



Rekenkamer Amsterdam

Vereveningsfonds

maart 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Doelstelling	13
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Onderzoeksverantwoording	14
1.5 Leeswijzer	14
2 Uitleg Vereveningsfonds	15
2.1 Ontstaan en doel van het Vereveningsfonds	15
2.2 Belangrijke begrippen	15
2.3 Werking van het systeem	18
2.4 Informatievoorziening over het Vereveningsfonds	18
3 Ontwikkeling Vereveningsfonds	21
3.1 Ontwikkeling Vereveningsfonds	21
3.2 Prognoses Vereveningsfonds	31
4 Beheersing Vereveningsfonds	35
4.1 Reserves	36
4.2 Voorzieningen	37
4.3 Rubricering reserves en voorzieningen	40
4.4 Besluitvorming grondexploitaties	42
4.5 Planclustering	43
4.6 Tussentijdse winstneming	45
5 Informatievoorziening	48
5.1 Begroting en rekening	48
5.2 Het RAG	49
5.3 Samenhang informatievoorziening	52
5.4 Gebruik informatie door raadsleden	54
6 Conclusies en aanbevelingen	58
6.1 Conclusies	58
6.2 Aanbevelingen	61
7 Bestuurlijke reactie College van B&W en nawoord	64
7.1 Bestuurlijke reactie	64
7.2 Nawoord rekenkamer	64

Bijlage 1 - Verzoek van de gemeenteraad	66
Bijlage 2 - Reactie van de Rekenkamer Amsterdam	70
Bijlage 3 - Externe ontwikkelingen	72
Bijlage 4 – Lijst van geïnterviewde personen	76
Eindnoten	77

Voorwoord

In Amsterdam wordt gebouwd. Als het gaat om kantoren levert dat de gemeente geld op. Bij sociale woningbouw legt de gemeente juist geld bij. Al jaren worden deze financiële voor- en nadelen met elkaar verrekend in het Vereveningsfonds. Met de winst van deze positieve plannen is het mogelijk om verliesgevende projecten toch uit te voeren. Inmiddels is het vrij besteedbare deel van het fonds negatief. Feitelijk biedt het fonds daardoor sinds 2004 geen ruimte meer voor nieuwe verliesgevende plannen.

De gemeenteraad heeft bij monde van de rekeningencommissie haar bezorgdheid uitgesproken over de negatieve stand van het Vereveningsfonds eind 2004. Zij heeft de rekenkamer daarom verzocht een onderzoek in te stellen en de resultaten vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 te publiceren. De rekenkamer is op dit verzoek ingegaan. Het onderzoek is gericht op de ontwikkeling en het beheer van het Vereveningsfonds tussen 2002 en 2006 en de informatievoorziening daarover aan de gemeenteraad.

Voor haar inmiddels vijfde onderzoek heeft de rekenkamer hoofdzakelijk gebruikgemaakt van informatie binnen de gemeente Amsterdam, maar ook van externe partijen. Zij is allen die op zo een korte termijn een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, door het verstrekken van informatie, het voeren van een gesprek of het geven van commentaar, erkentelijk voor hun medewerking.

Het onderzoek is verricht door dhr. drs. R. Hoogerwerf, dhr. drs. A. Kok RA en dhr. E.G. Visser RA (projectleider)

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Samenvatting

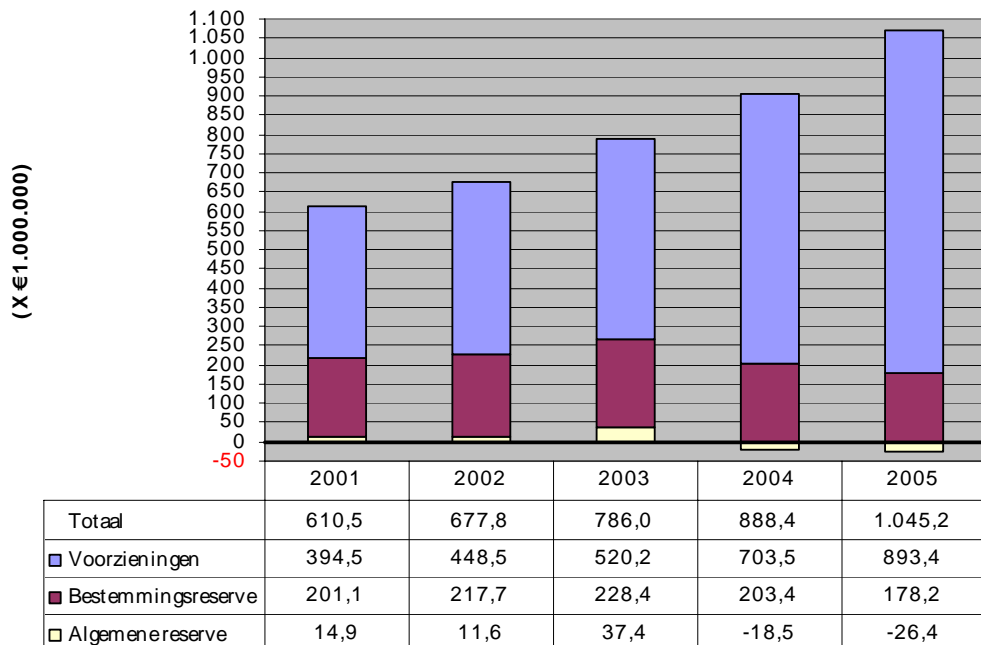
Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (verder rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar het Vereveningsfonds. Dit is het eerste onderzoek dat de rekenkamer op verzoek van de van gemeenteraad van Amsterdam uitvoert. Vier vragen staan in het onderzoek centraal:

1. Hoe heeft het Vereveningsfonds zich gedurende de huidige collegeperiode ontwikkeld en wat waren daarvan de oorzaken?
2. Hoe heeft de beheersing van het fonds zich in de huidige collegeperiode ontwikkeld?
3. Op welke wijze is de raad in de huidige collegeperiode geïnformeerd over de stand en het beheersing van het Vereveningsfonds?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering van de beheersing van en informatievoorziening over het Vereveningsfonds?

Ontwikkeling Vereveningsfonds

De totale stand van het Vereveningsfonds is van 2001 tot en met 2005 toegenomen van €610 miljoen naar €1.045 miljoen. Het fonds heeft daarmee de grootste omvang ooit bereikt.



De ontwikkeling in het Vereveningsfonds hangt in hoofdlijnen samen met:

- *Nieuwe plannen*
De toename van het Vereveningsfonds is gekoppeld aan de groei van de voorzieningen voor verliesgevende plannen en projecten. De voorzieningen zijn gegroeid doordat nieuwe negatieve plannen zijn vastgesteld. Het merendeel van deze plannen met een omvang van €168 miljoen heeft betrekking op bestaande projecten die reeds in uitvoering zijn zoals IJburg, Vernieuwing Bijlmermeer, de Zuidas en de ontwikkeling van het Shell-terrein).
- *Overheveling grondexploitaties*
Ook zijn de voorzieningen toegenomen door overheveling van grondexploitatieplannen van het Stadsvernieuwingsfonds (SVF) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) naar het Vereveningsfonds de voorzieningen doen toenemen met €126 miljoen.
- *Tussentijdse winstneming*
Door tussentijds winst te nemen op lopende plannen kon tot een bedrag van €392 miljoen ruim 90 % van de groei van het Vereveningsfonds worden gerealiseerd. De winst uit afgeronde plannen was gering.

Prognoses

Verder constateert de rekenkamer dat planafsluitingen later in de tijd plaatsvinden dan in eerdere jaren is geprognosticeerd, waarmee winsten naar verwachting ook later in de tijd worden gerealiseerd. Rekeninghoudend met inflatiecorrectie is de te realiseren winst in de prognoses in termen van koopkracht naar beneden bijgesteld.

De prognoses van de stand van de Algemene reserve en van winsten na planafsluiting laat een somber beeld zien. De komende jaren is er geen of beperkte ruimte om nieuwe negatieve plannen vast te stellen of nieuw beleid te voeren. Dit wordt nog eens versterkt door de negatieve stand van de Algemene reserve ultimo 2005 (€26,4 miljoen).

Beheersing Vereveningsfonds

Voor de beheersing van het Vereveningsfonds heeft het College van Burgemeester en Wethouders regels vastgesteld. De nieuwe basis voor de beheersing van het Vereveningsfonds ligt in de regeling beheer Vereveningsfonds besloten.

Opzet

De rekenkamer oordeelt positief over de opzet van het merendeel van de onderzochte beheersingsinstrumenten uit de regeling, maar plaatst kantekeningen bij twee beheersinstrumenten. De beheersing van het Vereveningsfonds hangt samen met de beheersing van 'individuele' grondexploitaties. Een grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijk plan waarin alle kosten en opbrengsten zijn verwerkt. De rekenkamer constateert dat slechts wordt gestuurd op het financiële saldo van deze kosten en opbrengsten. Sturing op zowel kosten, opbrengsten als het saldo vindt niet plaats waardoor meevallers van een plan ten onrechte niet ten goede kunnen komen aan het Vereveningsfonds.

Daarnaast waarborgt de regeling niet dat tussentijdse winsten stelselmatig worden bepaald en worden toegevoegd aan het Vereveningsfonds. De regeling geeft het College de ruimte om zelf te bepalen wanneer tussentijds winst wordt genomen. Hierdoor staat de regeling op gespannen voet met de wettelijke verslaggevingregels, die voorschrijven dat de gemeente zoveel mogelijk van het ene op het andere jaar dezelfde grondslagen gebruikt voor bijvoorbeeld tussentijdse winstneming ('bestendige gedragslijn').

De praktijk

De rekenkamer constateert in het kort dat de beheersing in de praktijk op een aantal punten tekort schiet:

- Voorzieningen blijken niet altijd volledig te zijn waardoor de voorzieningen in toekomst nog moeten worden aangevuld vanuit de Algemene reserve of bestemmingsreserves.
- Voorzieningen en bestemmingsreserves zijn niet altijd juist gerubriceerd in de balans, waardoor de beschikbare financiële ruimte binnen het Vereveningsfonds niet juist is weergegeven.
- Het OGA heeft onvoldoende capaciteit om met twee tot twee maal per jaar de gegevens van 379 grondexploitaties met een omvang van €6,7 miljard aan kosten en opbrengsten te toetsen.
- Het College verstrekt geen informatie bij welke plannen tussentijdse winstneming mogelijk is, welke bedragen daarmee gemoeid zijn en wat de prognose is ten aanzien van toekomstige tussentijdse winstnemingen.

Informatievoorziening

De commissie SOW heeft sinds 2002 naar het oordeel van de rekenkamer voldoende signalen gekregen dat de stand van het Vereveningsfonds verslechterde. Die signalen waren niet altijd even helder geformuleerd maar verder wel eenduidig.

De cyclische informatievoorziening aan de gemeenteraad bestaat uit het Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden (RAG), de gemeentelijke jaarrekening en begroting. Het systeem voor cyclische informatievoorziening is in opzet goed. Echter, de uitwerking en uitvoering schieten in de praktijk tekort. De onderdelen van de cyclische informatievoorziening kennen nog onvoldoende samenhang. Bovendien is de cijfermatige aansluiting tussen de documenten niet helder. Bij individuele raadsbesluiten missen raadsleden inzicht in de samenhang tussen de opeenvolgende besluiten onderling en in de stand en prognoses van het Vereveningsfonds.

Enkele specifieke tekortkomingen doen zich voor bij de RAGs. Het grootste probleem van de RAGs is de tijdigheid. De RAGs liggen zes tot tien maanden na de actualisatie ervan bij de commissie SOW ter behandeling. Hoewel conclusies in het RAG helder zijn weergegeven, is in het RAG geen helder onderscheid gemaakt tussen het gedeelte dat een raadslid 'zou moeten lezen' en het gedeelte dat als naslagwerk kan fungeren. Daarnaast zijn de RAGs niet altijd volledig geweest. In eerdere jaren ontbraken gegevens van de stadsdelen Zuidoost en Noord.

Door de tekortkomingen in de uitvoering en uitwerking van de informatievoorziening kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak in onvoldoende mate uitoefenen.

Slotbeschouwing

De prognoses van de stand van de Algemene reserve en van winsten na planafsluiting laten een somber beeld zien. De komende jaren is er geen of beperkte ruimte om nieuw beleid te voeren. Wenst de raad op korte termijn meer financiële ruimte dan kan zij overwegen om:

- Minder verliesgevende plannen vast te stellen (fase 3-besluiten afblazen of temporiseren).
- Hogere prioriteit geven aan de uitvoering van winstgevende plannen boven verliesgevende plannen.
- Beleidskeuzes te maken waardoor verliesgevende plannen minder verliesgevend worden of winstgevende plannen meer winst genereren (zie ook ambtelijke notitie “Ruimte winnen”).
- Tussentijdse winsten aan te wenden.
- De bestemming van bestemmingsreserves te heroverwegen en in te zetten voor andere doelen.

Daarnaast achten wij het van belang dat de aanbevelingen worden opgevolgd, opdat de informatievoorziening over het fonds en de vrije financiële ruimte wordt verbeterd. Dit om de raad zijn kaderstellende en controlerende taak beter te laten vervullen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen voor beheersing

1. Verbeter de doorlichting en opschoning van de reserves en voorzieningen, waardoor de raad actueel inzicht heeft in de omvang van de Algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen en daarmee de beschikbare financiële ruimte binnen het Vereveningsfonds. Het budgetrecht van de raad wordt daarmee verbeterd.
2. Stuur op de drie componenten van grondexploitaties: kosten, opbrengsten en het saldo, waardoor meevallers ten goede komen aan het Vereveningsfonds. Laat planbeheerders autonome ontwikkelingen bij actualisatie doorrekenen, waardoor eventuele kosten- en opbrengstenvoordelen zichtbaar worden. Onderzoek daarbij of versterking van de toetsfunctie bij het OGA zinvol is.
3. Verbeter de procedure voor tussentijdse winstneming:
 - Draag zorg voor duidelijke criteria voor het tussentijds nemen van winst.
 - Maak de tussentijdse winsten jaarlijks inzichtelijk en prognosticeer tussentijdse winsten zodat de gemeenteraad inzicht krijgt in te verwachten tussentijdse winst.
 - Pas ten aanzien van tussentijdse winstneming een consistente gedragslijn toe.

