 miljoen uitvoeren.

De reconstructie van de Admiraal de Ruijterweg maakt deel uit van het in 1997 gestarte stedelijk vernieuwingsproject Admiraal de Ruijterweg. Het infrastructurele werk is oktober 2003 gestart en zal medio 2006 gereed zijn. Tabel 2.12 geeft een overzicht van het project van stadsdeel Bos en Lommer.

Tabel 2.12 – Eigen infrastructurele projecten bij stadsdelen

Stadsdeel	Project	Krediet	Kosten ultimo 2004	Totale raming
Bos en Lommer	Reconstructie Admiraal de Ruiteweg	5,2	2,1	5,1

Bedragen in miljoenen euro's en exclusief BTW

Bij het project zal zich naar verwachting een onderschrijding voordoen als gevolg van een aanbestedingsmeevaller. Tabel 2.13 geeft een overzicht van de onderschrijding.

Tabel 2.13 – Over – en onderschrijdingen stadsdelen

Project	Overschrijding (-) onderschrijding (+)	% van budget	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening
Reconstructie Admiraal de Ruiteweg	+ 0,1	2	Ja	Nee

Bedragen in miljoenen euro's

Ieder kwartaal wordt een managementrapportage opgesteld voor het stedelijk vernieuwingsproject Admiraal de Ruijterweg. Het projectbureau legt de rapportages voor aan het stadsdeelbestuur. Het bestuur informeert de stadsdeelraad met de bestuursrapportage als afwijkingen van de planning of de financiën optreden.

De jaarrekening van het stadsdeel besteedt in 2004 geen specifieke aandacht aan de uitvoering van het infrastructurele project.

Naast het project bij het stadsdeel Bos en Lommer stonden eind 2004 nog twee kredieten van meer dan € 5 miljoen open bij DIVV voor projecten aan het hoofdwegennet die stadsdelen uitvoeren. Twee stadsdelen voerden in 2004 een project uit aan het hoofdwegennet, namelijk Geuzenveld-Slotermeer en Zuideramstel. Bij projecten aan het hoofdwegennet delen de centrale stad en de stadsdelen de verantwoordelijkheid. Het stadsdeel voert het

project uit met middelen die het bestuur van de centrale stad ter beschikking stelt. Tabel 2.14 geeft een overzicht.

Tabel 2.14 – Projecten aan het hoofdwegennet bij stadsdelen

Stadsdeel	Aantal projecten van meer dan € 5 miljoen	Krediet(en)	Bestuurlijk opdrachtgever
Geuzenveld-Slotermeer	1	5,4	Wethouder VVI
Zuideramstel	1	5,1	Wethouder VVI
Totaal	2	10,5	

Bedragen in miljoenen euro's

Zowel de stadsdelen als DIVV voeren een administratie voor deze projecten. Bij de reconstructie van de Overtoom is volgens dezelfde systematiek gewerkt.

De projectkosten van de projecten in de stadsdelen zijn overgenomen uit de administratie van DIVV. De kosten in de administratie van DIVV kunnen hoger zijn dan de kosten in de administratie bij de stadsdelen zelf omdat DIVV ook eigen kosten aan het project toerekent, bijvoorbeeld voor verkeerslichten.

In bovenstaand overzicht ontbreekt de Overtoom. Reden is dat het officiële krediet lager is dan € 5 miljoen en dat de toerekening van de extra kosten en de dekking daarvan via een aanvullend krediet in 2005 heeft plaatsgevonden. Het project valt daarmee buiten de scope van ons onderzoek.

2.4.7 Stichting Dienst Waterbeheer en Riolering Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht

Voor de nieuwe rioolwaterzuivering in het Westelijk Havengebied wordt in opdracht van de gemeente een nieuw aanvoerstelsel aangelegd. Stichting DWR is in opdracht van de gemeente belast met de aanleg van dit nieuwe aanvoerstelsel (leidingen en gemalen). De gemeenteraad stelde hiertoe tussen 2000 en 2002 drie kredieten beschikbaar.

Tabel 2.15 geeft een nader overzicht van de projecten bij stichting DWR.

Tabel 2.15 – Infrastructurele projecten DWR

Project	Budget	Kosten ultimo 2004	Totale raming
Grootschalige omleiding van het leidingstelsel	120,7	97,8	117,2
Gemalen	23,2	19,1	21,5
Totaal	143,9	116,9	138,7

Bedragen in miljoenen euro's en inclusief BTW

Voor het project zijn kredieten verstrekt voor een bedrag van € 128,6 miljoen, waarvan € 0,9 miljoen wordt gedekt uit een bijdrage van het Hoogheemraadschap. Het in de tabel opgenomen budgetbedrag van € 143,9 miljoen is inclusief een geraamd bedrag van € 15,1 miljoen voor loon- en prijsstijgingen. Hiervoor moet nog een krediet worden aangevraagd. Stichting DWR is geen onderdeel van de gemeente Amsterdam maar is een stichting waarin de gemeente via de wethouder SOW is vertegenwoordigd. Stichting DWR brengt de gemaakte kosten in rekening bij OGA.

Tabel 2.16 geeft een overzicht van de over- en overschrijdingen bij de projecten van stichting DWR.

Tabel 2.16 – Over- en overschrijdingen stichting DWR

Project	Verwachte overschrijding (-) / onderschrijding (+)	Als % van geraamde kosten in krediet	Toegelicht in rapportages	Toegelicht in jaarrekening 2004
Leidingstelsel	+3,5	2,9	Ja	Nee
Gemalen	+1,7	7,3	Ja	Nee

Bedragen in miljoenen euro's en inclusief BTW

Ultimo 2004 was de verwachting dat het project zou resulteren in een overschot van circa € 5,2 miljoen. De stichting rapporteert periodiek over de voortgang en de financiële stand van zaken (tot 2005 per kwartaal en vanaf 2005 eens per vier maanden). In juli 2005 deed zich een probleem voor bij de boring onder het IJ. De financiële consequenties voor het project zijn op dit moment nog niet bekend. Mogelijk zal het krediet voor de leidingen worden overschreden.

Stichting DWR rapporteert niet alleen in periodieke voortgangsrapportages over project A-4 maar ook in de jaarrekening. Het project wordt echter niet in de jaarrekening opgenomen die de stichting opstelt voor de reguliere gemeentelijke taken. In de jaarrekening van de stichting over 2003 is het project als 'werken voor derden' opgenomen en wordt de kostenontwikkeling niet nader toegelicht. De jaarrekening van de stichting over 2004 is in september 2005 vastgesteld door het bestuur van de stichting.

OGA dekt de kosten van het project in drie grondexploitaties (Zeeburgereiland, Overamstel en Rhijnspoorplein) en rechtstreeks in het Vereveningsfonds. De door DWR gefactuurde kosten worden opgenomen in de jaarrekening van OGA.

2.5 Conclusies

De rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van alle lopende grote infrastructurele projecten binnen de gemeente Amsterdam. We hebben daarbij gekeken wie bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever zijn. Vervolgens hebben we van de gevonden projecten onderzocht of sprake is van financiële onder- of overschrijding.

In Amsterdam zijn drie wethouders van het centrale bestuur bestuurlijk verantwoordelijk voor infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen. De reconstructie van de Admiraal de Ruijterweg is een eigen project van het Stadsdeel Bos en Lommer. Het bestuur van de centrale stad is niet betrokken bij het management van dit project. Bij de realisatie van het aanvoerstelsel door stichting DWR werd de bestuurlijke verantwoordelijkheid aanvankelijk gedeeld, maar sinds de laatste verkiezingen is de wethouder SOW verantwoordelijk.

De rekenkamer nam in het onderzoek aanvankelijk aan dat de eigenaar van het GVB, de wethouder MORG, ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid droeg voor de infrastructurele projecten van het GVB. Uit de ambtelijke reactie van het GVB op de nota van bevindingen van dit rapport blijkt dat onduidelijk is wie nu deze bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Het bevreemdt het GVB dat de rekenkamer de wethouder MORG noemt. De rekenkamer leidt uit deze opmerking af dat de wethouder MORG deze rol in de praktijk kennelijk niet vervult. Het GVB geeft in haar reactie verder aan dat de machtigingsaanvragen voor aanschaffingen van meer dan € 115.000,- bij de verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk steeds via de Wethouder VVIZLIC zijn gelopen, maar deze wethouder zou zich volgens het GVB verder niet verantwoordelijk achten voor het project.

Het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt doorgaans vervuld door de ambtelijke organisatie die het project uitvoert. Alleen bij de realisatie van het nieuwe aanvoerstelsel voor stichting DWR is geen ambtelijk opdrachtgever aan de zijde van de gemeente benoemd. De directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening is door het College van Burgemeester en Wethouders aangesteld als ambtelijk opdrachtgever voor IJburg.

De gemeente Amsterdam kent geen centrale, of uniforme administratie voor alle infrastructuurprojecten waar wij voor de beantwoording van deze vragen op konden terugvallen. Evenmin kent de gemeente een dergelijke standaard voor het rapporteren over infrastructuurprojecten.

In 2004 waren bij of namens de gemeente ten minste 21 projecten van meer dan vijf miljoen euro in uitvoering. Het te achterhalen financieel belang van de projecten bedraagt in totaal ongeveer € 1,6 miljard. Het belang is in werkelijkheid groter omdat de projecten bij OGA niet volledig zijn inbegrepen.

OGA kan zich als tweede gemeentelijk investeerder niet verantwoorden over infrastructuurprojecten en de over- en onderschrijdingen van het krediet. Reden hiervoor is de wijze van het administreren van projecten. Wel is bekend dat zich in de administratie van OGA vijftien lopende grondexploitaties bevinden die alle voor meer dan vijf miljoen euro aan infrastructuurwerken omvatten. In totaal zal binnen deze grondexploitaties naar verwachting van OGA voor ongeveer € 714 miljoen in uitvoering zijnde infrastructuurprojecten worden gerealiseerd. Tekorten en overschotten op onderdelen van één grondexploitatiekrediet worden met elkaar gecompenseerd. Zo kan een financieel tekort op een infrastructuurproject gecompenseerd worden met een overschot op de realisatie van bijvoorbeeld groenvoorzieningen. Zolang het grondexploitatiekrediet niet wordt overschreden en het saldo van de exploitatie niet aanmerkelijk verandert, hoeft de gemeenteraad niet te worden geïnformeerd.

In totaal wordt eind 2004 bij 4 van de 21 projecten een overschrijding van € 5,8 miljoen verwacht. Tabel 2.17 geeft een overzicht met de door de dienst opgegeven oorzaak.

Tabel 2.17 – Samenvattend overzicht overschrijdingen per 31 december 2004

Organisatie	Infrastructureel project	Verwachte overschrijding per 31 december 2004 in € miljoen	Relatieve overschrijding van krediet	Oorzaak overschrijding
DIVV	Brug 84	2,5	31,7 %	Planwijzigingen, verplaatsing rondvaartrederij en maatregelen om het project versneld te realiseren
GVB	Verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk	1,5	5 %	Raming was exclusief spoorbomen die wel worden gerealiseerd.
OGA	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
WLB	Aanleg wegen binnen de Amsterdamse Waterleidingduinen	1,8	23 %	Fouten in de raming (onvoorzien meerwerk) en het niet meebegroten van loonen prijsstijgingen.
Totaal		5,8		

Het totaal aan overschrijdingen, exclusief eventuele overschrijdingen bij OGA, bedraagt € 5,8 miljoen.

3 Gemeentebrede uitgangspunten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Welke gemeentebrede kaders gelden voor het financieel beheer van infrastructurele projecten?
2. Zijn deze kaders in opzet toereikend voor een rechtmatige en doelmatige projectuitvoering?

Onder gemeentebreed verstaan wij de kaders die de gemeenteraad en het College hebben vastgesteld voor de aansturing van infrastructurele projecten binnen de gemeente. Deze kaders zijn van groot belang voor het financieel beheer van de organisaties en projecten die centraal staan in dit onderzoek.

3.2 Dualisme

Met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur in 2002 is de taakverdeling tussen gemeenteraad en College van Burgemeester en Wethouders gewijzigd. De belangrijkste verandering is de scheiding van de bevoegdheden tussen raad en College. De raad stelt kaders en controleert het College, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering. Deze nieuwe taakverdeling heeft ook invloed op het financieel beheer van infrastructurele projecten.

De gemeenteraad was voor de invoering van de wet directer betrokken bij de uitvoering van de projecten. De raad kende bijvoorbeeld de kredieten toe voor de voorbereiding en de uitvoering van de aanleg van de IJtram/IJweg en het nieuwe aanvoerstelsel voor de rioolwaterzuivering in het westelijk havengebied.

In de nieuwe verhoudingen bepaalt de raad welke projecten worden uitgevoerd en geeft de raad de budgettaire kaders voor de projecten aan via de begroting. De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling aan de hand van een overzicht met voorgenomen kredietbesluiten of zichzelf in het komende jaar over een krediet voor een project wil beslissen of dat het College dit zal doen. Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten en zal dus in een aantal gevallen ook het krediet toekennen. Het College moet zich over de uitvoering verantwoorden aan de raad opdat deze het College kan controleren. De raad kan de uitvoering beïnvloeden via het budgetrecht, het vaststellen van beleidsprogramma's en het recht om verordeningen vast te stellen.

Tabel 3.1– Duale taakverdeling College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad bij infrastructurele projecten

Taak	Verantwoordelijke	Handeling	Voorbeeld:
Kaderstelling	gemeenteraad	a. geeft aan welke projecten uitgevoerd moeten worden	Vaststellen van meerjarige beleidsprogramma's zoals het programma voor ruimtelijke investeringen (PRI), het meerjaren-infrastructuurprogramma (MIP) en de begroting
		b. stelt budgettaire kaders	Begroting
		c. stelt beheersmatige kaders	Verordeningen ex artikel 212, 213 en 213a van de Gemeentewet

Taak	Verantwoordelijke	Handeling	Voorbeeld:
Uitvoering	College van Burgemeester en Wethouders	d. is verantwoordelijk voor realisatie van projecten	Toekennen kredieten en het laten verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen
Verantwoording	College van Burgemeester en Wethouders	e. legt verantwoording af over de realisatie van projecten f. legt verantwoording af over de kosten van projecten	Concernjaarverslag/jaarrekening, projectspecifieke rapportages, informatieplicht
Controle	gemeenteraad	g. toetst of is bereikt wat de raad wilde h. toetst of het project niet meer kostte dan afgesproken.	Vragenrecht, goedkeuren jaarrekening

Informatieplicht van het College aan de gemeenteraad

Op basis van verschillende artikelen van de Gemeentewet is het College verplicht de gemeenteraad actief, passief en systematisch te informeren. Tabel 3.2 toont de verplichtingen die relevant zijn voor het financieel beheer van infrastructurele projecten. Specifiek voor de actieve informatieplicht werkt de gemeente nog aan een informatieprotocol. Dit protocol geeft criteria die bepalen wanneer het College de raad actief moet informeren. Zowel de gemeenteraad als het College stellen het protocol vast. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad, die betrekking heeft op de drie onderzochte projecten.

Tabel 3.2 – Informatieverplichtingen voor het College van Burgemeester en Wethouders in de Gemeentewet met betrekking tot infrastructurele projecten

Informatieverplichting	Artikelen Gemeentewet	Omschrijving
Passieve informatieplicht	155, 169 (3e en 4e lid) en 180(3e lid)	Het College verstrekt de raad alle gevraagde informatie (behoudens strijd met het openbaar belang)
Algemene informatieplicht	169 (2e lid) en 180 (2e lid)	Het College en de burgemeester verschaffen op eigen initiatief de raad alle informatie die hij voor de uitoefening van zijn taken (controle, kaderstelling, uitoefening eigen bevoegdheden en volksvertegenwoordiging) nodig heeft
Bijzondere actieve informatieplicht	169 (4e lid)	Het College informeert de raad als de uitoefening van de bevoegdheid ingrijpende gevolgen heeft, voorafgaande aan uitoefening van de bevoegdheid tot privaatrechtelijke handelingen
Systematische actieve informatieverschaffing	60 (1e lid) en 81 (1e lid)	De gemeenteraad kan aangeven van welke beslissingen van het College en de Burgemeester kennisgeving aan de gemeenteraad moet worden gedaan

Het overzicht is ontleend aan de bijlage (p. 12) bij het preadvies van het College op de notitie van de Commissie Dualisering, getiteld: Gedraglijn actieve informatieplicht; een handreiking voor het College (Gemeentebblad, afd. 3a nr 267/729).

3.3 Beheersmatige kaders van de gemeenteraad

3.3.1 Verordeningen

De Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om beheersverordeningen vast te stellen. In een aantal gevallen schrijft de wet dat ook voor. Volgens de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet moet de raad in drie verordeningen richting College de beheersmatige kaders aangeven waarbinnen het College dient te opereren.

De verordeningen uit de artikelen 212 en 213 dienden uiterlijk 15 november 2003 zijn vastgesteld. De verordening uit 213a diende uiterlijk 7 maart 2003 zijn vastgesteld. Alle verordeningen moesten van toepassing zijn met ingang van het verslagjaar 2004. De gemeenteraad heeft de betreffende verordeningen pas op 16 juni 2004 vastgesteld. Dat is te laat. De verordeningen traden wel met terugwerkende kracht in werking vanaf 1 januari 2004, opdat toch werd voldaan aan de eis van de wetgever dat de verordeningen van toepassing moesten zijn op het verslagjaar 2004.

De gemeenteraad heeft daarnaast geen specifieke verordeningen vastgesteld voor het financieel beheer van infrastructurele projecten.

Met de drie voorgeschreven verordeningen stelt de raad de kaders waarbinnen het College dient te opereren. De bepalingen uit de verordeningen zijn niet zonder meer van toepassing op stichting DWR. De stichting is een verbonden partij voor de gemeente en geen gemeentelijk organisatieonderdeel. De gemeente heeft aparte afspraken gemaakt over de activiteiten van de stichting en de wijze waarop de stichting deze activiteiten uitvoert. Paragraaf 3.5 gaat hier nader op in. We behandelen hieronder de drie voorgeschreven verordeningen, die onder meer van toepassing zijn op OGA en DIVV.

3.3.2 Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet

De gemeenteraad heeft de in artikel 212 bedoelde verordening vastgesteld met de “Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet” (17 mei 2004). In deze verordening legt de gemeenteraad de hoofdlijnen vast voor het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de diensten en bedrijven van de centrale stad en daarmee dus ook voor infrastructurele projecten. Deze verordening moet ook borgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De verordening regelt dat de begroting voor de raad het belangrijkste document is om de financiële kaders voor infrastructurele projecten aan te geven. De inhoud van vrijwel alle artikelen is van belang voor het financieel beheer van infrastructurele projecten, zonder dat de betreffende artikelen hier overigens direct naar verwijzen. De verordening bevat wel enkele expliciete voorschriften voor het doen van investeringen en het verlenen van kredieten. De verordening bevat verder één artikel met bepalingen voor verbonden partijen. In een aantal gevallen schrijft de verordening voor dat het College nadere regels moet vaststellen voor de invulling van de bepalingen uit de verordening. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het verlenen van kredieten, het verlenen van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van toegekende budgetten en investeringskredieten, de financiële organisatie van de gemeente, interne controle en de inkoop en aanbestedingen.

Sommige onderdelen van de verordening die betrekking hebben op het doen van investeringen zijn verouderd en onduidelijk.

Verouderd is de bepaling over het moment waarop het overzicht met investeringen met een 'geringe bestuurlijke impact' aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Artikel 5 van de verordening stelt dat dit na de begrotingsbehandeling wordt gedaan. Op 16 juni 2004 heeft de gemeenteraad ten behoeve van niet-routinematige investeringen een gewijzigde versie van deze procedure vastgesteld. Deze gewijzigde procedure gaat ervan uit dat het overzicht gelijktijdig met – en dus niet na – de begroting aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. De verordening artikel 212 dient op dit punt aangepast te worden.

Onduidelijk is wie kredietbesluiten moet nemen. Artikel 2 van de verordening geeft aan de gemeenteraad de bevoegdheid om kredieten voor investeringen te verlenen. Terwijl artikel 5 en artikel 8 van deze verordening duidelijk stellen dat kredietbesluiten (met uitzondering van het overzicht met investeringen met een 'geringe bestuurlijke impact') door het College worden genomen. De gemeenteraad behandelt de kredieten wel en mag als het gaat om investeringen die niet in de begroting zijn opgenomen 'haar wensen en bedenkingen aan het College kenbaar maken'.

Verder is artikel 8 niet in overeenstemming met het budgetrecht van de gemeenteraad omdat het College besluiten met betrekking tot investeringen kan nemen, zonder dat de raad hiervoor de kaders heeft aangegeven door middel van vaststelling van de begroting:

“Het College informeert in ieder geval vooraf de gemeenteraad en neemt pas een besluit, nadat de raadscommissie in de gelegenheid is gesteld, haar wensen en bedenkingen aan het College kenbaar te maken voorzover het betreft voorstellen waarvan de financiële consequenties niet in het jaarplan/de begroting zijn opgenomen inzake:

- a. investeringen;*
- b. aankoop en verkoop van goederen;*
- c. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties.”*

Omdat het gaat om zaken die nog niet in de begroting zijn geregeld, is het formeel juist dat de raad – en niet het College – in dit soort specifieke gevallen besluit over het krediet met betrekking tot de voorgenomen investeringen.

3.3.3 Verbonden partijen in de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet

Van de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet gaat artikel 17 over de verbonden partijen. Het artikel bepaalt dat de gemeenteraad in het tweede jaar van de raadsperiode een 'nota verbonden partijen' vaststelt binnen drie maanden nadat de nota is aangeboden door het College. In de nota wordt van elk van de verbonden partijen weergegeven het openbaar of publiek belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang, de zeggenschap van de Gemeente en de voornemens van het College inzake elke afzonderlijke verbonden partij. Verder bevat of verwijst de nota naar de kaders voor verbonden partijen, die ingaan op de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verbonden partijen en de gemeente en kan de nota algemene eisen aan de financiële huishouding van de verbonden partijen bevatten.

Het vaststellen van nadere regels dient steeds in afstemming met de betrokken verbonden partijen plaats te vinden. Vanuit de verordening worden geen eisen gesteld aan de bedrijfsvoering bij de verbonden partijen.

3.3.4 Controleverordering gemeente Amsterdam

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening moet de toetsing van de rechtmatigheid van het financieel beheer en van de inrichting van de financiële organisatie borgen. Dit artikel belast de raad ook met de aanwijzing van “één of meer accountants” voor de controle van de gemeentelijke jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

De gemeenteraad heeft de in artikel 213 bedoelde verordening vastgesteld met de “Controleverordering gemeente Amsterdam”. De bepalingen in de verordening 213 gelden voor de hele gemeente en dus ook voor de stadsdelen en in enige mate ook voor verbonden partijen. Door middel van het vaststellen van de verordening heeft de gemeenteraad de accountantscontrole binnen de gemeente opgedragen aan ACAM Accountancy en Advies (hierna ACAM).

3.3.5 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Amsterdam

Het eerste lid van artikel 213a van de Gemeentewet schrijft voor dat de raad bij verordening regels stelt voor het periodiek verrichten van onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur dat het College heeft gevoerd.

De gemeenteraad heeft de in artikel 213a bedoelde verordening vastgesteld met de “Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Amsterdam”. Enkele algemene bepalingen uit deze verordening zijn van belang voor dit onderzoek. In artikel 2 staat dat onder verantwoordelijkheid van het College een meerjarige toets op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering zal plaatsvinden. Artikel 3 schrijft voor dat het College in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarplan/de begroting verbetervoorstellen voor de bedrijfsvoering zal opnemen. De verantwoording over de realisatie van de verbetervoorstellen op het gebied van de bedrijfsvoering verloopt, zo bepaalt artikel 4, via de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

In de toelichting op de verordening wordt verwezen naar nader door het College vast te stellen minimumeisen (bedrijfsvoeringsnormen) voor de bedrijfsvoering waaraan getoetst wordt.

Bij de behandeling van de beheersmatige kaders van het College in de volgende paragraaf zal duidelijk worden wat deze meerjarige toets en de bedrijfsvoeringsparagraaf betekenen voor het financieel beheer van infrastructurele projecten.

3.4 Beheersmatige kaders van het College van Burgemeester en Wethouders

De gemeenteraad heeft met de door de raad vastgestelde kaders op beheersmatig gebied veelal alleen de hoofdlijnen aangegeven. De nadere invulling van deze kaders is opgedragen aan het College. Het College stelde hiertoe uitvoeringsregels vast. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele uitvoeringsregels die belangrijk zijn voor het financieel beheer van infrastructurele projecten. We behandelen hierbij achtereenvolgens:

- a. Regeling ter uitvoering van de financiële organisatie en de interne controle
- b. Algemeen mandaatbesluit
- c. Begrotingsbeheer

- d. Kredietbeheer
- e. Nota inkoop en aanbesteding
- f. Integrale meting bedrijfsvoering.

De hieronder beschreven uitvoeringsregels zijn deels van toepassing op stichting DWR. Paragraaf 5 van dit hoofdstuk gaat nader in op de specifieke afspraken tussen de gemeente en stichting DWR.

3.4.1 Regeling ter uitvoering van de financiële organisatie en de interne controle

Het College van Burgemeester en Wethouders stelde deze uitvoeringsregels op 15 maart 2005 vast. Dit zijn de uitvoeringsregels die het College moet vaststellen voor de financiële organisatie en de interne controle.

De regeling stelt dat de taken en bevoegdheden van een dienst door het College moeten worden vastgelegd in een reglement op de dienst. De regeling schrijft verder voor dat het College beheerders (directeuren van diensten en bedrijven) aanwijst van de volgnummers in de begroting en de verstrekte investeringskredieten. Deze beheerders mogen budgethouders aanwijzen voor onderdelen van de begroting en de investeringskredieten. De inrichting van de administratieve organisatie en de interne controle is ook een verantwoordelijkheid van de beheerder. Het College geeft wel nadere voorschriften voor functiescheidingen, de beschrijving van de bedrijfsprocessen, interne controleplannen en schriftelijke rapportages over de (verbijzonderde) interne controles aan het management. De regeling verwijst ook naar het Algemeen mandaatbesluit van het College.

De regeling is van toepassing op DIVV en op OGA. Het College heeft de reglementen van DIVV en OGA medio 2005 nog niet vastgesteld. Dit had naar oordeel van de rekenkamer al wel dienen plaats te vinden. De regeling is niet van toepassing op de stichting DWR.

3.4.2 Algemeen mandaatbesluit

Artikel 121 van de Gemeentewet stelt dat het College een Algemeen mandaatbesluit moet vaststellen. Het College heeft dit besluit uit 2002 op 11 januari 2005 herzien. Het mandaatbesluit is te zien als nadere regelgeving voor mandaten en volmachten.

Met het Algemeen mandaatbesluit verleende het College aan de directeuren van gemeentelijke diensten en bedrijven en aan 'als zodanig aangewezen plaatsvervangers' mandaat dan wel machtiging voor een aantal concreet benoemde rechtshandelingen. Het besluit geldt overigens alleen voor zover daar niet nadien in een voor de dienst of bedrijf vastgesteld mandaatbesluit is afgeweken.

De strekking van het Algemeen mandaatbesluit is dat aan de directeuren de bevoegdheid wordt gegeven om alle privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die voortvloeien uit de aan die dienst of aan dat bedrijf opgedragen taken of werkzaamheden als deze gedekt worden binnen de begroting en als de vigerende nota 'inkopen en aanbesteden voor de gemeente Amsterdam' maar wordt nageleefd. Directeuren mogen daardoor bijvoorbeeld zonder toestemming van het College of van de gemeenteraad aanbestedingen voor werken, goederen en diensten verrichten.

Door dit besluit kunnen de directeuren van DIVV en OGA, mits ze binnen de randvoorwaarden van het Algemeen mandaatbesluit blijven, zelfstandig de uitvoering van infrastructuurprojecten ter hand nemen. Deze situatie bestaat materieel sinds het eerste

mandaatbesluit uit 2002. Dit mandaatbesluit werkt positief uit oopgpunt van integraal management van de uitvoerend en verantwoordelijk directeur, die hierdoor in staat is zelf de noodzakelijke rechtshandelingen ten behoeve van het project te verrichten. In de situatie voor 2002 dienden dergelijke rechtshandelingen door het College van B&W te worden genomen. Het Algemeen mandaatbesluit is niet van toepassing op stichting DWR.

3.4.3 Begrotingsbeheer

Het College stelde op 5 juli 2005 uitvoeringsregels vast voor het begrotingsbeheer voor de diensten en bedrijven van de gemeente.

Met deze regeling geeft het College aan dat de beheerders van begrotingsvolnummers moeten voorkomen dat de bij begroting door de gemeenteraad vastgestelde ruimte voor uitgaven wordt overschreden en dat de begrote inkomsten tijdig worden gerealiseerd. De beheerder moet het College onmiddellijk informeren als zich tegenvallers voordoen bij de begrotingsuitvoering met betrekking tot de afgesproken kosten, prestaties of inkomsten. Voor het melden van kostenoverschrijdingen heeft het College tolerantiegrenzen bepaald (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Tolerantiegrenzen bij overschrijdingen van begrotingsposten

Artikel	Strekking
1	Voor de kostenoverschrijdingen gelden de volgende tolerantiegrenzen: <ul style="list-style-type: none"> • Per begrotingsvolnummer waarbij de baten en de lasten zijn gesaldeerd een overschrijding van tenminste vijf procent met de volgende minimumbedragen: <ul style="list-style-type: none"> – € 100.000,- indien er geen sprake is van compensatie; – € 500.000,- indien de begrotingsbeheerder compensatie kan vinden op andere begrotingsvolnummers binnen hetzelfde subresultaatgebied. • Elke andere overschrijding die de beheerder in overleg met de portefeuillehouder bestuurlijk relevant acht.
2	Indien deze grenzen worden overschreden rapporteert de beheerder onmiddellijk aan het College. Beneden de in het eerste lid vermelde grenzen worden de kostenoverschrijdingen verantwoord in de toelichting bij de jaarrekening.

Het College is verantwoordelijk voor het al dan niet informeren van de gemeenteraad.

De uitvoeringsregels zijn van toepassing op DIVV en OGA. De betreffende regels zijn ook van toepassing op de activiteiten van stichting DWR die in het resultaatgebied milieu en water van de concernjaarrekening zijn opgenomen. De regeling geldt verder niet voor de activiteiten van de stichting voor de aanleg van het nieuwe aanvoerstelsel. Paragraaf 3.5 gaat hier nader op in.

3.4.4 Kredietbeheer

Op 5 juli 2005 stelde het College de uitvoeringsregels vast voor het kredietbeheer waar de raad in de gemeentelijke verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet om vroeg.

Een krediet wordt als regel gebruikt voor uitgaven ten behoeve van investeringsprojecten, of grondexploitaties. Met een kredietbesluit wordt een machtiging gegeven tot het doen van uitgaven tot een maximum bedrag ten behoeve van een in het besluit genoemd project. In algemene zin wijst het College een beheerder van het (investerings)krediet aan. In de regel is dit de directeur van de dienst die verantwoordelijk is voor de voorbereiding en uitvoering van een project. De beheerder van het krediet is belast met de financiële administratie

van het project, de bewaking van het krediet en de periodieke verantwoording over de uitvoering van het krediet. Bij het beheer kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- het financieel beheer (de financiële administratie van de uitgaven)
- het administratief beheer (het verantwoorden van de kapitaalsuitgaven in de jaarrekening en de hieruit voortvloeiende kosten voor rente en afschrijving).

Dit laatste beheer kan mogelijk op een andere begrotingspost en daarmee onder een andere dienst vallen. In dat geval is de directeur van die andere dienst belast met het administratief beheer.

Jaarlijks legt de beheerder verantwoording af over het beheer van het krediet in de jaarrekening. Afhankelijk van de omvang, complexiteit en de politieke gevoeligheid wordt besloten of meer dan één keer per jaar wordt gerapporteerd, bijvoorbeeld via kwartaalrapportages.

Volgens de uitvoeringsregels dienen kwartaalrapportages inzicht te geven in de ontwikkeling van het project naar kwaliteit, tijd en financiën, mede aan de hand van:

- het oorspronkelijke budget
- het budget aan het begin van het kwartaal,
- verwachte mutaties in het kwartaal
- het budget aan het einde van het kwartaal
- de aangevane verplichtingen
- de nog te verwachten verplichtingen: “cost to complete”
- het verwachte eindresultaat

Tevens dienen in de rapportages risicoanalyses te worden geactualiseerd op basis van een inschatting van nieuwe risico's.

Het College heeft verder in de uitvoeringsregels bepaald dat de beheerder overschrijdingen van € 1 miljoen of minder dan 5% van het beschikbaar gestelde krediet niet tussentijds hoeft te melden. Aanvullende middelen kunnen worden gevraagd in het kader van de jaarrekening, indien de beheerder dit zelf kan compenseren. Indien de beheerder dit niet zelf kan compenseren moet de overschrijding wel tussentijds worden gemeld.

Overschrijdingen van meer dan € 1 miljoen of meer dan 5% van het beschikbaar gestelde krediet dienen tussentijds te worden gemeld, op het moment dat de overschrijding duidelijk wordt. Indien de beheerder geen compensatie kan bieden, zal het College het voorstel voor aanvullende middelen ter instemming aan de raad voorleggen. Overschrijdingen kunnen, na goedkeuring door het College, worden aangeboden voor compensatie van overschrijdingen bij een ander krediet.

Met ingang van de huidige regeling is voor omvangrijke projecten (groter dan € 10 miljoen) met een lange doorlooptijd bepaald dat bij het aanvragen van het krediet tevens een krediet aangevraagd moet worden voor de te verwachten loon- en prijsstijgingen.

In de jaarrekening geeft de beheerder aan of een krediet kan worden afgesloten. Met de vaststelling van de jaarrekening van de dienst door het College is het krediet dan afgesloten, waarna geen uitgaven meer ten laste van het krediet kunnen worden gedaan. Een krediet wordt in ieder geval afgesloten als de looptijd van het krediet is verstreken.

Het maximum kredietbedrag mag zonder aanvullende besluitvorming niet worden overschreden. Hiertoe dient de aanvraag plaats te vinden op het eerste moment waarop duidelijk is dat het bedrag niet toereikend is. Het is niet toegestaan eventuele meevallers bij de uitvoering aan te wenden voor aanvullende voorzieningen in het project of voor niet in het besluit genoemde onderdelen.

Het project mag pas worden gestart als het kredietbesluit is genomen en de dekking van kapitaalslasten in de gemeentebegroting is opgenomen.

Ten aanzien van verschillende soorten krediet worden verschillende eisen gesteld:

- *routinematige kredieten* of vervangingsinvesteringen (vervanging riolen of drinkwaterleidingbuizen): hierover vindt geen afzonderlijke besluitvorming plaats;
- *niet-routinematige kredieten*: hierover dient het College afzonderlijk te besluiten. Een bijzondere soort hiervan zijn de onrendabele kredieten, waarbij tegenover de lasten van de investering (rente, afschrijving en exploitatie) geen inkomsten (bijvoorbeeld tarieven gebruikers) staan. In de regel is de realisatie van een infrastructureel werk een investeringsproject, dat kan worden gekenschetst als een onrendabel investeringskrediet. De besluitvorming over de lasten die voortvloeien uit de investering vindt plaats bij de besluitvorming over de begroting door de raad;
- *grondexploitatiekredieten*: het gaat hier om kredieten voor de uitvoering van ruimtelijke plannen, waarbinnen zich overigens infrastructurele projecten kunnen bevinden. De dekking van deze kredieten is opgenomen in de door de raad vast te stellen ruimtelijke plannen en daarbij behorende grondexploitatie. Indien bij een grondexploitatie een tekort wordt voorzien, vindt dekking plaats binnen het Vereveningsfonds bij OGA.

De procedure voor besluitvorming over kredieten is als volgt. Het College legt jaarlijks aan de raad een overzicht van alle investeringen voor, waarvan de dekking is geregeld in de dan voorliggende ontwerpbegroting. Per investering wordt een zodanige toelichting verstrekt dat de raad voldoende inzicht krijgt in de aard van de investering. Na goedkeuring door de raad van dit overzicht, besluit het College over een uitgewerkt kredietvoorstel. De eisen waaraan het kredietvoorstel volgens het College moet voldoen zijn ter informatie in bijlage 5 van dit rapport opgenomen.

Voor bijzondere projecten met een omvang van tenminste € 50 miljoen en een looptijd van meer dan 1 jaar geldt de richtlijn informatie Groot Project. Doel hiervan is de gedurende het project juiste en tijdige informatie te ontvangen over de opzet, de uitvoering en de eventuele risico's. Het College informeert de gemeenteraad binnen een maand na het verlenen van de status Groot Project met een rapportage, waarin om een voorbereidingskrediet wordt gevraagd. In deze rapportage wordt een groot aantal aspecten uitgewerkt: doel en scope van het project, budget en dekking, planning, uitgebreide risicoanalyse, volledig mogelijke raming van kosten en opbrengsten, een format voor de voortgangsrapportages en een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen (College, stadsdelen, andere overheden en private partijen).

Bijzondere eisen worden gesteld aan de kwartaalrapportage, in het bijzonder de vierde kwartaalrapportage. Op grond hiervan worden besluiten genomen over onder andere voorzieningen en aanvullende kredieten. De ACAM heeft een bijzondere rol in het kader van het risicomanagement. De ACAM geeft in zijn jaarlijkse controle een oordeel over het uitvoeren van risicoanalyses en het treffen en naleven van beheersingsmaatregelen. Daarnaast geeft ACAM een oordeel over de kwaliteit van de informatievoorziening en de toereikendheid van de projectorganisatie.

De regeling is van toepassing op DIVV en OGA. De regeling geldt niet voor de activiteiten van stichting DWR voor de aanleg van het nieuwe aanvoerstelsel. Paragraaf 3.5 gaat hier nader op in.

3.4.5 Nota inkoop en aanbesteding

Het College van B&W heeft op 21 oktober 2003 de 'Nota Inkopen en Aanbesteden voor de gemeente Amsterdam' vastgesteld. De nota is met ingang van 2004 van kracht en bevat verplichte instructies voor alle diensten en bedrijven die inkopen en aanbesteden. De toepassing van de nota moet borgen dat de gemeente voldoet aan de wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen. Medio 2005 werd gewerkt aan een herziene versie van de nota.

De nota is van toepassing op DIVV en OGA. Stichting DWR heeft er voor gekozen om de nota eveneens toe te passen.

3.4.6 Integrale meting bedrijfsvoering

De 'integrale meting bedrijfsvoering' (IMB) is de belangrijkste recente ontwikkeling op het gebied van de bedrijfsvoering van de centraal stedelijke diensten en bedrijven. IMB is de van het College verlangde nadere invulling van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Amsterdam. Het College besloot op 15 februari 2005 tot invoering van IMB.

IMB bestaat uit vier samenhangende onderdelen.

1. De directeuren van de centraal stedelijke diensten en bedrijven geven sinds de jaarverantwoording over 2004 jaarlijks een bedrijfsvoeringsverklaring af.
2. In deze verklaring geven zij aan in welke mate hun dienst of bedrijf voldoet aan in oktober 2004 door het College vastgestelde bedrijfsvoeringsnormen (de minimumeisen voor de bedrijfsvoering).
3. Deze verklaringen vormen de basis voor het hoofdstuk over de bedrijfsvoering in het concernjaarverslag waarmee het College zich verantwoordt aan de gemeenteraad.
4. Het College zal vanaf 2005 de bedrijfsvoering van de diensten en bedrijven één keer per vier jaar aan de hand van deze normen laten doorlichten door de bestuursdienst. Het College wil zo over verbetering van de bedrijfsvoering adviseren, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsverklaringen wordt getoetst.

Over 2004 hebben de directeuren van DIVV en OGA een bedrijfsvoeringsverklaring afgegeven. In de concernjaarrekening is specifiek over de bedrijfsvoering bij deze diensten gerapporteerd.

Bij DIVV zijn ontwikkelingen gemeld op het gebied van het financieel beheer en de interne controle. Bij OGA werd ingegaan op procesbeschrijvingen, interne controleplannen, managementrapportages en kredietbeheer. De rekeningencommissie heeft hierover in haar onderzoeksverslag over 2003 opmerkingen gemaakt. Het College rapporteert alleen over de voortgang bij de acties die het College heeft toegezegd aan de rekeningencommissie en niet omdat de bedrijfsvoeringsverklaringen van DIVV en OGA over 2004 op deze punten problemen signaleren.

De eerste doorlichting van DIVV en OGA is voorzien in 2006.

Het systeem van IMB geeft een totaaloverzicht van de bedrijfsvoering van een dienst en is naar oordeel van de rekenkamer van beperkte waarde voor de financiële beheersing en (bij)sturing van infrastructurele projecten.

3.5 Verbonden partijen

Stichting DWR is voor de gemeente een zogenaamde verbonden partij⁴. Dit heeft gevolgen voor de doorwerking van de verordeningen van de gemeenteraad (vooral voor de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet en de Controleverordening) en de uitvoeringsregels van het College. De bepalingen uit de verordeningen en de uitvoeringsregels gelden alleen voor organisaties van de gemeente en niet, of nauwelijks, voor verbonden partijen. Voor verbonden partijen heeft de gemeente specifiek beleid ontwikkeld.

3.5.1 Gemeentelijk beleid voor verbonden partijen

Het gemeentelijke beleid voor verbonden partijen is vastgelegd in de notitie “Verbonden partijen van de gemeente Amsterdam”. Deze notitie is op 9 maart 2004 vastgesteld door het College en op 15 april 2004 besproken in de raadscommissie voor financiën. Artikel 17 van de verordening 212 van de Gemeentewet biedt de mogelijkheid om in deze nota eisen aan de financiële huishouding van de verbonden partijen te stellen. In de vigerende nota wordt dit niet gedaan.

In de notitie ‘Verbonden partijen van de Gemeente Amsterdam’ wordt verwezen naar het gemeentelijke beleid voor vertegenwoordigingen dat op voorstel van het College op 13 maart 2002 door de gemeenteraad is vastgesteld. Bij vertegenwoordiging door of namens de gemeente in een rechtspersoon waarmee tevens een financiële relatie bestaat is er sprake van een verbonden partij. Bij stichting DWR is dit het geval⁵. Het belangrijkste uitgangspunt van het vertegenwoordigingenbeleid is dat de gemeente Amsterdam geen gemeentelijke vertegenwoordiging kent, tenzij een dergelijke vertegenwoordiging een publiek belang dient, dat niet op een andere wijze kan worden behartigd. Er mag echter nooit sprake zijn van een vertegenwoordiging als er ook een financiële of representatieve relatie is⁶. Het beleid van de gemeente biedt geen mogelijkheid om van dit uitgangspunt af te wijken.

In het bestuur van stichting DWR neemt op dit moment zitting de wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer (wethouder Stadig). Tegelijkertijd is er sprake van een financiële relatie tussen de gemeente en de stichting. Jaarlijks ontvangt de stichting financiële middelen van de gemeente voor het beheer en onderhoud van het bestaande rioleringsstelsel en voor de zorg voor het ondiepe grondwater. Daarnaast investeert de stichting in opdracht van en met middelen van de gemeente in de aanleg van nieuwe rioleringen bij bijvoorbeeld stadsuitbreidingen in een aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie, zoals nu het geval is.