Aanbeveling voor informatievoorziening

4. Zorg ervoor dat jaarlijks het LenteRAG, de gemeentelijke begroting, HerfstRAG en de gemeentelijke jaarrekening op een vast moment verschijnen, volledig zijn en de cijfermatige aansluiting tussen de documenten helder is. Hierdoor weet de raad wat ze aan informatie over het fonds kan verwachten. Het in ontwikkeling zijnde document van het OGA over de ruimtelijke fondsen, *Ruimte winnen*, kan in dit systeem functioneren als middel om de financiële gevolgen van beleidsmatige keuzes meer transparant toe te lichten.
5. Pas het RAG aan en maak het meer inzichtelijk:
 - Pas over de jaren heen een uniforme indeling toe.
 - Splits de rapportage in een kort gedeelte met belangrijke bestuurlijke ontwikkelingen dat de commissie SOW standaard krijgt aangeboden en een naslaggedeelte dat eventueel op aanvraag beschikbaar is.
 - Neem in het RAG heldere prognoses op over het Vereveningsfonds, zoals die voor het meerjarenperspectief worden opgesteld.
6. Geef raadsleden meer inzicht in de financiële consequenties en samenhang van besluiten over aanpassing, uitbreiding of activering van plannen. Betrek daarbij de plannen die nog 'in de pijplijn zitten.' En vermeld daarbij het effect op de Algemene reserve of de bijbehorende bestemmingsreserve.

Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft ingestemd met het verzoek van de raad voor het uitvoeren van een onderzoek naar het Vereveningsfonds, onder de conditie van een verkorte termijn van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor (zie bijlage 2). Dit betekent concreet dat het ambtelijk apparaat en het College gedurende negen werkdagen in de gelegenheid zijn gesteld om hun gecombineerde reactie op het concept rapport te geven. In de praktijk heeft het ambtelijk apparaat en het College gelegenheid gehad om te reageren van 9 februari tot en met 28 februari 2006 (14 werkdagen). Dit geheel is vooraf afgestemd met de verantwoordelijke ambtenaren en het bestuur, opdat de gecombineerde reactie uiterlijk einde dag 28 februari 2006 in het bezit van de rekenkamer zou zijn.

Bij het ter perse gaan van dit rapport, einde dag 28 februari 2006, had de rekenkamer wel een ambtelijke, maar nog geen bestuurlijke reactie ontvangen. Indien deze reactie alsnog voor 2 maart 2006 zal worden ontvangen, zal deze reactie samen met het nawoord van de rekenkamer separaat worden toegevoegd aan dit rapport.

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam heeft op verzoek van de gemeenteraad een onderzoek uitgevoerd naar het Vereveningsfonds van de gemeente Amsterdam. In dit rapport doet de rekenkamer verslag van haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

1.1 Aanleiding onderzoek

De aanleiding voor het onderzoek is een verzoek van de gemeenteraad van Amsterdam. De Rekeningencommissie heeft op 20 december namens de gemeenteraad de Rekenkamer Amsterdam per brief verzocht een onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en het functioneren van het Vereveningsfonds.¹ Deze brief is opgenomen in bijlage 1. Op basis van artikel 3, lid e van de Verordening op de Amsterdamse Rekenkamer kan de Rekeningencommissie de rekenkamer adviseren een onderzoek te verrichten. De rekenkamer heeft de gemeenteraad op 10 januari 2006 laten weten aan het verzoek gehoor te geven. De brief met de reactie van de rekenkamer is opgenomen in bijlage 2.

Aanleiding voor de Rekeningencommissie om een verzoek aan de rekenkamer te doen is de negatieve stand van het Vereveningsfonds ultimo 2004. Blijkens het verslag hebben niet alle commissieleden de negatieve stand van het Vereveningsfonds zien aankomen. De leden verschillen van mening over de exacte invulling van het onderzoek. Duidelijk is echter wel dat zij meer inzicht wensen in de wijze waarop het huidige saldo van het Vereveningsfonds tot stand is gekomen. Bovendien wil de gemeenteraad de onderzoeksresultaten mogelijk gebruiken als informatie voor het nieuwe Programakkoord dat, na de verkiezingen in maart 2006 zal worden opgesteld.

1.2 Doelstelling

De rekenkamer wil met het onderzoek naar het Vereveningsfonds inzicht geven in:

1. de oorzaken van de huidige stand van het Vereveningsfonds;
2. de wijze waarop het Vereveningsfonds is beheerst;
3. de informatievoorziening over het Vereveningsfonds aan de gemeenteraad;
4. mogelijkheden om de beheersing van en informatievoorziening over het Vereveningsfonds te verbeteren.

1.3 Onderzoeksvragen

Op grond van de doelstellingen van het onderzoek beantwoordt de rekenkamer in dit rapport de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft het Vereveningsfonds zich gedurende de huidige collegeperiode ontwikkeld en wat waren daarvan de oorzaken?
2. Hoe heeft de beheersing van het fonds zich in de huidige collegeperiode ontwikkeld?
3. Op welke wijze is de raad in de huidige collegeperiode geïnformeerd over de stand en het beheersing van het Vereveningsfonds?

4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering van de beheersing van en informatievoorziening over het Vereveningsfonds?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Gelet op het verzoek van de gemeenteraad om onderzoeksresultaten te kunnen gebruiken voor het nieuwe Programakkoord heeft de rekenkamer het onderzoek in een korte periode uitgevoerd. Van week 2 tot week 6 2006 heeft het onderzoeksteam het onderzoek uitgevoerd en het conceptrapport opgesteld.

Gezien de korte doorlooptijd was het niet mogelijk het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor in aparte fases te laten plaatsvinden, zoals de rekenkamer gewoon is te doen. Het conceptrapport is daarom op 8 februari 2006 tegelijkertijd voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor voorgelegd.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamer Amsterdam inhoudelijke ondersteuning gekregen van prof. dr. W.K. Korthals Altes, hoogleraar Geo-informatie en Grondbeleid aan de Technische Universiteit Delft en directeur van bureau OTB, en van B. Minks RA, directeur Ernst & Young Accountants.

1.5 Leeswijzer

Gezien de complexiteit van de materie beschrijven we in het volgende hoofdstuk eerst de opzet en werking van het Vereveningsfonds. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ontwikkeling van het Vereveningsfonds in de afgelopen collegeperiode. In hoofdstuk 4 komt de beheersing van het Vereveningsfonds aan de orde. Vervolgens beoordelen we in hoofdstuk 5 de informatievoorziening over het Vereveningsfonds. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 Uitleg Vereveningsfonds

Het Vereveningsfonds is een complexe materie. Omdat enig begrip van de werking van het fonds noodzakelijk is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, zetten we in dit hoofdstuk de belangrijkste kenmerken van het Vereveningsfonds op een rij.

We gaan eerst in op het ontstaan en het doel van het Vereveningsfonds. Vervolgens komen achtereenvolgens de belangrijkste begrippen en de werking van het systeem aan de orde. De laatste paragraaf ten slotte gaat over de informatievoorziening over het Vereveningsfonds aan de gemeenteraad.

2.1 Ontstaan en doel van het Vereveningsfonds

Het Vereveningsfonds is in de basis gestart in het midden van de jaren zeventig.² Doel was een instrument op te zetten om met voorzieningen dekking te creëren voor ruimtelijke plannen met een tekort. Na een artikel-12 onderzoek in de gemeente Amsterdam 'kreeg' het Grondbedrijf fl. 310 miljoen om voorziene tekorten op de actieve plannen te dekken. Door rente-inkomsten en winsten uit grondexploitaties was deze voorziening binnen het Grondbedrijf een aantal jaren later dusdanig toegenomen dat tegenover fl. 300 miljoen van de voorziening geen tekorten meer stonden. Sindsdien wordt de rente over dit deel van het fonds jaarlijks afgedragen ten behoeve van de Algemene Dienst. Het Vereveningsfonds is ongeveer in die vorm blijven bestaan.

Doel van het Vereveningsfonds is binnen de gemeente te verevenen tussen ruimtelijke plannen met een tekort en ruimtelijke plannen met een overschot. Zo kan met de winst van het ene plan het tekort van een ander plan worden gedekt.

2.2 Belangrijke begrippen

In deze paragraaf gaan we nader in op begrippen die een rol spelen rondom het Vereveningsfonds. Daartoe bespreken we eerst algemene begrippen in ruimtelijke planvorming en vervolgens specifieke componenten van het Vereveningsfonds.

De uitvoering van ruimtelijke plannen, zoals de vernieuwing van de Bijlmermeer en de ontwikkeling van de Zuidas, heeft diverse financiële gevolgen. Daarbij maakt de gemeente kosten maar krijgt zij tevens inkomsten. De gemeente maakt bijvoorbeeld kosten door de aankoop van grond en de aanleg van openbare voorzieningen. Bovendien maakt de gemeente kosten bij het ontwikkelen van een plan en het begeleiden van de uitvoering. Inkomsten krijgt de gemeente door grondopbrengsten. Een centraal begrip als het gaat om de financiën van een plan waarbij de gemeente grond uitgeeft is een *grondexploitatie*. Een grondexploitatie is de financiële vertaling van een plan waarin alle kosten en opbrengsten zijn verwerkt. Het saldo³ van de grondexploitatie is negatief als de kosten groter zijn dan de opbrengsten en positief als de opbrengsten groter zijn dan de kosten. Deze grondexploitatie wordt 'actief' na een fase 3-besluit van de gemeenteraad of het College. De gemeente start dan daadwerkelijk met de uitvoering van het plan, gaat verplichtingen aan met andere partijen en maakt kosten.

Het Vereveningsfonds bestaat uit drie componenten, namelijk bestemmingsreserves, voorzieningen en de Algemene reserve. We lichten de componenten kort toe.

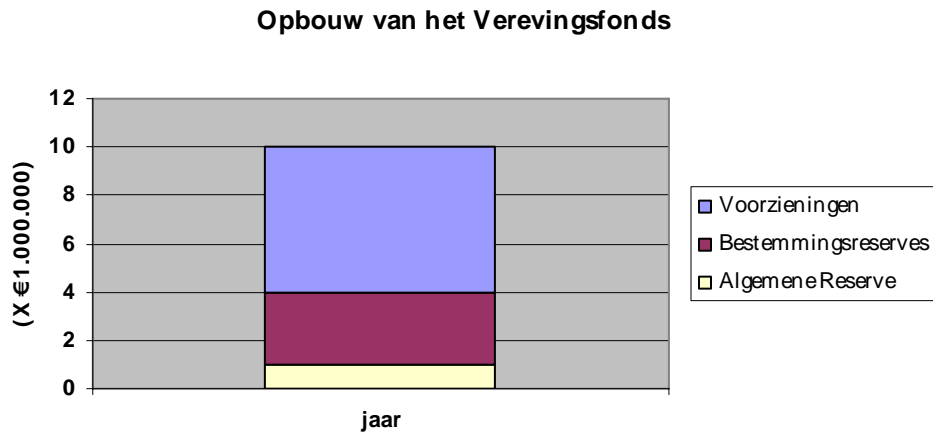
Bestemmingsreserves kunnen worden gevormd voor negatieve plannen die nog in ontwikkeling zijn (planfasen 1 en 2). Als men een verlies verwacht, kan alvast een bestemmingsreserve worden gevormd zodat dekking beschikbaar is als de gemeenteraad een zogenaamd fase 3-besluit neemt over het plan. Bestemmingsreserves kunnen daarnaast worden gevormd voor specifieke beleidsdoelen, zoals investeringsprojecten programakkoord 1998-2002, openbare verlichting en scholen voor IJburg.

Als de gemeenteraad een positief fase 3-besluit neemt over een verliesgevende grondexploitatie, dan moet tegelijk met dat besluit een *voorziening* worden gevormd ter grootte van het verwachte tekort. Zonder deze voorziening zou de gemeente bij afsluiting van de grondexploitatie immers te maken hebben met een ongedekt tekort. Voorzieningen worden niet alleen gevormd voor verliesgevende grondexploitaties maar ook voor plannen in de ruimtelijke sfeer waarvoor geen grondexploitatie geldt, maar die wel met middelen uit het Vereveningsfonds worden gedekt. Daarnaast is er een voorziening voor bodemsanering in het Vereveningsfonds.

De *Algemene reserve* ten slotte is het totaal van middelen in het Vereveningsfonds die niet zijn opgenomen in de bestemmingsreserves en voorzieningen. Deze reserve kan worden gebruikt voor de dekking van nieuwe plannen met een negatief saldo. Verder is de Algemene reserve nodig om niet voorziene tegenvallers in actieve plannen op te vangen. Ten slotte kan de gemeenteraad besluiten middelen uit de Algemene reserve in te zetten ten behoeve van de Algemene Dienst.

Figuur 2.1 geeft een fictieve, schematische weergave van het Vereveningsfonds.

Figuur 2.1 Opbouw van het Vereveningsfonds



In deze fictieve situatie bevat het Vereveningsfonds in totaal €10 miljoen. Van deze €10 miljoen is €6 miljoen ondergebracht in voorzieningen. Dat betekent dat het totaal van verwachte tekorten op de actieve grondexploitaties en plannen €6 miljoen bedraagt. Het kan daarbij ook gaan om plannen die niet in een grondexploitatie zijn vertaald, maar wel het karakter van stedelijke ontwikkeling hebben. Het feit dat de middelen in een voorziening zijn ondergebracht, betekent dat de gemeenteraad deze middelen niet meer kan vrijmaken. Immers, de verwachte tekorten vereisen middelen om deze tekorten te dekken.

Verder zijn in figuur 2.1 bestemmingsreserves gevormd voor in totaal €3 miljoen. Deze bestemmingsreserves zijn gevormd voor plannen die nog niet actief zijn (planfase 1 en 2), maar waarvan al een inschatting van het tekort gemaakt kan worden. Met andere woorden, zodra het plan actief wordt, kan de bestemmingsreserve worden omgezet in een voorziening. Zo wordt voorkomen dat jarenlang aan een plan wordt gewerkt, waarna blijkt dat er geen middelen zijn om het tekort van het plan te dekken. De gemeenteraad kan alsnog besluiten middelen uit een bestemmingsreserve te halen en op een andere manier in te zetten.

De Algemene reserve bedraagt in figuur 2.1 €1 miljoen en is gevoed uit winsten bij planafsluitingen en tussentijdse winstnemingen op lopende grondexploitaties. De gemeenteraad kan in deze situatie bijvoorbeeld nieuwe grondexploitaties actief maken met tekorten van in totaal €1 miljoen. De benodigde dekking van het tekort gaat dan van de Algemene reserve naar een speciaal te vormen voorziening. Ook kan de gemeenteraad besluiten een bestemmingsreserve te vormen voor een plan dat nog niet actief is, maar waarvan het tekort al ongeveer bekend is. Ten slotte kan de raad besluiten middelen uit de Algemene reserve over te dragen aan de Algemene Dienst. Overigens kan de raad meer dan €1 miljoen uit het Vereveningsfonds nemen, maar dan wordt de Algemene reserve negatief. Daardoor leidt winst die voortvloeit uit afgesloten plannen niet meteen tot ruimte voor nieuwe plannen, maar moet het tekort eerst worden weggewerkt.

2.3 Werking van het systeem

De voorgaande paragraaf beschrijft de drie componenten van het Vereveningsfonds: bestemmingsreserves, voorzieningen en de Algemene reserve. In deze paragraaf gaan we in op de werking van het Vereveningsfonds en specifiek de relatie tussen de drie componenten.

Een grondexploitatie kan een negatief of positief saldo hebben. Bij een negatief saldo moet de gemeente zorgen voor dekking van het tekort. Bij een positief saldo kan de gemeente het overschot gebruiken ter dekking van een plan met een tekort. Er is echter een belangrijk verschil tussen negatieve en positieve saldo's. Als de gemeente een negatief saldo verwacht, dan moet *wettelijk* onmiddellijk bij de start van de grondexploitatie (fase 3-besluit) een voorziening worden getroffen. Er staat dan als het ware alvast geld apart om het tekort te dekken voor het moment dat de grondexploitatie wordt afgesloten. Positieve resultaten, ook wel winsten genoemd, mogen daarentegen pas in de jaarrekening worden verwerkt als zij vaststaan en zijn gerealiseerd.⁴

Begin 2006 zijn binnen de gemeente 379 grondexploitaties actief. Een deel van deze grondexploitaties heeft een negatief saldo en het andere deel een positief saldo. In het vervolg spreken we van respectievelijk een negatief en een positief plan. Het doel van het Vereveningsfonds is te verevenen tussen de positieve en negatieve grondexploitaties. Immers, de verwachte negatieve saldo's kunnen worden gedekt met al gerealiseerde opbrengsten van positieve grondexploitaties.

Daarbij komt dat de gemeente Amsterdam uit veertien stadsdelen bestaat die zelf plannen kunnen uitvoeren. Echter, in het ene stadsdeel kan een positief plan mogelijk zijn, terwijl in een ander stadsdeel een negatief plan wordt uitgevoerd. Het doel van het Vereveningsfonds is om dit te verevenen. Een voorbeeld: als stadsdeel A opbrengsten heeft gerealiseerd uit een positief plan maar nog geen actieve grondexploitatie heeft voor een negatief plan, dan kan het de gerealiseerde middelen niet gebruiken. Als tegelijkertijd stadsdeel B een negatief plan wil gaan uitvoeren maar geen opbrengsten heeft gerealiseerd uit een positief plan, dan kan het geen voorziening vormen en kan het plan niet worden uitgevoerd. Door de inzet van het Vereveningsfonds kunnen de gerealiseerde middelen van stadsdeel A worden gebruikt in stadsdeel B. Op een ander moment kan de situatie omgekeerd zijn. Hierbij hanteert de gemeente een voorzichtige strategie waarbij voorzieningen onmiddellijk moeten worden getroffen en opbrengsten pas na afsluiting kunnen worden ingezet..

2.4 Informatievoorziening over het Vereveningsfonds

De gemeenteraad krijgt via verschillende documenten informatie over het Vereveningsfonds en de grondexploitaties die in het Vereveningsfonds zijn opgenomen. De volgende documenten staan centraal in de jaarlijkse informatievoorziening aan de gemeenteraad:

- begroting en jaarrekening gemeente Amsterdam
- jaarplan en jaarverslag OGA
- RAG (Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden).

We beschrijven hierna de inhoud en functie van deze documenten. Daarbij beperken we ons tot een beknopte beschrijving. In hoofdstuk 5 komt de kwaliteit van de informatievoorziening aan de orde.

Begroting gemeente Amsterdam

De gemeentebegroting geeft enige informatie over het Vereveningsfonds. Tot en met de begroting 2005 vormde het Vereveningsfonds nog een apart onderdeel in het hoofdstuk *Ruimtelijke fondsen*. In de begroting 2006 is het Vereveningsfonds ondergebracht in het hoofdstuk *Resultaatgebieden*. De begroting geeft vooral informatie over het komende *jaar*, terwijl voor de ontwikkeling van het Vereveningsfonds de prognoses voor de komende *jaren* van belang zijn. Positieve uitzondering is de meerjarenprognose van de Algemene reserve.

Jaarrekening gemeente Amsterdam

De jaarrekening van de gemeente geeft in de paragraaf over het OGA in het hoofdstuk *Afzonderlijke onderdelen* een overzicht van de mutaties in het Vereveningsfonds ten opzichte van het vorige jaar. Daarbij wordt de stand van de Algemene reserve vermeld. Voor grote projecten geeft de rekening een totaaloverzicht van reserves en voorzieningen. De totale bestemmingsreserves worden apart vermeld. De voorzieningen voor tekorten op actieve grondexploitaties worden tezamen weergegeven.

Jaarplan OGA

Evenals de begroting van de gemeente geeft het jaarplan OGA beperkte informatie over het Vereveningsfonds. Alleen verwachte mutaties voor het lopende en het komende jaar komen aan de orde. De prognose voor de jaren erna is niet opgenomen in het jaarplan, maar cruciaal voor een goede beoordeling van de stand van de Algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen in het Vereveningsfonds.

Jaarverslag OGA

De jaarrekening van het OGA bevat een uitgebreid overzicht van de reserves en voorzieningen in het Vereveningsfonds en de mutaties daarin. De voorzieningen zoals opgenomen in de jaarrekening zijn gebaseerd op de cijfers van het HerfstRAG. In de jaarrekening OGA worden de voorzieningen apart weergegeven en niet getotaliseerd. De mutaties in voorzieningen en reserves worden deels verklaard in een toelichting.

Het RAG

Sinds 2002 stelt het OGA twee maal per jaar een Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden(RAG) op: het LenteRAG en het HerfstRAG. Het LenteRAG is met name van belang in de cyclische informatievoorziening over het Vereveningsfonds. We besteden daarom relatief meer aandacht aan het LenteRAG dan aan het HerfstRAG.

Het LenteRAG wordt in het voorjaar opgesteld door het OGA. Dit RAG geeft een overzicht van alle actieve grondexploitaties binnen de gemeente. Het grootste deel van deze plannen zijn ondergebracht in het Vereveningsfonds. Andere fondsen binnen de gemeente zijn het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting en het Stadsvernieuwingsfonds (SVF). De grondexploitaties van het SVF/ISV zijn in 2005 overgeheveld naar het Vereveningsfonds in de zogenoemde 'SWAP'.

Als 'input' voor het geactualiseerde RAG dienen alle planbeheerders van de centrale stad en de stadsdelen hun plannen te beoordelen en alle ramingen van kosten en opbrengsten te actualiseren per 1 januari van het lopende jaar. Door de aanpassing van ramingen kan het saldo van de grondexploitatie verbeteren of verslechteren. Bovendien geeft een aangepaste raming nader inzicht in het jaar waarin winstopbrengsten uit plannen kunnen worden verwacht. De winstopbrengsten voeden de Algemene reserve van het Vereveningsfonds op het moment dat een plan wordt afgesloten of bij voortijdige winstneming. De resultaten van het LenteRAG worden gebruikt als input voor de begroting.

Het LenteRAG bestaat uit twee delen. Deel I geeft met name een overzicht van veranderingen in het totale saldo en van verwachte winsten en tekorten. Deel II laat per plan zien welke veranderingen in het saldo optreden door actualisatie van de ramingen. Op basis van deel II kan bestuurlijke besluitvorming nodig zijn als een zogenaamde aanmerkelijke afwijking optreedt. Een aanmerkelijke afwijking is een afwijking van het bestuurlijk vastgestelde saldo met meer dan 10% van de totale kosten of met meer dan €500.000. In het Plaberum en in de Handleiding Grondexploitaties is bepaald dat de gemeenteraad deze aanmerkelijke afwijkingen moet goedkeuren. We gaan verder in op de bestuurlijke besluitvorming over aanmerkelijke afwijkingen in hoofdstuk 4.

Het HerfstRAG is evenals het LenteRAG een actualisatie van de ramingen van alle grondexploitaties. Het HerfstRAG is gebaseerd op de ramingen van 1 oktober van het lopende jaar. Het HerfstRAG dient met name om geactualiseerde cijfers voor de jaarrekening op te leveren. Ook in het HerfstRAG kunnen aanmerkelijke afwijkingen in grondexploitatie-saldo's optreden. Doorgaans worden deze afwijkingen bij de behandeling van de jaarrekening voor bestuurlijke besluitvorming voorgelegd.

3 Ontwikkeling Vereveningsfonds

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling in het Vereveningsfonds in de afgelopen collegeperiode. Daarbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Hoe heeft het Vereveningsfonds zich gedurende de huidige collegeperiode ontwikkeld en wat waren daarvan de oorzaken?

Voor het beantwoorden van deze twee vraag hebben we ons gericht op:

1. de *stand* van het Vereveningsfonds per ultimo 2001 tot en met ultimo 2005, waarbij we de ontwikkeling van het fonds verklaren op basis van de drie onderdelen van het fonds:
 - voorzieningen
 - bestemmingsreserves
 - Algemene reserve Grondexploitaties
2. en de *prognose* van de winstnemingen en de Algemene reserve Grondexploitatie van het Vereveningsfonds.

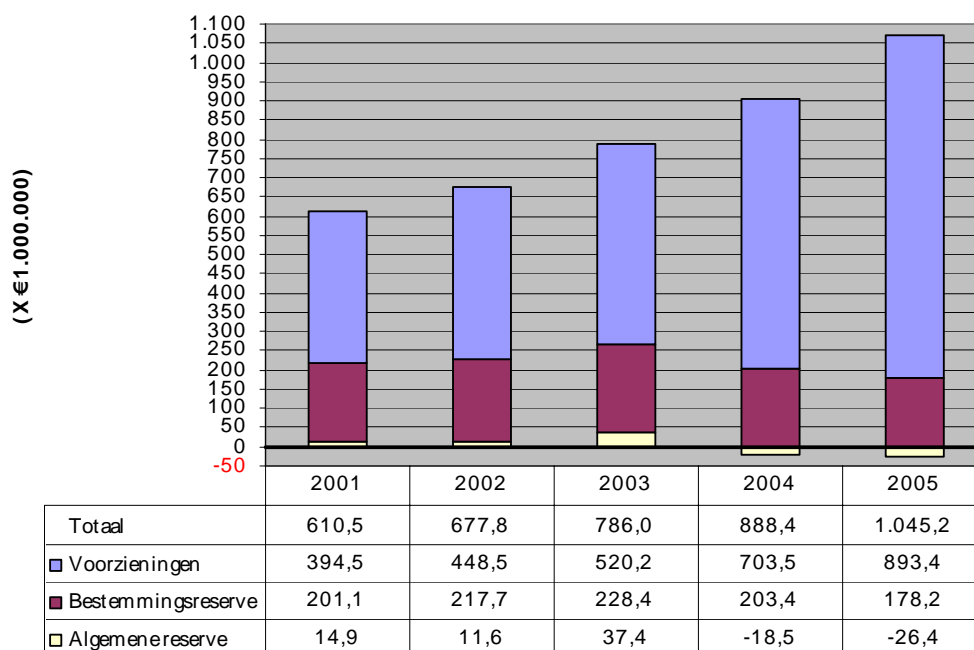
3.1 Ontwikkeling Vereveningsfonds

Deze paragraaf geeft inzicht in de opbouw van het Vereveningsfonds in de huidige collegeperiode (2002-2005). De rekenkamer heeft zich gericht op de direct aan te wijzen oorzaken van de ontwikkelingen van het Vereveningsfonds. Externe factoren die bij hebben gedragen aan deze ontwikkeling worden daarbij kort genoemd en zijn uitvoerig beschreven in bijlage 3. Kort samengevat onderkent de rekenkamer vier externe factoren:

- de ontwikkeling van de prijsvorming en het aantal transacties op de vastgoedmarkt;
- de ontwikkeling in de bouwkosten van vastgoed;
- de regels die de Rijksoverheid stelt aan het kunnen bouwen op de locaties;
- de vermindering van ISV-gelden.

Grafiek 3.1 geeft een overzicht van de voorzieningen, bestemmingsreserves en de Algemene reserve van het Vereveningsfonds van 2001 – 2005. Eind 2001 was het Vereveningsfonds nog €610 miljoen groot. Eind 2005 is de omvang van het fonds toegenomen met €435 miljoen naar €1.045 miljoen. De omvang van de bestemmingsreserves schommelde rond een gemiddeld niveau van €206 miljoen. De Algemene reserve kende een gemiddeld niveau van €5 miljoen met uitschieters van €37 miljoen positief (2003) en €26 miljoen negatief (2005).

Standen Vereveningsfonds ultimo 2001-2005



Grafiek 3.1 standen Vereveningsfonds ultimo 2001 tot en met 2005

In de volgende paragrafen verklaren we op hoofdlijnen de wijzigingen van de voorzieningen, bestemmingsreserves en Algemene reserve.