Het gemeentelijke vertegenwoordigingenbeleid wordt in het geval van stichting DWR niet nageleefd.

3.5.2 Afspraken met de stichting DWR

In december 1996 heeft het College van Burgemeester en Wethouders aan de stichting DWR voor een onbepaalde periode het alleenrecht verstrekt op de voorbereiding en de uitvoering van het beleid van de gemeente ten aanzien van onder andere:

- a. de aanleg en het beheer van de riolering;
- b. de zorg voor het ondiepe grondwater;
- c. de aanleg en het beheer van de natte infrastructuur;
- d. overige taken die in het verlengde liggen van bovenvermelde taken, waarmee de gemeente is of zal worden belast door derden.

Het besluit tot het toekennen van dit alleenrecht voor onbepaalde tijd wordt ook wel het ‘algemeen mandaatbesluit’ genoemd.

Bij de oprichting van de stichting DWR in 1996 heeft de gemeente verder afspraken gemaakt met medeoprichter het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Deze afspraken gaan onder andere over de wijze waarop de stichting de publieke taken namens de gemeente zal vervullen en hoe zij zich daarover aan de gemeente zal verantwoorden. Deze algemene afspraken zijn vastgelegd in de akte van oprichting van de stichting en in een samenwerkingsovereenkomst tussen het Hoogheemraadschap en de gemeente.

In de akte van oprichting is onder meer bepaald dat de stichting ten doel heeft om in het algemeen belang taken uit te voeren die opgedragen zijn door bestuursrechtelijke besluiten van de gemeente Amsterdam. Een van de taken die Amsterdam opdraagt is de aanleg en het beheer van de riolering. De aanleg en het onderhoud van het riool vindt plaats onder eindverantwoordelijkheid en toezicht van Amsterdam. Artikel 2 van de akte van oprichting verwijst naar de samenwerkingsovereenkomst tussen AGV en Amsterdam waarin bepalingen staan opgenomen die de stichting bij het realiseren van haar doelen in acht moet nemen. Het bestuur van de stichting stelt de begroting en de jaarrekening vast. Het stichtingsbestuur moet elk jaar binnen zes maanden na afloop van het boekjaar een jaarrekening maken en op papier stellen. De jaarrekening moet worden samengesteld uit de jaarrekeningen zoals deze door AGV respectievelijk Amsterdam zijn vastgesteld. Verder is het bestuur bevoegd om de accountant aan te stellen voor de controle op de jaarrekening.

Naast de akte van oprichting is de samenwerkingsovereenkomst⁷ van belang. Voor stichting DWR geldt op basis van de samenwerkingsovereenkomst bijvoorbeeld de algemene verplichting om aan de gemeente alle informatie te leveren die de gemeente wil hebben. In de samenwerkingsovereenkomst zijn verder afspraken opgenomen over de aan de stichting op te dragen werkzaamheden. Zo bepaalt de samenwerkingsovereenkomst dat de werkzaamheden van DWR voor de gemeente, in aanvulling op het algemeen mandaat uit 1996, ook via een jaarlijks mandaat worden opgedragen aan de stichting.

De samenwerkingsovereenkomst bevat ook afspraken over de wijze van begroten en verantwoorden door de stichting. Het uitgangspunt van deze afspraken is dat alle door de gemeente Amsterdam opgedragen taken ten laste komen van de gemeente. De ten behoeve van de gemeente uitgevoerde activiteiten zijn opgenomen in de volgende financiële verantwoordingsstukken:

- a. In een begroting en jaarrekening waarin de via de jaarmandaten opgedragen gemeentelijke taken jaarlijks zijn opgenomen (de begroting en de jaarrekening “DWR, gemeentelijke taken”). Deze uitgaven en inkomsten moeten worden geadministreerd in overeenstemming met de voor Amsterdam geldende voorschriften. Deze begroting en verantwoording worden namelijk in het resultaatgebied milieu en water van de concernbegroting en de concernjaarrekening verwerkt. De gemeenteraad stelt deze begroting en verantwoording vast.
- b. In de begroting en jaarrekening van stichting DWR. Naast de jaarmandaten van de gemeente Amsterdam zijn hierin ook de door het hoogheemraadschap opgedragen taken opgenomen. Verder zijn in deze stukken de inkomsten en uitgaven met betrekking tot overige opdrachten van de gemeente en eventuele derden verantwoord.

Verder is afgesproken dat stichting DWR drie keer per jaar tussentijds aan de gemeente zal rapporteren⁸. In principe verantwoordt stichting DWR zich hiermee tussentijds over al

haar activiteiten voor de gemeente. De rapportages gaan over financiën, de uitvoering van de opgedragen taken en werken, over het effect van deze taken en werken, over de kwaliteit van deze taken en werken en over de gerealiseerde kostprijs daarvan. De gemeente mag eventueel nadere regels geven ten aanzien van de wijze van verantwoording (artikel 5.2.9).

Stichting DWR heeft de realisatie van het nieuwe aanvoerstelsel voorbereid en voert dit project momenteel uit in opdracht van de gemeente Amsterdam. Bij de realisatie van het aanvoerstelsel is op het gebied van de begroting, de verantwoording en de controle afgeweken van de systematiek die in de samenwerkingsovereenkomst voorgeschreven is voor de jaarlijkse mandaten van de gemeente.

- a. Het aanvoerstelsel is niet opgenomen in de begroting en de jaarrekening van de 'DWR, gemeentelijke taken'. Het aanvoerstelsel zit alleen in de begroting en de jaarrekening van de stichting zelf. Het stichtingsbestuur – en niet de gemeenteraad – stelt de begroting en de jaarrekening vast.
- b. De uitgaven en inkomsten worden dientengevolge niet geadmistreerd in overeenstemming met de voor Amsterdam geldende voorschriften (verordening ex artikel 212), maar volgens de voorschriften die de stichting op zichzelf toepast.
- c. Accountantscontrole op het project vindt plaats in opdracht van het bestuur van de stichting en niet in opdracht van de gemeenteraad (de controleverordening van de gemeente Amsterdam ex artikel 213 van de gemeentewet is niet van toepassing). De accountant wordt door het stichtingsbestuur aangewezen.
- d. De realisatie van het aanvoerstelsel is niet opgenomen in de bestuursrapportages. Voor het project worden kwartaalrapportages opgesteld.

Op verschillende momenten heeft stichting DWR via het College van Burgemeester en Wethouders voorstellen voor besluitvorming in het kader van het project voorgelegd aan de gemeenteraad. De afwijkingen ten opzichte van de samenwerkingsovereenkomst zijn daarin vermeld. De gemeenteraad heeft steeds ingestemd met de voorstellen⁹.

3.5.3 Afspraken met de stichting DWR over de realisatie van het aanvoerstelsel

Wij constateerden dat voor de realisatie van het aanvoerstelsel een afzonderlijke opdracht aan DWR is verstrekt. In plaats van de reguliere procedures rond de jaarmandaten gelden de projectspecifieke afspraken tussen de gemeente en de stichting.

In het kader van de projectvoorbereiding en de projectuitvoering zijn vanaf 2000 tot en met 2002 verschillende documenten ter instemming voorgelegd aan de gemeenteraad. Op tenminste vijf momenten heeft de gemeenteraad ingestemd met of beslist over afspraken tussen de gemeente en stichting DWR over de wijze waarop het project zal worden uitgevoerd. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de documenten die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Tabel 3.4 – Kaderstellende documenten voor de realisatie van het aanvoerstelsel

	Document en	Bron	Datum
1	Vorbereidingskrediet	gemeenteraad	Besluit 22 maart 2000
2	Overeenkomst met AGV en het projectplan versie 1	gemeenteraad	Besluit 11 januari 2001
3	Realisatieplan aanvoerstelsel project A-4	gemeenteraad	Ingestemd op 24 januari 2001
4	Krediet leidingen	gemeenteraad	Besluit 24 januari 2001
5	Krediet gemalen	gemeenteraad	Besluit 17 januari 2002

Bij de voordracht van het beschikbaar stellen van het voorbereidingskrediet is de directeur afvalwaterbeheer van stichting DWR aangewezen als beheerder van het krediet. Op 11 januari 2001 heeft de gemeenteraad ingestemd met de overeenkomst met het hoogheemraadschap en het projectplan versie 1. Uit de overeenkomst vloeit onder meer voort dat de gemeente Amsterdam het hoogheemraadschap een afkoopsom van – omgerekend naar prijspeil 2001 – € 10,4 miljoen betaalt, zodat het project voor het Hoogheemraadschap kostenneutraal verloopt. Verder is vermeld dat OGA de kosten van de omleiding van het rioleringsstelsel zal dekken uit de opbrengsten van de grondafgiftes bij de vrijgekomen zuiveringen.

Het projectplan beschrijft verder dat binnen DWR het projectbureau A-4 verantwoordelijk wordt voor de realisatie van de totale verplaatsingsoperatie. Verder geeft het projectplan beperkte vormvoorschriften voor de op te stellen kwartaalrapportages.

Op 24 januari 2001 heeft de gemeenteraad ingestemd met het Realisatieplan aanvoerstelsel project A-4. In het realisatieplan ligt onder meer de afspraak vast dat OGA de in het kader van het project aangegane verplichtingen op basis van een door DWR in te dienen factuur, per kwartaal betaalt.

Met de kredietbesluiten van 24 januari 2001 en 17 januari 2002 heeft de gemeenteraad kredieten beschikbaar gesteld voor de realisatie van het aanvoerstelsel van de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie (€ 106,9 miljoen) en de boostergemalen (€ 19,2 miljoen). De rekenkamer constateert dat daarbij geen krediet beschikbaar is gesteld voor het uitbetalen van de afkoopsom aan het Hoogheemraadschap.

In de Collegevoordracht is aangegeven dat de wethouder milieu verantwoordelijk is voor de aanleg van het aanvoerstelsel en dat de wethouder grondzaken verantwoordelijk is voor de dekkingskant van het project.

3.5.4 Controle op beschikbaar gestelde kredieten

De aan een verbonden partij beschikbaar gestelde kredieten moeten vanuit de gemeente worden bewaakt. Zoals gemeld is geregeld dat stichting DWR de kosten van het aanvoerstelsel declareert bij OGA. Over de wijze waarop OGA de rechtmatigheid van de betreffende uitgaven namens de gemeente dient te controleren is in de diverse documenten weinig aandacht besteed. De rekenkamer heeft verder geconstateerd dat bij OGA intern geen specifieke procedures en richtlijnen zijn ontwikkeld om de rechtmatigheid van de betreffende uitgaven te controleren en de beschikbaar gestelde kredieten te bewaken. In de administratie 2004 van OGA was alleen het krediet voor het leidingenwerk (€ 106 miljoen) opgenomen. Het voorbereidingskrediet en het krediet voor de boostergemalen stonden niet in de administratie.

3.5.5 Beantwoording van de vraag van de rekeningencommissie

Tijdens de uitvoering van het onderzoek raakte bij de rekenkamer bekend dat de Rekeningencommissie vragen heeft gesteld aan het College/wethouder over de relatie tussen de stichting en de gemeente. De rekeningencommissie stelde de volgende vragen:

- *Welke beheersrisico's brengt deze constructie met zich mee voor de gemeente?*
- *Hoe is gelet op deze constructie de democratische controle geregeld?*

De directeur van stichting DWR beantwoordt deze vragen schriftelijk op 13 mei 2005 in een brief aan de Wethouder SOW.

“Deze constructie brengt geen extra beheerrisico’s mee voor de gemeente. Over de gemeentelijke taken van DWR (riolering en ondiepe grondwater wordt verslag van het administratieve en financieel beheer gedaan, als ware DWR een gemeentelijke dienst. Net als bij andere (gemeentelijke) diensten/bedrijven staat Amsterdam garant voor de financiële verplichtingen van de stichting DWR wat betreft de gemeentelijke taken. De andere opdrachtgever van DWR, AGV, staat garant voor de waterschapstaken.

De gemeente Amsterdam (raad en College) heeft volledige zeggenschap over de riolering en het ondiepe grondwater. De democratische controle door en verantwoording aan wethouder, College en gemeenteraad, respectievelijk de Amsterdamse burgers en bedrijven over het beleid en de uitvoering van de taken door DWR vinden in volle omvang plaats. DWR maakt meerjarenplannen en daarop gebaseerde jaarplannen en begrotingen die bestuurlijk worden vastgesteld. Daarover wordt via viermaandsrapportages, jaarverslag en –rekening aan het bestuur verantwoording afgelegd. Voor burgers en bedrijven staan alle (democratische) middelen en mogelijkheden ter beschikking, die ook voor Amsterdamse diensten/bedrijven gelden. Door de ‘constructie’ wordt daaraan niets toegevoegd of afgedaan.”

Bij de beantwoording van de vragen is de directeur niet ingegaan op de afwijkende positie die de realisatie van het aanvoerstelsel inneemt. Zoals wij al beschreven maakt het project omleiding geen onderdeel uit van de begroting en de jaarrekening ‘DWR, gemeentelijke taken’, maar van de begroting en de jaarrekening van de stichting DWR. Deze begroting en jaarrekening worden door het bestuur van de stichting vastgesteld en niet door de gemeenteraad. Daarnaast vindt de accountantscontrole op het project op een andere grondslag plaats dan te doen gebruikelijk bij gemeentelijke diensten (zie 5.4.1). Ten slotte wordt niet via viermaandsrapportages, maar via kwartaalrapportages over het project gerapporteerd. De rekenkamer is van oordeel dat het passend was geweest wanneer de directeur van stichting DWR volledigheidshalve ook melding had gemaakt van de aanvullende afspraken die door de gemeente met de stichting zijn gemaakt in het kader van de begroting, verantwoording en controle van het project aanvoerstelsel.

3.6 Conclusies gemeentebrede uitgangspunten

Door de dualisering is het noodzakelijk – en op vele aspecten een wettelijke verplichting – dat gemeenteraad en College regelgeving vastleggen over de formele verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De rekenkamer heeft het stelsel van regelgeving binnen de gemeente Amsterdam beoordeeld.

De regels en afspraken zijn van belang omdat zij de kaders zijn waarbinnen de diensten, de onderzochte projectorganisaties en stichting DWR het financieel beheer vorm dienen te geven. Zonder een goed kader is het financieel beheer niet optimaal en ontstaan risico’s voor bijvoorbeeld planning in tijd en financiën.

De rekenkamer concludeert in het algemeen dat de gemeentebrede regelgeving en afspraken een adequaat kader vormen voor de verdere invulling van het financieel beheer van grote, infrastructurele projecten. De rekenkamer plaatst bij deze algemene conclusie evenwel een aantal kanttekeningen.

De rekenkamer staat positief tegenover de procedures voor het kredietbeheer die het College heeft vastgesteld. Voor de aanvraag en het beheer van investeringskredieten was tot en met 2004 binnen de gemeente slechts beperkte algemeen geldende regelgeving van toepassing. Per investeringsaanvraag werd beoordeeld welke eisen er aan de informatievoorziening en het projectbeheer werden gesteld. Met de procedures voor kredietbeheer zijn richtlijnen vastgelegd die een grotere mate van uniformiteit waarborgen. Deze ontwikkeling vergemakkelijkt en verbetert de beoordeling van de kredietaanvragen voor het College en de gemeenteraad. De informatie bij de kredietaanvraag biedt tevens een goede basis om het kredietbeheer en de periodieke verantwoording te verbeteren.

De rekenkamer constateert dat de diensten de beheersorganisatie nog systematisch dienen vast te leggen, nu de regelgeving op centraal niveau vrijwel is voltooid. Op basis van het Algemeen Mandaatbesluit zijn de directeuren van de diensten integraal verantwoordelijk. De vormgeving van de interne controle binnen de diensten moet onderdeel zijn van de beheersorganisatie. Daarbij kunnen de diensten zich baseren op de regeling die het College heeft vastgesteld. De diensten DIVV en OGA hebben aan deze verplichting nog niet voldaan. Stichting DWR is geen dienst maar een verbonden partij. De gemeentelijke regeling is daarom niet zonder meer van toepassing op deze stichting, zodat voor deze stichting afzonderlijke afspraken moeten worden gemaakt.

Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeenteraad de verordeningen ex artikel 212 en 213 te laat heeft vastgesteld. Voorts constateert de rekenkamer enige inconsistenties tussen documenten door onzorgvuldige formuleringen.

Stichting DWR vraagt als verbonden partij specifieke aandacht. DWR voert in opdracht van de gemeente taken uit voor de aanleg en het beheer van riolering. De regelgeving van de gemeente is slechts van toepassing voor stichting DWR als daarover met het stichtingsbestuur afspraken zijn gemaakt. Voor het uitvoeren van de zogenaamde jaarmandaten hebben gemeente en stichting DWR in een samenwerkingsovereenkomst formele afspraken gemaakt over beheer en verantwoording. Met opdrachten waarbij wordt afgeweken van de afspraken over begroten, verantwoorden en controle bij de jaarmandaten moeten de gemeente en de stichting aanvullende afspraken maken over de betreffende aspecten. De rekenkamer is van oordeel dat van de zijde van de gemeente bij het aanvoerstelsel het ambtelijk opdrachtgeverschap onvoldoende is ingevuld.

4 Financieel beheer drie projecten nader onderzocht

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben wij onze bevindingen beschreven ten aanzien van de infrastructurele projecten van € 5 miljoen en meer binnen de gemeente Amsterdam en de van toepassing zijnde relevante gemeentebrede regelgeving voor het financieel beheer. In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen ten aanzien van het financieel beheer in de praktijk bij drie infrastructurele projecten. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Is bij drie nader onderzochte projecten een ordelijk financieel beheer gevoerd?

Allereerst geeft het hoofdstuk een korte kenschets van de projecten die we in het dieptespoor hebben onderzocht:

- Nesciobrug (OGA),
- IJtram (DIVV) en
- Aanvoerstelsel voor nieuwe rioolwaterzuivering (stichting DWR).

In aanvulling op de projectomschrijving hebben wij tevens de verstrekte kredieten en de financiële stand van zaken van het project per 31 december 2004 weergegeven.

Om het financieel beheer te beoordelen heeft de rekenkamer een aantal aspecten geselecteerd die naar het oordeel van de rekenkamer essentieel zijn om een ordelijk financieel beheer te kunnen voeren:

- ramingen voor kredietaanvragen en kredietbewaking
- processen en procesmanagement
- risicomangement
- contractmanagement
- meer- en minderwerk
- beheer interne proceskosten (VAT-kosten)
- (verbijzonderde) interne controle.

Voor de beoordeling van voornoemde aspecten heeft de rekenkamer een normenkader ontwikkeld. Het normenkader is opgenomen in de volgende paragraaf. Het feitenmateriaal is afkomstig uit documentenanalyses en interviews. Zo heeft de rekenkamer onder andere de projectdossiers, besluiten uitvoeringskredieten, interne verslagen overleg projectleiders/bouwdirecties en ramingen doorgenomen. Tijdens interviews met onder meer directies en medewerkers van DIVV, OGA, DWR, de projectbureaus, de directie stedelijke bestuursadvisering van de Bestuursdienst en het Screeningsbureau Amsterdam zijn deze feiten toegelicht en in hun context geplaatst.

4.2 Normenkader

Financieel beheer is veelomvattend. De rekenkamer heeft ordelijk financieel beheer beoordeeld op acht aspecten. In tabel 4.1 presenteren wij de gehanteerde normen per aspect.

Tabel 4.1 – Aspecten en normen financieel beheer

Aspect	Normen
Ramingen ten behoeve van kredietaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • De raming omvat alle investeringskosten. • De raming komt op systematische wijze tot stand en biedt een helder uitgangspunt voor de kredietbewaking. • De raming is onderhevig geweest aan een kwaliteitstoets. • De kredietaanvraag omvat tevens een raming van de jaarlijkse kosten.
Ramingen ten behoeve van kredietbewaking	<ul style="list-style-type: none"> • De budgetten worden tenminste eens per kwartaal op systematische wijze intern getoetst op toereikendheid.. De resultaten worden gerapporteerd aan de bestuurlijk opdrachtgever.. • Verschillen tussen opeenvolgende ramingen (actualisaties) worden helder toegelicht.
Processen en procesmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel. • Bevoegdheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel. • De procedures zijn beschreven en de beschrijvingen zijn actueel.
Risico-management	<ul style="list-style-type: none"> • Risico's worden periodiek op systematische wijze geïnventariseerd en geanalyseerd. • Risico's worden gekwantificeerd en gerapporteerd aan het bestuur.
Contractbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichtingen worden aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedure. • De verplichte inschakeling van SBA vindt plaats.
(Verbijzonderde) Interne controle	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de AO/IC is de functiescheiding toereikend voor een getrouwe informatie- verantwoording en rechtmatig handelen. • Interne controleplannen zijn opgesteld, actueel en worden uitgevoerd .
Beheer VAT-kosten	<ul style="list-style-type: none"> • De dienst hanteert normen voor VAT-kosten. • Medewerkers van de dienst schrijven tijd op projecten en de dienst hanteert integrale, kostendekkende uurtarieven.

4.3 Beschrijving projecten

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de drie projecten waarbij wij het financieel beheer nader hebben onderzocht. Voor respectievelijk IJtram, de Nesciobrug en het aanvoerstelsel wordt een korte beschrijving gegeven van het betreffende infrastructuurle werk. Bij de drie projecten wordt inzicht gegeven in de beschikbaar gestelde kredieten, de financiële dekking en de kostenontwikkeling in de tijd.

4.3.1 IJtram

Algemeen

De IJtram bestaat uit een tramtracé tussen het Centraal Station en het centrum van IJburg met een lengte van 8,5 km. Onderdeel van dit tracé is een anderhalve lange kilometer tunnel die al in 1997 gereed kwam: de Piet Heintunnel. De tramlijn is op 28 mei 2005 geopend.

Gelijktijdig worden een tramlus bij de passagiersterminal (IPTA) aangelegd en het project IJweg uitgevoerd. De IJweg is de projectnaam voor de verplaatsing en aanpassing van de auto-, fiets- en voetgangersroute langs het tracé van de IJtram tussen de De Ruijterkade en de Piet Heintunnel. De weg is reeds in gebruik. Door aanleg van de tramlus op het voorplein bij de Passagiersterminal Amsterdam aan de kop van de Oostelijke Handelskade wordt het centrum met de Passagiersterminal en het Muziekgebouw Amsterdam verbonden. De tramlus is ook op 28 mei 2005 in gebruik genomen.

De dienst IVV voert deze drie projecten uit en heeft voor de drie projecten één projectorganisatie opgezet. Dit onderzoek heeft betrekking op alle drie de projecten, maar gemakshalve wordt in de tekst steeds gesproken over de aanleg van de IJtram.

Kredieten

Voor de aanleg van de IJtram zijn in totaal 11 kredieten verstrekt. Daarnaast heeft de verantwoordelijk wethouder éénmaal een bedrag uit de risicoreservering aan het project-budget toegevoegd om de kosten voor de openbare verlichting te financieren. Tabel 4.2 geeft een overzicht.

Tabel 4.2 – Kredieten voor de IJtram

Datum	Krediet	Bedrag
22 januari 1997	1e voorbereidingskrediet IJtram	4,9
16 september 1998	2e voorbereidingskrediet IJtram	4,1
14 april 1999	3e voorbereidingskrediet IJtram	3,2
16 september 1998	1e uitvoeringskrediet IJtram	1,3
14 april 1999	2e uitvoeringskrediet IJtram	12,3
8 april 1998	1e voorbereidingskrediet IJweg	1,6
14 juli 1999	1e voorbereidingskrediet IPTA-lus	0,2
3 november 1999	3e uitvoeringskrediet IJtram	153,9
3 november 1999	1e uitvoeringskrediet IJweg	17,7
3 november 1999	1e uitvoeringskrediet IPTA-lus	3,6
10 januari 2001	Krediet loon- en prijsstijgingen en BTW	31,1
1 december 2003	Uit risicoreservering voor openbare verlichting*	3,6
Totaal IJtram/IJweg		237,5

Bedragen in miljoen euro's. Het overzicht is gebaseerd op gegevens uit bijlage XXII van de jaarrekening 2004 van DIVV.

*Besluit wethouder VVI.

Dekking

De kosten voor de uitvoering van het project worden voor ruim 70% gedekt vanuit subsidies. Een deel bestaat uit terug te ontvangen BTW (7%) en de gemeente neemt 22% voor eigen rekening. Tabel 4.3 geeft een overzicht van de financiële dekking van het project.

Tabel 4.3 – Dekking kosten IJtram

Dekkingsbron	Bedrag
Subsidie Ministerie van Verkeer en Waterstaat	165,2
Subsidie ROA	2,7
BTW-compensatiefonds	17,8
Gemeente	51,9
Totaal	237,6

Bedragen in miljoenen euro's. Het overzicht is gebaseerd op gegevens uit bijlage XXII van de jaarrekening 2004 van DIVV.

De eigen bijdrage van de gemeente bedraagt bijna € 52 miljoen. In de kredietbesluiten is vastgelegd dat de eigen bijdrage van de gemeente gedeeltelijk ten laste wordt gebracht van de grondexploitatie IJburg, de grondexploitatie IJ-oevers/Oostelijk Havengebied/ Zeeburgereiland en Mobiliteitsfonds. Verder is een bedrag van € 4,7 miljoen afkomstig uit de algemene middelen van de gemeente.

Kostenontwikkeling tot en met 2004

Voor het project IJtram is in totaal € 238 miljoen beschikbaar. Tabel 4.4 laat het restant-krediet per 31 december 2004 zien bij de verschillende onderscheiden kostensoorten.

Tabel 4.4 – Kostenoverzicht IJtram ultimo 2004

Kostensoorten	Budget	Uitgaven	Verplichtingen	Restant budget
Uitvoeringskosten	159,7	129,4	20,6	9,6
Communicatie	1,3	0,8	0,1	0,4
Diversen	2,3	1,8	0	0,5
Kunsttoepassing	1,3	0,9	0,1	0,3
VAT-kosten	39,7	36,8	2,4	0,5
Rente	0	1,0	0	-1,0
BTW	31	23,0	0	8,0
Onvoorzien	1,9	0	0	1,9
Indexeringen	0,4	0	0	0,4
Totaal IJtram/IJweg	237,6	193,7	23,2	20,6

Bedragen in miljoen euro's. Het overzicht is gebaseerd op gegevens uit bijlage XXII van de jaarrekening 2004 van DIVV.

Naast het restantkrediet van € 20,6 miljoen resteert voor het project IJtram ultimo 2004 nog een specifieke risicoreservering van € 4,4 miljoen.

4.3.2 Nesciobrug

Algemeen

De ontwikkeling van IJburg vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het projectbureau IJburg. OGA is financieel en administratief verantwoordelijk voor het beheer van de grondexploitaties en bijbehorende kredieten voor de ontwikkeling van IJburg. In het kader van de ontwikkeling van IJburg worden diverse infrastructurele werken uitgevoerd. Een infrastructureel werk dat onderdeel uitmaakt van een grondexploitatiebegroting wordt anders geadmistreerd dan een afzonderlijk infrastructureel project. Over afzonderlijke werken wordt niet gerapporteerd in het kader van grondexploitaties.

Ten behoeve van de Nesciobrug is binnen de grondexploitatieadministratie van OGA een "functionele deexploitatie" ingericht, een soort projectadministratie.

De Nesciobrug is een fiets- en voetgangersbrug over het Amsterdam-Rijnkanaal. De brug verbindt IJburg en het Diemerpark met het centrum en het zuidoosten van Amsterdam. De brug is op 9 juli 2005 geplaatst en ligt even ten oosten van de Amsterdamse Ringweg A10. De vaste tui-brug kreeg bij de plaatsing de naam Nesciobrug. De Nesciobrug kent een bijzonder ontwerp en is met 780 meter de langste fiets- voetgangersbrug van Nederland. De brug wordt naar verwachting begin 2006 in gebruik genomen.

Kredieten

Er worden geen afzonderlijke kredietaanvragen gedaan voor infrastructurele werken die onderdeel vormen van grondexploitaties en die worden gerealiseerd in het kader van de ontwikkeling van (grootstedelijke) gebieden. De brug maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van het Haveneiland op IJburg c.q. de daarbijbehorende grondexploitatie. Voor de ontwikkeling van het Haveneiland en de Rieteilanden samen kende de gemeenteraad twee kredieten toe. In het tweede krediet van 5 juni 2002 is een kostenraming voor de brug opgenomen. Tabel 4.5 geeft een overzicht.

Tabel 4.5 – Kredieten voor de Nesciobrug

Datum	Krediet	Totaal kredietbedrag	Waarvan voor de Nesciobrug
5 juni 2002	2e krediet ontwikkeling Haveneiland en Rieteilanden	206	10,7

Bedragen in miljoenen euro's.

In juni 2002 is voor de brug in de kredietaanvraag een grove raming opgenomen van € 10,7 miljoen. In oktober 2002 is een raming van € 16,4 miljoen beschikbaar gekomen op basis van het voorlopige ontwerp van de brug. Het projectbureau IJburg raamde in maart 2005, tijdens de uitvoering, de kosten voor de realisatie van de Nesciobrug op € 16,3 miljoen. In 2005 worden de kosten voor de Nesciobrug dus ongeveer 6 miljoen euro hoger geraamd dan bij het krediet. Het College heeft dit niet aan de gemeenteraad gemeld.

Bij een grondexploitatie hoeft het College een dergelijk verschil tussen de kredietraming en de feitelijke kostenontwikkeling van een individueel werk ook niet zonder meer aan de gemeenteraad te melden:

- a. de brug maakt namelijk onderdeel uit van het krediet voor de grondexploitatie Haveneiland/Rieteiland. Alleen over het krediet en het saldo van deze grondexploitatie moet worden gerapporteerd als het saldo van de exploitatie 'aanmerkelijk' verandert. Aanmerkelijke veranderingen zijn saldi die meer dan 10% of meer dan € 500.000,- afwijken ten opzichte van het saldo dat bestuurlijk is afgesproken in het kredietbesluit. Doordat sinds de kredietaanvraag voor de brug verschillende subsidies zijn verkregen worden ondanks de aanmerkelijk hogere raming per saldo minder kosten ten laste van de grondexploitatie gebracht;
- b. bij grondexploitatiekredieten zijn de op onderdelen geraamde bedragen niet taakstellend voor de realisatie daarvan. De werkelijke kostenontwikkeling van de Nesciobrug mag dus sterk afwijken van de component in de kredietraming.

Dekking

De kosten voor de brug worden vanuit verschillende bronnen gefinancierd. Bijna de helft van de kosten komt ten laste van de grondexploitatie voor IJburg, voor de andere helft verkreeg OGA twee subsidies. Tabel 4.6 geeft een overzicht.

Tabel 4.6 – Dekking kosten Nesciobrug

Dekkingsbron	Bedrag
Subsidie GDU	2,7
Bonroute subsidie	5,4
Grondexploitatie IJburg	5,9
Totaal	14,0

Bedragen in miljoenen euro's, bedragen ontleend aan de lente RAG 2005.

Kostenontwikkeling tot en met 2004

In 2004 zijn de voorbereidende werkzaamheden gestart voor de Nesciobrug. Zoals uit onderstaande tabel blijkt zijn er ten behoeve van de brug voor € 8,7 miljoen aan verplichtingen aangegaan die nog moeten worden afgerekend. Op 14 maart 2005 bedroeg het restantbudget voor de brug € 2,7 miljoen. Tabel 4.7 geeft een overzicht van de kosten van de Nesciobrug.

Tabel 4.7 – Kostenoverzicht Nesciobrug

Kostensoorten	Budget	Uitgaven	Verplichtingen	Restant budget
Architect	0,2	0,1	0,1	0,0
Adviseur	0,1	0,1	0,0	0,0
Onderzoek	0,5	0,3	0,1	0,1
Engineering	1,6	1,4	0,2	0,0
Leges/vergunningen	0,1	0,2	0,0	-0,1
Aannemer	10,4	2,5	8,2	-0,3
Leveranties	3,0	0,0	0,1	3,0
Totaal Nesciobrug	15,9	4,6	8,7	2,7

Bedragen in miljoen euro's. Het overzicht is gebaseerd op gegevens uit de GEPS-administratie per 14 maart 2005.

4.3.3 Aanvoerstelsel

Algemeen

In 2000 heeft de gemeenteraad zich uitgesproken voor de verplaatsing van de rioolwaterzuiveringsinstallaties in Zeeburg en Zuidoost naar een nieuw te bouwen rioolwaterzuivering in het Westelijke havengebied. In dat kader wordt in opdracht van de gemeente een nieuw aanvoerstelsel bestaande uit leidingen en gemalen gerealiseerd. De verplaatsing werd ingegeven door twee redenen. Verscherpte milieuwetgeving maakte forse investeringen nodig in de bestaande rioolwaterzuiveringen terwijl deze met het oog op de stedenbouwkundige ontwikkeling van Amsterdam inmiddels ongunstig gelegen waren. Na onderzoek in opdracht van de gemeente leek verplaatsing tegen relatief geringe extra kosten uitgevoerd te kunnen worden vergeleken met investeringen in bestaande installaties.

De beheerder van de rioolwaterzuiveringen, het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, was bereid de verplaatsing van de rioolwaterzuiveringen te betalen op voorwaarde dat deze verplaatsing kostenneutraal zou uitpakken in vergelijking met het investeren in de bestaande locaties en dat de gemeente Amsterdam eenmalig een bedrag zou overmaken aan het Hoogheemraadschap om het verschil in kosten te compenseren. Daarnaast hebben de partijen afgesproken dat de gemeente de noodzakelijke investeringen in het aanvoerstelsel voor haar rekening zou nemen.

De uitvoering van het project werd zowel door de gemeente als door het Hoogheemraadschap opgedragen aan het projectbureau A-4 van stichting DWR. Als de realisatie van het aanvoerstelsel volgens plan verloopt wordt het project eind 2005/begin 2006 afgerond.

Kredieten

Om het nieuwe aanvoerstelsel inclusief nieuwe gemalen te realiseren zijn er drie kredietbesluiten genomen met een totaalbedrag van € 128,6 miljoen. Tabel 4.8 geeft een overzicht van de kredietbesluiten.

Tabel 4.8 – Kredieten voor het aanvoerstelsel

Datum	Krediet	Bedrag
22 maart 2000	Vorbereidingskrediet	3,3
24 januari 2001	Uitvoeringskrediet leidingen ("aanleg leidingstelsel als onderdeel van het aanvoerstelsel ten behoeve van de rioolwaterzuiveringsinstallatie West")	106,1
30 januari 2002	Uitvoeringskrediet gemalen ("kredietaanvraag gemalen project A-4")	19,2
Totaal kredieten		128,6

Bedragen in miljoenen euro's. De bedragen zijn gebaseerd op de desbetreffende kredietbesluiten.

Het voorbereidingskrediet van 22 maart 2000 bevatte al een bedrag van € 2,7 miljoen voor uitvoeringskosten. Materieel bedragen de kredieten voor uitvoering daarmee € 128 miljoen. De beschikbaar gestelde kredieten zijn exclusief indexeringen voor loon- en prijsstijging. Een bedrag van € 0,9 miljoen wordt gedekt uit een bijdrage van het Hoogheemraadschap.

Dekking

Stichting DWR is met de gemeente overeengekomen dat de stichting de gemaakte kosten voor de realisatie van het aanvoerstelsel factureert aan OGA. OGA moet de kosten aan de stichting vergoeden en de dekking van de kosten verzorgen. Hiervoor heeft OGA eind 2004 in drie grondexploitaties taakstellende bedragen opgenomen als te realiseren opbrengsten. Het gaat om de medio 2005 vastgestelde grondexploitatie voor het Zeeburger-eiland en de nog vast te stellen grondexploitaties voor het Rhijnspoorplein en Overamstel. Daarnaast heeft OGA een reservering ten laste van het Vereveningsfonds gemaakt aangezien naar verwachting niet alle kosten via de grondexploitaties kunnen worden gedekt.

Kostenontwikkeling tot en met 2004

Stichting DWR maakt bij het kredietbeheer een onderscheid tussen het ontvangen krediet voor de aanleg van het aanvoerstelsel en krediet voor de gemalen. Tabel 4.9 geeft een overzicht van de kostensoorten per onderdeel.

Tabel 4.9 – Kostenoverzicht aanvoerstelsel ultimo 2004

Kostensoorten	Budget	Uitgaven	Verplichtingen	Restant budget
Proceskosten	2,8	1,9	0,1	0,8
Overig	2,1	1,3	0,4	0,4
Uitvoeringskosten leidingen	94,5	72,0	22,0	0,4
Onvoorzien leidingen	19,5	0	0	19,5
BTW-correctie	-1,0	0	0	-1,0
Indexering	-11,0	0	0	-11,0
<i>Subtotaal leidingen</i>	<i>106,9</i>	<i>75,2</i>	<i>22,5</i>	<i>9,1</i>
Gemalen algemeen	1,2	0,7	0	0,4
Uitvoeringskosten gemalen	21,7	12,1	6,3	3,4
Onvoorzien	0,3	0	0	0,3
Indexering	-2,4	0	0	-2,4
<i>Subtotaal gemalen</i>	<i>20,8</i>	<i>12,8</i>	<i>6,3</i>	<i>1,7</i>
<i>Bijdrage Hoogheemraadschap</i>	<i>0,9</i>			<i>0,9</i>
Totaal aanvoerstelsel	128,6	88,0	28,8	11,7

Bedragen in miljoenen euro's. Het overzicht is gebaseerd op de financiële bijlage bij de 4e kwartaalrapportage 2004.

4.4 Ramingen ten behoeve van kredietaanvragen

In de vorige paragraaf hebben we de onderzochte projecten kort beschreven en de beschikbaar gestelde kredieten voor de drie projecten gespecificeerd. In de kredietaanvragen zijn geraamde bedragen opgenomen.

Het krediet voor de realisatie van een infrastructureel project is voor het ambtelijk management taakstellend. Daarom is van belang dat de kredietramingen deugdelijk tot stand komen.

In deze paragraaf toetst de rekenkamer de kwaliteit van het realisatieproces van de ramingen voor de kredietaanvragen. Hierbij hanteren we de volgende normen.

- De raming omvat alle investeringskosten.
- De raming komt op systematische wijze tot stand en biedt een helder uitgangspunt voor de kredietbewaking.
- De raming is onderhevig geweest aan een kwaliteitstoets.
- De kredietaanvraag omvat tevens een raming van de jaarlijkse kosten.

Voor onze beoordeling hebben wij diverse documenten uit de projectdossiers bestudeerd en projectmedewerkers geïnterviewd. In hoofdstuk 6 rapporteren we onze bevindingen over de inhoud van de kredietaanvragen.

4.4.1 IJtram

Norm: de raming omvat alle investeringskosten.

DIVV stelt de ramingen voor de grote projecten niet zelf op. Hiervoor maakt de dienst gebruik van ingenieursbureaus bij andere gemeentelijke diensten/bedrijven (bijvoorbeeld bij het GVB en IBA) of externen. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat er achteraf meerwerk wegens onvoorziene posten ontstaan, is er specifieke aandacht voor de vraag of met alle elementen rekening is gehouden. Daarnaast werd het beleid gevoerd dat in de ramingen geen pro-memorie-posten mochten worden opgenomen. Bij het project IJtram is ook de indexering tot einde project meegenomen in de raming.

Bij de realisatie zijn nadien nog wel extra de kosten voor de aanleg van de openbare verlichting ten laste gebracht van het project. Dit volgde uit een beleidswijziging van het College van Burgemeester en Wethouders in het derde kwartaal van 2003. Sindsdien moeten de kosten van nieuw aan te leggen openbare verlichting uit grondexploitaties gedekt worden. Tot dan toe vroeg DIVV hier jaarlijks budget voor aan. Bij de IJtram bleek het niet meer mogelijk om deze kosten alsnog te dekken via de grondexploitatie. Dekking van de kosten heeft na instemming van de wethouder VVI plaatsgevonden door een deel van de risico-reservering daarvoor te bestemmen. Zo hoefde geen aanvullend krediet gevraagd te worden.

Norm: de raming komt op systematische wijze tot stand en biedt een helder uitgangspunt voor de kredietbewaking.

Het project IJtram heeft voor de ramingen vier fasen van het Plan- en besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI) doorlopen. Voor het project IJtram/IJweg zijn ten behoeve van de kredietaanvragen zowel VO- als DO-ramingen opgesteld. Het krediet is aangevraagd op basis van het definitief ontwerp. Per trajectonderdeel zijn telkens dezelfde kostensoorten onderkend. De betreffende gegevens bieden in beginsel een goede basis voor kredietbewaking.

Norm: de raming is onderhevig geweest aan een kwaliteitstoets.

Het IBA stelt alle ramingen voor het project IJtram op. Het projectbureau IJtram heeft de ramingen beoordeeld op realiteitswaarde en volledigheid.

Norm: de kredietaanvraag omvat tevens een raming van de jaarlijkse kosten.

In de kredietaanvragen voor de IJtram is aangegeven dat de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud zullen toenemen. Door onzekerheden ten aanzien van de nog aan te schaffen tramstellen en de beoogde exploitant kon er nog geen bedrag worden genoemd.

Conclusie

Voor de kredietaanvraag is op een consistente wijze geraamd. De raming biedt een basis voor bewaking van het krediet in de uitvoeringsfase. De rekenkamer merkt wel op dat in de kredietaanvraag evenwel geen rekening is gehouden met de kosten voor openbare verlichting. Bovendien ontbreekt in de kredietaanvraag een bedrag voor het budget dat jaarlijks naar verwachting benodigd zal zijn voor het beheer en onderhoud van het nieuwe tracé.

4.4.2 Nesciobrug

Norm: de raming omvat alle investeringskosten.

De gemeenteraad heeft op 5 juni 2002 een krediet van € 206 miljoen toegekend voor het Haveneiland/Rieteilanden. Dit is het enige raadsbesluit over een krediet waarin kosten voor de Nesciobrug zijn opgenomen. De kosten voor de brug werden toen geraamd op € 10,7 miljoen. Deze raming is een grove inschatting van alle kosten voor de brug. Pas later is het ontwerp van de brug uitgewerkt in een voorlopig ontwerp. Op basis van dit toegenomen inzicht zijn de totale kosten voor de uitvoering van de brug in oktober 2002 geraamd op € 16,5 miljoen.

De hogere kosten worden overigens gedekt uit subsidies, waardoor de kosten van de brug per saldo ruim binnen de raming van het oorspronkelijke krediet blijven.

Toen in 2002 het krediet werd aangevraagd waren de eisen aan de brug al redelijk ver uitgewerkt. In april 1999 sprak de Projectgroep IJburg haar voorkeur uit voor een vaste tui-brug zonder beweegbare delen schuin over het Amsterdam-Rijnkanaal. De eisen zijn verder uitgewerkt in het programma van eisen van februari 2000. Hierbij zijn onder andere aanpassingen aan het ontwerp doorgevoerd als gevolg van de eisen die Rijkswaterstaat stelde¹⁰.

In de raming voor de kredietaanvraag in 2002 is met deze nadere invulling van het project geen rekening gehouden. De directeur van het Projectbureau IJburg heeft de rekenkamer medegedeeld dat hij in de kredietaanvraag bewust verouderde gegevens hanteerde omdat hij niet vooruit wilde lopen op nog te verstrekken subsidies.