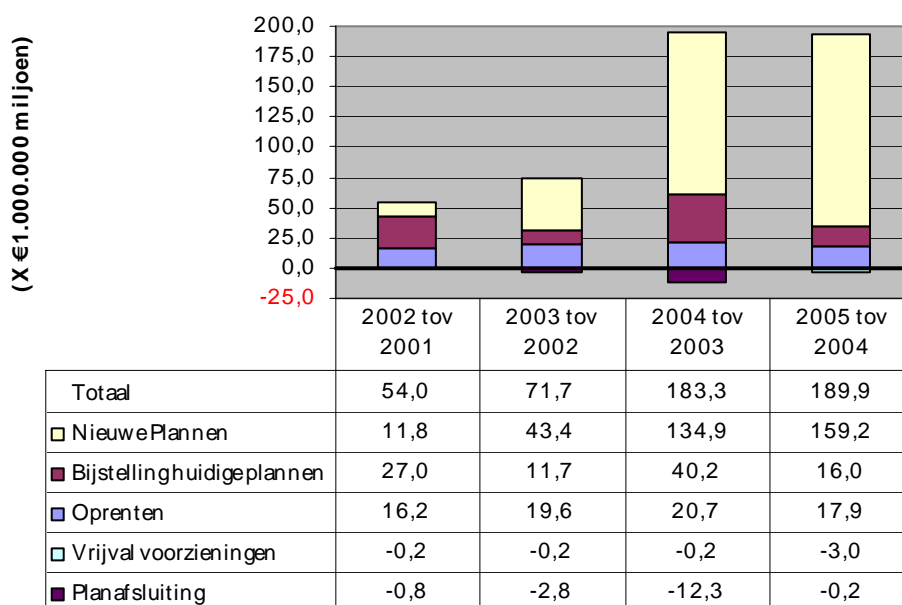
3.1.1 Ontwikkeling voorzieningen

Opvallend is dat de voorzieningen behoorlijk zijn gestegen: van €394 miljoen in 2001 naar €893 miljoen in 2005. Deze toename wordt verklaard door vijf factoren:

- vaststellen van nieuwe plannen
- bijstelling van huidige plannen
- oprenten
- vrijval voorzieningen
- planafsluitingen.

De volgende grafiek geeft de omvang van genoemde factoren. Daarna volgt een toelichting per factor.

Mutaties Voorzieningen



Grafiek 3.2 mutaties voorzieningen

Ad a. Vaststellen nieuwe plannen

Het vaststellen van nieuwe verliesgevendende plannen is een grote invloedsfactor gebleken voor de stijging van de voorzieningen. Het merendeel van de nieuwe plannen valt binnen bestaande projecten die reeds in uitvoering zijn, zoals bijvoorbeeld IJburg. Daarnaast is de overheveling van grondexploitatieplannen van het Stadsvernieuwingsfonds (SVF) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) naar het Vereveningsfonds in 2005 een tweede grote oorzaak voor de toename van de voorzieningen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de nieuwe plannen. Een stijging van de voorziening is met een ↑ weergegeven.

Tabel 3.1 - Nieuwe plannen in het Vereveningsfonds

Nieuwe plannen	2002	2003	2004	2005
Voorziening IJburg		32,5↑	5,3↑	
Voorziening Vernieuwing Bijlmermeer				34,8 ↑
Voorziening Zuidas			73,6↑	
Voorziening Shell-terrein			23,0↑	
Toevoeging negatieve plannen SWAP				126,2 ↑
Overige voorzieningen	11,8↑	10,8↑	31,7↑	

In 2003 zijn nieuwe plannen voor IJburg vastgesteld met een negatief saldo van €32,5 miljoen. De getroffen voorziening heeft betrekking op het openbaar vervoer, bodemsanering, verlaging van aanvangshuur, de Amsterdamse Middensegment Hypotheek (AMH) regeling en

een bijdrage aan het mobiliteitsfonds. Dit zijn alle zogenaamde functionele deelplannen en geen ‘echte’ grondexploitaties.

De raad heeft met betrekking tot de Vernieuwing Bijlmermeer op 26 oktober 2005 een fase 3-besluit genomen voor het pakket van Stedenbouwkundige Programma's van Eisen en Stedenbouwkundige Plannen en Grondexploitatiebegrotingen. Het grootste plan, K-Midden, kent een negatief saldo van €47,7 miljoen. Het betreft een strook van circa 200 meter breed en 1000 meter lang aan weerszijden van de Karspeldreef. K-midden wordt het hart van de nieuwe K-buurt met woningen en buurtvoorzieningen, een nieuw winkelcentrum en een vernieuwd metrostation. Naast het plan K-midden zijn er nog meer fase3-besluiten genomen met zowel negatieve als positieve saldi. Door alle plannen voor de Vernieuwing Bijlmermeer in 2005 financieel te clusteren kon de toevoeging aan de voorziening worden beperkt tot een bedrag van €34,8 miljoen, exclusief rentebijdraving.

De voorziening Zuidas is in 2004 gevormd nadat het College en de raad tot tussentijdse winstneming hebben besloten uit het deelplan Mahler 4 (€100 miljoen). Van deze winstneming is een bestemmingsreserve Zuidas gevormd van €26,4 miljoen en een voorziening van €73,6 miljoen. Tabel 3.2 geeft de onderdelen van de voorziening.

Tabel 3.2 – Voorziening Zuidas

Onderdelen voorziening Zuidas	2004	2005
Proceskosten Zuidas ⁵	49,2	57,9
Strategische aankopen(o.a. Rietveld Academie en Platoschool)	9,8	9,7
Kunstabudget Zuidas	3,6	3,6
Investerings in de bereikbaarheid	4,1	3,4*
Uitplaatsing sportfunctie Zuidas	6,7	7,8
Totaal	73,4	82,4

* Door wijziging van plannummers is dit onderdeel van de voorziening ten onrechte niet opgenomen in de jaarrekening 2005. OGA heeft aangegeven dit in de beginbalans jaarrekening 2006 te corrigeren.

Het College heeft in 2004 twee besluiten genomen rondom het Shell-terrein met een totale omvang €23 miljoen.

Het College heeft op 29 november 2005 ingestemd met de overheveling van de 106 grondexploitaties uit het Stadsvernieuwingsfonds (SVF) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) naar het Vereveningsfonds. Deze overheveling staat bekend als de SWAP. De grondexploitaties vallen sinds 1 januari 2005 onder het Vereveningsfonds. Tegenover de overdracht van de negatieve grondexploitaties (€126,2 miljoen) staat ook een overdracht van het positieve saldo van het SVF en ISV van €30 miljoen aan de Algemene reserves van het Vereveningsfonds. Per saldo heeft de gemeente €96 miljoen extra moeten voorzien in het Vereveningsfonds. Daartegenover staat een verwachte toekomstige winst van €61,5 miljoen na afsluiting van de betreffende grondexploitaties. Het College heeft al in eerdere jaren opgemerkt dat tekorten opliepen en extra reserveringen zouden moeten plaatsvinden⁶. Met de SWAP is dit geëffectueerd.

De toename in 2002 van de overige voorzieningen waren het gevolg van fase 3-besluiten voor de drie grondexploitaties, te weten: de Calandterreinen en schoolwerktuinen in Osdorp, de Hallen (oud-West) en de onderbouwing A10 Delflandplein (Slotervaart-Overtoomse Veld). Ook in 2003 zijn drie grondexploitaties toegevoegd. De grootste daarvan was de grondexploitatie Polderweggebied (Oost-Watergraafsmeer) met een negatief saldo van €9,3 miljoen. In 2004 zijn er voorzieningen gevormd voor nog eens twee grondexploitaties, onder andere voor een sportparkstad in Bos en Lommer en Centrum Amsterdam Noord (samen goed voor een verlies van €11,2 miljoen). Verder is in 2004 op basis van een uitvoeringskrediet een voorziening getroffen voor de Noorderstrook in Amsterdam Noord van €20,4 miljoen.

Ad b. Bijstelling huidige plannen

Bij het vaststellen van nieuwe plannen kan de gemeenteraad nog sturen op de stand van het Vereveningsfonds. Door autonome ontwikkelingen, zoals wijzigingen in loon- en prijsstijgingen en renteontwikkelingen, dienen bestaande plannen periodiek te worden aangepast. Autonome ontwikkelingen kunnen een aanzienlijk effect op de hoogte van de Algemene reserve hebben. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de bijstelling van (negatieve) plannen sinds 2002. Stijging van een voorziening is weergegeven als een ↑ en de afname van een voorziening is weergegeven als een ↓.

Tabel 3.3 – Bijstelling bestaande plannen

Overzicht bijstelling bestaande plannen	2002	2003	2004	2005
Voorziening IJburg	1,3↑	23,9↑	14,3↑	
Voorziening vernieuwing Bijlmermeer	5,2↑	1,7↓	5,1↑	
Voorziening herstructurering bedrijfsterreinen	3,6↑	3,3↑	0,4↑	
Voorziening bodemsanering			6,9↑	
Overige voorzieningen	5,2↑	13,8↓	13,5↑	11,8↑

Het HerfstRAG is de basis om jaarlijks de hoogte van de voorzieningen in de jaarrekening van OGA te bepalen. De voorzieningen van OGA worden geconsolideerd opgenomen in de gemeenterekening. De totstandkoming van het RAG is uiteengezet in hoofdstuk 2. Over de kwaliteit van het RAG rapporteren we in hoofdstuk 5.

Voor bestaande plannen worden voorzieningen bijgesteld indien:

1. positieve grondexploitaties verliesgevend zijn geworden of
2. verliesgevende grondexploitaties sterker verliesgevend zijn geworden.

Zo zijn de bestaande plannen IJburg in 2003 verliesgevender geworden. Een van de oorzaken is het achterwege blijven van een indexatie van de opbrengsten. Een tweede oorzaak is de aanpassing van de kosten aan het prijspeilniveau van 2003. Dit heeft er toe geleid dat de proceskosten met 6 % stegen, de kosten voor voorbereiding en toezicht met 4 % en de uitvoeringskosten met 2,5 %⁷.

De voorziening bodemsanering betreft het herrubriceren van de bestemmingsreserve bodemsanering in 2004 en volgde vanuit de wettelijke verslaggevingregels het BBV.

Bij de overige voorzieningen kon het negatieve saldo van Oosterdokseiland 2003 ten opzichte van 2002 worden verlaagd met €13,8 miljoen, mede als gevolg van een indexering van de grondopbrengsten sinds 2000.

Externe factoren die bij hebben gedragen aan deze ontwikkeling zijn opgenomen in bijlage 3.

Ad c. Oprenten

De hoogte van de voorzieningen wordt bepaald met behulp van de contante waarde methode. Via 'oprenten' wordt voorzien in de toekomstige dekking van de geraamde eindwaarde van het exploitatieverlies. Dit is in de wettelijke verslaggevingregels - het BBV - voorgeschreven. De hoogte van de oprenting is enerzijds afhankelijk van de omvang van de voorzieningen en anderzijds van het percentage waarmee wordt 'opgerent'. De bedragen fluctueerde in de periode 2002 tot en met 2005 tussen de €16,2 miljoen en €20,7 miljoen. Bij het afsluiten van een grondexploitatie verdwijnt de voorziening en zal oprenting niet meer plaatsvinden.

Ad d. Vrijval voorzieningen

De toename van de voorzieningen is enigszins gecompenseerd doordat voorzieningen vrijvielen als gevolg van het positief of minder negatief worden van negatieve plannen in de periode 2002-2005. Deze factor is van beperkte invloed op de ontwikkelingen van de voorzieningen. De grootste vrijval bedraagt €3 miljoen in 2005.

Ad e. Planafsluiting

Een andere factor van invloed op het niveau van voorzieningen is planafsluiting. Bij deze planafsluitingen werden plannen afgesloten waardoor de voorziening werd aangewend voor het daadwerkelijk nemen van het verlies bij planafsluiting. Zo zijn in 2004 vijf plannen uit de Voorziening Risico's Grondexploitatie afgesloten met een totaal voorzien verlies van €12,3 miljoen, waardoor de voorzieningen met eenzelfde bedrag afnamen.

3.1.2 Ontwikkeling bestemmingsreserves

De gemeenteraad neemt een besluit over de vorming, verhoging en verlaging van de individuele bestemmingsreserves. Bestemmingsreserves kunnen worden gevormd voor nog niet actieve plannen (plannen waarover de gemeenteraad nog geen fase 3-besluit heeft genomen) dan wel voor specifieke doeleinden. Het vormen van bestemmingsreserves is geen (wettelijke) verplichting.

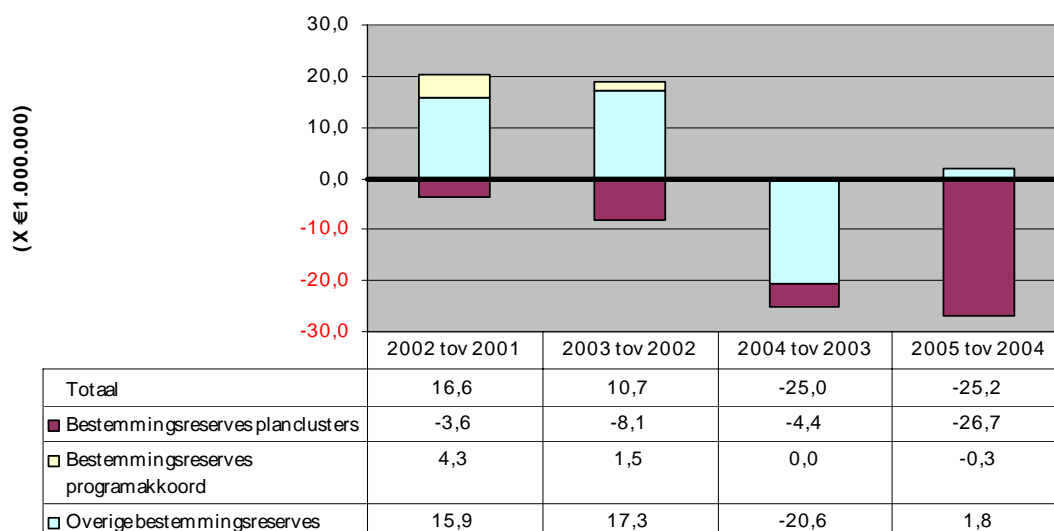
De bestemmingsreserves kunnen toenemen door de Algemene reserve te bestemmen, waarmee de Algemene reserve navenant afneemt.