Norm: de raming is onderhevig geweest aan een kwaliteitstoets.

Het accent van het financieel beheer van het projectbureau ligt niet op het toetsen van de kredietaanvraag. In het geval van de Nesciobrug zijn de ramingen voor het voorlopige en het definitieve ontwerp en het bestek getoetst door een extern adviesbureau.

Norm: de kredietaanvraag omvat tevens een raming van de jaarlijkse kosten.

De financiële dekking van de Nesciobrug vindt plaats via de grondexploitatie IJburg. Hierdoor wordt de toekomstige begroting niet belast met kapitaalslasten. Concreet betekent dit dat met betrekking tot de Nesciobrug geen afschrijvingen en rentelasten in de exploitatie terechtkomen. Wel zal de brug in de toekomst beheers- en onderhoudskosten met zich meebrengen. Het programma van eisen van 11 februari 2000 besteedt wel aandacht aan de toekomstige beheers- en onderhoudskosten maar niet aan de financiële consequenties van die kosten. Dit is bij grondexploitatiekredieten ook niet gebruikelijk.

Conclusie

Bij de raming van de Nesciobrug in de aanvullende kredietaanvraag zijn niet alle bekende feiten en omstandigheden meegenomen. Hierdoor is voor de brug een lagere raming in het

aanvullende krediet opgenomen dan op grond van alle op dat moment bekende feiten en omstandigheden zou kunnen.

De ramingen van de Nesciobrug zijn getoetst door een extern bureau.

4.4.3 Aanvoerstelsel

Norm: de raming omvat alle investeringskosten.

De ramingsystematiek is dezelfde geweest als de DWR-brede systematiek. Daarom is er eenduidigheid over de begrippen. In de drie kredietbesluiten waren zowel de voorbereidings- als uitvoeringskosten voor de aanleg van de omleiding en de boostergemalen investeringskosten meegenomen. Er is nog geen krediet verleend voor loon- en prijsstijgingen gedurende de realisatie.

Norm: de raming komt op systematische wijze tot stand en biedt een helder uitgangspunt voor de kredietbewaking.

Voor het wenstracé is op basis van interne DWR-normen een gedetailleerde kostenraming gemaakt op basis waarvan kredietbewaking heeft plaatsgevonden.

Norm: de raming is onderhevig geweest aan een kwaliteitstoets.

DWR heeft op de interne raming van de omleiding een second en een third opinion laten uitvoeren. Hierbij is gebleken dat de omvang van de kosten sterk afhankelijk zijn van de gekozen technologische oplossing bij de realisatie. Één raming kwam lager uit en een raming kwam hoger uit dan die van DWR.

Norm: de kredietaanvraag omvat tevens een raming van de jaarlijkse kosten.

De kredietraming vermeldt dat het nieuwe rioleringsstelsel een uitbreiding betekent van de rioleringszorg van Amsterdam. De hieraan verbonden kosten worden op jaarbasis geraamd op € 1,13 miljoen.

Conclusie

De rekenkamer heeft vastgesteld dat voor de kredietaanvraag van het aanvoerstelsel gedetailleerde ramingen zijn opgesteld. Ook is de realiteitswaarde van het aangevraagde krediet getoetst via een second en third opinion. De gedetailleerde ramingen bieden een goede basis om het krediet te bewaken in de uitvoeringsfase.

De gemeente Amsterdam is met het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht is overeengekomen dat de gemeente eenmalig een afkoopsom betaalt van € 10,4 miljoen (prijsspeil 2001), opdat het Hoogheemraadschap haar aandeel in het project budgetneutraal zou kunnen realiseren. Voor de loon- en prijsontwikkeling tijdens de realisatiefase moet nog een aanvullend kredietbesluit worden genomen.

4.5 Ramingen ten behoeve van de kredietbewaking

In de vorige paragraaf hebben wij onze bevindingen ten aanzien van de ramingen ten behoeve van de kredietaanvragen verwoord. In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen ten aanzien van de tijdens de realisatiefase intern opgestelde ramingen.

Het tussentijds opstellen van kostenramingen is een belangrijk instrument om het krediet te bewaken. Door de nog te verwachten kosten te relateren aan het nog beschikbare restantkrediet kunnen kredietoverschrijdingen tijdig worden gesignaleerd. Dit biedt de mogelijkheid om het project bij te sturen.

Bij de beoordeling van het toegepaste systeem van tussentijdse kostenramingen hebben we de volgende normen gehanteerd.

- De toereikendheid van de budgetten wordt tenminste eens per kwartaal op systematische wijze intern getoetst. De resultaten worden gerapporteerd aan de bestuurlijk opdrachtgever.
- Verschillen tussen opeenvolgende ramingen (actualisaties) worden helder toegelicht.

4.5.1 IJtram

Norm: tenminste eens per kwartaal wordt op systematische wijze de toereikendheid van de budgetten intern getoetst. De resultaten worden gerapporteerd aan de bestuurlijk opdrachtgever.

Het projectbureau IJtram rapporteert via openbare kwartaalrapportages. Hierbij meldt het bureau of de beschikbaar gestelde budgetten naar verwachting toereikend zullen zijn. Deze rapportages geven geen inzicht in de post projectonvoorzien. Dit is een bewuste keuze van het projectbureau omdat vermelding volgens het bureau aannemers inzicht biedt in de financiële ruimte die binnen de contracten aanwezig is.

In de vertrouwelijke jaarlijkse financiële tussenrapportages wordt het College van Burgemeester en Wethouders wel geïnformeerd over de post onvoorzien. De gemeenteraad ontvangt een uitsnede van deze rapportages, waarbij wordt aangegeven dat het vertrouwelijke stuk door de raadsleden bij DIVV kan worden ingezien.

Naast de kwartaalrapportages en de jaarlijkse financiële tussenrapportages wordt het project in de jaarrekening van DIVV in de bijlage over projecten van meer dan €25 miljoen toegelicht. Deze bijlage vermeldt de exacte omvang van de post projectonvoorzien niet.

Norm: verschillen tussen opeenvolgende ramingen (actualisaties) worden helder toegelicht.

Ten opzichte van de kredietaanvraag zijn er in de uitvoeringsfase een aantal wijzigingen doorgevoerd bij het project IJtram/IJweg:

1. Er is afgeweken van het Plan van Eisen door in plaats van voor een groene baan te kiezen voor een brede blokhaag. Deze wijziging is ingegeven door de hogere wettelijke eisen die gesteld worden aan de trambanen als ze worden opgewaardeerd tot metro/sneltram (S49 rail in plaats van groefrail), waardoor de kosten van een groene baan 3 keer hoger uit zouden vallen dan vergelijkbaar bij tramrail.
2. De stalling van de trams op Zeeburg is anders uitgevoerd. Bij aanvang van het project werd hier een complete remise gedacht. Nadien bleek dat de rioolwaterzuivering verplaatst zou gaan worden en dat Zeebrug herontwikkeld wordt. In het programma van eisen is hier geen rekening mee gehouden. Vervolgens is besloten tot een tijdelijke remise. De financiële consequenties (€ 3 miljoen euro) zijn verwerkt in de grondexploitatie van Zeeburg.
3. De extra tunnelveiligheidseisen waarin het kredietbesluit niet in voorzag. De kosten voor dit onderdeel van het project zijn van € 6 miljoen naar € 13 miljoen opgelopen. De kostenstijging is gedekt uit de post projectonvoorzien. Dit is feitelijk geen wijziging van het PvE maar een aanvulling ingegeven door zich vernieuwende inzichten als gevolg van enkele grote ongelukken in tunnels elders in Europa.

De financiële tussenrapportages geven voor de verschillende kostensoorten (grondverwerving, saneringen, veiligheid, kunstwerken, grondwerken) een verklaring van de budgetaanpassingen.

Conclusie

Ten behoeve van de IJtram wordt berekend of naar verwachting de toegekende budgetten toereikend zijn voor de afronding van het project. Over de bevindingen wordt systematisch gerapporteerd aan de bestuurlijke opdrachtgever, waarbij ook de verschillen ten opzichte van de eerdere ramingen worden toegelicht. De post onvoorzien wordt echter alleen in de jaarlijkse vertrouwelijke financiële tussenrapportages toegelicht.

4.5.2 Nesciobrug

Norm: ten minste eens per kwartaal wordt op systematische wijze de toereikendheid van de budgetten intern getoetst. De resultaten worden gerapporteerd aan de bestuurlijk opdrachtgever.

Specifieke bestuurlijke rapportages over de toereikendheid van het budget voor de Nesciobrug zijn er niet. De brug vormt een onderdeel van IJburg. Over IJburg wordt onder meer gerapporteerd via:

- a. Het 'Resultaat actieve grondexploitatie' (RAG) van OGA. De rapportage richt zich op de toereikendheid van grondexploitatiekredieten en de veranderingen van de bestuurlijk afgesproken saldi van deze grondexploitaties. Het RAG verschijnt twee maal per jaar.
- b. Via het zogenaamde 'financieel sturingsinstrument' van het projectbureau IJburg. Deze halfjaarlijkse rapportages aan het College gaan over de voortgang en de financiën van de verschillende (deel)projecten.
- c. Het in 2002 en 2004 aan de gemeenteraad gezonden '(financieel) perspectief IJburg' van het projectbureau IJburg. Deze rapportage bevat voor de gemeenteraad informatie over de ontwikkeling van IJburg.

In geen van bovengenoemde rapportages wordt de kostenontwikkeling van de Nesciobrug expliciet beschreven.

Norm: verschillen tussen opeenvolgende ramingen (actualisaties) worden helder toegelicht.

Voor de brug zijn intern tussentijdse ramingen opgesteld, waarbij het verschil tussen de opeenvolgende ramingen summier naar oorzaak wordt verklaard.

Conclusie

De rekenkamer constateert dat er gedurende het jaar op verschillende momenten bestuurlijke rapportages verschijnen over de kostenontwikkeling op het niveau van de grondexploitaties op IJburg. De Nesciobrug vormt een onderdeel van één van deze grondexploitaties. De rapportages gaan niet expliciet in op de kostenontwikkeling van de Nesciobrug. Specifieke bestuurlijke rapportages over de financiële ontwikkeling van de brug zijn er niet.

4.5.3 Aanvoerstelsel

Norm: tenminste eens per kwartaal wordt op systematische wijze de toereikendheid van de budgetten intern getoetst. De resultaten worden gerapporteerd aan de bestuurlijk opdrachtgever.

Het projectbureau kent een procedure voor het toetsen van de toereikendheid van de budgetten. Binnen het projectbureau A-4 maken projectleiders ieder kwartaal een inschatting van de kostenontwikkeling per deelfase. Pas nadat de projectdirecteur de voorstellen tot aanpassing van het budget heeft gefatteeerd past de projectcontroller de prognosebedragen in de budgetadministratie aan. Het projectbureau rapporteert per kwartaal aan de wethouder SOW over de toereikendheid van het budget en de voortgang van het project (vanaf 2005 eens in de 4 maanden, via een triaalprojectrapportage). Aan de hand van de 1e triaalrapportage 2005 heeft de rekenkamer geconstateerd dat er een bijstelling voor de benodigde budgetten heeft plaatsgevonden van ruim € 7 miljoen.

De relatief grote bijstelling van de benodigde budgetten in de triaalrapportage duidt er volgens de rekenkamer op dat de procedure om de kosten zo goed mogelijk te beheersen niet goed heeft gefunctioneerd. De triaalrapportage laat zien dat er nog een restantpost voor onvoorzien beschikbaar is van slechts € 250.000,-.

Voor de volledigheid merken wij hierbij op dat bij het opstellen van de triaalrapportage de technische problemen bij het leggen van de rioolbuis onder het IJ nog niet bekend waren. Hierdoor kunnen nog aanzienlijke meerkosten ontstaan. Indien de meerkosten niet verhaald kunnen worden op de aannemer of de verzekering, wordt het beschikbare krediet overschreden.

Norm: Verschillen tussen opeenvolgende ramingen (actualisaties) worden helder toegelicht.

In een vertrouwelijke rapportage is een tabel opgenomen waarin onder meer het te verwachten eindresultaat (prognose) wordt vermeld. Verder is een tabel opgenomen waarin de wijzigingen in de post onvoorzien ten opzichte van de vorige rapportage cijfermatig gepresenteerd worden. De tabellen zijn niet eenvoudig te doorgronden. De toelichting in de vertrouwelijke rapportage is summier.

Conclusie

Ten behoeve van de toereikendheid van het budget is er een procedure aanwezig om per kwartaal de toereikendheid van het budget vast te stellen.

Over de resultaten wordt via een vertrouwelijke rapportage gerapporteerd aan de wethouder SOW. De rapportage geeft met een tabel inzicht in de aanpassingen van de benodigde budgetten en de nog beschikbare ruimte in de post onvoorzien. De betreffende informatie is voor niet ingewijden evenwel naar het oordeel van de rekenkamer niet eenvoudig te begrijpen.

Verder is de rekenkamer van oordeel dat de procedure om periodiek de toereikendheid van de budgetten vast te stellen in 2004 niet goed gefunctioneerd heeft aangezien bij de 1e triaalrapportage een aanzienlijke bijstelling van de benodigde budgetten heeft plaatsgevonden. De rekenkamer sluit niet uit dat de door de raad gevoteerde kredieten niet toereikend blijken te zijn, gelet op de technische problemen die zich recent hebben voorgedaan bij de aanleg van de rioolleiding onder het IJ.

4.6 Processen en procesmanagement

Deze paragraaf gaat in op de processen en het procesmanagement rond de drie onderzochte projecten. De drie projecten worden alle gerealiseerd door een projectorganisatie. Aan de hand van enkele normen toetsen we of de projectorganisaties en de drie bijbehorende diensten en stichting het procesmanagement op orde hebben. Zo moet de structuur van de projectorganisatie duidelijk en herkenbaar zijn. De verdeling van taken en bevoegdheden over medewerkers moet helder zijn. De administratieve organisatie en interne controle

(AO/IC) moet zijn beschreven en actueel zijn, zodat medewerkers weten welke procedures gevolgd moeten worden. Naast een goede structuur en heldere procedures en verantwoordelijkheidsverdelingen is een goed projectbeheer afhankelijk van de professionaliteit, de integriteit, betrokkenheid, de ervaring en de besluitvaardigheid van de medewerkers van het betreffende project. Bij dit onderzoek heeft de rekenkamer zich echter gericht op het gehanteerde instrumentarium.

De rekenkamer heeft de drie projecten getoetst aan de volgende drie normen:

1. Taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel.
2. Bevoegdheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel.
3. De procedures zijn beschreven en de beschrijvingen zijn actueel.

4.6.1 IJtram

Norm: taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

Taken en verantwoordelijkheden zijn alle DIVV-breed beschreven in onder meer het Plan- en besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI) en de beschrijvingen van de bedrijfskritische processen DIVV. De taken en verantwoordelijkheden liggen vast in de procedurebeschrijvingen en in de beschreven AO/IC per proces.

Norm: bevoegdheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

De bevoegdheden van medewerkers van DIVV zijn vastgelegd in het mandaat- en tekeningsbevoegdhedenregister. Het register is beschikbaar op intranet. Medewerkers van de hoofdafdeling Planning & Control actualiseren en toetsen de naleving van de mandaat-besluiten.

Voor ondermandatering beschikt DIVV over een interne procedure (en een daarbij behorend formulier) voor tijdelijk ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging.

Norm: de procedures zijn beschreven en de beschrijvingen zijn actueel.

Het procesmanagement binnen DIVV is onder andere beschreven in het Plan en besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI). Het huidige PBI stamt uit januari 2005. Het PBI bevat een gestandaardiseerde plan- en besluitvormingsprocedure voor de infrastructurele projecten van DIVV. Het PBI beschrijft de werkwijze bij projecten van de planfase tot realisatiefase. De beschreven procedures en voorschriften zijn afgesproken tussen DIVV en het gemeentebestuur van Amsterdam.

Het PBI functioneert echter niet als AO/IC voor het beheer van de projecten. Het PBI geeft nog geen concrete uitwerkingen van financiële normen, procedures en richtlijnen. Hieraan wordt gewerkt en naar verwachting zal nog in 2005 de financiële paragraaf van het PBI worden ingevuld.

Naast het PBI kent DIVV procesbeschrijvingen voor de kritische bedrijfsprocessen. Deze bedrijfskritische procesbeschrijvingen hebben onder meer betrekking op de inkoop, c.q. aanbestedingen van DIVV.

Een van de uitgangspunten voor de bedrijfvoering van DIVV is integraal management. De managers van de hoofdafdelingen zijn verantwoordelijk voor de eigen bedrijfvoering.

De hoofdafdeling Projecten, waaronder het project IJtram/IJweg valt, kent in aanvulling op en binnen de kaders van de centrale bedrijfskritische processen ook eigen uitwerkingen van de administratieve organisatie. Zo beschikt de afdeling over een eigen financieel kwaliteits-handboek.

Conclusie

DIVV en de projectorganisatie IJtram voldoen op de meeste punten aan de normen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn beschreven en de beschrijvingen zijn actueel. De procedures zijn ten minste op hoofdlijnen beschreven en zijn eveneens actueel. Kanttekening is dat de financiële normen, procedures en richtlijnen die voortvloeien uit het PBI nog niet zijn geoperationaliseerd.

4.6.2 Nesciobrug

Norm: taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

Een beschrijving van procedures is te vinden in verschillende soorten documenten. De Nesciobrug is een onderdeel van de grondexploitatie Haveneiland en Rieteilanden.

OGA heeft de functies binnen de dienst beschreven in functiebeschrijvingen. Deze omschrijvingen zijn ook van toepassing op projectbureau IJburg. Het projectbureau heeft zelf specifieke taken en verantwoordelijkheden omschreven in het handboek uitvoeringsprocedures project IJburg. De omschrijvingen gelden echter met name op het niveau van bedrijven, zoals het Grondbedrijf, Ingenieursbureau, dienst Ruimtelijke Ordening, en onvoldoende op het niveau van medewerkers.

Norm: bevoegdheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

De bevoegdheden van medewerkers zijn binnen de projectorganisatie vastgelegd in de handtekeningen- en parafenlijst en in de ondervolmacht en -machtigingen.

Norm: de procedures zijn beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

Het Plaberum beschrijft voor de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen de in beginsel te doorlopen stappen en de daaraan gekoppelde bestuurlijke besluitvorming. Het stappenschema in het Plaberum is niet dwingend.

Binnen OGA zijn de aanbestedings- en inkoopprocedures in 2005 geactualiseerd. De overige AO/IC-beschrijvingen dateren van halverwege de jaren negentig. OGA werkt aan een actualisering van deze beschrijvingen. In de bedrijfsvoeringsparagraaf 2004 meldt OGA hierover dat de dienst de uitvoering van het 'plan van aanpak beschrijving risicovolle processen' voor 2004 slechts gedeeltelijk heeft verwezenlijkt.

Projectbureau IJburg hanteert het 'handboek uitvoeringsprocedures project IJburg'. De manager Uitvoering heeft het handboek in overeenstemming met de kerngroep Uitvoering in augustus 2002 vastgesteld.

Het handboek legt vast met welke processen producten tot stand komen en wie verantwoordelijk zijn voor producten. Het handboek bevat een afzonderlijk hoofdstuk voor de realisatie van bruggen. Het handboek is voor de realisatie van Nesciobrug niet op alle punten nageleefd. Zo ontbreekt een toezichtplan dat door de kerngroep Uitvoering is goedgekeurd.

Conclusie

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn OGA-breed beschreven. De aanbestedings- en inkoopprocedures zijn in 2005 geactualiseerd. Aan de actualisering van de overige procedures wordt gewerkt.

Een tweede kanttekening is dat projectbureau IJburg een aantal specifieke taken en verantwoordelijkheden alleen op bedrijfsniveau heeft vastgelegd.

Bij de realisatie van de Nesciobrug heeft het projectbureau het Handboek uitvoeringsprocedures niet volledig nageleefd.

4.6.3 Aanvoerstelsel

Norm: taken en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

Het AO/ CODA handboek van stichting DWR legt per proces vast wie verantwoordelijk is voor een handeling. De toewijzing van een taak is soms niet gekoppeld aan een functie maar aan een rol, zoals besteller of administratie uitvoerende sector. Projectbureau A-4 heeft een aantal specifieke procedures beschreven maar is niet consequent in de beschrijving van taken en verantwoordelijkheden. In enkele gevallen wordt de achternaam van een specifieke functionaris genoemd, terwijl in andere gevallen afdelingsnamen of organisatie-eenheden worden genoemd.

Norm: bevoegdheden zijn helder beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

Door middel van het mandaatbesluit d.d. 23 juni 2000 heeft de directeur afvalwater van de DWR zijn bevoegdheden gemandateerd aan de projectdirecteur A-4. Deze heeft op zijn beurt op 27 juni 2000 alle bevoegdheden ondergemandateerd aan de plaatsvervangend projectdirecteur. De (plaatsvervangend) projectdirecteur kan binnen de DWR-brede kaders nadere regels stellen. Verder is hij bevoegd tot ondermandateren.

Norm: de procedures zijn beschreven en de beschrijvingen zijn actueel

De stichting DWR heeft de bedrijfsbrede processen op concernniveau beschreven in het AO/CODA handboek. De directeur van de stichting heeft het handboek op 23 juli 2004 vastgesteld.

De AO van stichting DWR geldt ook voor project A-4. Binnen deze kaders kent het projectbureau een aantal specifieke processen en een projectspecifieke AO, waaronder een regeling tekeningsbevoegdheid/mandatering, opdrachtverlening, facturering en meerwerk.

Conclusie

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn DWR-breed beschreven en de beschrijvingen zijn actueel. Projectbureau A-4 heeft een aantal specifieke taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. In deze beschrijvingen worden afwisselend achternamen en functiebenamingen gebruikt.

4.7 Risicomanagement

Een risicoanalyse geeft voorafgaand aan een project inzicht in de haalbaarheid en in de risico's die het project met zich meebrengt. Tijdens de uitvoering van een project zorgen periodieke risicoanalyses ervoor dat risico's tijdig worden onderkend en beheersmaatregelen kunnen worden genomen. Het College van B&W heeft op 5 juli 2005 uitvoeringsregels vastgesteld voor begroting- en kredietbeheer. Deze regels bepalen onder andere dat in het

kredietvoorstel voor investeringsprojecten een risicoanalyse opgenomen moet zijn. De risicoanalyse moet ingaan op de risico's die met de uitvoering van het project samenhangen. Verder moet het kredietvoorstel laten zien welke beheersmaatregelen worden getroffen. Ten slotte moet het kredietvoorstel een inschatting geven van de financiële consequenties van risico's zodat de gemeenteraad eventueel een financiële voorziening kan vormen.

De eis om expliciet in de kredietaanvraag een risicoanalyse op te nemen was nog niet van toepassing op het moment dat de kredietaanvragen voor de drie onderzochte projecten werden gedaan. Gelet op het feit dat de door ons onderzochte projecten al in de uitvoeringsfase verkeren hebben wij het risicomangement in de uitvoeringsfase onderzocht. Hierbij hebben wij met name gelet op het onderkennen en bewaken van de risico's die kunnen leiden tot kredietoverschrijdingen. Bij ons onderzoek hebben wij de volgende normen gehanteerd:

1. Risico's worden periodiek op een systematische wijze geïnventariseerd en geanalyseerd.
2. Risico's worden gekwantificeerd en gerapporteerd aan het bestuur.

4.7.1 IJtram

Norm: risico's worden periodiek op een systematische wijze geïnventariseerd en geanalyseerd

Bij het project IJtram is ten behoeve van het risicomangement de Risman-methode gebruikt. Deze methode wordt ook door het Rijk gebruikt bij grote infrastructurele projecten. Jaarlijks wordt een grote externe risicoanalysesessie gehouden. Aan deze sessie nemen intern en extern betrokken medewerkers deel. De bijeenkomst vindt plaats onder leiding van een extern bureau die de verkregen informatie verder uitwerkt in een verslag.

Daarnaast vindt ieder kwartaal een interne risicosessie plaats. De projectorganisatie legt de ontwikkeling van de risico's vast in een risicodossier. Daarnaast maakt zij verslagen van de bouwvergaderingen. De risicoanalyse vormt de basis voor de te treffen beheersmaatregelen.

Norm: risico's worden gekwantificeerd en gerapporteerd aan het bestuur.

Onderdeel van de Risman-methode is dat het risicoprofiel gekwantificeerd wordt door de risicokans te vermenigvuldigen met de omvang van het gevolg van het risico. Projectbureau IJtram heeft zo meerdere malen een risicoprofiel opgesteld. Daarbij gold als uitgangspunt dat alle risico's die een kans van 70% of hoger hadden om zich voor te doen in de budgetten zijn meegenomen als kosten. Van alle andere risico's is de helft gedekt met een risicoreservering in de begroting. Voor het project IJtram is in de begroting oorspronkelijk een risicoreservering opgenomen van € 23,1 miljoen. Alleen de gemeenteraad en het College kunnen de risicoreservering aanwenden.

DIVV presenteert de uitkomst van de jaarlijkse risicoanalyse aan de wethouder. Daarnaast maken de resultaten van de risicoanalyses onderdeel uit van de voortgangs- en kwartaalrapportages IJtram. Tabel 4.10 geeft een overzicht van de risicodekking en de risico-inschatting zoals gerapporteerd in de financiële tussenrapportages IJtram.

Tabel 4.10 – Risico's en dekking IJtram

Financiële tussenrapportage nr.	1	2	3	4	5	6	7
Dekking risico's	22,2	22,2	22,2	22,2	7,2	7,2	3,6
Risico's	13,5	18,3	12,0	5,1	3,7	2,2	2,8

Bedragen in miljoenen euro's

Als toelichting bij deze tabel merken wij op:

- a. Bij de 5e financiële tussenrapportage is de risicoreservering voor de IJtram verlaagd met € 15 miljoen (van € 22,2 miljoen naar € 7,2 miljoen), na een besluit van de gemeenteraad. Het bedrag van € 15 miljoen is benut om een risicovoorziening te vormen voor het project IJsei.
- b. In de 7e financiële tussenrapportage is € 3,5 miljoen gebruikt voor de financiering van de openbare verlichting. Op voorstel van DIVV heeft de wethouder VVI hiermee op 1 december 2003 ingestemd.
- c. Vanwege een misverstand is het voor dekking beschikbare bedrag (risicoreservering) steeds € 0,9 miljoen te laag weergegeven in de financiële voortgangrapportages. De beschikbare risicoreservering in de gemeenterekening 2004 bedraagt € 4,4 miljoen in plaats van € 3,6 miljoen.

Conclusie

Het projectbureau IJtram inventariseert periodiek op een systematische wijze de risico's. Het bureau kwantificeert de financiële risico's en rapporteert daarover via de financiële tussenrapportages.

4.7.2 Nesciobrug

Norm: risico's worden periodiek op een systematische wijze geïnventariseerd en geanalyseerd.

Project IJburg voert geen structurele risicoanalyses uit bij infrastructurele werken. Bij de Nesciobrug is in de praktijk wel aan risicomangement gedaan. Het risicomangement van project Nesciobrug komt in diverse documenten voor. In het dossier van de Nesciobrug hebben wij onder meer een interne notitie van 10 september 2003 aangetroffen waarin risico's worden onderkend en scenario's worden afgewogen. Verder kan worden opgemerkt dat het projectbureau, mede naar aanleiding van het onderzoek naar de winst van de Ennaeus-brug, de directievoering op kunstwerken heeft versterkt. Dit moet er onder meer toe leiden dat risico's eerder worden gesignaleerd en dat tijdig maatregelen getroffen kunnen worden. Een systematische periodieke risico-analyse hebben we evenwel niet aangetroffen.

Norm: risico's worden gekwantificeerd en gerapporteerd aan het bestuur.

Het voorgeschreven risicoanalysepakket Grosim, waarbij risico's worden gekwantificeerd is specifiek ontwikkeld voor grondexploitatie. Dit pakket is niet bedoeld voor het uitvoeren van risicoanalyses van infrastructurele werken. Bij de voor de Nesciobrug uitgevoerde interne risicoanalyses is een zichtbare kwantificering van risico's achterwege gebleven. Risico's worden intern aan het management gerapporteerd. Via het financieel perspectief is de raad ook geïnformeerd over de risico's rond IJburg. Risico's op het niveau van en over Nesciobrug waaronder de stijging van de staalprijzen en de uitloop van de planning als gevolg van niet voorziene bodemsanering zijn daarin niet vermeld.

Conclusie

Voor de Nesciobrug zijn de financiële risico's niet periodiek op een systematische wijze geïnventariseerd en geanalyseerd. Wel is er sprake van een situationeel gebonden risico-analyse waarbij op deelaspecten risico's worden afgewogen. Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat OGA een risicoanalysepakket heeft aangeschaft om de risico's van grondexploitatie systematisch te inventariseren en de financiële consequenties daarvan door te rekenen. Het risicoanalysepakket is niet ontwikkeld voor het analyseren en kwantificeren van risico's van infrastructurele werken, zoals de Nesciobrug.

4.7.3 Aanvoerstelsel

Norm: risico's worden periodiek op een systematische wijze geïnventariseerd en geanalyseerd.

Stichting DWR kent geen voorgeschreven systematiek voor risicomanagement. In totaal zijn voor project A-4 vier risicoanalyses uitgevoerd. Berenschot heeft in 1999 de eerste risicoanalyse uitgevoerd. Twijnstra Gudde heeft in 2001, 2003 en 2004 risicoanalyses uitgevoerd, gebaseerd op de Risman-methode. De risicoanalyses waren gericht op het inventariseren van mogelijke bedreigingen voor de tijdige realisatie van het project. Het gehele project moet uiterlijk 31 december 2005 gereed zijn vanwege een overeenkomst tussen de gemeente Amsterdam en het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en het verlopen van de milieuvergunningen.

Alleen bij de risicoanalyse van 2001 is specifiek onderzoek gedaan naar het deelproject aanvoerstelsel. De risicoanalyses brengen de risico's kwalitatief in kaart. Een inschatting van concrete kansen en gevolgen in geld en tijd ontbreekt in de rapportages. Voor de "geprioriteerde risico's" zijn de beheersmaatregelen in kaart gebracht. In het 4e kwartaal 2004 heeft de projectorganisatie tijdens een aantal bijeenkomsten stilgestaan bij de risico's die er nog gelopen worden bij de rioolwaterzuivering, het leidingenwerk en de boosters. Op basis hiervan zijn een aantal aanvullende maatregelen genomen.

Ook bij het afsluiten van de Construction All Risk-verzekering (CAR) heeft de projectorganisatie risico's geanalyseerd. In het CAR-formulier zijn voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van schade aan omgeving en belendingen beschreven. Daarnaast wordt incidenteel bij bijzondere projectonderdelen, zoals boringen, een externe deskundige geraadpleegd voor de risicoanalyse. Zo heeft een adviesbureau dit jaar geadviseerd over funderingsproblemen bij belendingen tijdens de uitvoering van rioleringsprojecten. Het gaat daarbij met name om tijdige signalering van risico's, het nemen van preventieve maatregelen en het voorkomen van schade. De daadwerkelijke implementatie van het advies als onderdeel van de werkwijze moet nog plaatsvinden.

Norm: risico's worden gekwantificeerd en gerapporteerd aan het bestuur.

De Risman-methode die Twijnstra Gudde hanteert, biedt de mogelijkheid risico's en het risicoprofiel te kwantificeren. Van deze mogelijkheid heeft projectbureau A-4 geen gebruik gemaakt. De uitgevoerde risicoanalyse was vooral kwalitatief en was met name gericht op de gevolgen voor de planning.

De passages in de rapportages aan het bestuur zijn vooral procedureel van aard. Zo staat in de bestuursrapportage vierde kwartaalrapportage 2004 op pagina 7 de volgende passage: "In het 4e kwartaal is tijdens een aantal bijeenkomsten stilgestaan bij de risico's die er nog gelopen worden bij RWZI, leidingwerk en boosters. Op basis hiervan is een aantal aanvullende maatregelen genomen."

Conclusie

Projectbureau A-4 heeft geen procedure voor periodieke, systematische inventarisatie en analyse van risico's. Afhankelijk van de situatie vindt een risicoanalyse plaats. Verder heeft het projectbureau ten behoeve van het afsluiten van de CAR-verzekering risico's geïnventariseerd waarbij tevens melding is gemaakt van voorzorgsmaatregelen.

De financiële risico's van het project omleiding aanvoerstelsel zijn niet gekwantificeerd. Over de uitkomsten van de risicoanalyses wordt slechts in procedurele zin melding gemaakt in de kwartaalrapportages aan het bestuur.

4.8 Contractbeheer

De uitgangspunten voor het contractbeheer (het afsluiten en bewaken van contracten) binnen gemeente Amsterdam steunen ten minste op twee principes.

- a. De gemeente Amsterdam heeft een gemeentebreed aanbestedingsbeleid geformuleerd en voorgeschreven. Dit omvat regels die beogen dat projecten rechtmatig worden gerealiseerd tegen de economische voordeligste aanbidding. In dit kader is onder andere de inschakeling van SBA (bureau Sreenings- en Bewakingsaanpak Amsterdam) voorgeschreven. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in de gemeentelijke nota inkoop en aanbesteding¹¹.
- b. Daarnaast is het – gegeven het algemeen mandaatbesluit – aan de gemeentelijke organisatieonderdelen en de projectmanagers om voor hun projecten een optimaal contractbeheer na te streven. Zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de aanbestedingsstrategie en het beheer van de contracten tijdens de uitvoering.

Bij het opstellen van een aanbestedingsstrategie spelen diverse aspecten een rol. Te denken valt aan zaken als de verdeling van risico's tussen opdrachtgever en -nemer, het effect van de aanbestedingen op de omvang van de kosten voor administratie en toezicht, de beheersbaarheid van de kwaliteit en de kosten van het project. In dit kader is een adequate procedure voor meer- en minderwerk van belang. Meer- en minderwerk heeft bij het publiek een negatieve bijklank maar duidt niet altijd op gebrekkige beheersing. De hoeveelheid meer- en minderwerk staat in relatie tot bijvoorbeeld het verdelen van de risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hoe meer risico wordt gelegd bij de opdrachtnemer, hoe hoger de "risicopremie" zal zijn en daarmee het inschrijfbedrag. Andere oorzaken van meer- en minderwerk kunnen zijn:

- a. De opdrachtgever laat bepaalde posten bewust buiten het bestek omdat de uitwerking van een aspect van een werk nog onvoldoende concreet is bij de start van de aanbesteding. Tijdens de realisatie van het werk kan de opdrachtgever het aspect concretiseren en in opdracht geven.
- b. De verrekenbare hoeveelheid is tijdens het opmaken van het bestek nog onvoldoende duidelijk.
- c. Tijdens de uitvoering van het werk blijkt dat voor niet verrekenbare hoeveelheidscomponenten een overschrijding noodzakelijk is van meer dan 10%, waarbij de opdrachtgever dit alsnog moet vergoeden.
- d. Het bestek is onvoldoende concreet en bevat onjuistheden. Aannemers sporen tijdens de aanbesteding deze onjuistheden op, schrijven lager in op het werk om dit vervolgens te compenseren met meerwerk.
- e. Overige onvoorziene omstandigheden, waaronder vertragingen.

Dat de kosten van meer- en minderwerk kunnen oplopen blijkt uit onder meer de jaarrekening van OGA 2004. Op basis van nacalculatie van een beperkt aantal eindafrekeningen wordt gesteld dat er 20% reservering benodigd is voor meerwerk. De hoofdafdeling Planning & Control van DIVV heeft eind 2002 gerapporteerd over meer- en minderwerk bij aanbestedingen van onder meer de hoofdafdeling Projecten (waar het project IJtram onder valt). Voor de hoofdafdeling Projecten was het gemiddelde percentage meerwerk circa 10%.

In opdracht van de rekeningencommissie heeft de ACAM in 2004 een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij een aantal gemeentelijke diensten, waaronder DIVV en OGA. Het betrof een kwalitatief onderzoek dat niet gericht was op de vraag of in alle toepasselijke gevallen de aanbestedingsregels daadwerkelijk werden nageleefd. Verder besteedt ACAM bij DIVV en OGA bij de controle van de jaarrekening aandacht aan de rechtmatige toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In ons onderzoek benutten wij vanuit het oogpunt van 'single audit' zoveel mogelijk de bevindingen van de ACAM.

ACAM heeft stichting DWR niet bij het onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen betrokken omdat dit een rechtspersoon buiten de gemeente is. Bij de jaarrekeningcontrole van stichting DWR geeft ACAM geen expliciet rechtmatigheidsoordeel, aangezien de stichting geen gemeentelijke dienst betreft (zie ook hoofdstuk 5). De rekenkamer heeft daarom bij stichting DWR aanvullend onderzoek gedaan naar de opzet en functioneren van het contractbeheer bij projectbureau A-4. We hebben daartoe zeven projectdossiers van het aanvoerstelsel beoordeeld.

Voor het beoordelen van het contractbeheer zijn de volgende normen gehanteerd:

1. Verplichtingen worden aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedures.
2. De voorgeschreven inschakeling van SBA vindt plaats.

4.8.1 IJtram

Norm: verplichtingen worden aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedures.

DIVV heeft de gemeentelijke nota inkoop en aanbesteding verder uitgewerkt in de bedrijfskritische AO-procedures voor inkoop en aanbesteding.

ACAM heeft de aanbestedingen van twee deelprojecten van de IJtram/IJweg in 2004 onderzocht, te weten:

1. de aanleg van de bovenbouw en bovenleiding van de IJtram (BaBo);
2. het plaatsen van de communicatie-installatie in de Piet Heintunnel.

ACAM heeft ten aanzien van het aanbestedingsproces zeven aspecten beoordeeld.

De conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- **Adequate beschrijving van de aanbestedingsprocedure:** DIVV maakt gebruik van de door AO/IC opgestelde en door de directeur goedgekeurde centrale procedure openbare Europese aanbestedingen werken.
- **Opbouw workflow:** De centrale procedure beschrijft welke hoofddocumenten de verschillende stappen in het proces dienen op te leveren. Verder wordt binnen DIVV zoveel mogelijk gebruik gemaakt van standaardformulieren.
- **Overeenstemming met bepalingen/regels:** de UAR-EG 1991 is gevolgd.
- **Adequate opzet monitoring en managementinformatie:** ja, rapportages worden verzorgd door de hoofdafdeling Planning & Control.
- **Adequate opzet interne controles:** Er is sprake van een duidelijke functiescheiding in het aanbestedingsproces.
- **Adequate inrichting beheer:** Er zijn richtlijnen voor het inrichten van de projectorganisatie.
- **Documentatie en archivering:** De organisatie van documentatie is niet altijd even inzichtelijk. Documentatie van de projecten wordt daar bewaard waar ze ontstaat.

Met uitzondering van het aspect documentatie en archivering geeft ACAM een positief oordeel over de aanbestedingsprocedures. Met betrekking tot de IJtram constateerde ACAM dat sommige gegevens, zoals directieramingen, processenverbaal van aanbesteding en inschrijfstaten niet bij DIVV in het dossier aanwezig zijn maar zijn gearchiveerd bij het GVB. Het GVB was binnen het project verantwoordelijk voor enkele aanbestedingen. GVB en DIVV spraken af dat gedurende het aanbestedingsproces de dossiervorming bij het GVB zou plaatsvinden en dat het dossier na de aanbesteding zou worden overgedragen aan DIVV. Ten tijde van het ACAM onderzoek was de aanbesteding nog niet afgerond en had de overdracht nog niet plaatsgevonden. DIVV heeft in haar ambtelijke reactie op de nota van bevindingen van dit rapport aangegeven dat de stukken inmiddels zijn overgedragen.

Norm: de voorgeschreven inschakeling van SBA vindt plaats.

Voor zowel de aanleg van de bovenbouw en de bovenleiding van de IJtram (BaBo) als het plaatsen van de communicatie-installatie in de Piet Heintunnel heeft SBA een screening uitgevoerd.

Conclusie

Verplichtingen zijn bij de IJtram aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedures, met uitzondering van het bijhouden van een volledig aanbestedingsdossier. Omdat dossierstukken worden bewaard op die plaatsen waar ze ontstaan, zijn soms directieramingen, processenverbaal van aanbesteding, gunningadviezen en inschrijfstaten bij DIVV niet op locatie aanwezig. De voorgeschreven inschakeling van SBA heeft plaatsgevonden.

4.8.2 Nesciobrug

Norm: verplichtingen worden aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedures.

OGA heeft de gemeentelijke nota inkoop en aanbesteding op onderdelen verder geoperationaliseerd in de procedure aanbesteding- en inkoopprocedure van de sector Projecten. ACAM heeft de aanbestedingsprocedure bij een tweetal werken bij OGA onderzocht. Eén van de twee werken betrof de Nesciobrug brug.

Samengevat heeft ACAM op basis van het onderzoek naar de aanbestedingsprocedures bij OGA de volgende conclusies getrokken:

- **Adequate beschrijving van de aanbestedingsprocedure:** er zijn duidelijke richtlijnen. Een duidelijke procedure waarin taken en bevoegdheden in chronologische volgorde per functionaris beschreven worden ontbreekt echter.
- **Opbouw workflow:** een duidelijke procedure ontbreekt. Bij de Nesciobrug bleek een uitstel van de inschrijvingstermijn nodig omdat het verlenen van vergunningen door externe invloeden langer duurde dan verwacht.
- **Overeenstemming met bepalingen/regels:** de UAR-EG 1991 is gevolgd.
- **Adequate opzet monitoring en managementinformatie:** ja.
- **Adequate opzet interne controles:** in de praktijk worden echter wel de noodzakelijke functiescheidingen in interne controlemaatregelen aangebracht.
- **Adequate inrichting beheer:** het beheer is adequaat ingericht. De planbegeleider bewaakt de termijnen maar maakt hierbij geen gebruik van een hulpmiddel of registratie.
- **Documentatie en archivering:** De projectdossiers zijn (alleen al door hun omvang) niet zo gemakkelijk te benaderen, maar alle relevante stukken zijn eenvoudig in de aanbestedingsdossiers van de afdeling CWD terug te vinden.

Norm: de voorgeschreven inschakeling van SBA vindt plaats.

OGA heeft de verplichting om het SBA in te schakelen vastgelegd in de aanbesteding- en inkoopprocedure van de sector Projecten van OGA. De rekenkamer heeft vastgesteld dat SBA vooraf is ingeschakeld en adviezen heeft afgegeven.

Conclusie

Bij de Nesciobrug zijn de verplichtingen met de aannemer aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedures. De voorgeschreven inschakeling van SBA heeft plaatsgevonden.

4.8.3 Aanvoerstelsel

Norm: verplichtingen worden aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedures.

De gemeentelijke nota inkoop en aanbesteden is formeel niet van toepassing op stichting DWR. De stichting stelt zich wel te conformeren aan de nota.

Deze procedure is nader uitgewerkt in de voor het projectbureau specifieke procedure meerwerk. Door middel van een beperkte deelwaarneming heeft de rekenkamer getoetst of de desbetreffende procedure ook in de praktijk wordt toegepast. In dit verband hebben wij de volgende zeven aanbestedingsdossiers van het aanvoerstelselproject opgevraagd bij de inkoopcontroller:

- selectie van aannemers die leidde tot de 10 a 12 aannemers;
- aanbestedingen voor de levering van beton;
- aanbesteding voor de levering van staal;
- kostendrager 800562 /bestek R05/04 Aalsmeerplein/Schinkel/Ijsbaanpad (A-4);
- kostendrager 800842 /bestek R09/04 Sportpark Spieringhorn (A-4);
- kostendrager 800817 /bestek R20/04 Danzigerkade Passage IJ (A-4) Alternatief;
- kostendrager /bestek R04/05 Transformatorweg (OH A-4);

De dossiers van de inkoopcontroller van stichting DWR kennen geen standaard indeling. Volgens de inkoopcontroller zouden de dossiers in ieder geval de directieraming, het procesverbaal en de gunningsbrief moeten bevatten. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de dossiers niet compleet waren. In vergelijking met bijlage 3 van de nota inkoop en aanbesteding ontbraken in de dossiers van de inkoopcontroller onder andere de vooraankondiging, het bestek, de adviezen van SBA en het gunningadvies. De ontbrekende stukken zouden opvraagbaar zijn bij projectbureau A4 en het centrale archief van stichting DWR. Vanuit het projectbureau is aanvullende informatie verkregen, maar vanwege de verhuizing van de stichting waren de stukken uit het centrale archief ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

Norm: de voorgeschreven inschakeling van SBA vindt plaats.

Stichting DWR is als verbonden partij niet verplicht om de aanbieders te laten toetsen door het SBA. Stichting DWR heeft voor de aanleg van het omleidingstelsel vooraf een aantal aannemers geselecteerd die voor de te onderscheiden trajectonderdelen offerte mogen doen. Wij hebben geconstateerd dat de DWR de – in totaal 12 geselecteerde aannemers – heeft laten toetsen door het SBA.

Conclusie

De gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedure is formeel niet van toepassing op het project maar stichting DWR heeft de procedure wel geïmplementeerd.

De dossiers van de inkoopcontroller van DWR zelf voldoen niet volledig aan de dossiervereisten die de gemeentelijke nota inkoop en aanbesteding stelt. Het dossier van de inkoopcontroller moet in samenhang gezien worden met de overige bewaarplaatsen van de dossierstukken binnen DWR. Ten tijde van het onderzoek was vanwege de verhuizing van de stichting het centrale archief niet toegankelijk. De rekenkamer heeft de volledigheid van de dossiers bij stichting DWR om die reden niet kunnen vaststellen. De rekenkamer heeft daarom ook niet kunnen vaststellen of verplichtingen worden aangegaan conform de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedure.

Hoewel stichting DWR formeel niet gebonden is aan de gemeentelijke richtlijn om het SBA bij Europese aanbestedingen in te schakelen, laat stichting DWR in voorkomende gevallen de aannemers wel toetsen door het SBA.

4.9 (Verbijzonderde) interne controle

Interne controle is de controle op oordeelsvorming of activiteiten namens of door de leiding van de organisatie. Interne controle bevordert een getrouwe verantwoording van de informatie over projecten en rechtmatig handelen. Interne controle kan een onderdeel uitmaken van een proces, bijvoorbeeld het toepassen van een controletechnische functiescheiding bij de uitvoering van de werkzaamheden. Ook kan een functionaris of afdeling worden aangewezen om namens de leiding procedures te controleren en hierover rapport uit te brengen. Indien een aparte functionaris of afdeling voor het uitvoeren van interne controles wordt aangewezen is er sprake van verbijzonderde interne controle.

De regeling ter uitvoering van de financiële organisatie en de interne controle schrijven voor dat bedrijfsprocessen zodanig worden ingericht dat de rechtmatigheid van het beheer en de betrouwbaarheid van informatie die daaruit kan worden afgeleid is gewaarborgd. Bij de inrichting van de bedrijfsprocessen moeten de functies van budgethouder, administrateur, betalingsgemachtigde en bewaarder steeds door verschillende personen worden vervuld.

In deze paragraaf heeft de rekenkamer de (verbijzonderde) interne controle getoetst aan de hand van de volgende normen:

- De functiescheiding is toereikend voor getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen.
- Interne controleplannen zijn opgesteld, actueel en worden uitgevoerd.

4.9.1 IJtram

Norm: de functiescheiding is toereikend voor getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen.

De primaire functiescheiding, zoals deze ook in de regeling financieel beheer is beschreven, is in opzet toereikend voor een getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen. De functiescheiding blijkt onder meer uit de AO-beschrijvingen in de bedrijfskritische processen van DIVV en de specifieke procesbeschrijvingen met betrekking tot de IJtram (zie ook paragraaf 4.6.1).

Norm: Interne controleplannen zijn opgesteld, actueel en worden uitgevoerd.

DIVV kreeg bij de oprichting in 1997 een afzonderlijke centrale afdeling (de hoofdafdeling Planning & Control) voor het structurele toezicht op de naleving van een aantal DIVV-brede bedrijfskritische processen, waaronder de betalingen, aanbestedingen, de afschrijving op materiële vaste activa en de juistheid van salarissen. De afdeling stelt de naleving vast aan de hand van gerichte controles/themaonderzoeken. De uitvoering van de werkzaamheden van de afdeling is beschreven in een intern controleplan dat in 2004 is geactualiseerd.

De projectorganisatie IJtram kent in aanvulling op de hoofdafdeling Planning en Control geen eigen verbijzonderde onderzoeksfunctie. Eventuele onderzoeken in aanvulling op de verbijzonderde controles van de hoofdafdeling Planning & Control worden uitgevoerd door de projectcontroller.

Conclusie

De functiescheiding met betrekking tot het project IJtram is in opzet toereikend om zorg te dragen voor getrouwe informatieverantwoording en een rechtmatig handelen. Verbijzonderde interne controle op het project IJtram vindt plaats als onderdeel van het structurele toezicht vanuit de hoofdafdeling Planning en Control op DIVV-brede bedrijfskritische processen. De hoofdafdeling Planning en Control werkt aan de hand van een intern controleplan dat in 2004 is geactualiseerd.

4.9.2 Nesciobrug

Norm: de functiescheiding is toereikend voor getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen.

De primaire functiescheiding is toereikend om zorg te dragen voor een getrouwe informatieverantwoording en het rechtmatig handelen. De functiescheiding blijkt onder meer uit de bedrijfsbrede processen en het 'handboek uitvoeringsprocedures project IJburg'.

Norm: Interne controleplannen zijn opgesteld, actueel en worden uitgevoerd.

Zowel OGA-breed als voor de Nesciobrug is er geen verbijzonderde interne controle en er is geen intern controleplan opgesteld.

De ontwikkeling van interne controleplannen is opgenomen in de notities 'Visie en Opzet Administratieve organisatie en Interne controle' en 'Planning en Control'. Hierbij maakt OGA onderscheid tussen het ontwikkelingen van de interne controleplannen en uitvoering van specifieke onderzoeken.

Conclusie

De functiescheiding voor de Nesciobrug is toereikend voor getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen. Interne controleplannen ontbreken zowel OGA-breed als op projectniveau.

4.9.3 Aanvoerstelsel

Norm: de functiescheiding is toereikend voor getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen.

De primaire functiescheiding binnen stichting DWR is toereikend voor getrouwe informatie verantwoording en rechtmatig handelen bij project A-4. De functiescheiding blijkt onder meer uit de beschrijvingen van de bedrijfsbrede processen en de procedures van projectbureau A-4.

Norm: interne controleplannen zijn opgesteld, actueel en worden uitgevoerd.

Stichting DWR heeft een afdeling Interne Controle. Het controleplan 2004 van deze afdeling bevat een opsomming van de geplande controlewerkzaamheden. De van het controleplan afgeleide werkplannen hebben niet specifiek betrekking op het project aanvoerstelsel. De processen bij het projectbureau A4, worden net als de processen bij andere afdelingen binnen DWR, met regelmaat getoetst door de afdeling Interne Controle.

Conclusie

De functiescheiding binnen het project aanvoerstelsel is toereikend voor getrouwe informatieverantwoording en rechtmatig handelen. Interne controleplannen zijn bij DWR op bedrijfsniveau opgesteld en worden geactualiseerd. Interne controleplannen hebben niet specifiek betrekking op project A-4. Wel worden de processen van het project A4 regelmatig door de afdeling Interne Controle getoetst.

4.10 Beheer VAT-kosten

4.10.1 Inleiding

Opdrachtgevers van infrastructurele projecten maken niet alleen kosten voor de directe uitvoering van een project. Een opdrachtgever moet in de voorbereidingsfase van een project ook zorgen voor zaken als een ontwerp en een bestek. Tijdens de uitvoering is toezicht nodig op het werk en de opdrachtgever moet een projectadministratie bijhouden. De kosten die opdrachtgevers maken voor activiteiten buiten de directe uitvoering worden VAT-kosten genoemd: voorbereidings-, aanbestedings-/administratie-/apparata- en toezichtskosten.

VAT kosten zijn niet beperkt tot activiteiten die de opdrachtgever zelf uitvoert. Bij infrastructurele projecten wordt soms het directe projecttoezicht uitbesteed aan een externe partij.

VAT-kosten vormen een substantieel deel van de totale kosten voor een project, in het algemeen zo'n 15% tot 20% van de uitvoeringskosten. Uit onderzoeken blijkt bovendien dat het budget voor VAT-kosten een financieel risico is voor kostenoverschrijdingen¹². De omvang van VAT-kosten en het risico van budgetoverschrijding zijn reden in het rapport aandacht te besteden aan VAT-kosten bij infrastructurele projecten bij DIVV, OGA en stichting DWR.

In deze paragraaf beoordelen wij de beheersing van de VAT-kosten aan de hand van de volgende normen:

- De dienst hanteert normen voor VAT-kosten.
- Medewerkers van de dienst verantwoorden tijd op projecten en de dienst hanteert integrale, kostendekkende uurtarieven.

Voor onze beoordeling hebben wij gebruik gemaakt van schriftelijk materiaal van de onderzochte diensten en van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA). Het ROA is van belang omdat het veel infrastructurele projecten van de gemeente Amsterdam tot € 225 miljoen subsidieert. *De Subsidieverordening infrastructuur*¹³ is daarom betrokken bij het onderzoek. Verder hebben wij informatie ingewonnen bij medewerkers van de onderzochte diensten, van Concern Financiën van de gemeente Amsterdam en van het ROA.

Ten slotte hebben wij gebruik gemaakt van enkele rapporten over infrastructurele projecten bij andere gemeenten waarin VAT-kosten een rol spelen.

Achtereenvolgens komen in deze paragraaf aan de orde het ROA, Concern Financiën gemeente Amsterdam en de drie projecten met de betreffende diensten. Bijlage 4 geeft een overzicht van kostensoorten die onder VAT-kosten vallen en een nadere toelichting op het gehanteerde maximumpercentage.

4.10.2 ROA-subsidies

Sinds 2004 subsidieert het ROA infrastructurele projecten voor openbaar vervoer en verkeersveiligheid. Tot 2004 verleende het Ministerie van Verkeer en Waterstaat deze subsidies. Het ROA maakt voor subsidieverstrekking onderscheid tussen grote, middelgrote en kleine projecten. Het ROA vergoedt in navolging van de Rijksoverheid voor grote projecten (meer dan € 225 miljoen) 16% VAT-kosten, berekend over het totaal van materialen, bijkomende voorzieningen en nadeelcompensatie aan derden, exclusief VAT-kosten en exclusief BTW. Het ROA subsidieert de grote projecten tot € 225 miljoen. De Rijksoverheid subsidieert het deel boven de € 225 miljoen.

Voor middelgrote projecten (€ 5 miljoen tot € 225 miljoen) en kleine projecten (minder dan € 5 miljoen) geldt eveneens een maximum van 16%. Daarvan is 8% forfaitair, dat wil zeggen dat deze 8% onafhankelijk van de gerealiseerde uitvoeringskosten wordt gesubsidieerd en vooraf wordt uitgekeerd. De resterende 8% wordt berekend over de gerealiseerde uitvoeringskosten. De subsidie wordt verlaagd als de gerealiseerde uitvoeringskosten lager zijn dan geraamd.¹⁴ Bijlage 4 geeft een nadere toelichting.

4.10.3 Concern gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam kent geen uitgeschreven beleid voor VAT-kosten. Waar mogelijk zoekt de gemeente aansluiting bij de uitgangspunten van de subsidieverleners. Alle VAT-kosten die niet vergoed worden door de subsidieverleners komen voor rekening van de gemeente.

De directie Concern Financiën van de Bestuursdienst Amsterdam neemt deel aan de zogenaamde Toets- en Adviesteams die vooruitlopend op bestuurlijke besluitvorming kredietaanvragen beoordelen. De redelijkheid van de begrote VAT-kosten wordt dan ook getoetst. De gemeente beoordeelt de redelijkheid van de VAT-kosten van geval tot geval. Als ROA of Rijksoverheid een project subsidiëren dan geldt voor VAT-kosten als norm in beginsel hun maximum van 16%. Dit percentage fungeert als een soort referentie. Uiteindelijk beoordeelt het Toets- en Adviesteam per kredietaanvraag of de verhouding tussen VAT-kosten en bouwkosten aanvaardbaar en verdedigbaar is.

Doordat het ROA bij de middelgrote projecten bij de berekening van de VAT-kostenvergoeding ook de gerealiseerde uitvoeringskosten betreft ontstaat op dit punt een onzekerheid ten aanzien van de dekking van een project. Bij een voordelig aanbestedingsresultaat daalt de berekeningsgrondslag voor de te vergoeden VAT-kosten terwijl het niet altijd lukt om hier navenant op te besparen. Een aanbestedingsmeevaller kan zo in een financieel nadeel voor de gemeente resulteren. Dit is in Amsterdam het geval geweest bij de aanleg van de Ringlijn. Binnen de gemeente is het dan te doen gebruikelijk dat het niet vergoede, maar wel begrote, deel van de dekking van de VAT-kosten wordt gecompenseerd. Deze kosten neemt de gemeente dan voor eigen rekening.

In de praktijk komen in Amsterdam de VAT-kosten bij projecten vaak boven de 16% uit. Dit volgt deels uit de complexiteit die infrastructurele projecten in een stedelijke omgeving kenmerkt. Maar kan ook het gevolg zijn van een bewuste keuze voor hogere VAT-kosten door meer toezicht op de uitvoering van een project te houden in de verwachting dat de uitvoeringskosten zo lager zullen blijven en de gemeente per saldo goedkoper uit is. De normering en beperking van VAT-kosten is derhalve geen doel op zich. De hoogte van de eigen kosten en de kosten van de uitbestede werkzaamheden dienen in totaliteit zo laag mogelijk te zijn.

4.10.4 IJtram

Norm: de dienst hanteert normen voor VAT-kosten.

De dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer heeft naar eigen zeggen met het gemeentebestuur afgesproken ook zonder rijkssubsidie een maximum van 16% VAT-kosten aan te houden. De reactie van DIVV is als volgt:

“Bij projecten die door het Rijk (of het ROA) worden gesubsidieerd wordt voor VAT-kosten maximaal 16% (van de uitvoeringskosten) gesubsidieerd. DIVV heeft ook met het gemeentebestuur de afspraak dat haar projecten met 16% VAT-kosten moeten kunnen worden gerealiseerd. Daarom geldt ook voor niet gesubsidieerde projecten (of voor het niet-gesubsidieerde deel van projecten) de inspanningsverplichting om met 16% VAT toe te kunnen. In haar kostenramingen houdt DIVV doorgaans rekening met dit percentage.”

Norm: medewerkers van de dienst schrijven tijd op projecten en de dienst hanteert integrale, kostendekkende uurtarieven.

DIVV hanteert integrale uurtarieven voor zijn medewerkers waarin de overheadkosten zijn verwerkt. De medewerkers schrijven tijd op projectcodes. Hierdoor is het mogelijk op projectniveau de gerealiseerde VAT-kosten te bepalen. De uurtarieven zijn kostendekkend. In het project IJtram is het forfaitaire percentage van 16% VAT-kosten volstrekt onvoldoende gebleken. DIVV rapporteert in de voortgangsrapportages over de ontwikkeling van de VAT-kosten. DIVV meldt in de vierde kwartaalrapportage 2004 (25 mei 2005 ter kennisneming in commissie VVI) een overschrijding in de VAT-kosten tot 21% en verwijst daarbij naar de vertrouwelijke zevende Financiële Tussenrapportage voor een uitgebreide toelichting. Volgens deze tussenrapportage komen de VAT-kosten uit op 22%: een toename van € 11,2 miljoen.

DIVV stelt in de rapportage dat het rijkspercentage van 16% is gebaseerd op infrastructurele projecten ‘in het open veld’. In de stad zou een percentage van gemiddeld 18% reëler zijn. Bij de IJtram zijn belangrijke oorzaken van de overschrijding van VAT-kosten:

- a. vertraging in het project (o.a. gevolg van politiek besluit om wegens achterblijvende woningbouw de tram later in gebruik te nemen);
- b. extra kosten voor (tunnel-)veiligheid;
- c. een aantal kostenposten die normaal niet onder VAT-kosten vallen, zijn bij de IJtram wel ten laste van de VAT-kosten gebracht.

DIVV verwacht geen verdere stijging van de VAT-kosten en prognosticeert een totaalpercentage van 22% aan het einde van het project. DIVV verwacht deze overschrijding te compenseren door de uitvoeringskredieten niet geheel te besteden.

Conclusie

Binnen DIVV worden interne kosten op basis van integrale, kostendekkende tarieven toegeschreven aan projecten. Daardoor bestaat inzicht in de gerealiseerde, interne VAT-kosten. Project IJtram laat een overschrijding van de VAT-kosten zien. Deze zijn geprognosticeerd op 22% van de uitvoeringskosten, terwijl de norm van DIVV 16 % is. Concreet betekent dit een overschrijding van € 11,2 miljoen, die overigens wel binnen het project is gecompenseerd.

4.10.5 Nesciobrug

Norm: de dienst hanteert normen voor VAT-kosten.

De Handleiding Grondexploitaties van OGA gaat in op VAT-kosten. Volgens de handleiding moeten kosten voor 'voorbereiding en toezicht openbare werken' als aparte kostenpost in een grondexploitatie worden opgenomen. Het College heeft op 23 april 1996 het overheadpercentage voor voorbereiding en toezicht vastgesteld op 16%. De voorbereidingskosten worden jaarlijks in de grondexploitatie opgenomen als een percentage over de gerealiseerde uitvoeringskosten, zo vermeldt OGA.

Norm: medewerkers van de dienst schrijven tijd op projecten en de dienst hanteert integrale, kostendekkende uurtarieven.

In opdracht van het projectbureau IJburg voert OGA het administratieve en financiële beheer van de Nesciobrug. OGA heeft voor medewerkers wel integrale uurtarieven vastgesteld maar deze tarieven zijn niet onderbouwd met begrote bedragen. Bovendien schrijven medewerkers geen tijd op afzonderlijke projecten binnen een grondexploitatie. OGA kan daarom geen inzicht geven in de werkelijke VAT-kosten op projectniveau. OGA is voornemens in 2006 een systematiek te ontwikkelen om tot kostendekkende tarieven te komen.

De Nesciobrug maakt onderdeel uit van de grondexploitatie van IJburg (Haveneiland en Rieteilanden). VAT-kosten voor IJburg worden alleen geraamd op het niveau van het gehele plan. Voor specifieke onderdelen van IJburg, waaronder de Nesciobrug, is geen raming van de VAT-kosten opgesteld, tenzij de projectbegeleiding en -toezicht voor dat onderdeel zijn uitbesteed.

Conclusie

OGA hanteert geen integrale, kostendekkende tarieven maar is voornemens daarvoor wel een systematiek ontwikkelen.

De VAT-kosten voor specifiek de Nesciobrug zijn onbekend. VAT-kosten worden alleen geraamd voor de grondexploitatie als geheel waar het project Nesciobrug onderdeel van uitmaakt.

4.10.6 Aanvoerstelsel

Norm: de dienst hanteert normen voor VAT-kosten

Stichting DWR hanteert met ingang van 2005 een maximum van 18,5% voor VAT-kosten bij de sector Riolerings. Tot 2005 was het maximumpercentage voor VAT-kosten 15,5%. Volgens DWR zijn belangrijke oorzaken van de gestegen beheerskosten de toename van juridische bezwaren van burgers en de toegenomen hoeveelheid wet- en regelgeving.

Projectbureau A-4 werkt voor de grootschalige omleiding van het rioleringsstelsel met eigen normen voor de kosten van voorbereiding en toezicht die afwijken van de normen van DWR sector riolering. De norm voor de omvang van deze kosten is 13% van het totaal van de geschatte aanneemsom en de kosten van materialen exclusief BTW. Binnen het projectbureau zijn de totale kosten voor voorbereiding en toezicht per trajectdeel gemaximeerd op respectievelijk € 50.000,- voor voorbereiding en € 100.000,- voor toezicht. Het projectbureau geeft in voortgangsrapportages geen inzicht in de ontwikkeling van de VAT-kosten. Volgens het projectbureau zijn de VAT-kosten voor het aanvoerstelsel geprognosticeerd op 8,6% van de uitvoeringskosten¹⁵. De VAT-kosten blijven daarmee ruim binnen de norm.

Norm: medewerkers van de dienst schrijven tijd op projecten en de dienst hanteert integrale, kostendekkende uurtarieven.

DWR hanteert integrale, kostendekkende tarieven en medewerkers schrijven tijd op projecten. DWR is daarom in staat VAT-kosten aan projecten toe te rekenen.

Conclusie

DWR is in staat gerealiseerde, interne kosten aan projecten toe te rekenen. De VAT-kosten voor het aanvoerstelsel blijven ruim binnen de norm.

4.11 Conclusies financieel beheer drie projecten

Deze paragraaf bevat de conclusies over het financieel beheer bij de drie nader onderzochte projecten. In de volgende subparagrafen komen de drie onderzochte projecten en de bijbehorende diensten en verbonden partij apart aan de orde.

4.11.1 IJtram (DIVV)

Tabel 4.11 geeft een beknopte weergave van de oordelen over het financieel beheer van het project IJtram door DIVV en een toelichting op de onvolkomenheden die de rekenkamer constateert.

Tabel 4.11 – Oordelen IJtram(DIVV)

Aspect	Oordeel	Toelichting op onvolkomenheden
Ramingen ten behoeve van kredietaanvragen	+/-	In de kredietaanvraag is geen rekening gehouden met de kosten voor beheer en onderhoud. Tijdens de uitvoering zijn de kosten voor openbare verlichting ten laste van het project gebracht.
Ramingen ten behoeve van kredietbewaking	+/-	De voortgangsrapportages geven regelmatig inzicht in de toereikendheid van budgetten. Kanttekening is echter dat de kwartaalrapportages geen inzicht geven in de omvang van de post onvoorzien.
Processen en procesmanagement	+	
Risicomanagement	+	
Contractbeheer	+	
(Verbijzonderde) Interne controle	+	
Beheer VAT-kosten	+/-	Weliswaar worden de proceskosten overschreden maar DIVV meent hierdoor zodanig te kunnen besparen op uitvoeringskosten dat de overschrijding wordt gecompenseerd.

DIVV heeft voor project IJtram een ordelijk financieel beheer gevoerd. De rekenkamer oordeelt positief over vrijwel alle aspecten van financieel beheer. Wij plaatsen evenwel de volgende kanttekeningen:

- de kosten voor beheer en onderhoud en de kosten voor de openbare verlichting waren niet in de kredietaanvraag verwerkt. De openbare verlichtingskosten zijn het gevolg van een beleidswijziging van het College;
- binnen het project is alleen jaarlijks en niet per kwartaal gerapporteerd over de omvang van de post onvoorzien;
- project IJtram heeft daarnaast de norm voor de hoogte van proceskosten ruimschoots overschreden. De motivering van DIVV is dat hierdoor de uitvoeringskosten beperkt zijn gebleven. Hoewel de rekenkamer deze motivering niet kan controleren, is zij niet onaannemelijk. Positief is dat de onderschrijding op de uitvoeringskosten voldoende is om de stijging van de proceskosten te compenseren.

4.11.2 Nesciobrug (OGA)

Tabel 4.12 geeft een beknopte weergave van de oordelen over het financieel beheer van het project Nesciobrug door OGA en een toelichting op de onvolkomenheden die de rekenkamer constateert.

Tabel 4.12 – Oordelen Nesciobrug (OGA)

Aspect	Oordeel	Toelichting op onvolkomenheden
Ramingen ten behoeve van kredietaanvragen	-	In de raming voor de kredietaanvraag is niet alle relevante en beschikbare kennis verwerkt.
Ramingen ten behoeve van kredietbewaking	+/-	Intern worden de verschillen tussen de diverse ramingen periodiek gerapporteerd. In de bestuurlijke rapportages wordt de kostenontwikkeling nauwelijks toegelicht.
Processen en procesmanagement	+/-	Taken en verantwoordelijkheden zijn wel OGA-breed beschreven maar veel procedures zijn verouderd.
Risicomanagement	+/-	De financiële risico's zijn niet periodiek op een systematische wijze beoordeeld. Daar waar naar risico's is gekeken zijn zij niet gekwantificeerd.
Contractbeheer	+	
(Verbijzonderde) Interne controle	+/-	De functiescheiding is toereikend maar interne controleplannen ontbreken OGA-breed en op projectniveau.
Beheer VAT-kosten	-	Doordat OGA geen integrale, kostendekkende tarieven hanteert, kunnen interne kosten niet aan een project worden toegerekend en kunnen de proceskosten niet worden beheerst op projectniveau.

De rekenkamer concludeert dat OGA en Projectbureau IJburg ten aanzien van het specifieke project Nesciobrug geen ordelijk financieel beheer hebben gevoerd. De geconstateerde onvolkomenheden hebben betrekking op deels project Nesciobrug en deels op het financieel beheer binnen geheel OGA en zijn mede een gevolg van het feit dat de Nesciobrug een onderdeel uitmaakt van een grondexploitatie.

Wat betreft het project Nesciobrug vindt de rekenkamer drie conclusies met name van belang. Ten eerste is het budget voor de brug in het tweede uitvoeringskrediet Haveneiland/Rieteilanden te laag geraamd en daarna fors gestegen. De rekenkamer is van mening dat het benodigde budget al tijdens de raming bekend had kunnen zijn. Ten tweede is de gemeenteraad niet geïnformeerd over de stijging van het budget, aangezien bij grondexploitaties niet op kosten maar op saldo wordt gestuurd. Derde belangrijke conclusie is dat OGA en het projectbureau voor de Nesciobrug geen adequaat risicomanagement hebben uitgevoerd. Hoewel risico's eens zijn geïnventariseerd, heeft zo'n analyse niet systematisch plaatsgevonden en zijn de risico's niet gekwantificeerd. Positief is dat OGA vrijwel alle aanbevelingen uit het onderzoek naar de Ennaeus Heerma-brug heeft opgevolgd, zoals de aanstelling van een bruggenmanager.

OGA-breed is de belangrijkste conclusie dat OGA niet in staat is interne kosten aan projecten toe te rekenen. Dit staat beheersing van de proceskosten in de weg. OGA is voornemens in 2006 een systematiek te ontwikkelen om tot kostendekkende interne tarieven te komen. De rekenkamer staat positief tegenover deze plannen.

4.11.3 Aanvoerstelsel

Tabel 4.13 geeft een beknopte weergave van de oordelen over het financieel beheer van het project Aanvoerstelsel en een toelichting op de onvolkomenheden die de rekenkamer constateert.

Tabel 4.13 – Oordelen Aanvoerstelsel (stichting DWR)

Aspect	Oordeel	Toelichting op onvolkomenheden
Ramingen ten behoeve van kredietaanvragen	+/-	Loon- en prijsbijstellingen zijn niet in de kredietaanvragen opgenomen.
Ramingen ten behoeve van kredietbewaking	+/-	In de eerste triaalrapportage 2005 worden de budgetten aanzienlijk verhoogd. Dit duidt erop dat de interne procedure voor inschatting van de kosten niet goed heeft gewerkt. De problemen bij de boring onder het IJ zijn nog niet verwerkt in deze tegenvaller.
Processen en procesmanagement	+	
Risicomanagement	+/-	Projectbureau A-4 heeft geen procedure voor systematische periodieke inventarisatie en analyse van risico's. Voor het project Aanvoerstelsel zijn risico's niet gekwantificeerd.
Contractbeheer	+/-	De stichting DWR heeft de gemeentelijke aanbestedings- en inkoopprocedure geïmplementeerd. De rekenkamer kon de naleving van deze procedure niet vaststellen omdat een deel het projectarchief niet beschikbaar was vanwege de verhuizing
(Verbijzonderde) Interne controle	+	
Beheer VAT-kosten	+	

De rekenkamer is gematigd positief over het gevoerde financieel beheer bij het project Aanvoerstelsel. Het procesmanagement is bij DWR goed opgezet en projectbureau A-4 heeft aanvullende, eigen procedures. Bovendien beheerst DWR de proceskosten en blijven deze in project A-4 ruimschoots binnen de norm. De rekenkamer heeft echter ook een aantal onvolkomenheden geconstateerd. De belangrijkste onvolkomenheid vindt de rekenkamer de plotselinge stijging van de kosten in de eerste triaalrapportage 2005. De rekenkamer is van mening dat een adequate procedure voor inschatting van de kosten zo'n stijging zou voorkomen. Kennelijk is deze procedure niet adequaat van opzet of is zij niet goed gevolgd.

De tweede conclusie is dat het risicomanagement voor project A-4 onvoldoende is uitgevoerd. Hoewel dit niet onomstotelijk is vast te stellen, was de plotselinge kostenstijging wellicht te voorzien geweest. Stichting DWR c.q. projectbureau A-4 had dan beheersmaatregelen kunnen treffen.

Ten derde moet de rekenkamer constateren dat zij de naleving van de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsprocedure, die stichting DWR heeft overgenomen, niet heeft kunnen vaststellen. Dit als gevolg van de verhuizing waardoor een deel van het archief niet beschikbaar was.

5 Accountantscontrole

5.1 Inleiding

De met de aanleg van infrastructuur gepaard gaande uitgaven kunnen op verschillende momenten onderwerp van accountantscontrole zijn. De reikwijdte (getrouwheid en rechtmatigheid en als afgeleide daarvan de kwaliteit van het intern beheer) en de diepgang (nauwkeurigheid) van de controle is sterk afhankelijk van de opdracht die aan de accountant wordt verstrekt. De uitgaven voor de aanleg van infrastructurele werken, alsmede de eventuele daarmee samenhangende inkomsten, worden jaarlijks in de jaarrekening verantwoord. De gemeenteraad heeft bij verordening de controle op de jaarrekening opgedragen aan ACAM.

Daarnaast worden in een aantal gevallen ook specifieke projectverantwoordingen opgesteld en door een accountant voorzien van een accountantsverklaring. Zo komt het geregeld voor dat subsidiegevers, waaronder Rijkswaterstaat en het ROA, een accountantsverklaring verlangen bij de door de gemeente ingediende projectverantwoordingen. Sinds 2004 is voorschreven dat ACAM deze controles uitvoert. Verder is het mogelijk dat de gemeente - naast de jaarrekeningcontrole - een specifiek accountantsonderzoek wenst waarbij nadere afspraken worden gemaakt over de reikwijdte en de diepgang van het uit te voeren onderzoek. Een voorbeeld hiervan is de opdracht aan de accountant om de rechtmatigheid van aanbestedingsprocedures te onderzoeken en daarover rapport uit te brengen.

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de accountantscontrole bij infrastructurele projecten bij DIVV, OGA en stichting DWR. Wij beantwoorden daarbij de volgende onderzoeksvraag.

Heeft de controlerend accountant bij de controle van de drie projecten IJtram, Nesciobrug en het aanvoerstelsel zich gehouden aan het voor hem geldende controlekader en wat is de betekenis van de accountantscontrole voor het bestuur met betrekking tot de beheersing van infrastructurele projecten?

5.2 Onderzoeksaanpak

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar:

1. het kader waarbinnen de accountantscontrole wordt uitgevoerd;
2. de procedures betreffende de behandeling van de jaarrekeningen en de accountantsrapporten;
3. de jaarrekeningcontrole op DIVV, OGA en stichting DWR;
4. de afgegeven accountantsverklaringen bij DIVV, OGA en stichting DWR;
5. specifiek uitgevoerde accountantscontrole bij de IJtram, Nesciobrug en de Omleiding Aanvoerstelsel RWZI;
6. het door ACAM toegepaste systeem van kwaliteitsborging en de rol van medebeoordeling daarbinnen.

5.3 Controlekader

5.3.1 Wettelijk kader

Zowel in de gemeentewet als in het besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is geregeld dat de gemeentelijke jaarrekening door een accountant moet worden gecontroleerd. Het controleren van jaarrekeningen van individuele gemeentelijke diensten en bedrijven is niet verplicht. In het BAPG ligt vast dat vanaf de jaarrekening 2004 de accountant zowel een verklaring dient af te geven over de getrouwheid van de jaarrekening als over de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer. De gemeentewet en het BAPG zijn niet van toepassing op stichting DWR.

5.3.2 Gemeentelijk kader

In de op 16 juni 2004 vastgestelde verordening ex artikel 213 heeft de gemeenteraad de kaders voor de accountantscontrole bepaald en is de directeur van de dienst Accountancy en Consultancy Amsterdam (ACAM) als controlerend accountant aangewezen.

In de controleverordening is bepaald dat de gemeenteraad voor de accountantscontrole een programma van eisen vaststelt. In het programma van eisen wordt de inhoud en reikwijdte van de accountantscontrole nader beschreven. Voor het controlejaar 2004 heeft de raad op 15 december 2004, op voorstel van het Audit Committee, dit programma van eisen vastgesteld.

In het programma van eisen 2004 is vastgelegd dat de goedkeuringstolerantie 1% van de totale lasten bedraagt (conform de wettelijk richtlijn). De raad is bevoegd deze tolerantie naar beneden bij te stellen. Voor 2004 is van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt. Wel is in het programma van eisen bepaald welke wettelijke regelingen door de accountant meegenomen moeten worden bij zijn rechtmatigheidscontroles.

In de controleverordening is bepaald dat de ACAM over de controle van de jaarrekening van de diensten en bedrijven rapporteert aan het College. De controlebevindingen over de gemeenterekening worden gerapporteerd aan de gemeenteraad.

Het gemeentelijk kader is niet van toepassing op stichting DWR.

5.3.3 Kader beroepsgroep

Naast de specifiek voor lokale overheden vastgestelde wettelijke controlerichtlijnen zijn er ook nog door de beroepsorganisatie NIVRA uitgevaardigde beroeps- en gedragsregels en de richtlijnen voor de accountantscontrole die voor het uitvoeren van de controlewerkzaamheden van belang zijn.

5.3.4 Controlekader accountantscontrole infrastructurele projecten

Wettelijke controlerichtlijnen voor de jaarrekening en de controleverordening van de gemeente geven geen specifieke voorschriften voor de controle van infrastructurele projecten. Het College heeft in de Richtlijn informatie Groot Project wel nadere richtlijnen voor de ACAM vastgelegd. De realisatie van grote infrastructurele werken van boven de € 50 miljoen is een groot project, zoals bedoeld in de richtlijn.

De betreffende richtlijn, die formeel in 2005 van kracht is geworden, luidt als volgt:

Het risicomanagement van het project is een specifiek punt van aandacht bij de jaarlijkse controle van de ACAM. ACAM geeft een oordeel over de volgende vragen:

- *Zijn de benodigde risicoanalyses uitgevoerd?*
- *Zijn op basis hiervan afdoende beheersingsmaatregelen genomen?*
- *Zijn de getroffen beheersingsmaatregelen afdoende nageleefd?*

De ACAM geeft daarnaast 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 AO/IC).

De rekenkamer constateert dat ACAM niet wordt gevraagd een specifiek oordeel te geven over de getrouwheid van de in de voortgangsrapportages of in de jaarrekening opgenomen cijfers met betrekking tot grote projecten. Uitzonderingen hierop zijn de projecten Noord/Zuidlijn en IJsei waarbij de kwartaalcijfers wel worden gecertificeerd.

Verder heeft het College ook voor het financieel afsluiten van grondexploitaties de eis gesteld dat ACAM een specifieke controle dient uit te voeren. Binnen grondexploitaties worden veelal ook infrastructurele werken gerealiseerd. De verplichting voor de planbeheerders om ACAM een controle te laten uitvoeren ligt vast in de Handleiding Grondexploitatie. Op basis van de huidige regelgeving zijn de planbeheerders niet verplicht om ACAM tussentijds de grondexploitaties specifiek te laten controleren. Dit geldt ook voor grondexploitaties met een doorlooptijd van enkele tientallen jaren.

5.3.5 Conclusie

Voor de accountantscontrole bestaan zowel landelijke als gemeentelijke regels. Daarnaast zijn voor de controle de door de beroepsorganisatie NIVRA uitgevaardigde beroeps- en gedragsregels en de richtlijnen voor de accountantscontrole van belang.

ACAM is door de raad aangewezen als de accountant voor de controle van de gemeenterekening. Hoewel niet wettelijk verplicht heeft de gemeenteraad bepaald dat ACAM ook de jaarrekeningen van de diensten en bedrijven controleert. Via een programma van eisen kan de gemeenteraad – binnen de wettelijke kaders – nadere aanvullende eisen stellen aan de door de accountant te controleren posten en aan het accountantsverslag. Voor de controle van 2004 heeft de gemeenteraad, hoewel pas in december 2004, het programma van eisen vastgesteld. In dit programma van eisen zijn de wettelijke regelingen vermeld die de accountant bij zijn rechtmatigheidscontrole dient mee te nemen. Voor infrastructurele projecten heeft de raad geen specifieke eisen gesteld aan de accountantscontrole. Het College heeft via de richtlijn informatie Groot Project aangegeven dat de ACAM ingaande het controlejaar 2005, bij de jaarlijkse controle specifiek aandacht dient te besteden aan het risicomanagement. Ook in de Handleiding Grondexploitatie heeft het college bepaald dat de ACAM controle dient uit te voeren bij afgesloten grondexploitaties. Tussentijds wordt een grondexploitatie, ook al is de doorlooptijd tien jaar of meer, niet onderworpen aan een specifieke accountantscontrole.

5.4 Procedures (concept) jaarrekeningen en accountantsrapporten

De procedure voor het opstellen van de jaarrekeningen door de diensten en bedrijven wordt jaarlijks door het College vastgelegd in de jaarverslagcirculaire. De jaarverslagcirculaire 2004 schrijft voor dat diensten uiterlijk 1 februari 2005 hun jaarverslag moeten

indienen bij het College ter attentie van de eerst verantwoordelijke wethouder voor het desbetreffende organisatieonderdeel, de voorzitter van het Toets- & Adviesteam Bestuursdienst, Concern P&O en Concern Financiën en de ACAM. De ingediende conceptjaarrekening, die onderdeel uitmaakt van het jaarverslag, wordt vervolgens ambtelijk geanalyseerd. Daaruit voortkomende wijzigingen worden door Concern Financiën vastgelegd en aan de dienst doorgegeven (met een afschrift aan ACAM). De dienst dient de wijzigingen binnen één week na ontvangst in de jaarrekening te verwerken. Deze gecorrigeerde jaarrekening is object van de accountantscontrole.

Op intranet worden begin februari alle (concept) jaarrekeningen van de diensten en bedrijven gepubliceerd. Aan de hand van de gegevens in de jaarrekeningen van de diensten en bedrijven wordt door de directie Concern Financiën van de Bestuursdienst de gemeenterekening (Jaarverslag/-rekening van de gemeente Amsterdam) opgesteld.

Rond 1 februari vangt de accountant aan met de afsluitende werkzaamheden van de jaarrekeningcontrole bij de gemeentelijke diensten en bedrijven. De controle van de jaarrekeningen door de ACAM eindigt met een verslag inzake de controle van de jaarrekening bij iedere jaarrekening. De ACAM brengt de desbetreffende accountantsverslagen uit aan het College van Burgemeester en Wethouders.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de op intranet gepubliceerde jaarrekeningen veelal conceptversies zijn. De definitief vastgestelde jaarstukken worden niet op intranet gepubliceerd. Degenen die via intranet de jaarrekeningen raadplegen beschikken daardoor niet over de juiste versie, hetgeen tot misverstanden kan leiden.

5.4.1 Informatieverstrekking aan de raadscommissies

De gemeenterekening 2004 (het jaarverslag/-rekening 2004 van de gemeente Amsterdam) is toegezonden aan de gemeenteraadscommissies. Daarnaast worden de jaarverslagen/-rekeningen van de afzonderlijke diensten en bedrijven – afhankelijk van het beleidsterrein van de raadscommissies – ter inzage gelegd voor de commissieleden. De aan het College uitgebrachte accountantsrapporten van ACAM zijn via de griffie verzonden aan alle raadsleden van de betreffende raadscommissies. In de accountantsverslagen rapporteert ACAM over verschillende aspecten betreffende de bedrijfsvoering en de verslaggeving. Bij OGA en DIVV werden ten aanzien van het financieel beheer van infrastructurele projecten diverse opmerkingen gemaakt, zoals de borging van de naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen, het kredietbeheer en kwesties over te verrekenen BTW.

De jaarrekeningcontrole van OGA was ten tijde van de commissiebehandeling SOW nog niet afgerond. De jaarrekening van OGA kon om deze reden niet in de desbetreffende raadscommissie worden behandeld.

De leden van de rekeningencommissie ontvangen allen een exemplaar van de definitieve jaarrekeningen van de veertien grootste diensten en bedrijven (G14). Hieronder vallen de diensten DIVV, OGA en DWR gemeentelijke taken. Tevens ontvangen zij alle accountantsverslagen betreffende de jaarrekeningcontroles van de diensten en bedrijven en het generaal verslag dat de ACAM uitbrengt bij de gemeenterekening. Voor het jaar 2004 is de gemeenterekening voorzien van een goedkeurende verklaring met betrekking tot getrouwheid en een beperking in het rechtmatigheidsoordeel. Deze verklaring is opgenomen in het generaal verslag dat de ACAM op 14 mei 2005 heeft uitgebracht aan de gemeenteraad.

5.4.2 Behandeling jaarrekening door de gemeenteraad

Op 22 juni 2005 heeft de gemeenteraad de gemeentelijke jaarrekening 2004 behandeld. Deze behandeling heeft betrekking op de gemeentelijke jaarrekening, het generaal verslag van de accountant, het verslag van de rekeningencommissie en de schriftelijke reactie van het College. De behandeling heeft geleid tot vaststelling van het jaarverslag en de jaarrekening over 2004 met een amendement over de resultaatbestemming. Hiermee heeft de gemeenteraad het College van Burgemeester en Wethouders décharge verleend voor het gevoerde financiële beheer in 2004.

Op grond van artikel 200 dient het College de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli van het jaar, volgend op het begrotingsjaar, aan Gedeputeerde Staten toe te zenden.