We onderscheiden drie groepen van bestemmingsreserves:

1. bestemmingsreserves voor planclusters
2. bestemmingsreserves met betrekking tot het programakkoord 1998 – 2002
3. overige bestemmingsreserves.

Grafiek 3.3 geeft een overzicht van wijzigingen in bestemmingsreserves van 2002 – 2005. Na de grafiek volgt een toelichting per soort bestemmingsreserve.

W i j z i g i n g b e s t e m m i n g s r e s e r v e s



Grafiek 3.3 Mutaties Bestemmingsreserves

Ad 1: bestemmingsreserves voor planclusters

Binnen het Vereveningsfonds zijn vijf gebieden aangewezen waarvoor op onderdelen een bestemmingsreserve en op andere onderdelen een voorziening zijn gevormd. Deze planclusters hebben betrekking op IJburg, vernieuwing Bijlmermeer, herstructurering bedrijfsterreinen, Shell-terrein en Zuidas Onttrekkingen en dotaties in het kader van de actualisering van de voorzieningen vinden plaats ten gunste dan wel ten laste van de voor de respectievelijke gebieden bepaalde bestemmingsreserves.

Ad 2: bestemmingsreserves met betrekking tot het programakkoord 1998-2002

In het Programakkoord (1998-2002) en aanvullend in de Baakbesprekingen in 1998 en 1999 is bepaald dat in de bestuursperiode 2002-2006 een bedrag van in totaal €95 miljoen ten laste van de Algemene reserve beschikbaar wordt gesteld voor nieuwe projecten, niet zijnde grondexploitaties.

Ad 3: overige bestemmingsreserves

Deze bestemmingsreserves bestaan uit een aantal door het bestuur voor specifieke bestemmingen vastgestelde reserves met betrekking tot niet direct aan grondexploitaties toe te rekenen kosten. In de periode 2002 tot en met 2004 zijn deze bestemmingsreserves: nieuwbouw scholen IJburg, verplaatsing RWZI A4, naijlende werkzaamheden Nieuw Sloten, verlaging Nieuwe Leeuwarderweg, eerste verstrating, bodemsanering⁸, Olympisch Station, risico's aankoop scholen, nieuwbouw Archief en openbare verlichting.

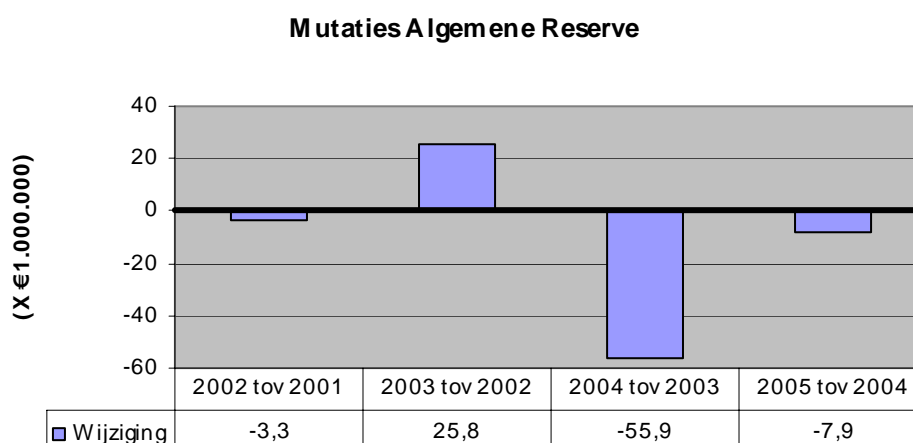
Ook is het voorgekomen dat een bestemmingsreserve rechtstreeks is gevormd door tussentijds winst te nemen op de positieve grondexploitatie van de Zuidas (Mahler 4, zie § 3.1.3). Bestemmingsreserves dalen in omvang doordat gelden worden aangewend voor het doel

waarvoor ze zijn bestemd, bijvoorbeeld realisatie van openbare verlichting, of het verhogen van de voorziening van een clusterplan. Daarnaast kunnen bestemmingsreserves worden herbestemd of weer vrijvallen aan de Algemene reserve, als bijvoorbeeld de (politieke) noodzaak van de bestemmingreserve is komen te vervallen.

Zo is in 2002 een bestemmingsreserve 'openbare verlichting' ter grootte van € 6 miljoen gevormd, omdat in de onderhandeling voor het begrotingsjaar 2003 is bepaald dat deze kosten ten laste van de grondexploitaties worden gebracht. Deze bestemmingsreserve is in 2004 opgeheven omdat de betreffende kosten worden opgenomen in de grondexploitatie. De kosten zullen nu anderszins een beslag op de Algemene reserve leggen middels een actualisatie van de grondexploitatie (voorziening negatieve plannen).

3.1.3 Ontwikkeling Algemene reserve

Grafiek 3.4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de Algemene reserve van 2002 – 2005.



Grafiek 3.4 Mutaties Algemene reserves

Onderstaande tabel noemt de factoren die in grote mate bijdragen aan de wijziging van de omvang van de Algemene reserve. We hebben daarbij een grens gehanteerd van factoren met een omvang van €10 miljoen of meer. Een toename van de Algemene reserve is met een ↑ weergegeven, een afname van de Algemene reserve is zichtbaar gemaakt met behulp van ↓.

Tabel 3.4 – Overzicht mutaties Algemene reserve

Overzicht mutaties Algemene reserve	2002	2003	2004	2005
Ten behoeve van voorzieningen				
• toevoeging aan de voorzienig risico's grondexploitatie	34,1↓		49,9↓	
• SWAP – toevoeging negatieve plannen van uit het SVF/ISV				126,0 ↓
Ten behoeve van bestemmingreserves				
• verlaging nieuwe Leeuwardenweg	13,4↓			
• Shell-terrein		30,0↓		
• verplaatsing RWZI		21,0↓		

Overige mutaties in de Algemene reserve				
• afdracht aan de algemene dienst	69,5 ↓			
• SWAP – overheveling van de SVF / ISV-gelden				30,0 ↑
• Voeding als gevolg van positieve planafsluiting	21,9 ↑			
• tussentijdse winstnemingen op lopende plannen	114,9 ↑	85,0 ↑		93,0 ↑

Het is aan de raad om te beschikken over de bestemming van de Algemene reserve maar daarbij geldt één uitzondering. Het op niveau houden van voorzieningen is een (wettelijke) verplichting waar ook de raad niet aan ontkomt.

De laatste afdracht vanuit het Vereveningsfonds aan de Algemene dienst vond plaats in 2002. Dit was het einde van een reeks afdrachten. Zo werd in 2001 ruim €74,4 miljoen afgedragen aan de Algemene dienst.

Tabel 3.5 toont behoorlijke winstneming in de jaren 2002 en 2003. De rekenkamer constateert dat deze winstnemingen met name zijn bedoeld om het saldo van de Algemene reserve te sturen (zie ook § 4.6), naast het uitvoeren van het programakkoord 1998-2002 en door de raad geautoriseerde begrotingswijzingen. De rekenkamer komt tot dit oordeel door de motivering van uitgangspunten voor winstneming door het College.

Tabel 3.5 – Overzicht tussentijdse winstneming

Collegebesluit	Winstneming (in €miljoen)	Motivering College
28 mei 2002	84	Het College heeft de vrije ruimte voor de begroting 2002 bepaald op €68,1 miljoen. Dit kon worden gerealiseerd door een tussentijdse winstneming vanuit de grootstedelijke grondexploitatie Teleport.
17 december 2002	30	Voldoen aan de doelstellingen uit Programakkoord en Baak en een verantwoord niveau van de Algemene reserve te bereiken ⁹
16 december 2003	85	Aanwending voor verhoging van de bestemmingsreserve Verplaatsing RWZI, vorming bestemmingsreserve voor het plan Shell-terrein reservering oor actualisatie van de voorziening risico's grondexploitaties, inclusief voor mogelijke nieuwe plannen met een tekort, en de bestemmingsreserves in het Vereveningsfonds
29 juni 2004*	100	Winstneming uit Mahler 4.Vorming van een bestemmingsreserve voor de Zuidas en voorziening Zuidas uit het positieve RAG-saldo van de Zuidas
6 december 2005	93	Tussentijdse winstneming ter aanvulling van de Algemene reserve, zodat de stand minder negatief wordt.
Totaal	392	

*Deze winstneming is niet in de Algemene reserve verantwoord, maar rechtstreeks in de bestemmingsreserve Zuidas en voorziening Zuidas

3.1.4 Conclusies ontwikkeling Vereveningsfonds

Het Vereveningsfonds is van 2001 tot en met 2005 toegenomen van €610 miljoen naar €1.045 miljoen. Het fonds heeft daarmee de grootste omvang ooit bereikt.

De toename van de totale stand van het Vereveningsfonds hangt samen met de toename van de voorzieningen. Voor de toename van de voorzieningen zijn twee grote oorzaken aanwijsbaar. Eerste oorzaak is besluitvorming (fase 3-besluiten) over nieuwe negatieve plannen. Het merendeel van de nieuwe plannen valt binnen bestaande projecten die reeds in uitvoering zijn, waaronder IJburg, Vernieuwing Bijlmermeer, de Zuidas en de ontwikkeling van het Shell-terrein (€168 miljoen).

De tweede grote oorzaak voor de toename van de voorzieningen is de overheveling van grondexploitatieplannen van het Stadsvernieuwingsfonds (SVF) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) naar het Vereveningsfonds in 2005. Hierdoor moest een voorziening van €126,2 miljoen worden getroffen. Hoewel een 'bruidschat' van €30 miljoen meekwam van het SVF en het ISV vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat bij overdracht van het fonds er een extra voorziening van €96 miljoen getroffen moest worden. De rekenkamer is van mening dat in de jaarrekening 2004 de reserveringen of voorzieningen te laag waren gewaardeerd in het SVF/ISV.

Ruim 90 % van de groei van het Vereveningsfonds (van €610 miljoen naar €1.045 miljoen) kon worden gerealiseerd door tussentijds winst te nemen op lopende plannen (€392 miljoen) waarmee negatieve plannen konden worden gestart. De voornaamste motivering van het College voor tussentijdse winstneming is dat zij de Algemene reserve op peil wil houden.

De stand van de Algemene reserve laat een neerwaartse ontwikkeling zien. Ultimo 2005 is de stand €26,4 miljoen negatief. Zonder sterke verbetering van het Vereveningsfonds in de componenten bestemmingsreserves en Algemene reserve verwacht de rekenkamer weinig ruimte voor nieuwe negatieve plannen en daarmee voor nieuw beleid in de komende jaren.

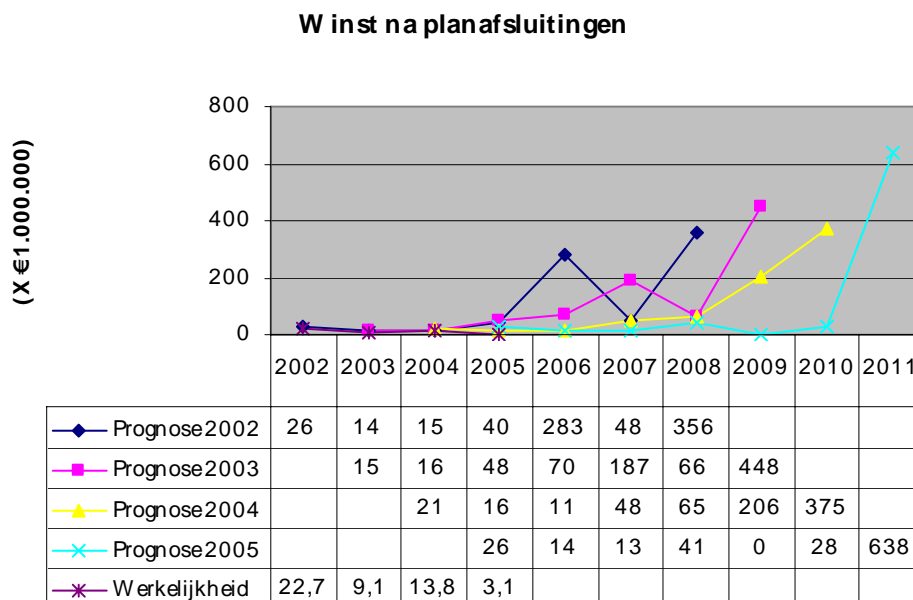
3.2 Prognoses Vereveningsfonds

Een prognose is noodzakelijk om de stand van het Vereveningsfonds en met name de Algemene reserve binnen dit fonds te kunnen duiden. Een prognose geeft inzicht in financiële ruimte voor nieuwe plannen in de toekomst.

Omdat met name de Algemene reserve van het Vereveningsfonds bestuurlijk relevant is, hebben we de prognose van dit onderdeel beoordeeld.¹⁰ De Algemene reserve is incidenteel gevoed door tussentijdse winstnemingen. Structureel wordt de Algemene reserve gevoed met winsten uit planafsluitingen. Daarom beschrijven we eerst de prognoses van de planafsluitingen, waarna we de prognose van de Algemene reserve bespreken.

3.2.1 Prognose planafsluitingen

Het RAG geeft jaarlijks een prognose van planafsluitingen. Grafiek 3.5 geeft de ontwikkelingen van de winsten na planafsluiting weer. Het laatste jaar dat geprognosticeerd is geeft een saldo weer voor dat jaar en de jaren daarop. Zo is in 2002 voor het jaar 2008 en verder €356 miljoen geprognosticeerd.