5.4.3 Conclusie

Om aan de wettelijke inzendingstermijn te voldoen wordt door de gemeente een strakke planning gehanteerd bij het opstellen en behandelen van jaarrekeningen. Voorafgaande aan de behandeling in de gemeenteraad zijn de jaarrekeningen van de diensten en bedrijven bij de diverse raadscommissies ter inzage gelegd. De door de ACAM uitgebrachte accountantsrapporten naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen bevatten diverse opmerkingen die ook het financieel beheer van infrastructurele werken raken, zoals: Europese aanbestedingen, kredietbeheer, kredietoverschrijdingen en geschillen over verrekenbare BTW.

Door het niet tijdig beschikbaar zijn van de goedgekeurde jaarrekening 2004 van OGA werd de bestuurlijke behandeling van de gemeenterekening bemoeilijkt. Toch is de gemeente erin geslaagd om binnen de wettelijke termijn het jaarverslag (inclusief jaarrekening) vast te stellen. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat op intranet in een groot aantal gevallen niet de definitieve, maar de conceptjaarrekeningen van de diensten en bedrijven zijn in te zien. Dit kan aanleiding geven tot misverstanden.

5.5 Jaarrekeningcontrole bij DIVV, OGA en stichting DWR

Om een uitspraak te kunnen doen over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van het financiële beheer controleert de accountant de jaarrekening en de daaraan ten grondslagliggende administraties.

De mate van nauwkeurigheid die wordt toegepast bij de controle is afhankelijk van de vastgestelde goedkeuringstolerantie. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) zijn de goedkeuringstoleranties voor fouten en onzekerheden vastgelegd voor gemeentelijke diensten. De gemeenteraad kan eventueel de toleranties lager vaststellen. Dit is in Amsterdam niet gebeurd. In de volgende subparagraaf worden de door ACAM gehanteerde goedkeuringstoleranties bij DIVV, OGA en stichting DWR nader toegelicht. De kosten van de aanleg van de omleiding van het rioleringsstelsel zijn zowel verantwoord in de jaarrekening van OGA als van stichting DWR. Omdat de primaire vastleggingen van de financiële mutaties binnen de stichting DWR plaatsvinden heeft de rekenkamer ervoor gekozen de jaarrekeningcontrole bij stichting ook in haar onderzoek mee te nemen.

5.5.1 Goedkeuringstoleranties

In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) is geregeld dat de accountant bij zijn controle goedkeuringstoleranties dient te hanteren. De volgende tabel toont de door ACAM gehanteerde goedkeuringstolerantie voor fouten in de jaarrekening, mede in relatie tot de investeringen die bij die diensten zijn gepleegd.

Tabel 5.1 – Overzicht kosten infrastructurele projecten en goedkeuringstolerantie

	Jaarrekening 2004		
	DIVV	OGA	stichting DWR
Omvang investeringen in infrastructurele projecten in € miljoenen	169,8 ¹⁶	55,5 ¹⁷	90,9
Balanstotaal in € miljoenen	1.200	5.400	126
Totale lasten in € miljoenen	357	370	185
(Intern) voorgeschreven goedkeuringstolerantie (in %)	1 %	1%	4%
Goedkeuringstolerantie in € miljoenen	3,5	8	7,4

Bij DIVV hanteert de ACAM bij geconstateerde fouten de regulier in BAPG vastgestelde goedkeuringstolerantie van 1% van het lastentotaal. Indien de geconstateerde fouten bij de accountantscontrole lager zijn dan € 3,5 miljoen zal de accountant een goedkeurende verklaring afgeven.

In de situatie dat de accountant – bijvoorbeeld vanwege gebreken in de administratieve organisatie – niet kan vaststellen of een verantwoorde post juist en volledig is, is er sprake van onzekerheid. Indien het totaal van de geconstateerde onzekerheden lager is dan 3% mag de accountant – op grond van BAPG – eveneens een goedkeurende verklaring afgeven. Indien de fouten of onzekerheden beneden de goedkeuringstoleranties blijven heeft dit geen invloed op de strekking van de af te geven accountantsverklaring. In het programma van eisen is vastgelegd dat fouten en onzekerheden wel door de accountant gerapporteerd dienen te worden in het accountantsverslag indien deze fouten en onzekerheden 0,3% of meer bedragen.

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de accountant in de praktijk bij het constateren van materiële fouten in overleg treedt met de betrokken dienst of bedrijf om na te gaan of de jaarrekening nog gecorrigeerd kan worden, opdat de definitieve jaarrekening zonder de betreffende fout kan worden gepubliceerd.

Een goedkeuringstolerantie van 1% leidt bij OGA tot een foutenmarge van maximaal € 3,7 miljoen. Het BAPG biedt de mogelijkheid om bij grondbedrijven een alternatieve grondslag te hanteren, zoals balanspositie. Voor OGA zou dat neerkomen op een goedkeuringstolerantie van € 54 miljoen. De accountant heeft aangegeven de tolerantie van € 3,7 miljoen te laag en de tolerantie van € 54 miljoen te hoog te vinden. De accountant heeft daarom voor een pragmatische oplossing gekozen waarbij als berekeningsbasis 1% van de lasten + de mutaties in het kader van de resultaatbestemming is genomen. Dit resulteert in een goedkeuringstolerantie van circa € 8.000.000. In het accountantsrapport wordt deze afwijkende goedkeuringstolerantie naar het oordeel van de rekenkamer ten onrechte niet toegelicht.

Zoals eerder in dit rapport vermeld, is de jaarrekening van stichting DWR geen jaarrekening van een gemeentelijke dienst. BAG en de daarin vastgestelde goedkeurings-tolerantie van 1% zijn daarom niet van toepassing bij stichting DWR. Ook de eis om in de accountantsverklaring een uitspraak te doen over de rechtmatigheid is niet van toepassing op stichting DWR. De jaarrekeningcontrole 2004 van stichting DWR werd via een zogenaamde joint-audit gezamenlijk door ACAM en Deloitte uitgevoerd. Bij deze controle werd een goedkeuringstolerantie van 4% gehanteerd voor het totaal van fouten en onzekerheden. Verder is in de accountantsverklaring geen rechtmatigheidsoordeel opgenomen.

5.5.2 Controleanpak

Naast de goedkeuringstolerantie documenteert de accountant in de planningsfase de vermoedelijke reikwijdte en de aanpak van de controle. De controleanpak is mede gebaseerd op een risicoanalyse, waarbij de sterke en de zwakke punten van de relevante processen in de administratieve organisatie en het interne beheer (AO/IB) van de gecontroleerde organisatie worden betrokken. Afhankelijk van de deskundigheid en ervaring van de in te zetten controlemedewerkers en de resultaten van de gepleegde risicoanalyse wordt bepaald in welke mate de controle systeem- dan wel gegevensgericht zal plaatsvinden. Vanuit efficiëntieoverwegingen verdient een systeemgerichte controle de voorkeur. Voorwaarde voor een overwegend systeemgerichte controle is, dat de desbetreffende dienst een redelijke AO/IB dient te hebben.

Binnen de accountantsprofessie is het gebruikelijk dat de risicoanalyse en de mate waarin systeem- dan wel gegevensgericht wordt gecontroleerd, gemotiveerd wordt vastgelegd in een controleplan. Uit ons onderzoek is gebleken dat het controleplan niet altijd volledig actueel is. De uit te voeren controlewerkzaamheden liggen wel vast in het planningsmemorandum of het werkprogramma.

Verder hebben wij geconstateerd dat de jaarrekeningen bij DIVV, OGA en stichting DWR grotendeels gegevensgericht zijn gecontroleerd. In de ambtelijke reactie op de nota van bevindingen heeft ACAM aangegeven dat de gegevensgerichte controleanpak noodzakelijk is. Bij OGA en DIVV wordt dit veroorzaakt door de leemten in de administratieve organisatie en interne controle bij deze diensten. Hierover wordt jaarlijks verslag gedaan in het accountantsrapport van de betreffende diensten. Gelet op het feit dat de stichting DWR een verbonden partij is, dienen op grond van de richtlijnen voor de accountantscontrole ook bij DWR aanvullende gegevensgerichte controles te worden uitgevoerd.

5.5.3 Uit te voeren controlewerkzaamheden

Het handboek van ACAM geeft aan dat het de voorkeur heeft om zoveel mogelijk gebruik te maken van de interne beheersingsmaatregelen bij de gecontroleerde organisatie. Indien de interne beheersing en interne controle binnen een dienst op orde zijn, kan de accountant de zogenaamde gegevensgerichte controlewerkzaamheden beperken. Het toetsen of de interne beheersing en interne controle goed hebben gefunctioneerd wordt aangeduid als een systeemgerichte controle. Een voorbeeld daarvan is dat de accountant vaststelt of intern de naleving van bestel- en/of aanbestedingsprocedures systematisch wordt getoetst. Bij de gegevensgerichte controles raadpleegt de accountant zelf de in de administratie aanwezige basisdocumenten om te beoordelen of de betreffende posten terecht en voor de juiste bedragen in de administratie zijn opgenomen.

Bij DIVV is met uitzondering van de personeelskosten 100% gegevensgericht gecontroleerd. De accountant achtte dit noodzakelijk omdat bij DIVV veel was veranderd ten opzichte van het voorgaande controlejaar:

- Nieuwe medewerkers op sleutelposities.
- Implementatie nieuw financieel pakket.
- De administratieve organisatie was door DIVV ontoereikend verklaard.
- De interne controle binnen DIVV was ontoereikend omdat bijna alle interne controlecapaciteit werd ingezet bij de implementatie van het nieuwe financiële systeem.

Tenslotte achtte de accountant het niet efficiënt om ten behoeve van de accountantscontrole uitgebreide procesbeschrijvingen en risicoanalyses te maken van processen die met zekerheid een jaar later anders zijn ingericht. De accountant kwam tot de conclusie dat bij DIVV alleen de gewenste controlezekerheid kon worden verkregen door een gegevensgerichte controleaanpak.

De controlerend accountant van OGA schat in dat 80% van de controletijd met betrekking tot infrastructurele projecten wordt besteed aan gegevensgerichte controles en de overige 20% aan systeemgerichte controles. Dit betekent dat de accountant niet steunt op intern uitgevoerde controles en beheersmaatregelen, maar zelf een groot aantal posten in de administratie controleert aan de hand van de daaronder liggende basisdocumenten (facturen, contracten en dergelijke).

Bij stichting DWR ligt de nadruk op systeemgerichte controles. Aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden zijn op basis van de inschatting van de accountants noodzakelijk omdat een correcte doorbelasting vanuit stichting DWR aan de gemeentelijke Dienst DWR en aan het Hoogheemraadschap met een hoge mate van zekerheid moet kunnen worden vastgesteld. De richtlijnen Accountantscontrole stellen aanvullende eisen aan de controle van financiële mutaties met verbonden partijen.

5.5.4 Controle van infrastructurele projecten binnen de jaarrekeningcontrole

De investeringen in infrastructurele projecten worden deels op de balans verantwoord en deels in de exploitatierekening. Bij OGA en DIVV zijn de investeringen verantwoord op de balans. Bij stichting DWR zijn de investeringskosten, met uitzondering van de omleidingskosten aanvoerstelsel RWZI, in de exploitatierekening verantwoord. In Tabel 5.1 zijn de investeringen gekwantificeerd en afgezet tegen het balanstotaal, het totaal van lasten en de goedkeuringstolerantie. Op deze wijze wordt inzicht gegeven in het financieel belang van de infrastructurele projecten binnen de jaarrekening.

De jaarrekeningcontrole is niet specifiek gericht op de controle van de projectkosten van infrastructurele projecten in de jaarrekening. Wel controleert de accountant de processen die verantwoordelijk zijn voor dat de infrastructurele projecten juist in de jaarrekening worden verantwoord. In dit verband zijn onder meer van belang de controle op de betalingsorganisatie, de factuurafhandeling, de aanbestedingsprocedures, het boekingsproces, de interne controle op de tussenrekeningen en de binnen de organisatie gehanteerde functiescheidingen. Ook controleert de accountant de post onderhanden werk en overige balansposten. Daarnaast wordt gecontroleerd of voor de betreffende uitgaven kredieten beschikbaar zijn gesteld. Hierbij kan worden opgemerkt, dat zolang de projectkosten nog binnen het beschikbaar gestelde krediet blijven er formeel geen sprake is van een kredietoverschrijding. Het is evenwel denkbaar dat een project niet binnen het betreffende krediet kan worden afgerond. Naar dit risico doet de accountant bij de jaarrekeningcontrole geen specifiek onderzoek.

5.5.5 Conclusie

De accountant voert de jaarrekeningcontrole bij DIVV en OGA uit binnen het gemeentelijk kader. Dit kader wordt grotendeels gevormd door de controleverordening en het programma van eisen. De controle is erop gericht om te komen tot een uitspraak over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van het beheer. Hierbij wordt gewerkt met de goedkeuringstoleranties die in BAPG als minimumrichtlijn zijn vastgelegd. Omdat stichting DWR geen gemeentelijke dienst is vindt daar geen rechtmatigheidstoets plaats zoals bedoeld in BAPG. Ook wordt bij stichting DWR gecontroleerd met een hogere goedkeuringstolerantie (4% voor het totaal aan fouten en onzekerheden ten opzichte van 1% voor fouten en 3 % voor onzekerheden).

Om de vereiste zekerheid te verkrijgen controleert ACAM de jaarrekening grotendeels gegevensgericht. ACAM heeft in de ambtelijke reactie op de nota van bevindingen weergegeven dat dit noodzakelijk is omdat zij in onvoldoende mate kunnen steunen op de administratieve organisatie en interne controle van de betreffende diensten. Over de leemten in de administratieve organisatie en interne controle doet ACAM jaarlijks verslag in de accountantsrapporten. Bij de stichting DWR maken de richtlijnen voor de accountantscontrole het noodzakelijk dat aanvullende controles worden uitgevoerd om vast te stellen dat de juiste bedragen worden verrekend met de opdrachtgevende partijen.

Gelet op de gehanteerde goedkeuringstoleranties bij de jaarrekeningcontrole kunnen de gegevens in de jaarrekening over infrastructurele projecten enigszins afwijken van de werkelijke projectkosten. Daarnaast is de controle van de jaarrekening niet specifiek gericht op het signaleren van mogelijke kredietoverschrijdingen. Indien het bestuur grotere zekerheid wenst ten aanzien van de kostenomvang en de risico's betreffende mogelijke kostenoverschrijdingen bij lopende projecten is een specifieke controleopdracht noodzakelijk.

5.6 De afgegeven accountantsverklaringen bij DIVV, OGA en stichting DWR

Bij de gemeentelijke diensten en bedrijven neemt ACAM veelal de accountantsverklaring op in het accountantsverslag van de betreffende dienst of bedrijf.

Bij DIVV is het accountantsoordeel met betrekking tot de rechtmatigheid afkeurend, als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels voor het onderhoud van verkeersregelinstallaties en openbare verlichtingen. Daarnaast heeft DIVV een verklaring met beperking gekregen omdat onzekerheid bestaat over de juistheid en volledigheid van een deel van de (in de balans) verantwoorde bedragen. Een aantal posten heeft betrekking op uitgaven die nog niet ten laste van de juiste kredieten zijn gebracht. Kwantificering en toelichting van de onzekerheid heeft voor zover mogelijk in het accountantsverslag plaatsgevonden. Richtlijn 700 voor de accountantscontrole schrijft voor dat als een accountant een andere dan een goedkeurende verklaring afgeeft hij alle van belang zijnde oorzaken en/of omstandigheden in zijn verklaring dient te vermelden.

Bij de jaarrekening 2004 van OGA is door ACAM een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Dit betekent dat, met in achtname van de uitgangspunten vermeld in het programma van eisen, zoals vastgesteld door de gemeenteraad, de jaarrekening van OGA een getrouw beeld geeft en dat de verantwoorde posten in de jaarrekening rechtmatig zijn.

De jaarrekening 2004 van Stichting DWR is op 20 september 2005 voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

Bij DIVV en OGA is de accountantsverklaring in het accountantsverslag opgenomen. In de jaarrekeningen zelf is de accountantsverklaring niet opgenomen. In de inleiding van het accountantsverslag wordt ter identificatie van de gecontroleerde jaarrekening de datum van de betreffende jaarrekening vermeld. In de accountantsverklaring zelf ontbreekt een expliciete verwijzing naar de gecontroleerde versie van de jaarrekening.

Om als gebruiker van de jaarrekening vast te stellen of een jaarrekening is gecertificeerd is het daarom noodzakelijk om de accountantsverklaring, de inleiding van het accountantsverslag en de jaarrekening te raadplegen.

5.6.1 Conclusie

ACAM neemt de accountantsverklaring op in het accountantsrapport van DIVV en OGA. Voor de gebruikers van de jaarrekening is het handiger als de accountantsverklaring in de jaarrekening zelf wordt opgenomen.

5.7 Specifiek uitgevoerde accountantscontroles bij de projecten IJtram, Nesciobrug en Omleiding aanvoerstelsel RWZI

Jaarrekeningcontroles zijn gericht op het geven van een oordeel over de getrouwheid van een jaarrekening als geheel en over de rechtmatigheid van het financiële beheer van de – in de jaarrekening – opgenomen baten en lasten en de balansmutaties. Het is ook mogelijk om accountantscontroles uit te voeren specifiek gericht op de kosten van infrastructurele projecten. De rekenkamer heeft in de gemeentelijke praktijk drie situaties geïnventariseerd waarbij dergelijke specifieke accountantscontroles voorkomen. Tabel 5.2 geeft inzicht in de verbijzonderde accountantscontroles bij de drie onderzochte projecten.

Tabel 5.2 – Verbijzonderde accountantscontrole

Accountantsverklaring bij:	Projecten		
	IJtram	Nesciobrug	Aanvoerstelsel
Planafsluiting (grondexploitatie)	Nvt	Ja	Nvt
Tussentijdse rapportages	Regulier	Neen	Neen
Verantwoording voor de subsidiegever	Ja	Ja	Nvt

Voor de IJtram worden subsidies verkregen op grond van de wet infrastructuurfonds 1998. Rijkswaterstaat verlangde tot en met 2003 jaarlijks een accountantsverklaring bij de financiële jaarrapportages van de projecten die hij subsidieerde. De desbetreffende accountantsverklaringen zijn afgegeven door Deloitte en waren steeds goedkeurend. Vanaf 2004 is het ROA verantwoordelijk voor de subsidieverstrekking. Het ROA verlangt alleen bij de slotdeclaratie een accountantsverklaring.

De gemeentelijke financiering van de Nesciobrug verloopt via het tweede aanvullende krediet voor de grondexploitatie IJburg. Een grondexploitatie¹⁸ moet op het moment dat ze wordt afgesloten – op basis van gemeentelijke regels – worden gecontroleerd door de ACAM. Deze controle ligt in de verre toekomst gezien het feit dat de grondexploitatie IJburg voorlopig niet zal worden afgesloten.

Daar voor de realisatie van de Nesciobrug subsidies zijn verkregen, zal de gemeente nog specifieke eindafrekeningen voor de subsidiegevers moeten opstellen. De desbetreffende subsidieverantwoordingen moeten door een accountant worden gecontroleerd en worden voorzien van een accountantsverklaring.

Op de kosten samenhangende met de omleiding van het aanvoerstelsel RWZI wordt geen specifieke accountantscontrole toegepast. Gelet op de omvang van het project (meer dan € 130 miljoen) en het feit dat de kosten worden verantwoord in een jaarrekening (van stichting DWR) waarbij de accountant met een andere goedkeuringstolerantie werkt, is de rekenkamer van mening dat een dergelijke specifieke controle wel gewenst is. Het is de rekenkamer bekend dat de 4e kwartaalrapportage van de Noord/Zuidlijn en IJsei wel jaarlijks worden voorzien van een accountantsverklaring.

Controleopdrachten bij subsidieverantwoordingen zijn vooral gericht op het controleren of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. De accountant gaat na of de subsidieverantwoording zodanig is opgezet dat de subsidiegever toereikende informatie ontvangt om de subsidie vast te kunnen stellen. De controles op subsidieverantwoordingen vinden veelal pas plaats als het project is afgerond. Dergelijke controles hebben derhalve geen functie bij het tijdig signaleren van kostenoverschrijdingen. Verder kan worden opgemerkt dat de betreffende accountantscontroles er ook niet op gericht zijn om de doelmatigheid van de projectuitvoering vast te stellen.

5.7.1 Conclusie

In het geval dat er voor een infrastructureel project subsidiegelden zijn toegezegd verlangt de desbetreffende subsidiegever veelal een accountantsverklaring bij de slotdeclaratie. Dit betekent evenwel dat pas na afloop van een project de accountantscontrole wordt uitgevoerd. De controle van de slotdeclaratie is vooral gericht op het vaststellen of aan de subsidievoorwaarden is voldaan en of op basis daarvan een adequate slotdeclaratie is opgesteld. De rekenkamer stelt vast dat de desbetreffende controles geen functie hebben bij het tijdig signaleren van eventuele kredietoverschrijdingen of bij het vaststellen of er een doelmatig projectbeheer heeft plaatsgevonden.

De rekenkamer constateert verder dat met betrekking tot de omleiding aanvoerstelsel geen verplichting aanwezig is om de betreffende projectkosten te controleren.

5.8 Kwaliteitsborging

Accountants hanteren een reeks van instrumenten om de kwaliteit van de accountantscontrole te borgen. De eis tot kwaliteitsborging ligt vast in de gedrags- en beroepsregels en de richtlijnen voor de accountantscontrole. Mede ten behoeve van de kwaliteitsborging is de ACAM lid van het VDA (Vereniging van Directeuren van Gemeentelijke Accountantsdiensten, waarvan tevens de gemeentelijke accountantsdiensten van Rotterdam, Den Haag en Utrecht lid zijn).

De VDA heeft richtlijnen voor de uitvoering van accountantscontrole van jaarrekeningen en andere financiële verantwoordingen. De naleving van de VDA-voorschriften verzekert tevens naleving van de eerder genoemde gedrags- en beroepsregels en de controlerichtlijnen van het NIVRA. De richtlijnen vallen in drie categorieën uiteen:

- Handboek Standaard Auditing Procedures (STAP)
- Handboek Kwaliteitsbeheersing
- Handboek Specifieke Vaktechnische Onderwerpen (SVO)

Een belangrijk instrument bij de kwaliteitsborging is de medebeoordeling. Hierbij wordt – voordat de accountantsverklaring wordt afgegeven – door een andere accountant binnen het kantoor die niet betrokken is bij de betreffende controle, beoordeeld of terecht de accountantsverklaring wordt afgegeven.

Uit het handboek STAP blijkt dat de doelstelling van de medebeoordeling is om aanvullende zekerheid te geven dat:

- de in het afwerkingmemorandum opgenomen bevindingen in voldoende mate in de oordeelsvorming ten behoeve van de bepaling van de accountantsverklaring zijn betrokken;
- de accountantsverklaring en de jaarrekening duidelijk, beknopt en te begrijpen zijn voor iemand die niet vertrouwd is met de details van de gecontroleerde huishouding;
- de voorschriften van het VDA-kantoor worden nageleefd;
- de vorm van rapportering passend is;
- de jaarrekening een logisch beeld geeft in het licht van de begroting en wat de beoordeelaar weet van de activiteiten van de instelling gedurende vorige jaren en het huidige jaar.

Bij de medebeoordelingen bij DIVV en OGA zijn aanwijzingen gegeven ter verbetering van de controle. Zo heeft de medebeoordelaar bij DIVV opmerkingen gemaakt over de aanwezigheid en afparafering van het planningsmemorandum. Verder wordt geconstateerd dat in het werkprogramma niet iedere maatregel afgeparafeerd is voor uitvoering. Bij OGA geeft de medebeoordelaar aan dat het controleplan en het werkprogramma op onderdelen niet meer meer actueel is.

5.8.1 Conclusie

Het door ACAM gehanteerde systeem van kwaliteitsborging ligt vast in het handboek STAP. De rekenkamer hecht belang aan kwaliteitsborging en in het bijzonder aan het instrument medebeoordeling. De praktijk laat zien dat ACAM met dit instrument zelf verbeterpunten signaleert.

5.9 Conclusies accountantscontrole

De raad heeft ACAM de opdracht verstrekt om de jaarrekeningen van de gemeentelijke diensten en bedrijven te controleren. ACAM voert de controles uit binnen de wettelijke en gemeentelijke kaders. De controle van de jaarrekening is niet gericht op het signaleren van over- en onderschrijdingen bij de uitvoering van infrastructurele werken. Ook is de controle niet gericht op het beoordelen van de doelmatigheid van het projectbeheer. Het bewaken van mogelijke kredietoverschrijdingen en het tussentijds rapporteren daarover is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende diensten en bedrijven zelf.

In het Programma van eisen geeft de gemeenteraad geen specifieke richtlijnen aan ACAM met betrekking tot de controle van infrastructurele projecten. In de richtlijn informatie grote project draagt het College ACAM wel op om bij projecten van € 50 miljoen of meer bij de jaarrekeningcontrole aandacht te besteden aan het gevoerde risicomanagement en de volledigheid en kwaliteit van de voortgangsrapportages.

Ten aanzien van de controleaanpak van ACAM constateert de rekenkamer dat deze overwegend gegevensgericht is. ACAM verricht – veelal als gevolg van leemten in de administratieve organisatie bij diensten – aanvullende werkzaamheden om de vereiste zekerheid te verkrijgen ten aanzien van de getrouwheid van de te controleren jaarrekening en de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer. Uit de accountantsrapporten blijkt dat de administratieve organisatie reeds jaren leemten vertoont en dat om die reden de ACAM jaarlijks genooddaakt is om aanvullende – voornamelijk – gegevensgerichte controles uit te voeren. Het organiseren en uitvoeren van interne controle is een belangrijke management-

taak van de betreffende diensten. Doordat jaar in jaar uit ACAM aanvullende werkzaamheden uitvoert ontstaat het risico dat de desbetreffende diensten onvoldoende worden geprikkeld om hun administratieve organisatie en interne controle met voortvarendheid op orde te brengen.

Vanwege subsidievoorwaarden zijn of worden de kosten van de IJtram en de Nesciobrug ook onderworpen aan een specifieke accountantscontrole. De verantwoording voor de subsidiegever wordt pas gecontroleerd, nadat het project is afgerond. De betreffende controle heeft daarom geen functie bij het tijdig signaleren van kredietoverschrijdingen. Ook de verplichte accountantscontroles bij het afsluiten van grondexploitaties hebben in dit kader een beperkte betekenis gelet op het feit dat de looptijd van grondexploitaties soms tien of meer jaar bedraagt.

Tot slot heeft de rekenkamer geconstateerd dat de gemeente geen afspraak heeft gemaakt met stichting DWR om de kostendeclaraties betreffende de omleiding aanvoerstel rioolwaterzuiveringsinstallatie te laten controleren door een accountant.

6 Kaderstelling, informatievoorziening en controle

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de rol van de gemeenteraad bij het financieel beheer bij de aanleg van de IJtram, de Nesciobrug en het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering. Het hoofdstuk gaat in op de kaderstelling en controle door de gemeenteraad en op de informatie die de gemeenteraad daartoe ontvangt van het College van Burgemeester en Wethouders.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

1. Hoe heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak bij de drie projecten ingevuld?
2. Is de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over het financieel beheer van de onderzochte projecten?

6.2 Onderzoeksaanpak

Bij de beantwoording van de vraag over de invulling van de kaderstellende en controlerende taak geldt dat hiervoor geen wettelijke vereisten zijn geformuleerd. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad zelf om een passende invulling te geven aan kaderstelling en controle. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het handelen van de gemeenteraad bij de drie projecten.

De rekenkamer hanteert daarbij de bestuurlijke verhoudingen sinds de dualisering als uitgangspunt (zie ook 3.2) voor dit deel van het onderzoek. Daarnaast wordt meestal uitgegaan van de beheersmatige uitgangspunten die de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders sindsdien hebben vastgelegd. Dit beperkt en vergroot de waarde die aan de onderzoeksuitkomsten mag worden toegekend.

De rekenkamer is zich bewust van het feit dat bij de beoordeling van besluiten en documenten de historische context daarvan van belang is. Bij de voorbereiding van een voorstel voor een kredietbesluit uit 2001 kan nu eenmaal geen rekening worden gehouden met de regeling voor kredietbeheer uit juli 2005. Desondanks heeft de rekenkamer toch de meest recente regelingen als uitgangspunt gehanteerd. Dit verhoogt namelijk de gebruikswaarde van het onderzoek. Om bij het bovengenoemde voorbeeld van het kredietvoorstel te blijven: het is beter om te kijken waar een vergelijkbaar nieuw kredietvoorstel anno nu aangepast zou moeten worden om aan de nieuwe eisen te voldoen dan om aan te geven op welke punten een oud kredietvoorstel al dan niet voldoet aan niet meer van toepassing zijnde regelgeving. Bij het voorbereiden van nieuwe kredietaanvragen zal ook vaak worden teruggegrepen op oudere aanvragen.

Daarnaast is een opmerking op zijn plaats bij de beoordeling van de Nesciobrug. De brug maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van IJburg. Over IJburg zijn en worden tussen gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders afspraken gemaakt. Het kader voor besluitvorming en de aansturing van de ontwikkeling van IJburg wordt gevormd door het Plan- en Besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen (plaberum) en de handleiding grondexploitaties. Voor de Nesciobrug geldt formeel dus een heel ander regime dan voor de

IJtram en het aanvoerstelsel. Om de gevolgen hiervan voor de positie van de raad als kadersteller en controleur in beeld te brengen heeft de rekenkamer besloten om de Nesciobrug aan dezelfde criteria te toetsen als de IJtram en het aanvoerstelsel.

Als bron voor de beoordeling van kaderstelling, controle en informatievoorziening over infrastructurele projecten hebben wij gebruik gemaakt van kredietaanvragen en voortgangsrapportages van de drie onderzochte projecten. Aanvullend daarop hebben we de verslagen onderzocht van vergaderingen waarin de raad of commissie de betreffende stukken hebben besproken. Voor het onderzoek hebben we verder gebruik gemaakt van de agenda's en de lijst met ter kennisneming aangeboden stukken van de commissies VVI¹⁹ en SOW²⁰ van januari 2003 tot medio 2005. Voor het project IJtram hebben wij tevens gebruik gemaakt van het overzicht bestuurlijke besluitvorming IJtram van DIVV. De rekenkamer heeft ten slotte met drie raadsleden een interview gevoerd. Een van de raadsleden is lid van de commissie VVI, één raadslid is lid van de commissie SOW en één raadslid is lid van beide commissies. Hoewel het beperkt aantal interviews geen representatieve uitspraken mogelijk maakt, geven de raadsleden door hun persoonlijke ervaringen waardevolle, aanvullende informatie bij de resultaten van de documentanalyses.

6.3 Kaderstellende rol gemeenteraad

6.3.1 Kwaliteit kredietvoorstellen

De kwaliteit van kredietvoorstellen bij de drie projecten beoordeelde de rekenkamer aan de hand van enkele kredietvoorstellen (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 – Geselecteerde kredietvoorstellen voor beoordeling kwaliteit

Project	Kredietvoorstel	Gevraagd krediet*	Behandeling commissie	Behandeling gemeenteraad
IJtram	Derde uitvoeringskrediet aanleg IJtram en IJweg-Oost	154	13-10-1999	03-11-1999
Nesciobrug	Uitvoeringskrediet Haveneiland/Rieteilanden	206 ²¹	15-05-2002	05-06-2002
Aanvoerstelsel 1	Kredietaanvraag leidingstelsel project A-4	106	17-01-2001	24-01-2001
Aanvoerstelsel 2	Kredietaanvraag gemalen project A-4	19,2	09-01-2002	31-01-2002

* Bedragen in miljoen euro's

De kredietvoorstellen zijn beoordeeld door te kijken in welke mate de kredietvoorstellen voldoen aan de regels voor het kredietbeheer die het College van Burgemeester en Wethouders op 5 juli 2005 heeft vastgesteld. Concern Financiën van de Bestuursdienst heeft deze regeling vervolgens gepubliceerd op intranet²².

Tabel 6.2 laat zien op welke punten de onderzochte kredietaanvragen aan deze eisen voldoen. Waarbij voor een juiste interpretatie van de tabel een aantal opmerkingen van belang zijn:

- a. Voor een afgewogen oordeel over de kredietvoorstellen is de historische context ook van belang, maar deze is buiten beschouwing gelaten omdat het interessanter is om vast te stellen op welke punten vergelijkbare kredietvoorstellen aangepast moeten worden om aan de nieuwe eisen te voldoen. De rekenkamer is zich dus bewust van het feit dat de richtlijn formeel niet van toepassing is op de beoordeelde kredietvoorstellen.

- b. concrete kredietaanvragen kunnen voortvloeien uit eerdere besprekingen en besluiten van de raad. Soms neemt de gemeenteraad eerst een principebesluit en om in een later stadium over het krediet te besluiten. De rekenkamer meent dat in ieder gevraagd kredietbesluit duidelijk en ‘zelfstandig leesbaar’ zijn. Informatie uit eerdere besluiten moet desnoods opnieuw worden vermeld of daar moet duidelijk naar verwezen worden;
- c. voor de Nesciobrug is nooit een apart krediet aangevraagd. De brug is één van de onderdelen van de kredietaanvraag voor het Haveneiland/Rieteilanden op IJburg. We hebben deze gehele kredietaanvraag beoordeeld. Het krediet voor het Haveneiland/Rieteilanden is bovendien een grondexploitatiekrediet. Grondexploitatiekredietaanvragen komen tot stand volgens de regels die zijn vastgelegd in de handleiding grondexploitaties. Deze regels kunnen afwijken van de regels voor kredieten van het College. Door de regels voor kredieten van het College toe te passen op de Nesciobrug wordt inzichtelijk gemaakt of in grondexploitatiekredieten vergelijkbare informatie wordt geboden over infrastructuur.

Tabel 6.2 – Aansluiting bij eisen kredietaanvraag

Krediet	IJtram	IJburg	Aanvoerstelsel leidingen	Aanvoerstelsel gemalen
Onderdeel				
Onderwerp	√	√	√	√
Beschikbaar te stellen bedrag	√	√	√	√
Basis voor raming	-	-	√	-
Datum prijspeil	-	-	√	√
Index-prijspeil	-	-	-	-
Bouwrente	-	-	-	-
Looptijd krediet	√	√	√	√
Afschrijvingstermijn	-	-	√	√
Overige exploitatielasten	-	-	√	-
Dekking	√	√	√	√
Kapitaallasten eerste jaar	-	-	-	-
Risicoanalyse	-	-	-	-
Totaal √ (max. 12)	4	4	8	6

√: voldoet aan de eisen bij dit onderwerp

-: voldoet niet aan de eisen bij dit onderwerp of het onderwerp wordt niet genoemd

Geen van de kredietaanvragen voldoet op alle twaalf onderdelen aan de nieuwe eisen. De kredietaanvraag voor het leidingstelsel riolering voldoet aan de meeste eisen, namelijk acht. De kredietaanvraag voor de gemalen voldoet aan de helft van de eisen. De kredietaanvragen voor de IJtram en IJburg voldoen het minst aan de minste eisen, namelijk aan slechts vier. Enkele nieuw vereiste onderdelen kwamen in geen enkele kredietaanvraag voor. Zo vermeldt geen van de kredietaanvragen de index voor het prijspeil. Evenmin zijn er risicoanalyses opgenomen in de kredietaanvragen ondanks de grote bedragen die met de kredieten gemoeid zijn.

Alle kredietaanvragen beschrijven wel: het onderwerp, de omvang van het krediet, de looptijd van het krediet en de dekking van het krediet.

De beoordeelde kredietaanvragen zouden, getoetst aan de nieuwe eisen, op veel punten nog aangevuld moeten worden. Van sommige van deze nieuwe eisen vindt de rekenkamer dat ze ook reëel zijn voor de kredietaanvragen die intussen al weer drie tot zes jaar geleden zijn

ingediend. De rekenkamer denkt daarbij vooral aan de ontbrekende risicoanalyse en het niet vermelden van het soort ontwerp waarop de raming is gebaseerd. Eventuele risico's die zich daadwerkelijk manifesteren bij projecten met kredieten ter waarde van € 19,2 miljoen tot € 206 miljoen kunnen grote financiële gevolgen hebben. Het is belangrijk dat de gemeenteraad de risico's kent als zij een besluit neemt over een krediet. De kredietaanvragen moeten ook ingaan op de reeds getroffen en afdoende geachte beheersmaatregelen. In drie van de vier kredietaanvragen blijft het ontwerp waarop de raming gebaseerd is onvermeld. Het maakt nogal wat uit of een de raming gebaseerd is op een voorlopig of op een definitief ontwerp. De onzekerheden zijn bij een voorlopig ontwerp over het algemeen nog veel groter. Voor adequaat inzicht in de raming is verder de datum voor het prijspeil belangrijk. Deze datum ontbreekt in twee van de vier kredietaanvragen. Ten slotte ontbreken de index voor het prijspeil, de bouwrente en de kapitaallasten in het eerste jaar. De projecten worden voor een groot deel financieel gedekt uit subsidies, grondexploitaties en reserves. Alleen het niet-gedekte deel komt ten laste van toekomstige begrotingen in de vorm van kapitaallasten. De indexering en bouwrente kunnen gezien de grote bedragen invloed hebben op de uiteindelijke kosten van investeringen die ten laste van de algemene middelen zullen komen.

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de kredietaanvragen, getoetst aan de nieuwe eisen, op een groot aantal punten nog niet voldoen. Belangrijke punten zijn het ontbreken van een risicoanalyse en het onvermeld laten van het gehanteerde ontwerp bij de kredietraming. De rekenkamer vindt dat deze onderwerpen ook in de oude situatie in de kredietaanvragen aan de orde hadden moeten komen.

Het grondexploitatiekrediet voor IJburg is opgesteld volgens de eisen van de handleiding grondexploitaties. In vergelijking met de nieuwe regels voor het beheer van kredieten leidt de toepassing van de handleiding grondexploitaties tot minder informatie over infrastructurele projecten in de kredietaanvragen.

6.3.2 Invulling kaderstellende rol door gemeenteraad

De gemeenteraad stelt bij de beoordeling en goedkeuring van kredietaanvragen van het College de kaders vast waarbinnen krediet wordt verleend. Bovendien kan de raad eisen formuleren voor de wijze waarop informatie over de voortgang van het project aan de gemeenteraad moet worden verstrekt. In deze subparagraaf gaan wij in op de wijze waarop de gemeenteraad zijn kaderstellende rol heeft ingevuld bij de discussies over de kredietvoorstellen bij IJtram, Nesciobrug en aanvoerstelsel.

IJtram

De kredietaanvraag is op 13 oktober 1999 in de commissie VVI geagendeerd. Het College vraagt de commissie om positief advies over de aanvraag hoewel het definitief ontwerp dan nog niet bekend is. De PvdA merkt op dat bij de behandeling van het definitief ontwerp kan blijken dat het krediet niet voldoet en extra dekking moet worden gevonden. Groen Links sluit zich hierbij aan maar denkt dat extra geld alleen nodig is als de raad uiteindelijk een 'meer luxe' ontwerp wenst. De VVD vindt de subsidie van het Rijk te beperkt. Verder merkt de VVD op dat de commissie op de hoogte moet zijn van de aanloopverliezen die het GVB bij de IJtram verwacht. Deze aanloopverliezen, die kunnen worden gezien als exploitatierisico's, worden niet in de kredietaanvraag genoemd. Een tweede risico is dat meerkosten die ontstaan door het definitief ontwerp niet subsidiabel zijn en daarom een financieel risico vormen. De rekenkamer merkt hierbij op dat de kredietaanvraag niet ingaat op de eventuele financiële risico's.

De wethouder beaamt dat het beter was als er een definitief ontwerp lag. Hij benadrukt echter dat een besluit nodig is omdat het definitief ontwerp te lang op zich laat wachten. Later in het project blijkt overigens het ontwerp adequaat te zijn. De wethouder stelt dat hij geen inzicht heeft in meerkosten door aanloopverliezen. De commissie gaat akkoord met de kredietaanvraag.

In de gemeenteraad wordt de discussie langs dezelfde lijnen gevoerd als in de commissie. De raad spreekt uitgebreid over het punt 'fiets in de IJtram'. Onder andere Amsterdam Anders/De Groenen en Mokum Mobiel menen dat de mogelijkheid de fiets mee te nemen een van de uitgangspunten was.

De wethouder kan echter niet toezeggen dat die mogelijkheid er komt. Hij wijst erop dat het punt later terug zal komen in de commissie.

Na de discussies in commissie en gemeenteraad gaat de raad 'conform' akkoord met de kredietaanvraag.

In commissie- en raadsvergaderingen komt het punt 'fiets in de IJtram' nog uitgebreid terug.

Conclusie

De gemeenteraad en raadscommissie hebben gediscussieerd over inhoudelijke kaders, zoals het meenemen van de fiets, en financiële kaders. Er komen enkele financiële kaders ter sprake. Raadsleden wijzen terecht op enkele financiële risico's waarover de kredietaanvraag geen informatie bevat:

- a. door het ontbreken van een definitief ontwerp een definitieve kostenraming niet mogelijk;
- b. raadsleden vinden de omvang van de verworven subsidies onvoldoende;
- c. raadsleden vrezen extra kosten door niet-subsidiabele meerkosten;
- d. een raadslid wijst op exploitatierisico's bij het GVB door mogelijke aanloopverliezen.

De raadsleden wijzen naar mening van de rekenkamer terecht op de financiële risico's. Het College had deze risico's al in de kredietaanvraag moeten vermelden.

De raad stelt geen vragen over of eisen aan informatievoorziening tijdens de uitvoering van het project. De discussie over financiële risico's en inhoudelijke kaders leidt niet tot wijzigingen in het krediet.

Nesciobrug

Op 15 mei 2002 ligt het tweede uitvoeringskrediet Haveneiland/Rietlanden voor in de commissie. Het krediet, ter grootte van € 206,39 miljoen, dient de kosten van IJburg tot 2006 te dekken. In het krediet is ook een overschrijding van de vorige periode opgenomen, ter waarde van € 32,06 miljoen.

De commissie besluit zonder nadere discussie tot een positief advies.

De gemeenteraad stemt op 5 juni 2002 zonder debat in met het krediet.

Conclusie

De gemeenteraad noch de commissie heeft inhoudelijk gesproken over het tweede uitvoeringskrediet Haveneiland/Rieteilanden.

Aanvoerstelsel

Het principebesluit tot verplaatsing van de rioolwaterzuiveringsinstallaties Oost en Zuid wordt op 6 april 2000 in de gemeenteraad besproken. Het College noemt in deze voordracht een richtbedrag van € 127 tot € 141 miljoen. Evenals bij de IJtram vraagt het College de raad in te stemmen hoewel de financiële en technische voorbereiding nog niet is

voltooid. De wethouder stelt te rekenen met een bandbreedte van € 18,2 miljoen. Het CDA heeft daarom moeite met de voordracht. “Als Collegevoorstellen grote financiële gevolgen voor de stad kunnen hebben, verwachten wij dat eerst de financiële en technische voorbereiding voltooid zijn, voordat de Raad een goed en overwogen oordeel kan uitspreken.” De PvdA vindt de voorstellen juist zorgvuldig uitgewerkt en onderbouwd. De PvdA ziet nog wel risico's maar beoordeelt deze als 'normale risico's' die geen reden zijn vraagtekens te zetten bij het project. De PvdA spreekt zijn vertrouwen uit dat DWR dit project goed kan uitvoeren. De PvdA vindt bovendien dat men als raadslid altijd met beperkte kennis moet stemmen: “Een raadslid moet zich altijd afvragen welke onderzoeken men wil ontvangen, bijvoorbeeld in verband met de grootte van zijn deurmat.”