Grafiek 3.5 Prognose winsten na planafsluiting (exclusief Zuidas)

Uit de grafiek blijkt dat het moment van realisatie van de positieve saldi in de achtereenvolgende prognoses naar achteren verschuift. Bij alle opgestelde prognoses worden de grootste winsten verwacht aan het eind van de periode. Het laatste prognosejaar geeft niet alleen de verwachte winsten voor dat jaar weer, maar ook de winsten voor de jaren daarna. De

voor 2011 gepresenteerde winst van €638 miljoen heeft derhalve betrekking op de voor 2011 en de jaren daarna te verwachten winsten. Uit het RAG is niet op te maken wanneer deze winsten werkelijk worden verwacht. Uit de prognose 2005 is wel op te maken dat als gevolg van het afsluiten van positieve plannen voor de jaren 2005 tot en met 2010 slechts beperkte winsten worden geprognosticeerd. Het RAG geeft geen informatie over de mogelijkheid om bij langlopende projecten eventueel tussentijds winst te nemen.

In onderstaande tabel hebben we de totale winsten zichtbaar gemaakt die zijn geprognosticeerd in de verschillende jaren.

Tabel 3.6 – Overzicht gecumuleerde geprognosticeerde winsten na planafsluiting

Prognoses	Gecumuleerde geprognosticeerde winsten na planafsluiting
Prognose 2002	781,5
Prognose 2003	851,3
Prognose 2004	742,8
Prognose 2005	760,4

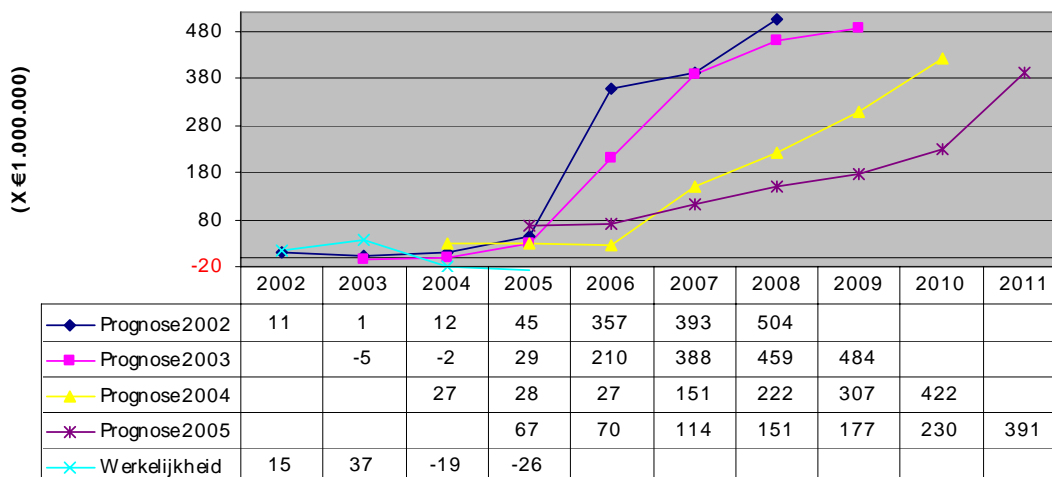
In het algemeen kan gesteld worden dat een euro nu meer waard is dan een euro in de toekomst. Na inflatiecorrectie is de te realiseren winst in termen van koopkracht naar beneden bijgesteld.

3.2.2 Prognose Algemene reserve

De *Meerjarenprognose Vereveningsfonds* bevat een prognose van de Algemene reserve. Deze Meerjarenprognose wordt in tegenstelling tot het RAG niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Het OGA stelt de Meerjarenprognose op voor de Bestuursdienst die haar gebruikt voor de begroting.

Grafiek 3.6 geeft de prognoses van de ontwikkeling van de Algemene reserve uit de Meerjarenprognoses Vereveningsfonds.

Meerjaren prognose Algemene Reserve



Grafiek 3.6 Meerjarenprognose Algemene reserve (exclusief Zuidas)

In 2002 werd geprognosticeerd dat een aantal grootstedelijke plannen in 2006 zouden worden afgesloten (o.a. Amstel III en Riekerpolder, Zuideramstel). Hierdoor werd de Algemene reserve in 2006 nog op €357 miljoen geprognosticeerd. In de prognose 2003 wordt al niet meer verwacht dat de Amstel III in 2006 zal worden afgesloten. In de meerjarenprognose 2004 werd ervan uitgegaan dat de planafsluitingen Sloterdijk I en Riekerpolder 1^e fase in 2007 zou plaatsvinden, terwijl de afsluiting van Amstel III werd verwacht in 2008. Het later afsluiten van positieve plannen heeft tot gevolg dat de toename van de Algemene reserve later plaatsvinden. Verder kan uit de grafiek worden opgemaakt dat de jaarlijks opgestelde prognoses zeven jaar vooruitkijken. Uit de grafiek blijkt dat de stand van de te verwachten Algemene reserve voor het zevende jaar steeds naar beneden is bijgesteld. Deze bijstelling is onder meer te verklaren doordat als gevolg van de latere planafsluitingen bij negatieve plannen er gedurende meer jaren rentebijdragen dienen plaats te vinden aan de voorzieningen. Deze rentebijdragen komen ten laste van de Algemene reserve.

3.2.3 Conclusies prognoses Vereveningsfonds

De rekenkamer constateert dat planafsluitingen later in de tijd plaatsvinden dan in eerdere jaren is geprognosticeerd. Tevens constateert de rekenkamer dat de daarmee te realiseren winsten ook later in de tijd worden gerealiseerd. Hierdoor vallen deze winsten – teruggerekend naar het tijdstip van nu – lager uit. In termen van koopkracht is de te realiseren winst naar beneden bijgesteld. Op basis van de prognoses van de stand van de Algemene reserve en de prognoses over toekomstige winsten na planafsluiting is er de komende jaren geen of beperkte ruimte om nieuwe negatieve plannen vast te stellen of nieuw beleid te voeren. Dit wordt nog eens versterkt door de negatieve stand van de Algemene reserve ultimo 2005 (€26,4 miljoen). Dit geeft een somber beeld.

Hierbij maakt de rekenkamer de volgende kanttekening. De informatie die aan de raad wordt verstrekt bevat geen concrete informatie over de verwachtingen wanneer en tot welke bedragen tussentijds winst kan worden genomen bij langlopende positieve grondexploitatieplannen.

4 Beheersing Vereveningsfonds

In dit hoofdstuk gaan we in op de beheersing van het Vereveningsfonds. Daarbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Hoe heeft de beheersing van het fonds zich in de huidige collegeperiode ontwikkeld?

De nieuwe basis voor de beheersing van het Vereveningsfonds ligt in de regeling beheer Vereveningsfonds zoals deze op 13 december 2005 door het College van Burgemeester en Wethouders is vastgesteld. Met dit besluit zijn de oude gedragsregels inzake het verevenen van grondexploitatie resultaten voor plannen van de gemeente Amsterdam van 26 juni 1996 komen te vervallen. Aanleiding voor herziening van de gemeentelijke regels waren de nadere eisen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en de noodzaak om de regeling te actualiseren.

Om het fonds op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau te kunnen beheersen is externe en interne regelgeving van belang. Tabel 4.1 noemt de belangrijkste documenten.

Tabel 4.1 – Regelgeving beheersing Vereveningsfonds

Wet- en regelgeving	Toepassingsgebied
Plaberum en Handleiding Grondexploitaties	Alle grondproductieplannen die door de gemeente Amsterdam vastgesteld zijn, met uitzondering van grondproductieplannen: <ul style="list-style-type: none">• in beheer bij stadsdelen met een investerings- en opbrengstenniveau van minder dan €500.000;• binnen het beheersgebied van het Gemeentelijk Havenbedrijf.
Regeling beheer Vereveningsfonds	Zie toepassingsgebied van het Plaberum, met uitzondering van grondproductieplannen die vallen onder het regime van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting
Handboek Financieel Beheer, met name het uitvoeringsbesluit reserves en voorzieningen vastgesteld door het College van B&W op 15 maart 2005	Alle reserves en voorzieningen binnen de gemeente Amsterdam
Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)	Alle grondexploitaties binnen de gemeente Amsterdam

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de rekenkamer het onderzoek beperkt tot zes procedures die we van belang achten om het Vereveningsfonds naar behoren te kunnen beheersen. Het betreft procedures voor:

- reserves
- voorzieningen
- rubricering bestemmingsreserves en voorzieningen
- besluitvorming grondexploitaties
- planclustering
- tussentijdse ontwikkelingen.

Uitgangspunt voor de toetsing is de nieuwe regeling van 13 december 2005. De rekenkamer realiseert zich dat het College met terugwerkende kracht in veel gevallen niet heeft kunnen voldoen aan deze regeling. Door deze nieuwe regeling als basis voor het onderzoek te kiezen, zijn we wel in staat een oordeel te geven over de opzet van de regeling. Bij ieder beheersaspect gaan we eerst in op de opzet en vervolgens toetsen we de opzet aan de praktijk.

4.1 Reserves

4.1.1 De procedure in opzet

Het College van B&W heeft op 15 maart 2005 de uitvoeringsregels reserves en voorzieningen vastgesteld. Uitgangspunt is dat het onderscheid tussen reserves en voorzieningen formeel afhankelijk is van de vraag of de raad de bestemming kan veranderen. Als de raad de bestemming van gelden kan veranderen is er sprake van een reserve. Als de bestemming van deze gelden niet (meer) door de raad kan worden veranderd is er sprake van een voorziening.

Ten aanzien van bevoegdheden van het College en de raad is geregeld dat bestemmingsreserves uitsluitend door de gemeenteraad kunnen worden ingesteld. Het College kan de gemeenteraad een voorstel doen tot het instellen van andere bestemmingreserves dan die reeds zijn opgenomen in het Vereveningsfonds.

De gemeentelijke regels voor mutaties in reserves zijn door het College geschetst: 'Voeding van en onttrekking aan een reserve vindt plaats door middel van een resultaatbestemming. Aan reserves mag alleen als resultaatbestemming rente worden toegevoegd. Mutaties van reserves worden, als onderdeel van de jaarrekening, met een toelichting ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd. Indien de gemeenteraad besluit uit een bestemmingsreserve een budget definitief ter beschikking te stellen, dan blijft dit budget onderdeel van de reserve tot ten laste van het budget verplichtingen zijn aangegaan'¹¹.

4.1.2 De praktijk

De afzonderlijke jaarrekeningen van diensten en bedrijven worden *niet* vastgesteld door de gemeenteraad. De jaarrekening van de gemeente Amsterdam wordt wel vastgesteld door de raad. In de raadsvoordracht van het College met betrekking tot de gemeentelijke jaarrekening 2004 vraagt het College de raad '(...) kennis te nemen van het 'bestuurlijk' rekeningresultaat over 2004 en in te stemmen met de voorstellen van het College van Burgemeester en Wethouders in dat verband (zoals beschreven in het jaarverslag over 2004)'.¹²

Op pagina 376 de gemeentelijke jaarrekening 2004 zijn de dotaties en onttrekkingen van de Algemene reserve Grondexploitatie en de bestemmingsreserves grondexploitatie zichtbaar gemaakt. Daarmee heeft het College uitvoering gegeven aan de opdracht om de mutaties in de reserves voor raadsleden toe te lichten. De Rekenkamer constateert echter dat de toelichting 2004 op de aard van de toevoeging aan de bestemmingsreserve Diemerzeedijk en de onttrekking aan de bestemmingsreserve Shell-terrein summier is toegelicht. Hierdoor zijn deze mutaties voor raadsleden onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

4.1.3 Conclusies reserves

De rekenkamer oordeelt positief over de procedure rondom reserves. Het sluit goed aan bij het budgetrecht van de raad. Ook het feit dat de raad over het merendeel van de mutaties van bestemmingsreserves een besluit moet nemen achten we positief. Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is juist en helder verwoord.

De rekenkamer is minder positief over de werking van het proces rondom reserves in de praktijk, omdat mutaties in reserves soms onvoldoende zijn toegelicht ten behoeve van de besluitvorming van de gemeenteraad.

4.2 Voorzieningen

4.2.1 De procedure in opzet

Binnen het Vereveningsfonds worden drie soorten voorzieningen getroffen¹³:

- Algemene Voorziening Tekorten Grondexploitaties: Bij de vaststelling van een verliesgevend plan wordt het tekort aan deze voorziening toegevoegd. Jaarlijks wordt op basis van het RAG de omvang van de voorziening geactualiseerd. De toevoegingen aan de voorziening komen ten laste en vrijval ten gunste van de Algemene reserve Grondexploitaties.
- Voorzieningen binnen planclusters: binnen een plancluster kunnen voorzieningen worden getroffen voor verliesgevende plannen. De daartoe noodzakelijke toevoegingen komen primair uit gerealiseerde winsten van andere grondexploitaties binnen het plancluster en, indien deze ontoereikend zijn, uit de Algemene reserve Grondexploitaties. Het College legt een voorstel tot toevoeging aan de bestemmingsreserve voor aan de gemeenteraad.
- Overige voorzieningen: ten behoeve van voorziene kosten (verplichtingen en verliezen), anders dan al opgenomen onder de vorige punten, kan een voorziening worden getroffen.

In de uitvoeringsregels reserves en voorzieningen is ten aanzien van voorzieningen het volgende opgenomen¹⁴:

- Voorzieningen worden onafhankelijk van het rekeningresultaat gevormd.
- Het muteren in voorzieningen en dan vooral het aanwenden van gelden uit voorzieningen is geen bevoegdheid van de raad. De hoogte van de voorziening is afhankelijk van werkelijke verplichtingen die voortvloeien uit normale bedrijfsvoering. Deze bedrijfsvoering valt onder verantwoording van het College. Het aanwenden van gelden uit voorzieningen is daarom een verantwoordelijkheid van het College met de beperking dat overgebleven gelden uit voorzieningen niet kunnen worden aangewend voor andere doeleinden.
- Bij de raadsbehandeling van de gemeenterekening worden de voorzieningen wel aan de raad voorgelegd. Hierbij wordt de noodzaak tot het treffen van deze voorzieningen aangegeven.

Met uitzondering van het vaststellen van fase 3-besluiten en toetsen van aanmerkelijke afwijkingen, is het bepalen van de hoogte van de voorzieningen een verantwoordelijkheid van het College. Vanwege het verplichte karakter van een voorziening kan het instellen en wijzigingen van voorzieningen als een autonoom proces worden beschouwd. Het RAG is de belangrijkste informatiebron om de omvang van de voorzieningen te bepalen. Een juiste, actuele en volledige RAG is daarom van groot belang voor inzicht in een juiste en volledige waardering van voorzieningen.

4.2.2 De praktijk

Zoals beschreven bepaalt het HerfstRAG de stand van de voorzieningen voor actieve plannen met een negatief saldo. Vereist is dan wel dat ramingen zijn geactualiseerd. In het LenteRAG 2004 constateert het OGA zelf¹⁵:

- ‘De planningen wat betreft geraamde opbrengsten zijn nog steeds te optimistisch. Maar ook hier is vergeleken met voorgaande jaren een verbetering te constateren. De gerealiseerde opbrengsten komen echter slechts op 48% van het niveau dat geraamd is.’
- ‘Ondanks de stijgende lijn in de realisatiepercentages van de afgelopen jaren, is de kwaliteit van de ramingen gemiddeld genomen nog te laag. Naast het planoptimisme, zijn ramingen soms vervuild met gedateerde opdrachten en wordt geconstateerd dat de kasstromen en de fasering in sommige plannen niet geactualiseerd worden naar aanleiding van ontwikkelingen in het plan.’

In 2005 worden in de jaarrekening van het OGA zeven omvangrijke voorzieningen gepresenteerd, waaronder de voorziening IJburg (€363 miljoen) en de overige voorzieningen (€322 miljoen). Deze laatste voorziening valt uiteen in 76 deelvoorzieningen. De jaarrekeningen van het OGA geven geen inzicht in de omvang van deze individuele deelvoorzieningen.

Voor de praktijktoets van het proces voorzieningen hebben we de voorziening voor de Zuidas onderzocht, met name omdat uit het RAG een positief saldo voor de Zuidas blijkt. Het vormen van een voorziening lijkt daardoor in eerste instantie niet noodzakelijk. Daarnaast hebben we de inbreng van het Stadsvernieuwingsfonds (SVF) in het Vereveningsfonds beoordeeld.

Zuidas

De voorziening Zuidas bedraagt ultimo 2005 €82,4 miljoen en bestaat uit zes onderdelen (zie tabel 3.2). Bij de beoordeling van de voorziening Zuidas 2005 heeft de rekenkamer het onderdeel proceskosten (€57,9 miljoen) nader onderzocht. Opvallend is dat de kosten van 2005 nog wel zijn geraamd maar dat in de voorziening geen middelen zijn voor de proceskosten voor de jaren daarna. Hierdoor is de voorziening niet volledig. Ons is medegedeeld dat dit samenhangt met het feit dat er nog geen definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden over het DOK-model.

Een ander punt rondom de voorziening Zuidas is dat de onderdelen zoals proceskosten en kosten van bereikbaarheid als een afzonderlijk (functioneel) plan wordt beschouwd en niet zijn toegerekend aan de 'echte' deelplannen binnen de Zuidas. Indien toerekening zou plaatsvinden kan de voorziening Zuidas vrijvallen ten gunste van de bestemmingsreserve Zuidas.

SVF / ISV

De rekenkamer is van mening dat in de jaarrekening 2004 de reserveringen of voorzieningen te laag waren gewaardeerd in het SVF / ISV (zie paragraaf 3.1.3).

4.2.3 Conclusies voorzieningen

De rekenkamer is positief over de procedure rondom voorzieningen, met name over het feit dat de voorzieningen worden geactualiseerd op basis van het RAG.

De praktijk laat evenwel zien dat de waardering van de voorzieningen op basis van het RAG niet altijd volledig is. Dit geldt zowel op onderdelen van een voorziening (zoals bij de Zuidas op het onderdeel proceskosten) als voor meerdere voorzieningen tegelijkertijd bij de inbreng van het SVF en ISV in het Vereveningsfonds.

Bij actualisatie van de proceskosten Zuidas wordt de gemeenteraad waarschijnlijk geconfronteerd met extra kosten, aangezien de proceskosten vanaf 2006 nog niet zijn geprognosticeerd.

De rekenkamer vindt dat de kosten uit het functioneel deelplan Zuidas, waarvoor nu een voorziening is gevormd, moeten worden toegerekend aan de overige deelplannen van de Zuidas. Concreet betekent dit dat de voorziening Zuidas overbodig wordt en dat de bestemmingsreserve Zuidas voor een zelfde bedrag kan toenemen.

4.3 Rubricering reserves en voorzieningen

4.3.1 De procedure in opzet

Het College van B&W heeft de uitgangspunten vanuit de uitvoeringsregels reserves en voorzieningen op 15 maart 2005 vastgesteld:

- Het onderscheid tussen reserves en voorzieningen is formeel afhankelijk van de vraag of de raad de bestemming kan veranderen. Als de raad de bestemming van gelden kan veranderen is er sprake van een reserve. Als de gemeenteraad de bestemming van deze gelden niet meer kan veranderen, is sprake van een voorziening.
- Jaarlijks worden de reserves en voorzieningen doorgelicht en opgeschoond.

4.3.2 De praktijk

De rekenkamer heeft de rubricering van voorzieningen en bestemmingsreserves aan de hand van twee vragen onderzocht:

1. Zijn voorzieningen terecht als een voorziening gepresenteerd of zijn het bestemmingreserves?
2. Zijn bestemmingsreserves terecht als een bestemmingreserve gepresenteerd of zijn het voorzieningen?

Ad 1: voorziening of bestemmingsreserve?

Hoewel de rekenkamer in dit onderzoek geen uitvoerig onderzoek heeft gedaan naar de juiste rubricering van alle voorzieningen en bestemmingsreserves binnen het Vereveningsfonds heeft zij enkele voorzieningen (Zuidas) en een tweetal bestemmingsreserves (RWZI en eerste verstrating) nader bekeken.

Tot en met 2003 waren de proceskosten samen met de andere deelplannen van de Zuidas financieel geclusterd. Hierdoor was er tot en met 2003 sprake van één positief saldo van de Zuidas (€459,5 miljoen). In 2004 is deze financiële clustering losgelaten na een tussentijdse winstneming op het deelplan Mahler 4 (zie paragraaf 3.1.1). Daardoor zijn deelplannen ontstaan waarvoor een voorziening is gevormd.

De rekenkamer is op zeer beperkte schaal nagegaan of er terecht voorzieningen zijn getroffen. We hebben de voorziening Zuidas getoetst aan de bepalingen van het BBV.

Artikel 44 (BBV)

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:

a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;

b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;

De rekenkamer constateert dat eind 2005 al €43,2 miljoen aan proceskosten was gerealiseerd. Daarvoor is terecht een voorziening getroffen. De uitplaatsing van de sportfunctie €6,4 miljoen voldoet zover de rekenkamer kan nagaan op dit moment nog niet aan de criteria van het BBV. Deze post behoort daarom niet tot de categorie voorzieningen.

Ad 2: bestemmingsreserve of voorziening?

Zoals eerder beschreven is het wezen van een bestemmingsreserve dat de raad kan (her)beslissen over de bestemming van een reserve. Daarmee wordt meteen de vraag relevant of de raad alle bestemmingreserves kan herbestemmen (of delen daarvan) of dat zij dit niet kan. Met andere woorden zijn alle bestemmingsreserves (of delen daarvan) ook daadwerkelijk bestemmingsreserves of zijn (delen van) deze reserves zodanig bezwaard met verplichtingen dat herbestemming niet meer mogelijk is?

De rekenkamer heeft twee van de acht bestemmingsreserves ultimo 2005 op de juistheid van de rubricering onderzocht. Hierna geven we een overzicht van onze bevindingen.

Verplaatsing Rioolwaterzuiveringsinstallatie A4

De kosten voor de aanleg van het aanvoerstelsel à €66,6 miljoen zijn voor rekening van de gemeente Amsterdam. Het OGA betaalt deze kosten aan stichting DWR. Voor deze kosten is een bestemmingsreserve gevormd. Zou deze bestemmingsreserve worden herbestemd, dan blijft OGA verplicht de kosten voor de aanleg aan stichting DWR te dekken. Gezien deze verplichting en de reeds gemaakte kosten van door Stichting DWR, zou naar mening van de rekenkamer deze post als voorziening moeten worden gerubriceerd.

Eerste verstrating

Deze bestemmingsreserve bedraagt €22,8 miljoen en is bedoeld ter dekking van de kosten voor de eerste verstrating nadat afsluiting van deze grondexploitatie heeft plaatsgevonden. In de regel is een eerste verstrating noodzakelijk na gemiddeld 7 jaar. In de periode 2001 tot en met 2002 is de planbeheerders gevraagd om de actualiteit van de getroffen reservering in relatie tot daadwerkelijk nog uit te voeren werkzaamheden te onderzoeken. Dit heeft in 2002 tot een vrijval van middelen geleid. In latere jaren is ook de actualiteit van deze bestemmingsreserve beschreven in de jaarrekening. Formeel is het College verplicht na advies van OGA tot besluitvorming over te gaan om gelden te reserveren. Niet alleen blijkt een eerste verstrating in de praktijk nodig te zijn, ook het burgerlijk wetboek (art 6:174 BW, aansprakelijkheid voor opstallen) legt een risicoaansprakelijkheid op aan de wegbeheerder. Hiermee neemt de verplichting van de gemeente toe en heeft de reservering daarmee meer het karakter van een voorziening dan van een bestemmingsreserve.

4.3.3 Conclusies rubricering bestemmingreserves en voorzieningen

De rekenkamer oordeelt positief over de opzet van de procedure voor rubricering van bestemmingreserves en voorzieningen. Het onderscheid tussen reserves (waarbij de raad de bestemming kan veranderen) en voorzieningen (waarbij de raad kan de bestemming niet veranderen) is juist en helder beschreven. Ook de jaarlijkse doorlichting en opschoning van reserves en voorzieningen dragen bij aan de positieve beoordeling.

In theorie betekent dit dat de ruimte voor de raad om nieuwe negatieve plannen vast te stellen niet is beperkt tot de Algemene reserve, maar dat deze ruimte kan worden uitgebreid met de bestemmingsreserve. Uitgangspunt daarbij is wel dat reserves en voorzieningen juist zijn gerubriceerd. Ons beperkt onderzoek toont dat sommige bestemmingsreserves het karakter hebben van een voorziening en daarmee niet kunnen worden herbestemd, terwijl een

voorziening het karakter heeft van een bestemmingsreserves en wel zou kunnen worden herbestemd.

In de afgelopen jaren heeft naar mening van de rekenkamer doorlichting en opschoning van de reserves en voorzieningen op het punt van een juiste rubricering in onvoldoende mate plaatsgevonden. Consequentie is dat raadsleden in de afgelopen jaren onvoldoende hebben kunnen bepalen wat de werkelijke stand van de Algemene reserve en bestemmingsreserves was. Hierdoor had de raad onvoldoende informatie over de beschikbare financiële ruimte ten behoeve van het vaststellen van nieuwe negatieve plannen of het maken van nieuw beleid.

4.4 Besluitvorming grondexploitaties

4.4.1 De procedure in opzet

Een wijziging van het resultaat van een grondexploitatie kan gevolgen hebben voor de stand van het Vereveningsfonds. Actieve plannen (met een positief saldo) kunnen minder positief worden of zelfs negatief. Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf moet voor negatieve plannen een voorziening worden gevormd.

Tabel 4.2 toont in welke gevallen het College of de gemeenteraad een grondexploitatie (en daarmee het gewijzigde resultaat) opnieuw moet vaststellen.

Tabel 4.2 – Besluitvorming grondexploitaties door College en gemeenteraad

	Collegebesluit	Raadsbesluit
Fase 3-besluit	Kosten of opbrengstenniveau vanaf €500.000 voor stadsdelen en alle overige plannen	Kosten en/of opbrengstenniveau van het grondexploitatieplan bedragen meer dan €5.000.000
Aanmerkelijke afwijking van het resultaat van een grondexploitatie		
Bijkomende planexploitatie		Geen besluitvorming
Eindresultaat bij een afsluiting van een grondexploitatie		

De term aanmerkelijke afwijking behoeft toelichting. Naast een wijziging van de vastgestelde exploitatiegrens en planinhoud (bestemmingen en hoeveelheden met aanmerkelijke financiële gevolgen) is er sprake van aanmerkelijke afwijkingen, indien het effect op het vastgestelde saldo van de grondexploitatiebegroting groter is dan 10% van de totale kosten of groter is dan €500.000,-.

De wethouder erkent dat sturen op saldo leidt tot het benutten van meevallers binnen hetzelfde plan. Hij is echter van mening dat op ambtelijk niveau al op kosten en opbrengsten wordt gestuurd, naast de sturing op saldo. Op bestuurlijk niveau is dat dan niet meer nodig, anders zou het werk dubbel worden gedaan. Binnen IJburg wordt wel op opbrengsten en kosten gestuurd.

Tot 14 april 2005 kon besluitvorming als gevolg van aanmerkelijke afwijkingen slechts plaatsvinden door een nieuw fase 3-besluit te nemen. Na wijziging van de Verordening op de

Stadsdelen is er een alternatief voor een nieuw fase 3-besluit: “*de vereenvoudigde procedure vaststelling herziene grondexploitaties bij aanmerkelijke afwijkingen.*”

Om tijdige planafsluiting door stadsdelen te bevorderen heeft de gemeenteraad op 2 maart 2005 besloten de Verordening op de Stadsdelen aan te passen op het onderdeel planafsluiting. De Verordening bevat nu sanctiemogelijkheden voor te late planafsluitingen door stadsdelen.