De VVD sluit zich aan bij de PvdA. D66 maakt zich zorgen over het feit dat het tracé nog niet geheel is uitgewerkt. Dat is echter geen reden om tegen te stemmen. GroenLinks ziet geen enkel bezwaar tegen het project.

In zijn beantwoording erkent de wethouder de stelling van het CDA dat veel zaken nog niet bekend zijn. Hij benadrukt echter dat op die punten in de rekensommen steeds voor de meest ongunstige variant is gekozen zodat het alleen maar mee kan vallen.

De wethouder vindt dat het CDA teveel zekerheden wenst. Het CDA zelf vindt enkele details nodig om tot de hoofdlijn te komen.

De discussie spitst zich vervolgens nog even toe op het gebruik van vrijkomende grond voor bedrijven en/of woningen.

Bij stemming is het CDA de enige fractie die tegen het principebesluit stemt.

De kredietaanvraag voor het leidingstelsel wordt tien maanden later, op 17 januari 2001, besproken in de commissie en op 24 januari 2001 in de gemeenteraad.

De PvdA constateert dat de kosten iets zijn toegenomen maar is nog steeds enthousiast.

De fractie vindt het geen probleem dat de kosten voor de gemalen nog niet bekend zijn.

De PvdA betreurt het dat in het algemeen weinig discussie plaatsvindt over grote plannen, zoals het voorliggende, maar ziet als voordeel dat de raad unaniem voorstander is. Wel heeft de fractie vragen over de overeenkomst van de gemeente met het Hoogheemraadschap.

Ook GroenLinks is nog steeds zeer enthousiast maar vraagt zich wel af waarom de inkomsten die het project oplevert niet zijn gespecificeerd.

Het CDA vindt het project nu een goed plan maar ziet zijn vrees bewaarheid omdat de kosten reeds met € 7,3 miljoen tot € 110 miljoen zijn gestegen. Het CDA zou graag inzicht willen in de kosten voor sloop en bodemsanering. Het CDA wil alleen instemmen als de wethouder toezegt dat de totale kosten niet meer stijgen.

De andere fracties stemmen in zonder belangrijke kanttekeningen.

De wethouder is verheugd over de breed uitgesproken steun. Hij voorziet dat het eindbedrag tussen de € 100 miljoen en € 118 miljoen zal uitkomen, exclusief indexering. Voor de gemalen voorziet de wethouder een eindbedrag van € 15,9 miljoen, met enige marge omdat de uitwerking nog niet gereed is.

Er is één amendement op de plannen ingediend. Het amendement gaat over de invulling van vrijkomende grond.

De raad stemt zonder tegenstemmen in met de voordracht en stemt in meerderheid voor het amendement.

De kredietaanvraag voor de gemalen wordt op 9 januari 2002 besproken in de commissie en op 31 januari 2002 in de gemeenteraad. Commissie noch raad spreekt uitgebreid over de aanvraag. Enkele fracties merken op dat zij kennis nemen van de innovatieve status van

de techniek van boostergemalen. De voordracht wordt zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd.

Conclusie

Wat betreft project omleiding van het rioleringsstelsel heeft de gemeenteraad geen nadere invulling gegeven aan de ruime, inhoudelijke kaders die het College heeft voorgesteld. Het project is dan ook zeer technisch van aard. Financieel en inhoudelijk zijn de kaders vanaf het principebesluit ruim geweest. Het plan was bij het principebesluit nog niet uitgewerkt en heeft pas gaandeweg vorm gekregen. De ontwikkelingsstatus van het plan was bekend bij de raad maar op één na had geen van de fracties daar problemen mee, ook al rekent de wethouder met een bandbreedte van € 18,2 miljoen.

Feitelijk heeft de raad ingestemd met de kaders die het College heeft voorgelegd.

6.4 Controlerende rol gemeenteraad

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de informatievoorziening over de projecten IJtram, de Nesciobrug en de omleiding van het rioleringsstelsel aan de raadscommissies. Eerst besteden we aandacht aan de frequentie van informatievoorziening. Daarna geven we aan de hand van enkele specifieke rapportages een oordeel over de kwaliteit van de verstrekte informatie.

6.4.1 Frequentie van informatievoorziening over voortgang

Infrastructurele projecten kennen doorgaans een lange doorlooptijd. Gedurende de uitvoering dient de gemeenteraad het project te kunnen controleren. Daarom verstrekt het College de raad gedurende een project informatie over voortgang en financiën. Deze informatie geeft de raad inzicht in de beheersing van het project: loopt de realisatie van doelstellingen van het project in de pas met de tijd en met de benutting van het budget? Wat zijn de risico's? Dreigen er overschrijdingen in tijd en/of geld? De frequentie waarmee het College rapporteert over de voortgang varieert doorgaans van twee tot vier maal per jaar. Het College zelf ontvangt de rapportages via de betrokken wethouder uit de ambtelijke (project)organisatie.

IJtram

Het College informeerde de gemeenteraad structureel met kwartaalrapportages over de voortgang in het project IJtram/IJweg. Naast de kwartaalrapportages stelt het projectbureau regelmatig vertrouwelijke financiële tussenrapportages op. Verder is de gemeenteraad over enkele onderwerpen met betrekking tot het project IJtram apart geïnformeerd. Tabel 6.3 geeft een overzicht van de informatie die het College vanaf 2003 aan de raadscommissie VVI heeft voorgelegd. Als extra informatie geeft de tabel de datum van de vergadering.

Tabel 6.3 – Informatievoorziening over project IJtram aan de commissie VVI

Onderwerp	Datum	Behandeling commissie
4e kwartaalrapportage 2004	25-05-2005	
Fiets in de IJtram	23-02-2005	
2e en 3e kwartaalrapportage 2004	26-01-2005	
4e kwartaalrapportage 2003	15-09-2004	De rapportage 2003 gaat in september 2004 naar de commissie.
3e kwartaalrapportage 2003	24-03-2004	
Brief wethouder inzake fietsvervoer IJtram	11-02-2004	Brief d.d. 26-01-2004
IJtram, voorzieningen en calamiteiten-regeling Piet Hein tramtunnel	21-01-2004	Commissie besluit het stuk in de raad te behandelen.
Losse vragen	26-11-2003	Enkele vragen van leden over fiets in de IJtram.
Opnieuw: fietsvervoer per IJtram gecombineerd met 5e financiële tussenrapportage IJtram	3-11-2003	Debat over zowel fietsvervoer als tussenrapportage.
Fietsvervoer per IJtram gecombineerd met 5e financiële tussenrapportage IJtram	24-09-2003	Vooraf sprekers aan het woord. Verdere bespreking van het punt wordt uitgesteld. Tussenrapportage wordt niet genoemd.
1e kwartaalrapportage IJtram 2003	3-09-2003	
3e en 4e kwartaalrapportage 2002	9-04-2003	
2e kwartaalrapportage IJtram 2002	9-01-2003	
Afscherming IJtram tegen het oversteken	9-01-2003	Alle sprekers stemmen in met het plan.

Bron: Commissieverslagen 2003, 2004 en 2005 t/m 15 juni en overzicht bestuurlijke besluitvorming IJtram DIVV

N.B.: Het verslag van de commissie VVI van 16 maart 2005 ontbreekt.

Het College heeft over 2002 de vier de kwartaalrapportages naar de commissie verstuurd²³. Over 2003 en 2004 heeft het College drie kwartaalrapportages verstuurd. Het toezenden van de tweede kwartaalrapportage 2003 en de eerste kwartaalrapportage 2004 heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen.

Naast de kwartaalrapportages stelt het projectbureau regelmatig vertrouwelijke financiële tussenrapportages op. Het College heeft in september en november 2003 de 5e financiële tussenrapportage IJtram voorgelegd. Andere financiële tussenrapportages zijn wel naar het College gegaan maar komen niet in de commissiestukken voor. Over 2005 heeft het College tot het zomerreces geen kwartaalrapportages aan de commissie voorgelegd.

Uit het overzicht bestuurlijke besluitvorming IJtram van DIVV blijkt dat de twee ontbrekende kwartaalrapportages uit 2003 en 2004 wel naar het College van B&W zijn gegaan. DIVV gaf in haar ambtelijke reactie op de nota van bevindingen verder aan dat door het projectbureau wel ‘flappen’ zijn opgesteld voor de behandeling in de raadscommissie en dat de ‘flappen’ voor de Collegebehandeling wel een datum voor de commissiebehandeling bevatten. DIVV kan echter de daadwerkelijke toezending van de rapporten ook niet controleren.

Aanvullend op de kwartaalrapportages is de IJtram in de commissie aan de orde gekomen door ‘losse vragen’ buiten de agenda om van commissieleden en door enkele op zichzelf staande stukken, zoals over afscherming van de tram en fietsvervoer in de tram.

Tabel 6.4 geeft een overzicht van de kwartaalrapportages die het College naar de commissie heeft verstuurd.

Tabel 6.4 – Ter kennisneming aan de commissie VVI verzonden kwartaalrapportages IJtram

Jaar	Kwartaal				Totaal
	1	2	3	4	
2002	√	√	√	√	4
2003	√	-	√	√	3
2004	-	√	√	√	3
2005	-	-	nvt	nvt	0

Conclusie

Over 2002, 2003 en 2004 zijn steeds kwartaalrapportages opgesteld. Het College legt de kwartaalrapportages voor aan de raadscommissie VVI, maar het toezenden van de tweede kwartaalrapportage 2003 en de eerste kwartaalrapportage 2004 heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen. De meeste ‘financiële tussenrapportages’ worden aan het College verstuurd maar niet aan de commissie.

Nesciobrug

De Nesciobrug maakt onderdeel uit van de grondexploitatie IJburg. Het College informeert de gemeenteraad met halfjaarrapportages over de voortgang van IJburg. Over de Nesciobrug wordt geen aparte informatie verstrekt. Tabel 6.5 geeft een overzicht van de verstrekte voortgangsinformatie over IJburg vanaf 2003.

Tabel 6.5 – Informatievoorziening over IJburg aan de commissie SOW

Onderwerp	Datum commissie	Behandeling commissie
Halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland, 2e halfjaar 2004	20-04-2005	Nee
Halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland, 1e halfjaar 2004	29-09-2004	Nee
Halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland, 2e halfjaar 2003	31-03-2004	Nee
Halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland, 1e halfjaar 2003	12-11-2003	Nee
Kwartaalrapportage IJburg/Zeeburgereiland, 4e kwartaal 2002	20-08-2003	Nee

Bron: Verslagen en ter kennisnemingslijsten commissie SOW 2003, 2004 en 2005 t/m 8 juni

De vierde kwartaalrapportage 2002 is op 17 juni 2003 door het College vastgesteld. Deze rapportage is in augustus 2003 naar de commissie is gegaan. Over 2003 en 2004 heeft het College steeds beide halfjaarrapportages aan de commissie verstuurd, ongeveer drie à vier maanden na afsluiting van de periode.

Als grondexploitatie is IJburg tevens opgenomen in het RAG (Resultaat actieve grond-exploitaties), een jaarlijks overzicht van alle grondexploitaties. Als project binnen IJburg komt de Nesciobrug zeer summier in het RAG voor. In deel 1 van het RAG wordt slechts het totaalsaldo van kosten en opbrengsten van een aantal projecten waaronder de Nesciobrug opgenomen. In deel 2 staat het saldo van de Nesciobrug. Deze informatie zegt weinig over de voortgang van het project.

Conclusie

Het College legt alle voortgangsrapportages over IJburg ter kennisneming voor aan de raadscommissie SOW. De rapportages worden niet geagendeerd en besproken.

Eén rapportage is pas acht maanden na afloop van de periode verzonden. De andere rapportages zijn binnen een redelijke termijn verstuurd.

Het RAG geeft geen inzicht in de ontwikkeling van de kosten van de Nesciobrug.

Aanvoerstelsel

De grootschalige omleiding van het rioleringsstelsel maakt deel uit van project A-4 van de stichting DWR. Het College informeert de gemeenteraad via de commissie SOW met kwartaalrapportages over de voortgang in het project A-4. De omleiding van het rioleringsstelsel maakt deel uit van deze rapportages. Tabel 6.6 geeft een overzicht van de rapportages die het College vanaf 2003 aan de raadscommissie SOW heeft voorgelegd. Als extra informatie geeft de tabel de datum van de vergadering.

Tabel 6.6 – Informatievoorziening over project A-4 aan de commissie SOW

Onderwerp	Datum	Behandeling commissie
Bestuursrapportage 4e kwartaal 2004 project A-4	8-06-2005	Commissie neemt met instemming kennis van het stuk.
Bestuursrapportage 2e kwartaal 2003 project A-4	12-11-2003	

Bron: Verslagen en ter kennisnemingslijsten commissie SOW 2003, 2004 en 2005 t/m 8 juni

De tabel toont dat slechts een enkele rapportage aan de commissie is verstuurd.

Conclusie

De gemeenteraadscommissie SOW heeft over project A-4 vrijwel geen voortgangsinformatie ontvangen.

6.4.2 Kwaliteit van informatievoorziening over voortgang

Om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van informatievoorziening over de voortgang van de drie onderzochte infrastructurele projecten, hebben we voortgangsrapportages van de projecten geanalyseerd. Als meest recente en complete rapportages komen van de drie projecten de laatste voortgangsrapportages van het jaar 2004 in aanmerking. Tabel 6.7 geeft een overzicht van de geselecteerde voortgangsrapportages per project.

Tabel 6.7 – Beoordeelde voortgangsrapportages

Project	Voortgangsrapportage
IJtram	Bestuursrapportage 4e kwartaal 2004 (aangevuld met de 7e Financiële tussenrapportage IJtram)
Nesciobrug	Halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland tweede halfjaar 2004 (aangevuld met Financieel perspectief IJburg 2004)
Aanvoerstelsel	Bestuursrapportage 4e kwartaal 2004 (inclusief financiële bijlage)

De rapportages zijn getoetst aan de recente richtlijn voor de rapportage over een zogenaamd 'Groot Project'. De richtlijn maakt deel uit van de regels die het College op 5 juli 2005 vaststelde voor het beheer van kredieten.

De rekenkamer is zich bewust van het feit dat de richtlijn uit 2005 formeel niet van toepassing is op de beoordeelde voortgangsrapportages uit 2004.

De richtlijn geldt verder voor projecten van minimaal € 50 miljoen die langer als één jaar lopen. Dat is bij de IJtram en het aanvoerstelsel het geval en niet bij de Nesciobrug.

De Nesciobrug valt onder de voorschriften voor de grondexploitaties op IJburg.

De informatievereisten uit de richtlijn voor de grote projecten zijn echter het meest vergaand van alle voorschriften voor informatievoorziening over infrastructurele projecten. Door de informatie over de drie projecten hieraan te toetsen kan inzichtelijk gemaakt worden wat voor soort informatie over de individuele projecten aan de raad is verstrekt.

De nieuwe eisen kunnen worden onderverdeeld in 27 onderwerpen. Wij hebben de voortgangsrapportages getoetst aan de eisen van de nieuwe richtlijn. Tabel 6.8 laat zien op welke punten de voortgangsrapportages al aan de eisen voldoen. Van alle voortgangsrapportages is zowel het openbare als het vertrouwelijke deel bij de analyse betrokken.

Bijlage 5 bevat de volledige tekst van de Richtlijn informatie Groot Project.

Tabel 6.8 – Beoordeling voortgangsrapportages

Informatie	IJtram	IJburg	Aanvoerstelsel
Fysieke voortgang			
Realisatie tijdsplanning	√	√	√
Wijzigingen tijdsplanning	√	-	√
Genomen maatregelen ivm wijzigingen	√	-	√
Wijzigingen functionele eisen	√	-	√
Financiële voortgang			
Bestuurlijk goedgekeurd projectbudget begin kwartaal	√	√	√
Mutaties projectbudget tijdens kwartaal	√	√	√
Aangegane verplichtingen tot einde kwartaal	√	√	√
Werkelijke uitgaven tot eind kwartaal	√	√	√
Werkelijke ontvangsten tot einde kwartaal	√	√	√
Raming verplichtingen tot eind project ('cost to complete')	√	-	√
Afwijking actuele raming en projectbudget	√	-	√
Benutting post onvoorzien tot einde kwartaal	√	-	√
Eventuele bijstelling van de post onvoorzien	√	-	√
Ontwikkeling risico's (vertrouwelijk)	√	-	-
Specifieke informatie vierde kwartaalrapportage			
Inzicht in de omvang van de projectrisico's	√	-	-
Exploitatierisico's beheer en onderhoud	-	-	-
Ingezette beheersmaatregelen	-	-	-
Aansluiting op de rekening van de dienst	„24	„25	„26
Expliciet aangeven welke bestuurlijke besluiten moeten worden genomen	-	-	-
Overige voorschriften kwartaalrapportages			
Alle bedragen tegen één prijspeil	√	√	√
Alle wijzigingen afdoende toegelicht	-	√	-
Financiële informatie kan worden gerelateerd aan de informatie in de betreffende kredietbesluiten	√	-	√
Financiële informatie kan worden gerelateerd aan de financiële administratie van de dienst	√	√	√
De kwartaalrapportage wordt binnen drie maanden na afloop van het kwartaal aan de raadscommissie toegezonden	-	-	-
Totaal √ (maximaal 24)	18	9	16

√: voldoet grotendeels of geheel aan de eisen bij dit onderwerp

-: voldoet niet aan de eisen bij dit onderwerp of het onderwerp wordt niet genoemd

Geen van de voortgangsrapportages voldoet al aan alle 24 eisen.

De kwartaalrapportage IJtram voldoet aan de meeste eisen, namelijk 18. DIVV stelde in haar ambtelijke reactie dat de feitelijke stand van zaken rond het project, het project was eind 2004 vrijwel afgerond, het niet meer aan de orde was om te rapporteren over risico's in de uitvoering. Tevens waren er geen bestuurlijke besluiten meer te nemen. Eerdere rapportages gingen hier indien nodig wel op in.

De halfjaarrapportage van IJburg voldoet aan de minste eisen: 9. De kwartaalrapportage van project A-4 voldoet aan 16 van de 24 eisen.

Uit de tabel blijkt dat met name de 'specifieke informatie vierde kwartaalrapportage' in de rapportages ontbreekt. De rapportage IJtram voldoet aan een van de vijf eisen in deze categorie. De andere rapportages voldoen aan geen enkele eis hoewel de informatie uit deze categorie van groot belang kan worden verondersteld voor de controlerende taak van de gemeenteraad.

Van de overige eisen is er één waar geen van de rapportages aan voldoet: zij worden geen van allen binnen drie maanden na afloop van het kwartaal verstuurd. Eerder bleek al dat rapportages meestal drie tot vier maanden na afloop van de periode worden verstuurd.

Bij de beoordeling van de voortgangsrapportages hebben we geconstateerd dat zaken als wijzigingen en benodigde besluiten geheel niet worden genoemd als zij niet van toepassing zijn. De richtlijn eist echter dat deze onderdelen ook expliciet worden genoemd als zij niet van toepassing zijn. Op dit punt is dus nog verbetering gewenst.

Een belangrijk onderdeel van de richtlijn zijn de eisen aan informatie over risico's en beheersmaatregelen. Gezien de omvang van de onderzochte projecten is het opvallend dat de rapportages juist op dit onderdeel nog niet voldoen.

Conclusie over voortgangsrapportages

De voortgangsrapportages voldoen aan minimaal 9 (IJburg) en maximaal 18 (IJtram) van de 24 geformuleerde eisen.

Specifieke informatie voor het vierde kwartaal ontbreekt het meest. Bovendien wordt geen van de rapportages tijdig aan de raadscommissie verzonden. Belangrijke omissie is inzicht in risico's en beheersmaatregelen. De diensten laten na te vermelden dat op onderdelen geen wijzigingen zijn.

Begroting en jaarrekening

Naast rapportage in specifieke voortgangsrapportages worden infrastructurele projecten ook beschreven en verantwoord in de begroting en jaarrekening van de gemeente. Aanvullend op de beoordeling van voortgangsrapportages hebben we onderzocht of de drie onderzochte projecten voorkomen in de begroting en jaarrekening 2004.

Algemeen

Een eerste opmerking bij de jaarrekening 2004 is dat deze het bruto verloop vaste activa geaggregeerd op gemeentelijk niveau weergeeft. Dit overzicht biedt geen inzicht in specifieke infrastructurele projecten.

IJtram

De begroting 2004 meldt onder de te bereiken resultaten verkeer en infrastructuur dat de IJtram eind 2004 in gebruik zal worden genomen²⁷. Het mogelijk uitstel van tweede en derde fase van de IJtram wordt aangekondigd. Verder blijkt uit de begroting dat in 2004 geen mutaties van de reserves en voorzieningen voor de IJtram worden verwacht.

Het cijfermatig overzicht achterin de begroting laat zien dat aan kapitaallasten voor 2004 een negatief bedrag van ruim € 500.000,- verwacht²⁸. De begroting zelf geeft hiervoor geen verklaring. Navraag bij de projectorganisatie leert echter dat het project rente heeft ontvangen op verkregen kapitaal.

De IJtram wordt genoemd in de jaarrekening 2004 onder de beleidsverantwoording van het resultaatgebied verkeer en infrastructuur²⁹. Uit de jaarrekening blijkt dat de start van de exploitatie is verschoven naar de zomerdienstregeling 2005. Er staat een korte tekst over het uitstel van de tweede fase van de IJtram. Verder geeft de jaarrekening een overzicht van de begrote en gerealiseerde investeringen. Slechts de helft van de begrote investeringen zijn gerealiseerd. De dekking van de investeringen wordt niet toegelicht.

Het project IJtram komt verder voor in drie cijfermatige overzichten. De jaarrekening geeft ten eerste cijfers over budget en bestedingen tot en met 2002 en in 2003. Ten tweede is de IJtram opgenomen in een tabel over de ontwikkeling van reserves en voorzieningen. Ten derde staat de IJtram in een overzicht met kapitaallasten.

Nesciobrug

De begroting 2004 geeft informatie over het programma IJburg (woningen en vierkante meters bedrijven, kantoren, onderwijs, enzovoort). Verder staat er vrijwel dezelfde cijfermatige informatie over IJburg als in de jaarrekening. Infrastructurele projecten als de Nesciobrug komen niet afzonderlijk voor in de begroting.

IJburg komt als grootstedelijk project apart voor in de jaarrekening. De jaarrekening geeft informatie over beoogde en behaalde doelstellingen met een toelichting. Verder staat er cijfermatige informatie over IJburg, zoals de benutting van het Vereveningsfonds en baten en lasten van planvorming. Infrastructurele projecten als de Nesciobrug komen niet afzonderlijk voor in de jaarrekening.

Aanvoerstelsel

Project A-4 ten slotte komt in de jaarrekening noch de begroting 2004 voor.

Conclusie over begroting en jaarrekening

Raadsleden kunnen voor informatievoorziening over de voortgang van grote infrastructuurprojecten weinig informatie ontleen aan de begroting en de jaarrekening. De IJtram komt zeer beperkt voor in jaarrekening en begroting. IJburg wordt in beide toegelicht maar er staat geen informatie over de Nesciobrug. Project A-4 komt niet voor in de twee documenten.

De jaarrekening en de begroting geven geen informatie over de voortgang van de onderzochte infrastructuurprojecten. Voor deze informatie blijven voortgangsrapportages de meest aangewezen informatiebron.

6.4.3 Invulling controlerende rol door gemeenteraad

Het College van B&W heeft een actieve informatieplicht en moet de gemeenteraad voorzien van de informatie die hij nodig heeft om zijn controlerende rol te vervullen. De raad heeft bij zijn controlerende rol echter ook een eigen verantwoordelijkheid. In deze paragraaf gaan wij in op de vraag hoe de gemeenteraad vorm geeft aan zijn controlerende taak.

Voor een juist begrip van deze paragraaf is enig inzicht nodig in de werkwijze van de gemeenteraad wat betreft de verwerking van voortgangsrapportages. Het College stuurt de

rapportages doorgaans ter kennisneming aan de raadscommissie die inhoudelijk gaat over het project of de dienst. De rapportage wordt dan niet besproken. Als een commissielid met de wethouder en de commissie wil discussiëren over de rapportage kan hij het stuk laten agenderen. De commissie kan het stuk desgewenst ter bespreking doorsturen naar de gemeenteraad.

Als het College bepaalde informatie vertrouwelijk acht, kan zij de rapportage ‘in kabinet’ aan de commissie sturen. Het stuk is dan niet openbaar.

We hebben onderzocht of de raadscommissies de door het College verstrekte voortgangsrapportages ter kennisneming hebben aangenomen of besproken. Aanvullend hebben we met drie raadsleden gesproken over hun visie op en ervaringen met de controlerende taak van de gemeenteraad.

De voortgangsrapportages over de drie onderzochte projecten zijn op één na alle ter kennisneming aan de betreffende raadscommissie voorgelegd.

De commissies hebben geen van de ter kennisneming aangeboden rapportages alsnog geagendeerd. Over de bestuursrapportage van project A-4 die wél is geagendeerd hebben de commissieleden geen vragen gesteld.

In de commissieverslagen zijn geen opmerkingen of vragen van commissieleden te vinden over ontbrekende kwartaal- of halfjaarrapportages.

De commissie VVI heeft vrijwel niet gedebatteerd of vragen gesteld over het project IJtram. In vier gevallen is een debat gevoerd. Echter, in één geval waren vooral insprekers aan het woord, in één geval was het debat beperkt tot een enkele vraag en in twee gevallen sprak de commissie alleen over het onderwerp ‘fiets in de IJtram’.

De commissie heeft zoals blijkt uit de verslagen geen vragen gesteld over de vier ontbrekende kwartaalrapportages (2e 2003, 1e 2004 en 1e en 2e 2005).

Leden van de commissie hebben in 2003, 2004 en 2005 vier maal vragen gesteld over respectievelijk het uitstel van de exploitatie van de IJtram, twee maal over de veiligheid en over het zogenaamde bijenkunstwerk. Volgens het overzicht van DIVV zijn de antwoorden van DIVV op deze vragen wel via de dagmap naar de wethouder gegaan of naar het College maar niet naar de commissie of de gemeenteraad. Mogelijk hebben de betreffende raadsleden rechtstreeks antwoord gekregen. Navraag bij de raadsgriffie leert echter dat antwoorden op vragen van raadsleden altijd via raads- of commissiestukken gegeven moeten worden.

De commissie SOW heeft in 2003, 2004 en 2005 de halfjaarrapportages van IJburg/Zeeburgereiland ter kennisneming aangenomen, zo blijkt uit tabel 7.6. Geen van de rapportages is geagendeerd. De commissie heeft zoals blijkt uit de verslagen geen vragen gesteld over enkele laat verschenen rapportages. Wel heeft een enkel lid vragen gesteld naar aanleiding van het ACAM-rapport over de jaarrekening.

Uit de agenda's en verslagen blijkt dat de commissie SOW vele malen over IJburg heeft gedebatteerd. De debatten draaiden meestal over inhoudelijke planvorming. Onderwerpen die aan de orde zijn gekomen zijn bijvoorbeeld de toepassing van een anti-speculatiebeding en het beleid rondom bereikbaarheid en parkeren.

Eenmaal heeft het CDA naar aanleiding van geluiden van architecten vragen aan de wethouder gesteld over de voortgang van de verkoop van woningen (commissievergadering van 19 februari 2003). De wethouder legt de commissie in reactie daarop na een half jaar een notitie voor met uitleg over de voortgang van de verkoop. Het onderwerp komt vervolgens niet meer voor.

De commissie SOW heeft enkele rapportages over project A-4 ter kennisneming aangenomen. Een van de rapportages was wel geagendeerd maar de commissie heeft er niet over gesproken. Ook buiten de voortgangsrapportages om zijn in de commissieverslagen van 2003, 2004 en eerste helft 2005 geen debatten of vragen te vinden over project A-4. Overigens heeft de commissie SOW in 2003, 2004 en 2005 ook niet over andere aspecten dan de voortgang van project A-4 gesproken.

De rekenkamer is zich overigens bewust van het feit dat de projecten omleiding van het rioleringsstelsel en de Nesciobrug/IJburg nog in uitvoering zijn en dat project IJtram zich in de afsluitende fase bevindt. Een van de momenten waarop de raad zijn controlerende taak uitvoert is ook na afsluiting van een project. Dan kan de raad definitief beoordelen of de doelstellingen binnen de gestelde kaders zijn behaald. Bijsturing is dan natuurlijk niet meer mogelijk.

De bevraagde raadsleden verschillen van mening over de aansluiting van de informatievoorziening bij hun controlerende taak van de raad, hoewel er tevens overeenkomsten zijn. De drie raadsleden benadrukken dat ieder raadslid teveel informatie krijgt om alles goed te kunnen verwerken. Zij vinden dan ook dat het College over specifieke projecten zeer beknopte en inzichtelijke voortgangsrapportages moet verstrekken. Het College moet in de rapportages duidelijk laten zien waar zich knelpunten doen. Een raadslid doet de suggestie om met rood, oranje en groen eventuele problemen te laten zien. Een ander raadslid vindt dat bij grote projecten altijd informatie moet worden gegeven over zogenaamde 'critical paths'. Dit betekent dat voor de raadsleden duidelijk is hoe verschillende activiteiten en doelstellingen binnen een project met elkaar in verband staan. Als een doelstelling of critical path niet dreigt te worden gehaald, dient de wethouder dit onmiddellijk te melden aan de raad en niet wachten tot de eerstkomende voortgangsrapportage. Dergelijke critical paths staan tot dusver niet in de voortgangsrapportages die wij hebben beoordeeld.

De raadsleden verschillen van mening over de vraag of zij vanuit hun controlerende rol momenteel voldoende grip hebben op infrastructurele projecten. Twee van hen, afkomstig uit verschillende commissies, vinden dat zij nog altijd voldoende grip hebben, ondanks de grote hoeveelheid werk en informatie. Zij vinden dat de bestuursflappen doorgaans voldoende informatie geven. Zij vertrouwen er beiden op dat de ACAM eventuele problemen zal signaleren. Door gebruik te maken van de rapporten van ACAM kunnen zij de problemen politiek-bestuurlijk aan de orde stellen. Het derde raadslid vindt daarentegen dat hij vanuit zijn controlerende rol als raadslid absoluut geen grip heeft op projecten. Hij vindt dat het College vaak onvoldoende heldere informatie geeft over projecten. Daarom pleit hij voor een projectmanagementbureau bij de gemeente. Dit bureau zou bij alle grote projecten de rol van procesbegeleider op zich moeten nemen en dient de raad te waarschuwen als doelstellingen niet dreigen te worden gehaald.

Een belangrijk criterium voor de noodzaak tot het informeren van de gemeenteraad vinden de raadsleden het nakomen van afspraken: als het College een afspraak, planning of budget niet kan nakomen, moet het College dat onmiddellijk aan de raad melden. Het blijkt in de interviews echter niet mogelijk te specificeren of kwantificeren bij welke omvang van het probleem melding aan de raad verplicht is.

Conclusie

Tijdens de uitvoering van de onderzochte projecten is de controlerende rol van de gemeenteraad beperkt. Het College stuurt voortgangsrapportages vrijwel altijd ter kennisneming

naar de commissie. De rekenkamer constateert dat de commissie de rapportages niet op de agenda plaatst. Over geagendeerde rapportages wordt geen debat gevoerd. Raadsleden hebben behoefte aan overzichtelijke informatie vanuit het College maar tegelijkertijd blijkt het moeilijk de informatiebehoefte exact te definiëren. Om de informatie te kunnen verwerken, vertrouwen zij bijvoorbeeld op dat rapportages van de ACAM waarin eventuele problemen worden gesignaleerd. Raadsleden blijken niet naar voortgangsrapportages te vragen als zij die niet krijgen.

6.5 Conclusies kaderstelling, informatievoorziening en controle gemeenteraad

De kaders die de gemeenteraad stelt bestaan uit twee onderdelen. De raad stelt inhoudelijke kaders en de raad stelt kaders voor de controle. Deze twee soorten kaders komen achtereenvolgens aan de orde.

De gemeenteraad spreekt doorgaans uitgebreid over inhoudelijke kaders van projecten en plannen. Bij de door de rekenkamer geanalyseerde kredietbesluiten is opmerkelijk dat de Raad weinig verandert aan de inhoudelijke kaders die het College in de kredietaanvraag stelt. In sommige gevallen, zoals het principebesluit tot verplaatsing van de rioolwaterzuiveringsinstallatie gaat de raad akkoord hoewel de inhoudelijke en financiële kaders op dat moment nog zeer ruim zijn.

De raad blijkt door de grote hoeveelheid vergaderpunten niet in staat steeds voor specifieke kredietaanvragen kaders voor de controle vast te leggen in de vorm van eisen aan inhoud en informatie. Evenmin kan de raad voor ieder groot project de kaders voor informatievoorziening over de voortgang vaststellen. De rekenkamer staat daarom positief tegenover de toepassing van de nieuwe gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening over grote projecten. De beoordeelde kredietaanvragen en voortgangsrapportages voldoen op veel punten nog niet aan de nieuwe eisen. De eisen die het College nu heeft vastgesteld kunnen de kwaliteit van de kredietaanvragen en rapportages aanmerkelijk verhogen. De rekenkamer verwacht daarbij dat de eisen over enkele jaren worden geëvalueerd. Daarbij moet ook het oordeel van de gemeenteraad worden betrokken.

De rekenkamer ziet in de gemeentebrede regelgeving zoals die bijvoorbeeld voor kredietaanvragen en voortgangsrapportages is vastgesteld een impuls voor doelmatigheid. Enerzijds is de ambtelijke organisatie erbij gebaat steeds op zoveel mogelijk dezelfde onderdelen te moeten rapporteren. Anderzijds bevorderen eenduidige kredietaanvragen en rapportages het overzicht van raadsleden.

De rekenkamer mist in de kredietvoorstellen vooral een duidelijk overzicht van eerdere discussies en besluitvorming. Naar mening van de rekenkamer zou ieder kredietvoorstel een dergelijk overzicht moeten geven. Raadsleden missen vaak het overzicht over de opvolging van besluiten omdat er soms lange tijd tussen de besluiten ligt. Een dergelijke eis aan kredietvoorstellen is momenteel nog niet in de richtlijn van het College opgenomen.

De rekenkamer constateert dat de huidige informatievoorziening over de projecten nog niet op alle onderdelen voldoet aan de nieuwe regels. Dit betreft zowel aspecten met betrekking tot de inhoud als de procedure. De rekenkamer vindt het ontbreken van bestuurlijke conclusies een eerste inhoudelijke tekortkoming. Doorgaans beginnen de rapportages wel met een samenvatting maar het is duidelijker als daarbij ook de belangrijkste bestuurlijke conclusies worden geformuleerd: blijft het project binnen het budget? Wordt het project binnen de planning afgerond? De Richtlijn informatievoorziening Groot Project moet naar

mening van de rekenkamer worden aangevuld met de eis dat iedere voortgangsrapportage een kort overzicht geeft van de belangrijkste conclusies, hoewel de 'cost to complete' in de huidige richtlijn al wordt geëist.

Een tweede inhoudelijke tekortkoming is dat de rapportages onvoldoende inzicht geven in uitgevoerde risicoanalyses, geconstateerde risico's en getroffen beheersmaatregelen. Juist bij grote, infrastructurele projecten moet de raad regelmatig helder inzicht krijgen in de risico's.

Procedureel concludeert de rekenkamer dat voortgangsrapportage vaak niet tijdig naar de raadscommissie worden verstuurd. Vervolgens is opvallend dat de rapportages vrijwel nooit worden besproken of geagendeerd. Desondanks is de rekenkamer om meerdere redenen niet van mening dat voortgangsrapportages daarom niet van belang zouden zijn. Ten eerste moet het College vanwege de actieve informatieplicht voortgangsrapportages verstrekken. Begroting en jaarrekening zijn onvoldoende om aan de plicht te voldoen bij grote projecten. Ten tweede bieden opeenvolgende voortgangsrapportages te allen tijde een handig projectoverzicht voor raadsleden en burgers. Ten derde heeft alleen al de plicht tot het regulier opstellen van de voortgangsrapportages positieve invloed op de interne controle op projecten.

Hoewel de rekenkamer inhoudelijk en procedureel kanttekeningen plaatst bij de voortgangsinformatie die het College aan de raad verstrekt, moet ook geconcludeerd worden dat het voor de raad niet gemakkelijk is zijn controlerende taak te vervullen. Voortgangsrapportages vormen slechts een onderdeel van de grote hoeveelheid informatie die raadsleden krijgen te verwerken. Het is voor raadsleden vaak moeilijk uit rapportages op te maken hoe projecten verlopen, wat de voortgang is in budget en planning en wat de risico's zijn. Naast vergroting van de toegankelijkheid van voortgangsrapportages dient de raad zelf te zoeken naar mogelijkheden om projecten beter te volgen. Voorbeelden van deze mogelijkheden zijn bijvoorbeeld de belasting van een specifiek raadslid met toezicht op de voortgang van een project. Een andere mogelijkheid is de continue beschikbaarheid van een overzicht van alle verstrekte documenten over een project, van de eerste raadsvoordracht tot de laatste voortgangsrapportage.

De ACAM kan een rol spelen bij de controlerende taak van de gemeenteraad. Raadsleden vertrouwen er nu al op dat de ACAM eventuele tekortkomingen bij projecten zal opmerken. De raad maakt momenteel geen gebruik van de mogelijkheid om via het programma van eisen voor de accountantscontrole de ACAM opdracht te geven extra aandacht te besteden aan specifieke projecten.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Hoofdconclusie

De rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer bij de uitvoering van infrastructurele projecten binnen de gemeente varieert tussen de diensten en binnen de diensten tussen projecten. Hoewel de gemeente een groot aantal maatregelen heeft genomen om de uitvoering van infrastructurele projecten beter te beheersen, stelt de Rekenkamer een aantal tekortkomingen vast waardoor de gemeente (financiële) risico's loopt bij de uitvoering van deze projecten. Deze tekortkomingen hebben betrekking op de volgende aspecten van dit financieel beheer:

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

De rekenkamer komt op basis van deze tekortkomingen tot een aantal aanbevelingen voor verbetering gericht aan het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad.

7.2 Sturing

In de regel stuurt het bestuur van de gemeente Amsterdam (College en raad) de uitvoering van infrastructurele projecten aan door middel van het vaststellen van een of meerdere kredieten voor de uitvoering van projectplannen, zoals deze door de uitvoerende diensten worden voorgelegd. In deze projectplannen behoren in de regel in concrete termen de belangrijkste project'parameters' te zijn vastgesteld: inhoud (scope), de planning en de financiën (kosten en opbrengsten) van het infrastructurele project. In 2004 waren aldus 5 gemeentelijke organisatieonderdelen en één aan de gemeente verbonden partij betrokken bij de uitvoering van infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen. Bij deze 6 organisaties waren in totaal 21 projecten in uitvoering met een kredietomvang van ruim € 1,6 miljard.

Bij 3 van de 21 projecten constateerde de Rekenkamer Amsterdam over 2004 overschrijdingen van budgetten die in dat jaar nog niet tot aanvullende kredietaanvragen hadden geleid. In totaal gaat het om overschrijdingen ter waarde van € 5,8 miljoen.

- Het betreft een overschrijding van € 2,5 miljoen euro bij de werkzaamheden aan brug 84 door de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV). Het tekort werd veroorzaakt door wijzingen in de plannen, de verplaatsing van een rederij en aanvullende maatregelen om het project versneld te kunnen realiseren. Over dit tekort heeft in 2005 bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden, waarbij het tekort inmiddels financieel is afgedekt.
- Bij de verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk, een project van het Gemeentelijke Vervoerbedrijf, doet zich een tekort voor van ongeveer € 1,5 miljoen. In de kredietraming was geen rekening gehouden met de realisatie van spoorbomen.
- Het Waterleidingbedrijf voert een project uit waarbij in de Amsterdamse Waterleidingduinen de verharding van het wegennet wordt gewijzigd. Dit project kent een ongedekt tekort van € 1,8 miljoen. De werkzaamheden bleken uiteindelijk omvangrijker dan vooraf gedacht en geraamd en in de begroting is nog geen rekening gehouden met loonen prijspeilstijgingen.

Aanbeveling 1: De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders (verder: College) aan om – voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden - aan de Gemeenteraad aan te geven op welke wijze de ongedekte tekorten ad € 5,8 miljoen worden voorzien van een dekking danwel worden gecompenseerd.

Voor de sturing op infrastructurele projecten die door het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) worden uitgevoerd, geldt een afwijkend “regime”. Hierbij stelt de gemeenteraad grondexploitatieplannen vast, waarvan de aanleg van infrastructuur één van de onderdelen is. De gemeenteraad stuurt daarbij niet op de projectparameters (inhoud, planning en financiën) van het betreffende infrastructuurproject. Wel stuurt de gemeenteraad in dit regime op het financiële saldo (zowel de reeds gemaakte, als de verwachte kosten en opbrengsten) van alle onderdelen van de grondexploitatie. Hiertoe behoren naast de aanleg van infrastructuur, bijvoorbeeld de kosten van het verwerven van grond, het slopen van bestaande bebouwing, de projectorganisatiekosten, rentekosten en kosten van loon- en prijsontwikkelingen. De kosten en opbrengsten van een individueel infrastructureel project zijn niet direct herleidbaar uit de grondexploitatie. Bovendien zijn de kosten en opbrengsten van de infrastructurele onderdelen van een grondexploitatieproject, dat voor vaststelling aan de raad wordt aangeboden, gebaseerd op een indicatieve raming. Na het vaststellen van de grondexploitatie wordt de gemeenteraad over de voortgang van de uitvoering van het grondexploitatieproject als geheel geïnformeerd door middel van de periodieke rapportage Resultaat Actieve Grondexploitatie-gebieden (RAG). Hierin wordt voornamelijk ingegaan op de afwijkingen ten opzichte van het exploitatie-saldo en niet op de stand van zaken rond onderdelen, zoals infrastructuurprojecten. OGA is de op één na grootste opdrachtgever van infrastructurele projecten binnen de gemeente en heeft naar schatting voor circa € 700 miljoen aan kredietbedragen voor infrastructurele projecten toegewezen gekregen. De administratie van OGA is niet zodanig ingericht dat gewaarborgd is dat de ramingsbedragen voor infrastructurele projecten in de administratie overeenkomen met de geraamde bedragen die daarvoor zijn opgenomen in de grondexploitatiekredieten, zoals voorgelegd en vastgesteld door de gemeenteraad. Als gevolg hiervan, alsmede vanwege de beperkte analysemogelijkheden van het administratieve systeem van OGA, is het voor OGA niet mogelijk om inzicht te geven in de stand van zaken rond in 2004 in uitvoering zijnde infrastructurele projecten met een financiële omvang van meer dan € 5 miljoen. Tevens is OGA hierdoor niet in staat om onder- of overschrijdingen ten opzichte van de in de vastgestelde grondexploitatie geraamde kosten en opbrengsten van de infrastructuur te bepalen. In het verlengde hiervan is OGA dan ook niet in staat de aanwezige kredietruimte voor de infrastructuur vast te stellen. Het ontbreken van een op de aanleg van infrastructuur ingerichte administratie en hierop gebaseerde verantwoordingsinformatie beschouwt de rekenkamer als een risico voor het financieel beheer van infrastructurele projecten bij OGA.

Aanbeveling 2: De rekenkamer beveelt het College aan om de administratie van OGA zodanig aan te passen, zodat inzicht ontstaat in de aantal, aard, omvang en voortgang van infrastructurele projecten en de financiële ontwikkeling daarvan inzichtelijk wordt. In aanvulling hierop zou in een specifieke verantwoordingsrichtlijn voorgeschreven moeten zijn dat op het niveau van infrastructurele projecten binnen grondexploitaties wordt gerapporteerd over de vastgestelde budgetten, de ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten opzichte daarvan en de verwachtingen of het project op tijd en binnen budget zal worden afgerond.

De aanleg van infrastructurele projecten binnen de gemeente is een activiteit die op dit moment op basis van het mandaatbesluit door elk gemeentelijk organisatieonderdeel (dienst, bedrijf) of stadsdeel kan worden uitgevoerd. In het geval dat een organisatieonderdeel of stadsdeel slechts incidenteel een (groot) infrastructureel werk moet realiseren brengt dit risico's met zich mee voor het realiseren van het project binnen de gestelde kaders (geld, tijd en kwaliteit), aangezien de benodigde kennis en ervaring binnen de eigen organisatie daarvoor mogelijk niet volledig aanwezig is. Opdrachtverlening aan zo'n organisatieonderdeel zal om die reden volgens de rekenkamer alleen kunnen plaatsvinden, nadat vooraf duidelijkheid is verkregen dat de desbetreffende organisatorische eenheid voldoende kennis en ervaring heeft om het project te managen en uit te voeren, danwel dat heldere en operationele afspraken zijn gemaakt over de samenwerking met die organisatorische eenheden die wel over voldoende kennis en ervaring beschikken. In de samenwerking is daarbij van belang dat vooraf goede afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende onderdelen voor beheersing van het project (planning, contractbeheer, kredietbewaking en toezicht op de uitvoering).

Aanbeveling 3: De rekenkamer beveelt het College aan om reeds bij de kredietverlening te beoordelen of het voor de realisatie verantwoordelijke organisatieonderdeel in voldoende mate is toegesneden, mogelijk door middel van samenwerking met andere onderdelen, om het werk overeenkomstig het goedgekeurde projectplan uit te voeren. Indien infrastructuurprojecten in samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen worden uitgevoerd, dienen van alle partijen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de beheersing van het project helder te worden vastgelegd.

7.3 Gemeentebrede regelgeving en procedures

De rekenkamer onderzocht de gemeentebrede uitgangspunten, zoals neergelegd in regelgeving en procedures, die worden gehanteerd voor het financieel beheer van infrastructurele projecten. Het gaat daarbij om de kaderstelling door de raad, uitvoeringsregels door College richting de diensten en de bijzondere positie van verbonden partijen.

Kaderstelling door de raad

In het onderzoek heeft de rekenkamer specifieke aandacht besteed aan de doorwerking van de dualisering. De rekenkamer concludeert dat de gemeente sinds medio 2005 in opzet beschikt over een adequaat stelsel van regels en procedures voor financieel beheer vanuit College en raad. Wel plaatst de rekenkamer hierbij enkele kantekeningen.

1. De wijziging van de Gemeentewet, waarin de dualisering is opgenomen, dateert uit 2002. Op grond hiervan dienden gemeenten drie verordeningen voor het financieel beheer (de artikelen 212, 213 en 123a betreffende de wijze waarop het College om dient te gaan met begroting, verantwoording en controle) binnen bepaalde termijnen vast te stellen. De gemeente Amsterdam heeft hiervoor tot medio 2005 nodig gehad en heeft hierbij de voorgeschreven termijnen overschreden. De verordeningen ex artikel 212 en 213 van de Gemeentewet zijn conform voorschrift op uiterlijk 15 november 2003, maar pas op 16 juni 2004 vastgesteld. Verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet is eveneens op 16 juni 2004 vastgesteld, terwijl dit op uiterlijk 7 maart 2004 was voorgeschreven. Vervolgens heeft de gemeenteraad met het vaststellen van de verordeningen het College opgedragen deze verordeningen nader uit te werken. De laatste voor het financieel beheer van infrastructurele projecten relevante uitwerkingen van deze verordeningen zijn recent in juli 2005 vastgesteld. De rekenkamer constateert dat

in de periode 2002-2005 vanuit het College geen uniforme regels voor de diensten zijn gehanteerd voor het rapporteren en verantwoorden over infrastructurele projecten. Hierdoor was er onvoldoende uniformiteit in informatie ten behoeve van besluitvorming over infrastructurele projecten door College en raad.

2. De rekenkamer constateert in de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (16 juni 2004) verouderde en onduidelijke bepalingen die naar mening van de rekenkamer aanpassing behoeven:
 1. verouderd is de bepaling over het moment waarop het overzicht met investeringen voor infrastructuur met een ‘geringe bestuurlijke impact’ aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd. Het overzicht wordt inmiddels niet meer na, maar gelijktijdig met de begroting voorgelegd. Hierdoor wordt naar het oordeel van de rekenkamer de besluitvorming door de raad eenvoudiger en overzichtelijker. De verordening artikel 212 dient op dit punt naar de mening van de rekenkamer te worden aangepast;
 2. onduidelijk is of de raad of het College kredietbesluiten moet nemen. Artikel 2 van de verordening geeft aan dat de gemeenteraad hierover besluit, hetgeen in tegenspraak is met artikel 5 en artikel 8 van de verordening op grond waarvan het College besluit;
 3. voorts tast artikel 8 van de verordening naar de mening van de rekenkamer het budgetrecht van de raad aan, omdat het College besluiten met betrekking tot investeringen in infrastructuur kan nemen, zonder dat de raad hiervoor de randvoorwaarden (o.a. financiën) heeft aangegeven door middel van het vaststellen van de begroting. Indien het investeringen in infrastructuur betreft die nog niet via de begroting zijn geregeld, dient formeel de raad – en niet het College – te besluiten over het krediet met betrekking tot de voorgenomen investeringen in infrastructuur.

Aanbeveling 4: De rekenkamer beveelt het College aan om in het vervolg noodzakelijke wijzigingen van regelgeving tijdig aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen. Voorts beveelt de rekenkamer aan om de regelingen op de hiervoor aangegeven punten te verbeteren en ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen.

Uitvoeringsregels voor de diensten

De rekenkamer staat positief tegenover de uitvoeringsregels voor het kredietbeheer van de diensten (n.a.v. verordening ex artikel 212 Gemeentewet) die het College heeft vastgesteld. Met de procedures voor kredietbeheer zijn richtlijnen vastgelegd die een grotere mate van uniformiteit in verslaglegging over kredietaanvragen en daarmee voortgangsrapportages over realisatie van infrastructuurprojecten waarborgen.

Voor het inrichten van de administratieve organisatie van de diensten, waar onder begrepen de interne bedrijfsprocessen en de interne controle bij de diensten, heeft het College op 15 maart 2005 de Regeling ter uitvoering van de financiële organisatie en de interne controle vastgesteld. Op basis daarvan worden hoge eisen gesteld aan de inrichting en beschrijving van de administratieve organisatie en de uitvoering van interne controle van de diensten. De rekenkamer constateert dat de diensten DIVV en OGA op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle nog uitwerking moeten geven aan de genoemde regeling.

Aanbeveling 5: De rekenkamer beveelt het College aan om op korte termijn bij diensten DIVV en OGA de interne beheersorganisatie op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle op orde te brengen.

Regelgeving verbonden partijen

Opdrachten van de gemeente aan verbonden partijen als de stichting DWR vergen specifieke aandacht omdat interne regelgeving van de gemeente alleen van toepassing is als daarover met de verbonden partij afspraken zijn gemaakt. Via zogenaamde jaarmandaten geeft de gemeente aan de stichting DWR opdracht tot de aanleg en het beheer van de rio- lering. Voor opdrachten die niet onder de jaarmandaten vallen – en dat is het geval bij het aanvoerstelsel - moet de gemeente met de stichting via afzonderlijke overeenkomsten de afspraken vastleggen over onder andere het projectdoel, het budget, het beheer, de informa- tievoorziening en de controle.

Eén van de afspraken met de stichting is dat de gemeente alle kosten van het project aan de stichting zal vergoeden. De gemeente heeft echter verzuimd om te voorzien in een ade- quate invulling van het eigen ambtelijk opdrachtgeverschap aan de stichting. In de praktijk is OGA belast met de administratie van de door DWR gemaakte kosten voor het specifieke project van het aanvoerstelsel en de controle en het toezicht hierop. Daarnaast dient OGA vanuit de grondexploitaties dekking te verzorgen voor de kosten die samenhangen met de aanleg van het aanvoerstelsel door DWR. Naar oordeel van de rekenkamer vervult OGA materieel een aantal belangrijke elementen van het opdrachtgeverschap, hoewel OGA van mening is dat zij hierbij niet als opdrachtgever optreedt. In de eerste plaats is de rekenkamer van mening dat OGA de controle en het toezicht op het project van DWR te beperkt heeft ingevuld. Voorts heeft de rekenkamer geconstateerd dat OGA bij dit project een onvol- ledige administratie heeft gevoerd (zo zijn niet alle kredieten vastgelegd), waardoor geen inzicht is in hoeverre extra middelen ten laste van het vereveningsfonds zullen moeten worden gebracht. Op basis van de huidige stand van zaken schat de rekenkamer in dat nog circa € 15 miljoen extra ten laste van het vereveningsfonds zal moeten worden gebracht voor het project aanvoerstelsel.

Aanbeveling 6: De rekenkamer beveelt het College aan in het vervolg te borgen dat er van de zijde van de gemeente expliciet een ambtelijk opdrachtgever wordt benoemd bij opdrachten aan verbonden partijen opdat aan de zijde van de gemeente sprake is van een financiële be- heersorganisatie die een goede controle op de door de gemeente ter beschikking gestelde mid- delen mogelijk maakt.

7.4 Opdrachtnemerschap en financiële projectbeheersing

De rekenkamer heeft het opdrachtnemerschap en de financiële projectbeheersing van drie uitvoerende diensten – DIVV, OGA en DWR - onderzocht aan de hand van een drietal case-studies: de aanleg van de IJtram (DIVV), de aanleg van de Nesciobrug (OGA/Project- bureau IJburg) en het aanvoerstelsel van de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie (DWR).

DIVV

De raad heeft het krediet voor de uitvoering van de IJtram vastgesteld op € 237,5 miljoen. Ultimo 2004 heeft DIVV het project grotendeels uitgevoerd en is voor € 217 miljoen aan uitgaven en verplichtingen aangegaan. De DIVV verwacht thans het project binnen het krediet te kunnen uitvoeren.

De rekenkamer constateert dat DIVV bij de aanleg van de IJtram een ordelijk financieel beheer heeft gevoerd. De rekenkamer plaatst wel een kanttekening bij de hoogte van de proceskosten (VAT). De gemeente kent tot op heden geen specifiek beleid voor proceskos- ten. Het ROA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat subsidiëren veel infrastructurele projecten van de gemeente. De subsidievoorwaarden van deze organisaties omvatten nor- men voor de maximaal per project te vergoeden proceskosten. De hoogte van deze norm is

deels afhankelijk de aard van het infrastructurele project. Voor een tramproject als de aanleg van de IJtram hanteren Rijk en het ROA 16% als norm. Proceskosten die uitstijgen boven deze 16% worden niet gesubsidieerd en komen voor eigen rekening van de gemeente. DIVV heeft de proceskosten van de aanleg van de IJtram aanvankelijk geraamd op 16%. In de uitvoering is DIVV evenwel uitgegaan van hogere proceskosten dan deze 16% op grond van de aanbestedingsstrategie om in een overspannen markt het project aan te besteden in kleinere deelprojecten. Als gevolg hiervan is in de praktijk het budget voor proceskosten met 6% (circa € 10 miljoen) overschreden. Dit is overigens naar de mening van DIVV één van de redenen geweest waarom het als project binnen het kredietbedrag zal worden uitgevoerd.

De rekenkamer kan zich vinden in deze gang van zaken, maar is wel van mening dat de raming van de proceskosten bij het bekend zijn van de aanbestedingsstrategie aanpast had moeten worden.

Hoewel in het geval van de IJtram op het punt van de proceskosten een overwegend ordelijk financieel beheer is gevoerd, wil de rekenkamer wel op een aantal risico's terzake wijzen. Het normeren en monitoren van proceskosten kan, zeker gelet op de subsidiëringssystematiek, een prikkel zijn voor doelmatig projectmanagement en daarmee op het voorkomen van kostenoverschrijdingen. Indien als gevolg van een aanbestedingsstrategie wordt uitgegaan van hogere proceskosten (waarbij tevens wordt gestreefd het totale projectkrediet niet te overschrijden), dient dit naar mening van de rekenkamer vooraf te worden gemotiveerd, dient de raming hierop te worden aangepast en zal de kostenontwikkeling ervan tussentijds gevolgd moeten worden.

Aanbeveling 7: De rekenkamer beveelt het College aan om gemeentebreed beleid te ontwikkelen voor proceskosten. Dit beleid dient in ieder geval aandacht te besteden aan:

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

OGA/Projectbureau IJburg

Verantwoordelijk voor de uitvoering van de Nesciobrug en daarmee de projectbeheersing is projectbureau IJburg. OGA is hierbij betrokken, omdat de financiële resultaten van het project in de grondexploitatie van OGA worden geadministreerd.

Voor de aanleg van de Nesciobrug heeft Projectbureau IJburg, als onderdeel van het door de raad vastgestelde grondexploitatiekrediet voor IJburg, de kosten aanvankelijk geraamd op € 10,7 miljoen (waarvan door Projectbureau IJburg ingeschat € 3,6 miljoen aan subsidie). Bij vaststelling van het ontwerp voor de brug door Projectbureau IJburg zijn de kosten voor de brug door het projectbureau geraamd op 16,9 miljoen (waarvoor € 8,2 miljoen aan subsidie is verkregen).

De rekenkamer concludeert dat OGA en Projectbureau IJburg ten aanzien van het specifieke project Nesciobrug op onderdelen geen ordelijk financieel beheer hebben gevoerd. De geconstateerde onvolkomenheden hebben deels betrekking op het project Nesciobrug en deels op het financieel beheer zoals dat binnen OGA wordt uitgevoerd.

Wat betreft het project Nesciobrug vindt de rekenkamer het volgende van belang:

- a. Projectbureau IJburg heeft in de raming van de Nesciobrug, zoals deze onderdeel vormde van de kredietaanvraag voor de grondexploitatie, niet alle op dat moment bekende kosten meegenomen. Feitelijk was destijds reeds bij het projectbureau bekend dat met de uitvoering van de brug hogere kosten zouden zijn gemoeid. Dat overigens vervolgens de raad niet is geïnformeerd over de kostenstijging van de brug is naar het oordeel van het projectbureau, OGA en de rekenkamer toe te schrijven aan het specifieke “sturing-regime” richting OGA (zie aanbeveling 1). Zolang deze hogere kosten gecompenseerd kunnen worden binnen de grondexploitatie, behoeft de raad hierover niet te worden geïnformeerd via de regeling “aanmerkelijke afwijking op de grondexploitatie”. De ondoorzichtige ontwikkeling van het budget voor de brug onderstreept het belang van de aanbeveling van de rekenkamer om de administratie van OGA aan te passen zodat het aantal infrastructurele projecten en de financiële ontwikkeling daarvan inzichtelijk wordt.
- b. Het projectbureau heeft voor de Nesciobrug geen adequaat risicomanagement gevoerd. Hoewel risico's eens zijn geïnventariseerd, heeft een dergelijke analyse niet systematisch plaatsgevonden en zijn de risico's niet gekwantificeerd. Positief is dat het projectbureau de aanbeveling uit het onderzoek naar de Ennaeus Heerma-brug om een bruggenmanager aan te stellen heeft opgevolgd. Hierdoor is er meer aandacht voor de specifieke risico's die verbonden zijn aan de realisatie van bruggen.

Wat betreft het financieel beheer van OGA concludeert de rekenkamer dat OGA niet in staat is interne kosten aan projecten toe te rekenen. Dit staat beheersing van de proceskosten in de weg. OGA is voornemens in 2006 een systematiek te ontwikkelen om tot kosten-dekkende interne tarieven te komen. De rekenkamer staat positief tegenover deze plannen. Door een integrale kostprijsberekening waarbij op basis van tijdschrijven op projecten de proceskosten worden doorberekend ontstaan mogelijkheden tot analyse waardoor waardevolle informatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde project-beheer kan worden verkregen.

Aanbeveling 8: De rekenkamer beveelt het College ten aanzien van Projectbureau/OGA aan om:

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

DWR

De raad heeft het krediet voor de aanleg van het aanvoerstelsel door de stichting DWR vastgesteld op € 128,6 miljoen. Hiervan is ultimo 2004 € 116,8 miljoen gerealiseerd. Het project zal naar verwachting van DWR binnen het krediet worden gerealiseerd. De rekenkamer is gematigd positief over het gevoerde financieel beheer bij de realisatie van het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie. Het procesmanage-

ment is bij de stichting DWR goed opgezet en projectbureau A-4 heeft aanvullende, eigen procedures. Bovendien beheerst de stichting DWR de proceskosten en blijven deze in project A-4 ruimschoots beneden de 16%.

De rekenkamer heeft echter ook een aantal onvolkomenheden geconstateerd:

- a. De belangrijkste onvolkomenheid vindt de rekenkamer de plotselinge stijging van de kosten van € 7 miljoen in de eerste triaalrapportage 2005, die niet is toegelicht. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat een kostenstijging van zo'n omvang in een zo ver gevorderd stadium van uitvoering van het project niet goed door DWR kon worden toegelicht.
- b. Dossierstukken in het kader van contractbeheer zijn onvoldoende toegankelijk. De rekenkamer vindt adequate dossiervoering noodzakelijk voor een goed functionerend contractbeheer.

Aanbeveling 9: De rekenkamer beveelt het College aan om met stichting DWR af te spreken:

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

7.5 Kaderstelling, informatievoorziening en controle

Kaderstelling en controle door de raad en informatievoorziening hiervoor

De rekenkamer concludeert ten aanzien van de kaderstelling door de gemeenteraad bij de drie nader onderzochte projecten dat de raad haar inspanningen concentreert op de inhoudelijke kaders van de onderzochte projecten en plannen zonder dat dit leidt tot bijstellingen. De rekenkamer betwijfelt of de raad door de grote hoeveelheid vergaderpunten steeds in staat zal zijn om per project adequate kaders vast te leggen in de vorm van eisen aan inhoud en informatie. De rekenkamer staat daarom positief tegenover de toepassing van gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening over grote projecten zoals deze zijn opgenomen in de regeling kredietbeheer. De eisen die het College nu heeft vastgesteld kunnen de kwaliteit van de kredietaanvragen en rapportages aanmerkelijk verhogen. De rekenkamer ziet in deze gemeentebrede regelgeving dan ook een impuls voor doelmatigheid. Enerzijds is de ambtelijke organisatie erbij gebaat steeds op zoveel mogelijk dezelfde onderdelen te moeten rapporteren. Anderzijds bevorderen eenduidige kredietaanvragen en rapportages het overzicht van raadsleden. Om het overzicht bij de raad van in uitvoering zijnde infrastructurele projecten te versterken, kan een jaarlijks op te stellen 'Projectenboek' de raad behulpzaam zijn. Hierin wordt per majeur infrastructureel project verslag gedaan van de voornemens, de voortgang en de verwachte resultaten in termen van tijd (planning), geld en kwaliteit.

Naast verbeteringen in de informatievoorziening over projecten door het College dient de gemeenteraad ook zelf te zoeken naar mogelijkheden om projecten beter te volgen. De commissie die onder leiding van mevrouw Sorgdrager onderzoek deed naar de Noord/Zuidlijn heeft de suggestie gedaan om een specifiek raadslid aan te wijzen voor het toezicht op de voortgang van een project. Een andere mogelijkheid om de controlerende functie te verbeteren is de continue beschikbaarheid bij de griffie van een overzicht van alle verstrekte documenten over een project, van de eerste raadsvoordracht tot de laatste voortgangsrapportage.

De eisen die in de regeling kredietbeheer worden gesteld behoeven volgens de rekenkamer nog enige aanvullingen.

- a. Het opstellen van voortgangsrapportages is tot op heden voorgeschreven bij projecten van meer dan € 50 miljoen die langer dan één jaar lopen. De rekenkamer vindt dat het substantiële financiële belang van de overige projecten die een doorlooptijd hebben van meer dan één jaar ook extra informatie aan de gemeenteraad rechtvaardigt. Afhankelijk van de situatie kan gekozen worden om voor aparte periodieke verzamelrapportages (zoals bij de projecten bij de hoofdafdeling beheer van DIVV) of voor een toelichting in de bijlage van de jaarrekening. De rapportages moeten ten minste aangeven of projecten binnen het budget en volgens planning zullen worden afgerond.
- b. In de onderzochte kredietvoorstellen ontbrak vaak een duidelijk overzicht van eerdere discussies en besluitvorming. Raadsleden missen zo vaak het overzicht over de opeenvolging van besluiten omdat er soms lange tijd tussen de besluiten ligt. Een dergelijke eis aan kredietvoorstellen is momenteel nog niet in de richtlijn van het College opgenomen.
- c. De rekenkamer vindt het ontbreken van goede bestuurlijke conclusies in de voortgangsrapportages een tekortkoming. Doorgaans beginnen de rapportages wel met een samenvatting, maar het is duidelijker als daarbij ook de belangrijkste bestuurlijke conclusies worden geformuleerd. Blijft het project binnen het budget? Wordt het project binnen de planning afgerond?
- d. De rapportages bieden volgens de rekenkamer op dit moment veelal nog onvoldoende inzicht in de uitgevoerde risicoanalyses, de geconstateerde risico's en de getroffen beheersmaatregelen.
- e. De tijdigheid waarmee de voortgangsrapportages de raadscommissies bereiken, laat volgens de rekenkamer te wensen over. Aan het opstellen en toezenden van voortgangsrapportages zou een duidelijke termijn verbonden moeten worden, bijvoorbeeld binnen 8 of 12 weken.

Aanbeveling 10: De rekenkamer beveelt het College aan de structurele informatievoorziening aan de raad verder te verbeteren, waarbij de regeling kredietbeheer wordt aangepast op de bovengenoemde punten.

Aanbeveling 11: De rekenkamer beveelt het College aan om de regeling kredietbeheer over enkele jaren te evalueren. Daarbij moet ook het oordeel van de gemeenteraad worden betrokken.

Accountantscontrole

De raad heeft ACAM de opdracht verstrekt om de jaarrekeningen van de gemeentelijke diensten en bedrijven te controleren. ACAM voert de controles uit binnen de wettelijke en gemeentelijke kaders. De controle van de jaarrekening is niet gericht op het signaleren van over- en onderschrijdingen bij de uitvoering van infrastructurele werken. Ook is de controle niet gericht op het beoordelen van de doelmatigheid van het projectbeheer. Het bewaken van mogelijke kredietoverschrijdingen en het tussentijds rapporteren daarover is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende diensten en bedrijven zelf.

In het Programma van eisen geeft de gemeenteraad geen specifieke richtlijnen aan ACAM met betrekking tot de controle van infrastructurele projecten. In de richtlijn informatie grote project draagt het College ACAM wel op om bij projecten van € 50 miljoen of meer bij de jaarrekeningcontrole aandacht te besteden aan het gevoerde risicomanagement en de volledigheid en kwaliteit van de voortgangsrapportages.

Ten aanzien van de controle-aanpak van ACAM constateert de rekenkamer dat deze overwegend gegevensgericht is. ACAM verricht – veelal als gevolg van leemten in de administratieve organisatie bij diensten – aanvullende werkzaamheden om tot de vereiste zekerheid te verkrijgen ten aanzien van de getrouwheid van te controleren jaarrekening en de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer. Uit de accountantsrapporten blijkt dat de administratieve organisatie reeds jaren leemten vertoont en dat om die reden de ACAM jaarlijks genoodzaakt is om aanvullende – voornamelijk – gegevensgerichte controles uit te voeren. Het organiseren en uitvoeren van interne controle is een belangrijke managementtaak van de betreffende diensten. Doordat jaar in jaar uit ACAM aanvullende werkzaamheden uitvoert ontstaat het risico dat de desbetreffende diensten onvoldoende worden geprikkeld om hun administratieve organisatie en interne controle met voortvarendheid op orde te brengen.

Vanwege subsidievoorwaarden zijn of worden de kosten van de IJtram en de Nesciobrug ook onderworpen aan een specifieke accountantscontrole. De verantwoording voor de subsidiegever wordt pas gecontroleerd, nadat het project is afgerond. De betreffende controle heeft daarom geen functie bij het tijdig signaleren van kredietoverschrijdingen. Ook de verplichte accountantscontroles bij het afsluiten van grondexploitaties hebben in dit kader een beperkte betekenis gelet op dat de looptijd van grondexploitaties soms tien of meer jaar bedraagt.

Tot slot heeft de rekenkamer geconstateerd dat de gemeente geen afspraak heeft gemaakt met de stichting DWR om de kostendeclaraties betreffende de omleiding aanvoerstel rioolwaterzuiveringsinstallatie te laten controleren door een accountant.

Aanbeveling 12: De rekenkamer beveelt het College aan om de kwaliteit van de interne beheersorganisatie bij de diensten en bedrijven op een zodanig niveau te brengen dat de accountant meer efficiënt zijn controle kan uitvoeren.

Aanbeveling 13: De rekenkamer beveelt het College aan om de accountant opdracht te geven om – afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project – voortgangsrapportages met betrekking tot infrastructurele projecten en grondexploitaties periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal, jaarlijks of eens per 2 jaar) te voorzien van een getrouwheidsverklaring.

Aanbeveling 14: De rekenkamer beveelt het College aan om alsnog via afspraken met de stichting DWR te bewerkstelligen dat de door DWR - bij OGA - in rekening gebrachte bedragen voor het project aanvoerstelsel worden onderworpen aan een specifieke accountantscontrole waarbij dezelfde rechtmatigheidscriteria gelden als te doen gebruikelijk binnen de gemeente.

8 Reactie College van B&W en nawoord

8.1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar rapport op 28 oktober 2005 en verzocht het College van B&W om hierop uiterlijk 11 november 2005 te reageren. Op 16 november 2005 ontving de rekenkamer de reactie van het College.

8.2 Reactie College van B&W

Het College heeft kennis genomen van het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam naar het Financieel beheer van de infrastructurele projecten in Amsterdam. Onze reactie op het rapport beperkt zich tot de aanbevelingen van de Rekenkamer en betreft een reactie op hoofdlijnen.

Uw Rekenkamer heeft voor het jaar 2004 de lopende projecten van meer dan € 5 miljoen in beeld gebracht. Het rapport bevat daarnaast een grondige analyse van een drietal projecten. Op basis van de analyse van deze projecten heeft de Rekenkamer een aantal tekortkomingen vastgesteld, waardoor volgens u de gemeente financiële risico's loopt bij de uitvoering van de projecten.

Het onderzoek heeft zich gericht op de vraag of er een toereikend instrumentarium voor het financieel beheer van infrastructurele projecten bestaat en op welke wijze van dit instrumentarium gebruik wordt gemaakt. Daarnaast heeft de Rekenkamer onderzocht in hoeverre onze informatievoorziening aan de Gemeenteraad voldoende is toegesneden op de taak van de raad om haar kaderstellende en controlerende bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen.

De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer bij de uitvoering van infrastructurele projecten binnen de gemeente varieert tussen de diensten en binnen de diensten tussen de diverse projecten.

De Rekenkamer heeft de kredietvoorstellen getoetst aan de interne eisen die aan kredietvoorstellen worden gesteld. De basis voor die toets vormen de door ons College op 5 juli 2005 gestelde eisen.

Wij merken op dat de kredietaanvragen alle echter ruimschoots voor het vaststellen van voornoemde eisen zijn ingediend. Uw Rekenkamer haalt het voorbeeld aan van de kredietaanvraag voor de IJ-tram. Deze is zeer geruime tijd (in 1998) voor het vaststellen van deze eisen ingediend. Destijds golden andere eisen voor kredietaanvragen en kredietbeheer. De Rekenkamer constateert dat kredietaanvraag van het project IJ- tram op een aantal punten niet aan de eisen voldeed. De toets betrof echter ook aspecten die niet van toepassing zijn op het project, zoals de bouwrente, de afschrijvingstermijn en de kapitaallasten. Er is derhalve plaats voor nuancering van deze stelling in het rapport.

Wij zijn van mening dat met het thans vastgestelde beheerskader wel wordt voldaan aan de voorwaarden om de raad haar controlerende taak te kunnen laten vervullen.

Aanbevelingen en conclusies

De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de volgende vier aspecten:

- sturing;
- gemeentebrede regelgeving en procedures;
- opdrachtnemerschap en de financiële projectbeheersing;
- kaderstelling, informatievoorziening en controle.

Wij zullen per aspect ingaan op de aanbevelingen die de Rekenkamer heeft gedaan.

Sturing

1. *De rekenkamer beveelt het College aan om, – voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden – aan de Gemeenteraad aan te geven op welke wijze de ongedekte tekorten ad € 5,8 miljoen worden voorzien van een dekking dan wel worden gecompenseerd.*

Ad 1.

Het gaat hier om de overschrijding bij brug 84 van € 2,5 miljoen, het ongedekt tekort op het verharden van de wegen in de Amsterdamse Waterleidingduinen ad € 1,8 miljoen en de verlenging van de Amstelveenlijn naar Westwijk ad € 1,5 miljoen.

Over de brug en de verharding van wegen heeft bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden; over de verlenging van de Amstelveenlijn zal dat nog dit jaar gebeuren.

2. *De Rekenkamer beveelt het College aan om de administratie van OGA zodanig aan te passen, zodat inzicht ontstaat in aantal, aard, omvang en voortgang van infrastructurele projecten en de financiële ontwikkeling daarvan inzichtelijk wordt. In aanvulling hierop zou in een specifieke verantwoordingsrichtlijn voorgeschreven moeten zijn dat op het niveau van infrastructurele projecten binnen grondexploitaties wordt gerapporteerd over de vastgestelde budgetten, de ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten opzichte daarvan en de verwachtingen of het project op tijd en binnen budget zal worden afgerond.*

Ad 2.

De grondexploitatie is een instrument voor integrale planvorming. Infrastructuur in grondexploitaties betreft veelal straten ter ontsluiting van geplande woningbouw, maar zelden hoofdstructuur van wegen. IJburg vormt hierop een uitzondering.

De Rekenkamer erkent in haar rapport weliswaar dat er een verschil is tussen het financieel beheren van aparte infrastructurele projecten en grondexploitaties waar dit soort projecten deel van kunnen uitmaken, maar in de aanbeveling wordt deze nuancering verlaten.

Wij informeren de raad over een “een plan” en niet apart over “alle activiteiten binnen een plan”. Als wij deze systematiek zouden verlaten dan zouden mogelijk verstrekkende gevolgen kunnen optreden bij de wijze van aanbesteding en opdrachtverlening. Bestekken gaan immers over een (groot) aantal activiteiten en termijnstaten zijn niet gespecificeerd naar die verschillende activiteiten.

Wij zijn ons echter wel bewust van het feit dat voor grotere werken apart inzicht gewenst is, ook als zij vallen binnen een grondexploitatie. Daartoe wordt op dit moment het GEPS (het Grondexploitatie- en planningsysteem) aangepast. Binnen een grondexploitatie zal een “werk” kunnen worden gedefinieerd. Dat kan bij voorbeeld een grote infrastructurele activiteit zijn. Zo’n werk wordt apart geadministreerd en over zo’n werk kan dan apart worden gerapporteerd.

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

Ad 3.

Wij zijn het met de rekenkamer eens dat er structureel sprake moet zijn van een helder aansturingmodel van de projecten. Daarbij hoort duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is voor het kredietbeheer. Gelet op de aard en omvang van de verschillende projecten gaat het hierbij om maatwerk. Indien noodzakelijk wordt ook in- of externe deskundigheid ingehuurd.

Gemeentebrede regelgeving en procedures

4. *De rekenkamer beveelt het College aan om in het vervolg noodzakelijke wijzigingen van regelgeving tijdig aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen. Voorts beveelt de rekenkamer aan om de regelingen op de hiervoor aangegeven punten te verbeteren en ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen.*

Ad 4.

Uiteraard draagt ons College zorg voor besluitvorming door de Gemeenteraad in overeenstemming met wettelijke (orde)termijnen. In voorkomende gevallen kan echter, bij voorbeeld ter borging van een zorgvuldig bestuurlijk proces, overschrijding noodzakelijk blijken te zijn.

Bij de begrotingsbehandeling 2006 vindt een evaluatie plaats van de nieuwe kredietprocedure. Na afronding van deze evaluatie zal de verordening ex. art. 212 van de Gemeentewet worden aangepast aan de dan definitieve procedure.

5. *De rekenkamer beveelt het College aan om op korte termijn bij de diensten IVV en OGA de interne beheersorganisatie op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle op orde te brengen.*

Ad 5.

Wij nemen de aanbeveling over waar nodig. Het proces om de interne beheersorganisatie en administratieve organisatie aan te passen aan de nieuwe eisen van interne controle is reeds gestart.

6. *De rekenkamer beveelt het College aan in het vervolg te borgen dat er van de zijde de gemeente expliciet een ambtelijk opdrachtgever wordt benoemd bij opdrachten aan verbonden partijen opdat aan de zijde van de gemeente sprake is een financiële beheersorganisatie die een goede controle op de door de gemeente ter beschikking gestelde middelen mogelijk maakt.*

Ad 6.

Voor wat betreft de aansturing heeft de rekenkamer gelijk. Bij de onderbouwing van deze aanbeveling wordt echter de verwachting uitgesproken dat ten behoeve van het

aanvoerstelsel nog ca. € 15 miljoen extra ten laste zal moeten worden gebracht van het Vereveningsfonds. Dit betreft een misverstand. Bij de laatste doorrekening van het project is namelijk gebleken dat de huidige reservering voor het project in het Vereveningsfonds voldoende is.

Opdrachtnemerschap en financiële projectbeheersing.

7. *De rekenkamer beveelt het College van Burgemeesters en Wethouders aan om gemeentebreed beleid te ontwikkelen voor proceskosten. Dit beleid dient in ieder geval aandacht te besteden aan:*
- a. het vaststellen van een referentienorm voor proceskosten. Hiervoor zou bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij de door het ROA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gehanteerde norm;*
 - b. een voorschrift op grond waarvan de hoogte en ontwikkeling van de proceskosten per project (bij de kredietaanvraag en tijdens de uitvoering) worden geanalyseerd, daarbij worden afgezet tegen de norm en de afwijkingen van de norm moeten worden gemotiveerd;*
 - c. het zorgdragen dat met het oog op leereffecten per project nacalculatie plaatsvindt.*

Ad 7.

Het College deelt de mening van de rekenkamer dat het percentage voor de VAT kosten binnen de gehanteerde norm moet vallen, die ook elders in vergelijkbare gevallen wordt gehanteerd. De norm is 16 % van de projectkosten. Afwijkingen van de norm dienen te worden gemotiveerd. Overigens merkt het College op dat ook hier sprake is van maatwerk. Bij een zeer complex project kan een extra investering in de VAT kosten noodzakelijk blijken om de bouwkosten beheersbaar te houden. Zo constateerde ook de commissie Sorgdrager in haar onderzoek naar de beheersbaarheid van de Noord/Zuidlijn. Bij de grote projecten maakt de ontwikkeling van de proceskosten reeds deel uit van de periodieke verslaglegging.

8. *De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders ten aanzien van Projectbureau/OGA aan om:*
- a. te borgen dat de budgetramingen voor infrastructurele werken binnen een gebaseerd zijn op onderbouwde indicatieve berekeningen, waarbij alle op dat moment bekende feiten en omstandigheden daarin worden meegenomen;*
 - b. het risicomanagement bij infrastructurele projecten van Projectbureau IJburg structureel naar een hoger niveau te brengen door te verplichten dat risico's periodiek en systematisch worden geanalyseerd en gekwantificeerd;*
 - c. het voornemen van OGA om in 2006 een systematiek te ontwikkelen om tot kostendekkende interne tarieven te komen voortvarend uit te voeren;*
 - d. de interne kosten per te onderscheiden infrastructureel project te ramen en toe te rekenen, opdat cijfermateriaal beschikbaar komt om de doelmatigheid van het interne projectbeheer periodiek te analyseren.*

Ad 8.

Onder verwijzing naar aanbeveling 2 steunt het College de gedachte achter de aanbeveling, maar plaatst hierbij enige nuanceringen. Het leidt in onze ogen geen twijfel dat bij het opstellen van ramingen voor elke activiteit van grondexploitaties, als bij de halfjaarlijkse actualisatie ervan, door de betrokkenen alles in het werk wordt gesteld de huidige en komende omstandigheden zo goed mogelijk in te schatten. Er zijn overigens geen

aanwijzingen dat de ramingen binnen de grondexploitaties van de Gemeente Amsterdam structureel onjuist zijn.

De verplichting om risico-analyses op planniveau te doen bestaat reeds. Om evenwel voor elke activiteit binnen een grondexploitatie aparte risico-analyses te introduceren is in onze ogen een te gedetailleerde stap in de systematiek van de grondexploitatie.

Het Ontwikkelingsbedrijf is in staat kosten toe te rekenen aan grondexploitaties middels “bestede uren maal tarief.” Indien binnen de grondexploitatie een onderverdeling moet worden gemaakt naar alle afzonderlijke activiteiten moet echter een veel te gedetailleerd systeem worden opgezet.

Wel kan gekozen worden om het eerder genoemde “werk” als eenheid voor tijdschrijven en kostentoerekening te gebruiken. Dat zullen wij in onze verdere opzet van een tarief- en kosten toerekeningssysteem verder uitwerken.

Wij merken tot slot op dat het vanzelfsprekend ons streven is om de kredieten in elk geval beheersbaar te houden, hetgeen ons in het algemeen ook lukt.

9. *De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders aan om met de stichting DWR af te spreken:*

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

Ad 9.

Het College zal meer dan voorheen in de rapportages eventuele kostenstijgingen beter toelichten en aandacht schenken aan het proces om oorzaken en risico's van kostenstijgingen beter te onderkennen. De dossiervorming is zover ons bekend adequaat, doch onder druk van een aanstaande verhuizing waren niet alle dossiers toegankelijk.

Kaderstelling, informatievoorziening en controle.

10 *De rekenkamer beveelt het College aan de structurele informatievoorziening aan de raad verder te verbeteren, waarbij de regeling kredietbeheer wordt aangepast op een aantal punten.*

11 *De rekenkamer beveelt het College aan om de regeling kredietbeheer over enkele jaren te evalueren. Daarbij moet ook het oordeel van de gemeenteraad worden betrokken.*

Ad 10 en 11.

De aanbeveling om de informatievoorziening aan de raad verder te verbeteren is ook al door de commissie Sorgdrager in het kader van het onderzoek naar de Noord/Zuidlijn gedaan. Het College heeft deze aanbeveling in juni 2005 overgenomen. Deze aanbeveling geldt natuurlijk ook voor andere rapportages op infrastructureel gebied dan alleen de Noord/Zuidlijn.

Daarnaast hebben wij op 5 juli 2005 een besluit genomen ten aanzien van de verslaglegging en instructies voor kredieten groter dan € 50 miljoen. Op hoofdlijnen gaan wij

akkoord met uw aanbeveling over het kredietbeheer, maar niet met uw suggestie over de kredieten met een looptijd van meer dan een jaar.

Wij merken wellicht ten overvloede op dat de projecten niet met terugwerkende kracht kunnen voldoen aan ons besluit van 5 juli 2005.

Uw aanbevelingen zullen wij meenemen in de komende evaluatie.

12 De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders aan om de kwaliteit van de interne beheersorganisatie bij de diensten en bedrijven op een zodanig niveau te brengen dat de accountant meer efficiënt zijn controle kan uitvoeren.

Ad 12.

Ons College werkt aan de verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering. Onze primaire invalshoek daarbij is het zo effectief en efficiënt realiseren van de gemeentelijke beleidsresultaten. De effecten hiervan zullen van positieve invloed zijn op de (aard van de) werkzaamheden van de accountant.

13 De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders aan om de accountant opdracht te geven om- afhankelijk van de omvang en complexiteit van het projectvoortgangsrapportages met betrekking tot infrastructurele projecten en grondexploitaties periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal, jaarlijks of eens per 2 jaar) te voorzien van een getrouwheidsverklaring.

Ad 13.

Dit gebeurt reeds 1 keer per jaar bij de jaarrekening.

14 De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders aan om alsnog via afspraken met de stichting DWR te bewerkstelligen dat de door DWR – bij OGA – in rekening gebrachte bedragen voor het project aanvoerstelsel worden onderworpen aan een specifieke accountantscontrole waarbij dezelfde rechtmatigheidscriteria gelden als te doen gebruikelijk binnen de gemeente.

Ad 14.

De jaarlijkse controle door de ACAM op het project vindt al plaats.

Wij constateren, dat het rapport van uw Rekenkamer aangeeft, dat bij de onderzochte projecten sprake is van een behoorlijk evenwichtig beeld.

De frisse kijk, die de Rekenkamer heeft gehad op drie Amsterdamse projecten en de daaruit voortgekomen aanbevelingen geven ons op een aantal punten aanleiding verbeteringen door te voeren.

Naast de al in gang gezette acties kan dit bijdragen aan een goede voorbereiding, aansturing en beheersing van de projecten.

8.3 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het College van B&W een groot deel van de conclusies deelt en in de frisse kijk van de rekenkamer aanleiding ziet om op een aantal punten verbeteringen door te voeren. De rekenkamer zal het doorvoeren van deze verbeteringen met belangstelling volgen.

De reactie van het College geeft de rekenkamer evenwel aanleiding de volgende opmerkingen te maken.

Het College constateert dat de rekenkamer kredietaanvragen – één van de onderdelen van het financieel beheer die de rekenkamer heeft getoetst – van vóór 2005 beoordeelt aan de hand van een toetskader dat is afgeleid uit eisen van het College uit juni 2005. Het College vindt dat de rekenkamer in haar oordeel hiermee onvoldoende rekening houdt. De rekenkamer is van mening dat zij het onderdeel ‘kredietaanvragen’ heeft getoetst aan eisen voor een doelmatige financiële beheersing en een adequate informatievoorziening aan de raad. Daarmee is het oordeel van de rekenkamer over de kredietaanvragen dan ook niet gericht op het voldoen aan deze zeer recente eisen vanuit de regelgeving (‘rechtmatigheidsoordeel’), maar op een doelmatige financiële beheersing en adequate informatievoorziening ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming. Overigens zijn de eisen die het College in juni 2005 aan kredietaanvragen heeft gesteld een verankering (‘codificatie’) van eisen waaraan binnen de gemeente in de praktijk al veel langer waarde werd gehecht.

Het College wijst er verder op dat de kredietaanvraag van het project IJtram is getoetst op aspecten die niet op dit project van toepassing zijn. De rekenkamer is daarop van mening dat zij ten aanzien van de kredietaanvraag van het project IJtram weliswaar bevindingen op een groot aantal aspecten (ook als deze niet van toepassing zijn of niet in de kredietaanvraag worden genoemd) in het rapport heeft opgenomen, maar betreft in het betreffende *oordeel* geen aspecten die niet van toepassing zijn.

Het College geeft in haar reactie (naar aanleiding van aanbeveling nr. 1) aan dat inmiddels bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden ten aanzien van de door de rekenkamer geconstateerde kredietoverschrijding van € 1,8 miljoen betreffende het infrastructurele project van de verharding van wegen in de Amsterdamse Waterleidingduinen. De betreffende besluitvorming was niet bekend bij de rekenkamer. Het College geeft in haar reactie niet aan wanneer de betreffende besluitvorming heeft plaatsgevonden en op welke wijze de financiële dekking is geregeld.

De rekenkamer constateert naar tevredenheid dat het College het voornemen heeft de administratie van OGA (het grondexploitatie- en planningsysteem) zodanig aan te passen (aanbeveling nr. 2), zodat gerapporteerd kan worden over vastgestelde budgetten voor infrastructuurprojecten, ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten opzichte daarvan en de verwachtingen of het project op tijd en binnen het budget zal worden afgerond. De rekenkamer spreekt op basis hiervan de verwachting uit dat OGA, als één na grootste gemeentelijk investeerder in infrastructurele projecten, ook *daadwerkelijk* zal sturen op en rapporteren over infrastructurele projecten.

De rekenkamer is het oneens met de reactie van het College (naar aanleiding van aanbeveling nr. 6) dat er een misverstand bestaat over de circa € 15 miljoen extra ten behoeve van het aanvoerstelsel. De opmerking van de rekenkamer ten aanzien van deze € 15 miljoen heeft betrekking op het ontbreken van de formele besluitvorming om het betreffende

krediet van € 15 miljoen ten behoeve van het aanvoerstelsel beschikbaar te stellen en het ontbreken van het daaraan gekoppelde besluit om dit ten laste van het Vereveningsfonds te brengen.

De rekenkamer neemt met genoeg kennis van het feit dat het College de aanbeveling (nr. 7) met betrekking tot de proceskosten (VAT kosten) overneemt. Uit de reactie van het College leidt de rekenkamer evenwel nog niet af dat op dit punt beleid wordt gevormd. De rekenkamer is verheugd dat het College de aanbeveling (nr.8a) onderschrijft dat bij de kredietaanvraag alle relevante omstandigheden zo goed mogelijk worden ingeschat en dat bij de raming van de Nesciobrug derhalve alle bekende kostenposten meegenomen hadden moeten worden. De rekenkamer vindt het evenwel jammer dat het College naar aanleiding van de aanbeveling inzake risicomanagement op projectniveau (nr. 8b) niet duidelijk maakt of uitvoering zal worden gegeven om de beheersing van de infrastructurele projecten binnen grondexploitaties verder te verbeteren door het invoeren van een – specifiek op infrastructurele projecten gericht – systeem van risicomanagement en dit via interne regelgeving te borgen.

De rekenkamer stelt naar tevredenheid vast dat het College uitvoering wil geven aan de aanbevelingen (nr. 10 en nr. 11) om de structurele informatievoorziening aan de raad verder te verbeteren en om de regeling kredietbeheer over enkele jaren te evalueren. De rekenkamer maakt daarbij de kanttekening dat het College niet voornemens is structureel te rapporteren over infrastructurele projecten van enig belang kleiner dan € 50 miljoen (door het College genoemd: ‘kredieten met een looptijd van meer dan een jaar’). De rekenkamer blijft van mening dat de gemeenteraad, gezien het substantiële financiële belang van infrastructurele projecten, voorzien moet worden van extra informatie over deze projecten.

Het College geeft aan dat zij reeds uitvoering geeft aan onze aanbeveling (nr. 13 en nr. 14) om periodiek specifieke accountantscontroles te laten uitvoeren op project- en voortgangsrapportages van infrastructurele projecten en grondexploitaties, met verwijzing naar de jaarlijks uitgevoerde jaarrekeningcontroles. De Rekenkamer wil evenwel benadrukken, zoals ook in dit rapport uitvoerig is beschreven, dat jaarrekeningcontroles hoofdzakelijk gericht zijn op de getrouwheid van de jaarrekening van de diensten als geheel en vanaf 2004 ook op de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer van deze diensten. Indien de accountant geen nadere specifieke opdracht daartoe krijgt (hetgeen inmiddels wel geldt voor projecten groter dan € 50 miljoen), zal de accountant bij de jaarrekeningcontrole niet specifiek aandacht schenken aan kredietoverschrijdingen bij infrastructurele projecten, de getrouwheid en toereikendheid van voortgangrapportages en de doelmatigheid van het gevoerde financiële projectbeheer.

Bijlage 1 – Verantwoording

Verloop onderzoeksproces

De Rekenkamer Amsterdam is in december 2004 gestart met de voorbereiding van het onderzoek naar het financieel beheer van infrastructurele projecten in de gemeente Amsterdam. Op 9 februari 2005 stelde de directeur van de Rekenkamer de Onderzoeksopzet vast. Meteen daarna is het onderzoek gestart. De uitvoering duurde tot september 2005. De resultaten van de uitvoeringsfase zijn verwerkt in een Concept Nota van bevindingen die op 20 september aan de in het onderzoek betrokken organisaties is voorgelegd voor een reactie op de juiste weergave van de in de nota opgenomen feiten. Deze reacties zijn na circa 3 weken ontvangen en verwerkt in een conceptrapport dat voor bestuurlijk wederhoor is aangeboden aan het College van Burgemeester en Wethouders. Het College is gevraagd in de periode van 28 oktober tot 11 november te reageren. De reactie van het College is ontvangen op 16 november.

Verantwoording onderzoeksfase

Het onderzoek bestaat uit een gemeentebrede inventarisatie van grote infrastructurele projecten en drie deelstudies naar drie specifieke projecten:

1. IJtram
2. Nesciobrug
3. Aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering

Het onderzoeksteam heeft van een groot aantal personen informatie verkregen voor het onderzoek, variërend van een persoonlijk interview tot enkele vragen per e-mail of telefoon. Bijlage 2 geeft een overzicht van deze personen.

Gemeentebreed deel

In dit onderdeel hebben we een inventarisatie gedaan van alle lopende infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen bij de relevante diensten en alle stadsdelen. Tevens is één aan de gemeente verbonden partij in dit deel van het onderzoek betrokken. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar algemene regelgeving en procedures binnen de gemeente voor de opzet, uitvoering en controle van grote infrastructurele projecten. Ten slotte zijn wij bij de projecten nagegaan wie bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever zijn.

Specifieke projecten

In de deelstudies hebben we aan de hand van een achttal aspecten de kwaliteit beoordeeld van het financieel beheer beoordeeld bij drie specifieke projecten. We hebben gekeken naar de wijze waarop de projectorganisatie en de betreffende dienst invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden.

De informatie voor onze beoordeling is afkomstig uit interviews, documenten en telefonische en schriftelijke vragen.

Volledigheidshalve vermelden we dat het verdiepende onderzoek niet is gericht op nut en noodzaak van de projecten. Evenmin is het onderzoek gericht op bouwfraude. Ten slotte merken wij op dat een ordelijk financieel beheer in de praktijk geen garantie vormt voor realisatie van een project binnen de gestelde financiële kaders. Projecten zijn immers onderhevig aan niet beïnvloedbare (externe) factoren. De rekenkamer meent echter dat ordelijk financieel beheer bijdraagt aan de kwaliteit van besluiten en transparantie van de bedrijfsvoering en daarmee aan over het terugdringen van risico's op overschrijdingen in tijd, geld en de realisatie van kwaliteit.

Kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen heeft regelmatig overleg plaatsgevonden met de directeur van de Rekenkamer Amsterdam en is het onderzoek op frequente basis rekenkamerbreed besproken. Daarnaast is over het onderzoek overlegd met drs. W.M. Sjerp (voormalig plaatsvervangend secretaris Algemene Rekenkamer), die als 'vast' klankbord voor het onderzoek van de rekenkamer optreedt.

De opzet en de uitkomsten van het onderzoek zijn ook besproken met een speciale klankbordgroep. Aan deze klankbordgroep is deelgenomen door: Ir. W. Korf (directeur DHV, voormalig projectdirecteur HSL-Zuid), Prof. dr. mr. M. Pheijffer RA (hoogleraar forensische accountancy) en drs. R. Zelle (projectleider Algemene Rekenkamer). De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust overigens volledig bij de directeur van de Rekenkamer Amsterdam.

Bijlage 2 – Lijst van bij het onderzoek betrokken personen

Tijdens de voorbereidingsfase en de onderzoeksfase van het onderzoek is informatie verkregen van de volgende personen:

Binnen de gemeente Amsterdam

Dhr. E. Arnoldussen	Directeur OGA
Dhr. A. Ayad	Senior medewerker Interne Controle bij DIVV
Dhr. D. Beekhuis	Sectorhoofd SRO bij Stadsdeel Bos en lommer
Dhr. B. Bertelkamp	Bestuursadviseur bij DWR
Dhr. P. Bock	Hoofd Planning en Control / Controller bij DIVV
Dhr. H. de Boer	Projectleider C bij OGA
Dhr. K.W. de Boer	Directeur DRO en ambtelijk opdrachtgever IJburg
Dhr. R. Bonnema	Hoofd afdeling T & C
Dhr R. van den Braak	Groepsmanager Accountancy bij ACAM
Dhr. M. Brancart	Hoofd projecten Stadsdeel Zuideramstel
Mw. L. Bremer	Officemanager bij de Raadsgriffie
Mw N Broeke	Planningsadviseur bij DIVV
Mw J. van Buuren	Management assistent, Hoofd middelen bij DIVV
Dhr. G. Catau	Projectleider bij DIVV
Dhr. Cochius	Adjunct-directeur Projectbureau A4 bij DWR
Dhr H.R. Coosen	Hoofd Projectrealisatie Areaal bij DWR
Mw. P. Couwijzer	Assistent-commissiegriffier bij de Raadsgriffie
Dhr. P.L.J. Cramer	Controleleider bij ACAM
Dhr. J.C. van Dinther	Teamleider Bedrijfseconomische Zaken
Dhr H. Doodhagen	Hoofd Areaalregie bij DWR
Dhr. A. Doorneveld	Teamleider Sector Plannen afd. Ontwikkeling en Realisatie bij Stadsdeel Amsterdam Noord
Dhr. D. Drogendijk	Bestuursadviseur
Dhr. R. Elhorst	Sectorhoofd stadsdeelwerken bij stadsdeel Centrale Stad
Dhr. P. van Elk	Griffiesecretaris van de Raadsgriffie
Dhr R. Flos	gemeenteraadslid VVD
Dhr. D. Gerritse	Bestuursadviseur
Mw J. Goudschaal	Planbegeleider Grondzaken bij Stadsdeel Geuzenveld Slotermeer
Dhr G. Groot	Hoofd hoofdafdeling Beheer bij DIVV
Dhr. L. Haanen	Bestuursadviseur
Dhr. W. Halfhide	Exploitatie Grondzaken afd. REO bij Stadsdeel Zuidoost
Mw. L. Hekkenberg	Hoofd financieelbeheer bij DWR
Dhr R.J. Hilhorst	Projectleider IJbrug
Dhr W. Hoedemaker	Adjunct directeur DRO
Mw. M. Hoevenaar	Projectleider A bij OGA
Mw. Van 't Hof	Sectorhoofd stadsdeelwerken bij Stadsdeel Westerpark
Dhr H. Hogchem	Beleidsmedewerker applicatiebeheer bij OGA
Dhr. S. Hooi	Beleidsadviseur Strategie en Beleid bij DIVV
Dhr. M. van der Horst	Wethouder en Loco-burgemeester
Dhr M. Huisman	Hoofd Bedrijfsb. Werken Sector controller bij Stadsdeel Oud Zuid

Mw. D. van der Jagt	Management ondersteuning bij DWR
Dhr. W.A. Kap	Hoofd Planbegeleiding bij OGA
Dhr F. Kempers	Hoofd Bestuurlijke en Juridische zaken bij DIVV
Dhr. S. Kempkes	Sectorhoofd stadsdeelwerken bij Stadsdeel de Baarsjes
Dhr. R.A. Kinders	Hoofd AO/IC bij DIVV
Dhr. P. Kleyn	Sectorhoofd bij Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer
Dhr J. Kloosterman	inkoopcontroller/aanbesteder, afdeling financiën bij DWR
Dhr. N. Knol	Juridisch concerncontroller bij BDA
Dhr. J. Kok	Sectorhoofd Financiën bij DWR
Dhr. C. de Koning	Teamleider Planbegeleiding bij OGA
Dhr. H. Koopman	Hoofd projecten bij Stadsdeel Zuid-oost
Dhr. R. van der Kreeft	Interne controle bij DWR
Dhr. W. van Leuven	Projectmanager bij Noordwaarts
Dhr E. Loos	Sector manager Wonen en Werken bij Stadsdeel Noord
Dhr. E. Maas	Sectorhoofd bij Stadsdeel Oud Zuid
Dhr F. Maljers	Toetsing M & F bij OGA
Dhr H. Marres	gemeenteraadslid PvdA
Dhr. P. Mangé	Concerncontroller bij Stadsdeel Osdorp
Dhr. G. van der Meer	Senior Bestuursadviseur
Dhr. M. van der Meer	Gemeente raadslid Groen Links
Dhr. T.A.M. Middelkoop	Hoofd Controlling bij GVB
Mw. P. Nelissen	hoofd procesvoering projectbureau A-4 bij DWR
Dhr. G. Noelstra	Bestuursadviseur
Dhr J. Oldenkamp	Sectorhoofd stadsdeelwerken bij Stadsdeel Amsterdam Noord
Dhr. B.C.J. Olij	gemeenteraadslid PvdA
Dhr. S. Olthof	Voorzitter van het sectorhoofdenoverleg financiën
Dhr. R. Pauw	Stafmedewerker coördinatie Gemeentebled bij Raadsgriffie
Mw. M. Pe	Griffier bij de gemeenteraad
MW. L Peters	Assistent projectmanager bij PMB IJburg
Dhr. P. Polderman	Stadsregiseur bij DIVV
Dhr J. Pranger	Manager middelen van het IBA
Mw. D. Prins	Directiesecretaresse bij DIVV
Dhr. R. Prins	Stadsdeelsecretaris bij Stadsdeel Bos en Lommer
Dhr. R. Pronk	Griffiesecretaris van de Raadsgriffie
Dhr. M. de Raadt	Hoofd Bedrijfseconomische & Financiële zaken bij GHA
Dhr . M.P.A.M. Ramaker	Hoofd contracten, werken _ diensten bij OGA
Dhr. T. Reuvers	Teamleider Afdeling Planbegeleiding bij OGA
Dhr. I. Roovers	Senior Projectmanager bij PMB IJburg
Dhr. F. Rouvoet	Controller sector Riolering Amsterdam bij DWR
Dhr K. Rozemeijer	Sectorhoofd ROB bij Stadsdeel Zeeburg
Dhr. J. Schoonbeek	Planbegeleider Grondzaken bij Stadsdeel Geuzenveld / Slotermeer
Dhr. J. Schouten	Treasurer Concern financiën
Dhr. R. Segers	WLB
Mw. M. Sommer	Assistent projectmanager bij Stadsdeel Bos en Lommer
Dhr P. van Splunter	Controleleider bij ACAM
Dhr D. Stadig	Wethouder bij Centrale Stad
Dhr F.F. Stephan	Senior Planbegeleider bij OGA
Mw. P. Stomp	Hoofd Financieel Beleid bij DIVV

Dhr M. Streekstra	Afd. Hoofd A. Toetsing M & F, Interim concerncontroller bij OGA
Dhr. M. Stuifbergen	Projectcontroller hoofdafdeling projecten bij DIVV
Dhr. F. Theunisse	Projectleider stadsdeelwerken bij Stadsdeel Bos en Lommer
Mw. H. Tomesen	Senior Planningsadviseur bij DIVV
Dhr. C. Tonningen	Commissiegriffier
Dhr. J. Uidam	Hoofd projecten bij Stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer
Dhr C. Valk	Voorheen werkzaam bij OGA
Dhr J. Vegting	Concerncontroller bij DIVV
Dhr. H. van Veldhuizen	Directeur Noord/Zuidlijn
Dhr. M. van Velsen	Beleidsmedewerker bij DIVV
Dhr. A. Verdellen	Woningbouwregisseur
Dhr. H. Verhoeven	Projectcontroller IJtram bij DIVV
Dhr. P. Verschuren	Hoofd afdeling Beleid bij Stadsdeel Osdorp
Dhr P. Vink	Hoofd interne controle bij DWR
Mw L. Vinken	Projectmanager bij Noordwaarts
Dhr. O. Visser	Hoofd Financiën bij DIVV
Dhr. H. Van Vliet	Directeur PMB
Dhr. L.M. van Vliet	Senior bestuursadviseur
Dhr. M. van Vliet	Afd. Beheer & Onderhoud bij DWR
Mw. H. Vlug	Adjunct directeur OGA
Mw. H. Vonk	Managementassistent Hoofd Projecten bij DIVV
Dhr. J.P. Vonke	Afdelingsmanager OIOR bij Stadsdeel Oud West
Mw.L. van Walsem	Loket Aanbesteden en Inkopen bij IBA
Dhr. J. Weenink	Directeur Projectbureau A4 bij DWR
Dhr K. Westhoff	Directeur Projectbureau bij Stadsdeel Bos & Lommer
Dhr. E.Wiedeman	Senior Medewerker Vastgoed & Middelen bij GHA
Dhr. L. M. van der Wielen	Manager bij SBA
Dhr. M. Wildenburg	Senior Medewerker AO bij DIVV
Mw. J. van Wijk	Hoofd Projecten en plaatsvervangend directeur bij DIVV
Dhr. M. Wildenburg	Senior medewerker AO bij DIVV
Dhr. J van Zanten	Bestuursadviseur bij BDA
Dhr. H. Zinn	Senior Beleidsmedewerker AO bij OGA
Dhr D. van der Zon	Directeur ACAM
Dhr P.G.M. van der Zon	Groepsmanager Accountancy bij ACAM
Mw. M. Zoon	Sectorhoofd stadsdeelwerken bij Stadsdeel Slotervaart /Overtoomseveld
Dhr. W. Zwamborn	Sectorhoofd REO bij Stadsdeel Zuid Oost

Buiten de gemeente Amsterdam

Dhr. J. van den Berg	Projectleider Rekenkamer Rotterdam
Dhr. J. Dekker	Raadsgriffier Purmerend
Dhr. K van Keulen	Onderzoeker bij Tijdelijke onderzoekscommissie Infrastructuur
Dhr V.M. Kool	Griffier van de Tijdelijke onderzoekscommissie Infrastructuur
Dhr. O.D. van der Maas	Projectleider Algemene Rekenkamer
Dhr. F. Roijackers	Ambtelijk secretaris Rekenkamer Utrecht
Dhr C. Veninga	Medewerker Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 3 – Lijst van afkortingen

ABC	Procedure Afwijking Bestek of Contract
ACAM	ACAM Accountancy en Advies (accountantsdienst Amsterdam)
AGV	Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht
AO/IB	Administratieve Organisatie/Interne Beheersmaatregelen
AO/IC	Administratieve Organisatie/Interne Controle
BAPG	Besluit Accountantscontrole Provincie en Gemeente
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten
COCUWO	Ambtelijke commissie coördinatie uitvoering werken in de openbare ruimte
CWD	Afdeling Contracten, Werken en Diensten van OGA
DIVV	Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer
DO	Definitief ontwerp
DRO	Dienst Ruimtelijke Ordening
DWR	Dienst Waterbeheer en Riolering
FEZ	Financiën en Economische Zaken
IBA	Ingenieursbureau Amsterdam
GHA	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam
GROSIM	Rekenmodel voor risicoanalyse
GVB	Gemeentevervoerbedrijf
IMB	Integrale Meting Bedrijfsvoering
IPTA-lus	Tramlus bij de Passagiersterminal Amsterdam
MIP	Meerjareninfrastructuurprogramma
MORG	Milieu, Openbare ruimte en Groen, Sport en Recreatie en Bedrijven
NZL	Noord/Zuidlijn
O+S	Dienst Onderzoek + Statistiek gemeente Amsterdam
OGA	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
PBI	Plan- en besluitvormingsproces Infrastructuur
PRI	Programma Ruimtelijke Investeringen
PvE	Plan van Eisen
RAG	Resultaat Actieve Grondexploitaties
RAW	Standaard systematiek voor maken van bestek
RISMAN	Methodiek voor risicomangement
ROA	Regionaal Orgaan Amsterdam
RWS	Rijkswaterstaat
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SBA	Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak
SOW	Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer
SVO	Handboek Specifieke Vaktechnische Ontwerpen
VAT	Vorbereiding, administratie en toezicht
VDA	Vereniging van Directeuren van Gemeentelijke Accountantsdiensten
VO	Voorlopig ontwerp
VVI	Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Zeehaven en Informatie- en Communicatietechnologie
WLB	Waterleiding Bedrijf

Bijlage 4 – VAT-kosten

Kostensoorten die onder voorbereiding, administratie en toezicht vallen:³⁰

Voorbereiding

- voorontwerp
- definitief ontwerp
- bestek
- aanbesteding en gunning
- landmeetkundige werkzaamheden

Administratie

- subsidieaanvraag
- berekening vervoerswaarde
- projectadministratie
- administratie ten behoeve van toezicht (meer/minderwerk)
- inspraak (in kader van bestemmingsplan)

Toezicht

- projectmanagement
- projectplanning en -controle
- dagelijks toezicht op de uitvoering

Motivering vergoeding VAT-kosten in ROA-subsidies

De reden dat het ROA de helft van de VAT-kosten forfaitair uitkeert is de veronderstelling dat deze kosten als voorbereidingskosten al zijn gemaakt op het moment van subsidieaanvraag. Daarom keert het ROA deze kosten direct uit. De tweede helft van de VAT-kosten ziet het ROA als uitvoeringsafhankelijke kosten. Deze helft wordt berekend over de gerealiseerde uitvoeringskosten: als deze lager zijn dan de geraamde kosten, dan wordt de subsidie voor VAT-kosten naar beneden bijgesteld. Als de uitvoeringskosten hoger uitvallen dan geraamd worden de VAT-kosten niet naar boven bijgesteld. Het ROA subsidieert 10% bovenop de geraamde kosten en koopt daarmee risico's af³¹. De subsidienemer hoeft niet aan te tonen dat de VAT-kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Het ROA meent dat de subsidienemers ook niet in staat zijn de gerealiseerde VAT-kosten te berekenen.

Het ROA heeft gekozen voor een maximum van 16% VAT-kosten om het beleid van de Rijksoverheid te volgen. Volgens het ROA komt deze 16% op de volgende wijze tot stand:

- voorbereiding: 6% kosten voor voorbereiding
- administratie: 4% kosten voor administratie tijdens voorbereiding en uitvoering
- toezicht: 6% kosten voor uitvoering

Het ROA heeft de 4% administratiekosten verdeeld in 2% voor de voorbereidingsfase en 2% voor de uitvoeringsfase en komt zo tot een verdeling van 8% forfaitair en 8% op basis van nacalculatie van de uitvoeringskosten.³²

Bijlage 5 – Eisen aan kredietvoorstellen

Bron: Intranet Concern Financiën gemeente Amsterdam

Voor het uitvoeren van investeringsprojecten worden bij besluit van het College kredieten beschikbaar gesteld. In een aantal gevallen zal het College pas een definitief kredietbesluit nemen nadat of de gemeenteraad of de Raadscommissie is gehoord.

Dit besluit moet zijn gebaseerd op een door een beheerder opgesteld verzoek aan het College om voor een bepaald investeringsproject een krediet beschikbaar te stellen.

Van een investeringsproject is sprake als de levensduur van het project langer is dan één jaar.

Bij de aanvraag voor het beschikbaar stellen van een krediet moet in elk geval de volgende informatie worden verstrekt:

1. *het onderwerp*
een omschrijving van het project waarvoor het krediet wordt aangevraagd;
2. *het beschikbaar te stellen bedrag*
het aan te vragen bedrag is inclusief opslagen maar exclusief BTW. Hoewel de beheerder van het krediet uitgaven moet doen inclusief BTW. Deze BTW kan worden gedeclareerd bij het btw-compensatiefonds of elders (Rijksbelastingen). Deze handelswijze is in overeenstemming met de exploitatiebegroting. Ook die wordt exclusief BTW vastgesteld terwijl de beheerder de facturen inclusief BTW moet kunnen betalen.
3. *waarop is de raming gebaseerd*
het is van belang dat wordt aangegeven op basis van welk ontwerp de raming tot stand is gekomen. In de regel zal dat een raming zijn op basis van het definitief ontwerp. Bij het definitief ontwerp zijn de meeste onzekerheden uitgewerkt in concrete voorstellen. Het verdient daarom aanbeveling bij omvangrijke projecten (investeringsbedrag groter dan € 10 miljoen) eerst een voorbereidingskrediet aan te vragen op basis waarvan het definitief ontwerp kan worden opgesteld.
4. *welke datum als prijspeil*
ook moet worden aangegeven op welk prijspeil de raming is gebaseerd. Ook moet worden aangegeven welke relevante index voor dit project zal worden toegepast bij de bepaling van de ontwikkelingen van loon- en prijsstijgingen.
5. *bouwrente*
bouwrente wordt in principe niet in de raming van het investeringsbedrag meegenomen. Voor de onrendabele investeringen is in de begroting vanaf de toekenning structureel met deze rentekosten rekening gehouden.
Alleen indien het een rendabele investering betreft of als de kapitaallasten te zijner tijd in (marktconforme) tarieven moeten worden opgenomen mag bouwrente worden geactiveerd en in het aan te vragen kredietbedrag te worden opgenomen.
6. *de looptijd van het krediet*
onder de looptijd van het krediet moet worden verstaan de tijd waarbinnen het project in technische zin kan worden gerealiseerd en vervolgens in financiële zin kan worden afgewikkeld. Als regel wordt voor een krediet geen langere looptijd dan 5 jaar toegestaan. Afwijkingen moeten worden onderbouwd;

7. *de afschrijvingstermijn*

de afschrijvingstermijn moet zijn gebaseerd op de verwachte technische levensduur van het project. Indien wordt verwacht dat de economische levensduur korter is dan de technische levensduur en als gevolg daarvan wordt gekozen voor deze kortere levensduur moet dit worden onderbouwd;

8. *de afschrijvingsmethode*

als regel geldt dat wordt uitgegaan van de lineaire afschrijvingsmethode (vast percentage van de verkrijgingprijs). Indien van de lineaire afschrijvingsmethode wordt afgeweken moet worden aangegeven welke afschrijvingsmethode wordt voorgesteld. Hiervoor zal een deugdelijke op algemeen aanvaarde bedrijfseconomische grondslagen gebaseerde motivering moeten worden gegeven dan wel zal de wettelijke bepaling op grond waarvan voor deze methode is gekozen moeten worden aangegeven;

9. *overige exploitatielasten*

indien de investering leidt tot extra exploitatielasten (personeel of materieel) zal dat expliciet moeten worden aangegeven en tevens de wijze waarop deze lasten worden gedekt. Als regel geldt dat indien de investering als niet routinematig en onrendabel wordt beschouwd, gelijktijdig ook voor alle uit de investering voortvloeiende exploitatiekosten door de gemeenteraad extra middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Dit betekent dat ook deze kosten moeten worden opgenomen in de prioriteitenopgave voor de investeringen;

10. *rendabel*

indien een uitbreidingsinvestering (op basis van de werkelijke kapitaalmarktrente) rendabel wordt geacht, zal in het voorstel moeten worden aangegeven op welke wijze de extra lasten (zowel kapitaallasten als exploitatielasten) binnen de exploitatie worden gedekt dan wel welke aanvullende middelen (subsidies) als dekking worden voorzien. Indien de uit de investering voortvloeiende kosten ten laste van tarieven worden gebracht zal een eventueel noodzakelijke tariefsverhoging bij de besluitvorming over de begroting (voorafgaand aan de verlening van het krediet) aan de orde moeten worden gesteld;

11. *onrendabel*

indien de investering onrendabel is moeten door de gemeenteraad hiervoor, voorafgaand aan het indienen van het krediet, in de begroting middelen worden gereserveerd. Voorstellen voor dekking in de gemeentebegroting moeten zijn voorzien van adequate toelichting, zodat bij de besluitvorming over de begroting duidelijk is voor welke concrete producten de middelen beschikbaar worden gesteld. De toelichting kan per post worden verstrekt maar kan ook plaatsvinden op basis van meerjarenprogramma's (bij voorbeeld beheer hoofdnet Auto). Ook van groot belang is dat conform de van oudsher geldende voorschriften een goede toelichting wordt gegeven over eventueel aan de investering verbonden exploitatiekosten en de structurele dekking daarvan.

12. *kapitaallasten*

bij het voorstel moet een raming van de kapitaallasten voor het eerste jaar worden opgenomen. In deze kapitaallasten moet worden gewerkt met de voor dat jaar geldende omslagrente (dit geldt zowel voor rendabele als onrendabele kredieten). Tevens moet worden aangegeven in welke begroting(post) deze lasten zijn gedekt;

13. *risicoanalyse*

bij omvangrijke projecten moet tevens een risicoanalyse worden opgesteld waarbij wordt ingegaan op de met de uitvoering van het project samenhangende risico's. Aangegeven moet worden welke maatregelen worden getroffen om de risico's te kunnen beheersen. Ook moet een inschatting van de met de risico's samenhangende financiële consequenties worden gegeven. Dit laatste is van belang om te kunnen beoordelen of bij het beschikbaar stellen van het krediet tevens een voorziening moet worden getroffen voor het afdekken van de risico's.

Bijlage 6 – Richtlijn informatie Groot project

Bron: Intranet Concern Financiën gemeente Amsterdam

Doel van de richtlijn

Optimale besturing en beheersing van een Groot Project op basis van tijdige, juiste en relevante informatie over:

- opzet van het project;
- uitvoering van het project, in het bijzonder wat betreft aspecten tijd, geld en functionele eisen;
- risico's en daaraan verbonden beheersmaatregelen.

In grote projecten heeft de gemeente vaak te maken met (potentiële) contractpartijen. Teneinde de onderhandelingspositie van de gemeente niet te schaden zal daarom vaak informatie vertrouwelijk moeten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de risico's en de beheersing daarvan.

Reikwijdte van de richtlijn

De richtlijn is in ieder geval van toepassing op projecten met een omvang van minimaal € 50 miljoen en een looptijd van minstens een jaar. Voor andere projecten kan het College besluiten om de richtlijn, geheel of gedeeltelijk toe te passen.

Voor een specifiek project kan het College beargumenteerd besluiten om onderdelen van de richtlijn niet van toepassing te verklaren (bijvoorbeeld minder frequente of uitgebreide rapportages). Het College informeert de betreffende raadscommissie hierover.

Voor zover subsidies van andere overheden van toepassing zijn, wordt aangesloten bij de in dat kader te verstrekken (periodieke) informatie aan de subsidieverlener. Essentieel bij een uitwerking voor een concreet project zijn de volgende criteria:

- er moet een redelijke verhouding zijn tussen benodigde inspanningen om informatie te leveren en het gebruik ervan;
- de gevraagde informatie moet zinvol zijn om risico's te beheersen.

Algemene informatie Groot Project

Binnen een maand na het verkrijgen van de status Groot Project informeert het College de betreffende raadscommissie over de hoofdlijnen van het project. De rapportage vormt de basis voor een eventueel voorstel aan de gemeenteraad om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. In de rapportage worden tenminste de volgende aspecten van het project nader uitgewerkt:

- doel project;
- scope van het project (wat valt er wel en niet onder);
- budget en dekking hiervan;
- planning met tijdschema;
- inventarisatie reeds geleverde informatie over het project;
- uitgebreide risicoanalyse en daarbij behorende beheersingsmaatregelen- De reikwijdte en diepgang van de risicoanalyse zal per project verschillen. Te denken valt aan aspecten als uitvoering, techniek, contract, juridisch,
- planologisch, organisatorisch, bestuurlijk, fasering, omgeving;
- zo volledig mogelijke raming van alle kosten en opbrengsten om het project te realiseren, uitgaande van de gestelde tijdsplanning en rekening houdend met
- bijkomende kosten;
- format voortgangsrapportages (zie hierna);

- eenduidige verantwoordingsverdeling tussen het College, stadsdelen, andere
- overheden en andere (private) partijen.

Beheersingsmaatregelen

In een volgende fase legt het College de gemeenteraad een definitief besluit voor met een uitvoeringskrediet. Voor elk Groot Project zijn er algemene beheersingsmaatregelen (zie bijlage 1). In ieder geval worden vastgelegd de verantwoordelijkheden van:

- projectleider;
- projectcontroller;
- projectplanner;
- directeur van de dienst waar het budget van het project wordt verantwoord.

In het bijzonder is de projectleider verantwoordelijk voor de identificatie van risico's, het treffen van beheersmaatregelen en de naleving daarvan. Verder zijn de regels vastgelegd in het Kredietbesluit van toepassing. Daarnaast kan het College specifieke beheersingsmaatregelen vaststellen op basis van een periodieke risicoanalyse en rekening houdend met de werking van eerder getroffen beheersingsmaatregelen.

Informatie in de kwartaalrapportage

Elke kwartaalrapportage bevat tenminste informatie over:

Fysieke voortgang project

- realisatie tijdsplanning en wijzigingen daarin ten opzicht van vorige
- kwartaalrapportage;
- genomen maatregelen om de gevolgen van wijzigingen in tijdschema's voor
- projectdoelen te beperken;
- wijzigingen functionele eisen (scope wijzigingen);

Financiële voortgang

- bestuurlijk goedgekeurd projectbudget (onderscheiden naar uitgaven en
- ontvangsten) begin kwartaal en mutaties hierin tijdens het kwartaal;
- aangegane verplichtingen tot einde kwartaal;
- werkelijke uitgaven tot einde kwartaal;
- werkelijke ontvangsten tot einde kwartaal;
- raming nog aan te gane verplichtingen tot einde project ('cost to complete');
- raming nog verwachte ontvangsten tot einde project;
- eventuele afwijking tussen actueel raming en goedgekeurd projectbudget, mede
- rekening houdend met de financiële gevolgen van eventuele vertragingen;
- benutting post onvoorzien tot einde kwartaal;
- eventuele bijstelling van de post onvoorzien.

Globale ontwikkeling risico's in het kwartaal (altijd vertrouwelijk)

- ontwikkeling risico's in de uitvoering, in het bijzonder tijd en geld.

Specifieke informatie in de vierde kwartaalrapportage

- een integrale volledige risico analyse plaats met als resultaat:
 - inzicht in de omvang van de projectrisico's (= kans * maximale schade);
 - risico's die na afloop van project zullen optreden (exploitatie).
 - ingezette beheersmaatregelen;

- de vierde kwartaalrapportage moet aansluiten op de rekening van betreffende dienst;
- de vierde kwartaalrapportage moet expliciet aangeven welke bestuurlijke besluiten eventueel moeten worden genomen, in het bijzonder op grond van ontwikkelingen die financiële gevolgen hebben;
- op basis van de vierde kwartaalrapportage vindt besluitvorming plaats over de vorming, aanvulling of vrijval van voorzieningen;
- op basis van de vierde kwartaalrapportage vindt besluitvorming plaats over aanvullende kredieten.

Overige voorschriften kwartaalrapportages

- alle bedragen tegen één prijspeil, tenzij anders vermeld; alle wijzigingen ten opzichte van de vorige kwartaalrapportage worden afdoende toegelicht;
- de financiële informatie moet gerelateerd kunnen worden aan de informatie in de betreffende kredietbesluiten, de balans en de rekening van de dienst waarop baten en lasten van het project worden verantwoord;
- de kwartaalrapportage wordt binnen drie maanden na afloop van het kwartaal aan de betreffende raadscommissie(s) toegezonden;

Het College kan voor een project besluiten om additioneel informatie over specifieke onderdelen in de kwartaalrapportage op te nemen. De benodigde specificaties naar uitga- en ontvangstcomponenten worden per project vooraf vastgesteld. Het College kan besluiten om de kwartaalrapportage of onderdelen hiervan kabinet te behandelen en aan de betreffende commissie over te leggen. Dit zal in het bijzonder aan de orde zijn indien het informatie betreft die de onderhandelingspositie van de gemeente kan schaden.

De rol van de ACAM

Het risicomanagement van het project is een specifiek punt van aandacht bij de jaarlijkse controle van de ACAM. De ACAM geeft een oordeel over de volgende vragen:

- Zijn de benodigde risicoanalyses uitgevoerd?
- Zijn op basis hiervan afdoende beheersingsmaatregelen genomen?
- Zijn de getroffen beheersingsmaatregelen afdoende nageleefd?

De ACAM geeft daarnaast 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 AO/IC).

Eindnoten

- ¹ Vastgesteld op 4 november 2004.
- ² De stichting DWR is op 2 december 1996 opgericht door de gemeente Amsterdam en door het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. De stichting voert opdrachten uit voor de gemeente, het hoogheemraadschap en anderen. In de akte van oprichting van de stichting is vastgelegd dat de stichting aangehaald mag worden als de “Stichting Dienst Waterbeheer en Riolerings Amsterdam en Amstel, Gooi en Vecht”, de “Dienst Waterbeheer en Riolerings”, of “DWR”. Om het verschil met de ‘gewone’ diensten van de gemeente aan te geven spreekt de rekenkamer in dit onderzoek telkens van stichting DWR.
- ³ Hoofdstuk 5 van het projectplan A-4 (versie van 1 maart 2000) meldt dat het College projectwethouders zal benoemen. In de Collegevoordracht van het kredietbesluit voor de gemalen worden de wethouder milieu en de wethouders grondzaken als zodanig aangewezen.
- ⁴ In de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet van de gemeente Amsterdam wordt een verbonden partij omschreven als een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft:
 1. bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht;
 2. financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.
- ⁵ In de notitie “verbonden partijen van de gemeente Amsterdam” wordt stichting DWR op pagina 14 en 15 ook als zodanig benoemd.
- ⁶ Zie de pagina 3 van notitie “verbonden partijen van de gemeente Amsterdam” die het College op 9 maart 2004 vaststelde en pagina 7 van de beleidsnotitie Gemeentelijke Vertegenwoordigingen die de gemeenteraad op 13 februari 2002 vaststelde.
- ⁷ De Samenwerkingsovereenkomst tussen AGV en Amsterdam is op 18 februari 1997 gesloten tussen AGV en de Gemeente Amsterdam.
- ⁸ DWR moet drie keer per jaar rapporteren:
 - a. uiterlijk 8 weken na het verstrijken van de eerste vier maanden van kalenderjaar;
 - b. idem na de eerste 8 maanden; en
 - c. de derde keer uiterlijk drie maanden na het verstrijken van het kalenderjaar.
- ⁹ Zo is in 1999 ingestemd met het verplaatsingsplan van de rioolwaterzuiveringen Amsterdam Oost en Amsterdam Zuid en, in 2000 met het Projectplan versie 1 en in 2001 met het realisatieplan.
- ¹⁰ Rijkswaterstaat is beheerder van het Amsterdam-Rijnkanaal en verantwoordelijk voor het vlotte en veilige verloop van het scheepvaartverkeer.
- ¹¹ Gemeentebld afd. 3, 2001/50: *circulaire van het College van Burgemeester en Wethouders inzake Bureau SBA*.
- ¹² Zie bijvoorbeeld: gemeenteraad Amsterdam, *Onderzoek Noord/Zuidlijn*, juni 2005; Rekenkamer Eindhoven, *Aanpak en beheer grootschalige investeringsprojecten*, januari 2002; Rekenkamer Enschede, *Onderzoek naar de oorzaken van de overschrijding in het project Van Heekplein gemeente Enschede*, november 2002.
- ¹³ ROA, *Subsidieverordening infrastructuur*, oktober 2004.
- ¹⁴ Bron: ROA, *Subsidieverordening infrastructuur*, oktober 2004.
- ¹⁵ Berekening Projectbureau A-4 op verzoek van de rekenkamer.
- ¹⁶ Activa kredieten algemene dienst exclusief €108 miljoen Noord/Zuidlijn per 1 januari 2004, waarvan € 74 miljoen betrekking heeft op een correctie op de openingsbalans.

- ¹⁷ Alleen grootstedelijke infrastructurele projecten binnen grondexploitatie inclusief BTW, maar exclusief rente, automatisering- en VAT-kosten en exclusief de kosten in de omleiding Aanvoerstelsel RWZI.
- ¹⁸ Handleiding Grondexploitaties, vastgesteld d.d. 04-11-2003 door het College van Burgemeester en Wethouders
- ¹⁹ Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Zeehaven en Informatie- en Communicatie-technologie: commissie waarin de IJtram aan de orde komt.
- ²⁰ Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer: commissie waarin IJburg en het rioleringsstelsel aan de orde komen.
- ²¹ Waarvan € 10,7 miljoen voor de Nesciobrug, afgeleid uit documenten die bij het kredietvoorstel betrouwbaar voor raadsleden beschikbaar waren. Het kredietbedrag was gebaseerd op een interne grove raming. Er was nog geen definitief ontwerp voor de brug aanwezig.
- ²² Bijlage 4 bevat de uitwerking van de eisen, zoals Concern Financiën die heeft gepubliceerd.
- ²³ De 1e kwartaalrapportage 2002 is op 22 augustus 2002 ter kennisneming aan de commissie voorgelegd.
- ²⁴ De kwartaalrapportage IJtram rapporteert voor € 286.000 meer werkelijke kosten dan de jaarrekening van DIVV (bijlage XXIII).
- ²⁵ De halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland 2e halfjaar 2004 is gebaseerd op het HerfstRAG van 2004. Voor de Nesciobrug vermeldt het HerfstRAG 2004 een saldo bedrag van € 8.358.000,- (dat is inclusief de per saldo nog te verwachten kosten). Het HerfstRAG is door OGA ook benut voor het opstellen van de jaarrekening 2004. In hoeverre er een aansluiting is tussen de halfjaarrapportage IJburg/Zeeburgereiland en de jaarrekening van OGA is niet inzichtelijk.
- ²⁶ In de jaarrekening 2004 van de gemeente zijn de kosten opgenomen voor de omleiding en de gemalen zoals verantwoord bij OGA. De cijfers uit de kwartaalrapportage zijn afkomstig uit de administratie van stichting DWR. Een verschil tussen beide bedragen wordt onder meer verklaard door toegerekende rentekosten en de uitbetaling van een afkoopsom aan het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht van € 10,4 miljoen. (prijspeil 2001).
- ²⁷ Begroting 2004, p158 e.v.
- ²⁸ Begroting 2004, p516
- ²⁹ Jaarrekening 2004, p145.
- ³⁰ Bron: ROA, Subsidieverordening infrastructuur, oktober 2004.
- ³¹ Telefoongesprek rekenkamer met ROA, d.d. 16-06-2005
- ³² Telefoongesprek rekenkamer met ROA, d.d. 16-06-2005



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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