4.4.2 De praktijk

In de praktijk blijkt dat op bestuurlijk niveau wordt gestuurd op het saldo van kosten en opbrengsten. Uit het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam naar infrastructurele projecten blijkt dat ook op ambtelijk niveau op het saldo wordt gestuurd.¹⁶ Een voorbeeld is de Nesciobrug waarbij kosten en (subsidie)opbrengsten navenant stegen. Uit interviews blijkt dat medewerkers van de afdeling Kaders en Fondsen van het OGA de RAGs toetsen op basis van het saldo. Constateren zij geen aanmerkelijke afwijkingen in het saldo, dan vindt er geen nadere toetsing plaats. De toetsing wordt twee maal per jaar uitgevoerd door twee medewerkers van genoemde afdeling. Daarbij moeten 379 deelplannen worden geanalyseerd (stand 2005). Het totaal van deze plannen heeft betrekking op ongeveer €6,7 miljard aan netto gemaakte kosten en netto gemaakte opbrengsten.

4.4.3 Conclusies besluitvorming grondexploitaties

De rekenkamer heeft waardering voor de procedure rondom het fase 3-besluiten, de bijkomende planexploitatie en het eindresultaat bij een afsluiting van een grondexploitatie. De rekenkamer oordeelt minder positief over de sturing op saldo op bestuurlijk en ambtelijk niveau, in plaats van sturing op het totaal van de kosten, het totaal van de opbrengsten en het saldo. De huidige regeling bevat dan ook geen prikkels om naast het saldo, afzonderlijk te sturen op kosten en opbrengsten.

Ondanks het feit dat de wethouder er van overtuigd is dat op ambtelijk niveau wel op deze drie componenten wordt gestuurd, blijkt dat in de praktijk alleen op het saldo wordt gestuurd. Dit geldt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Daardoor worden voordelen naar verwachtingen niet verzilverd.

Hoewel de rekenkamer geen onderzoek heeft gedaan naar de taakbelasting van de medewerkers van Kaders en Fondsen lijkt de toetsingsfunctie met een capaciteit van 2 fte onvoldoende te worden gefaciliteerd om €6,7 miljard aan kosten en aan opbrengsten twee keer per jaar te toetsen.

4.5 Planclustering

4.5.1 De procedure in opzet

Voor grote plangebieden is veelal sprake van een opsplitsing in afzonderlijke grondexploitaties. Conform het voorzichtigheidsbeginsel is het uitgangspunt dat voor iedere vastgestelde grondexploitatie met een tekort een voorziening wordt getroffen. Het salderen van positieve en negatieve plannen is dan niet toegestaan. Het College heeft op 13 december 2005 besloten dat in afwijking hiervan planclustering toch kan plaatsvinden, en wel in de volgende situaties:

- Bij een fase-3-besluit kunnen met elkaar samenhangende grondexploitaties als cluster worden vastgesteld. Hierbij wordt een financieel kader gevormd. Indien de betreffende deelplannen niet in één keer worden vastgesteld is het mogelijk dat het financieel kader voor het geheel reeds voorafgaand aan de afzonderlijke vaststelling van de grondexploitaties wordt vastgesteld.
- De clustering kan ook bij de afzonderlijke fase-3-besluiten worden geregeld. De gemeenteraad stelt bij het fase-3-besluit dan expliciet vast dat een grondexploitatie met een negatief resultaat geclusterd kan worden met een grondexploitatie met een positief resultaat, zodat geen of een lagere voorziening behoeft te worden getroffen. De clustering kan zowel plaatsvinden met een of meer later vast te stellen grondexploitaties als met een of meer eerder vastgestelde grondexploitaties. In alle gevallen geldt dat de geografische relatie, de tijdrelatie of werkrelatie duidelijk en onderbouwd moet zijn.
- De Gemeenteraad kan ook een besluit nemen om de resultaten van alle reeds lopende grondexploitatie (dus nádat het betreffende fase 3 besluit is genomen) te clusteren. In het algemeen zal dit gebeuren in het kader van besluitvorming over de jaarrekening.

Het voorstel tot clustering van grondexploitaties dient door de fondsbeheerder te zijn onderbouwd, waarbij de risico's moeten worden aangegeven. Het effect van planclustering is dat er per saldo minder voorzieningen hoeven te worden getroffen.

4.5.2 De praktijk

In totaal worden in de jaarrekening 2005 vijf clusters van plannen gepresenteerd. Dit zijn IJburg, Vernieuwing Bijlmermeer, Herstructurering Bedrijfsterreinen, de Zuidas en het Shell-terrein. Van IJburg en de Zuidas heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre sprake is financiële clustering.

Clustering vernieuwing Bijlmermeer

Met het raadsbesluit van 26 oktober 2005 is de raad akkoord gegaan met de clustering van de grondexploitaties Vernieuwing Bijlmermeer. Met dit besluit zijn gelijktijdig vijf fase 3-besluiten genomen. Door deze clustering van negatieve plannen nam de voorziening van Vernieuwing Bijlmermeer toe met slechts €34,7 miljoen (exclusief oprenting). Zou er niet zijn geclusterd dan zou het tekort zijn opgelopen tot €57,8 miljoen aan negatieve plannen.¹⁷

Ontvlechting Zuidas

Ondanks het ontbreken van gemeentelijk beleid ten aanzien van clustering van plannen heeft in 2002 en 2003 financiële clustering van de Zuidas plaatsgevonden. De proceskosten waren in de periode ook geclusterd. In 2004 is er qua planvorming niets wezenlijks veranderd. Wel was de tussentijdse winstneming in 2004 door het College aanleiding om de proceskosten in een afzonderlijk plan te presenteren en de financiële clustering los te laten. Hierdoor ontstond in 2004 een voorziening Zuidas ter grootte van €73,6 miljoen. Deze is in 2005 toegenomen naar €82,4 miljoen. Zou de Zuidas wel worden geclusterd en het negatieve plan (€82,4 miljoen) worden gesaldeerd met de vijf positieve plannen in de Zuidas (ruim €415 miljoen), dan zou een positief saldo op de Zuidas resteren. Gevolg zou zijn dat de voorziening Zuidas kan vrijvallen ten gunste van de bestemmingsreserve Zuidas. Dit hangt samen met het raadsbesluit om winsten uit de Zuidas terug te ploegen in het DOK-model.

In dit besluit heeft de raad ermee ingestemd om de positieve saldi afkomstig uit de grondexploitaties van de Zuidas terug te ploegen naar de toekomstige grondexploitatie voor de realisatie van het DOK-model. Hoewel hierover naar derden toe toezeggingen zijn gedaan, zijn er ontbindende voorwaarden opgenomen, waardoor het op dit moment nog niet noodzakelijk is om een voorziening te treffen voor de realisatie van het DOK-model.

4.5.3 Conclusies planclustering

De rekenkamer staat positief tegenover de procedure rondom planclustering. Met deze procedure wordt enerzijds aangesloten bij een reeds gangbare praktijk binnen de gemeente van financiële clustering van (deel)plannen en anderzijds bij de landelijke tendens om plannen te optimaliseren.¹⁸

In de praktijk voert het College evenwel geen volledig consistent beleid ten aanzien van de financiële clustering van de Zuidas. Enerzijds bestond tot 2004 een financieel cluster. Daarna zijn onder meer de proceskosten als afzonderlijk functioneel deelplan onderscheiden, waardoor er ultimo 2005 een voorziening Zuidas bestaat van €82,4 miljoen. Anderzijds heeft het College een financieel hek om de Zuidas gevormd waarbij de totale winst van de Zuidas terug wordt geploegd naar het DOK-model.

Op dit moment is er geen verplichting om een voorziening te vormen voor het DOK-model. Wanneer deze verplichting wel ontstaat, doordat toezeggingen naar derden toe onherroepelijk worden, zal een voorziening gevormd moeten worden. Bij het treffen van de voorziening zal tevens besluitvorming moeten plaatsvinden over de dekking.

4.6 Tussentijdse winstneming

4.6.1 De procedure in opzet

Met het vaststellen van de regeling beheer Vereveningsfonds is het formeel mogelijk tussentijds winst te nemen op grondexploitaties. Noch in de handleiding Grondexploitaties noch in de regeling van 1996 was dit onderwerp eerder geregeld.

In de regeling wordt het principe van een tussentijdse winstneming uitgelegd:

- Het BBV geeft aan dat tussentijdse winstneming alleen raadzaam is onder bepaalde voorwaarden, in het bijzonder bij grote projecten die diverse jaren duren en kunnen worden onderscheiden in deelprojecten. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een winstgevend deelproject is voltooid of nagenoeg voltooid en er geen nog ongedekt verlies wordt verwacht bij andere deelprojecten.
- Een tussentijdse winstneming in het Vereveningsfonds '(...) is in beginsel alleen aan de orde indien het nodig is om de Algemene reserve op een verantwoord niveau te houden (...)'¹⁹, rekening houdend met de actuele ontwikkelingen in de actieve plannen. De mogelijkheid voor tussentijdse winstneming is afhankelijk van de fase van realisatie en de risico's (kosten, prijzen, afzet) en flexibiliteit (kwaliteit, programma) voor het restant.

Opvallend is dat de regeling geen nadere criteria bevat voor operationalisatie van tussentijdse winstneming. De regeling leidt bovendien niet tot een zogenaamde *bestendige gedragslijn* voor winstneming. De term *bestendige gedragslijn* komt voort uit het BBV. In het BBV is een

aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan het stelsel van baten en lasten van provincies en gemeenten moet voldoen.²⁰ Eén van deze uitgangspunten is het *stelselmatigheidsvereiste* (oftewel bestendige gedragslijn). Het stelselmatigheidsvereiste houdt in dat de gemeente zoveel mogelijk van het ene op het andere jaar dezelfde grondslagen gebruikt, bijvoorbeeld voor waardering en resultaatbepaling en –bestemming. Het principe om alleen tussentijds winst te nemen om de Algemene reserve op een verantwoord niveau te houden is in strijd met het stelselmatigheidsvereiste uit het BBV. Door dit principe ontbreekt een bestendige gedragslijn voor resultaatbepaling.

4.6.2 De praktijk

Dat de formele regeling rondom tussentijdse winstneming pas eind 2005 door het College is vastgesteld heeft dit College er niet van weerhouden om gedurende periode 2002-2005 diverse malen tussentijds winst te nemen (zie ook paragraaf 3.1.3). In totaal heeft in deze periode een winstneming plaatsgevonden van in totaal €392 miljoen, met als hoofddoel het op niveau houden van de Algemene reserve en het voeden van de voorziening Zuidas. Zo heeft begin 2002 een tussentijdse winstneming uit de grondexploitatie Amstel III plaatsgevonden. Het College hanteerde de volgende criteria voor tussentijdse winstneming:

- Van de investeringen voor het totale plan is minimaal 75 % gerealiseerd.
- Het restantsaldo van het plan na tussentijdse winstneming blijft substantieel positief.
- De resterende looptijd van het plan na de winstneming is langer dan twee jaar.

In de RAGs wordt geen melding gemaakt van de mogelijkheden voor tussentijdse winstnemingen.

4.6.3 Conclusies tussentijdse winstneming

De rekenkamer is positief over het feit dat voor het Vereveningsfonds de uitgangspunten van het BBV worden gehanteerd voor tussentijdse winstneming. De rekenkamer heeft evenwel kritiek op het principe dat in beginsel alleen tussentijds winst wordt genomen indien het nodig is om de Algemene reserve op een verantwoord niveau te houden. Door dit principe lijkt de regeling in strijd te zijn met het stelselmatigheidsvereiste uit het BBV, waardoor een bestendige gedragslijn omtrent resultaatbepaling ontbreekt. Er zijn geen criteria vastgesteld voor het tussentijds winstnemen.

Op dit moment ontbreekt voor raadsleden het inzicht voor welke plannen tussentijdse winstneming mogelijk is, welke bedragen daarmee gemoeid zijn en wat de prognose is ten aanzien van toekomstige tussentijdse winstnemingen.

5 Informatievoorziening

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen en oordelen over de informatievoorziening van 2002 tot februari 2006. Daarbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze is de raad in de huidige collegeperiode geïnformeerd over de stand en het beheersing van het Vereveningsfonds?

We richten ons onderzoek met name op de rekening en begroting op niveau van de gemeente en het Lente- en HerfstRAG.

Bij de rekening en begroting van de gemeente Amsterdam en van het OGA gaan we in op de betekenis van de documenten in het licht van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. We geven een oordeel over de LenteRAGs en HerfstRAGs aan de hand van de criteria tijdigheid, inzichtelijkheid en volledigheid. De rekenkamer heeft door de korte onderzoeksperiode de betrouwbaarheid niet kunnen onderzoeken.

Na de beoordeling van de documenten gaan we in op de samenhang binnen de informatievoorziening en op het gebruik van informatie door gemeenteraadsleden.

5.1 Begroting en rekening

Gemeente

Zoals in paragraaf 2.4 vermeld geeft de jaarrekening van de gemeente een beperkt overzicht van het Vereveningsfonds. De rekening geeft een overzicht van de *stand* van de Algemene reserve, van bestemmingsreserves en van mutaties daarin. Daarbij is van belang dat de geactualiseerde cijfers van het HerfstRAG in de rekening worden verwerkt. Omdat het HerfstRAG zelf niet altijd naar de gemeenteraad gaat, is de rekening een belangrijke informatiebron voor de geactualiseerde cijfers. De stand van de Algemene reserve heeft overigens beperkte informatiewaarde als deze niet in samenhang met de prognoses wordt beoordeeld. Daarmee komen we tot de conclusie dat de waarde van de rekening voor informatievoorziening beperkt is tot een overzicht van de stand van zaken.

De gemeentebegroting geeft enige informatie over het Vereveningsfonds. De indeling van de begroting is van de begroting tot 2004 tot en met de begroting 2006 gevarieerd. In 2004 is er een apart onderdeel Vereveningsfonds in het hoofdstuk 'Ruimtelijke fondsen'. In 2005 heet dit onderdeel 'Gemeentelijke grondexploitatie'. In de begroting 2006 ontbreekt het onderdeel Vereveningsfonds in het hoofdstuk 'Ruimtelijke fondsen' maar is het ondergebracht onder de resultaatgebieden.

In de begrotingen 2004 en 2005 wordt de werking van het Vereveningsfonds eerst kort uitgelegd en daarna komen de ontwikkelingen aan bod in de Algemene reserve en bestemmingsreserves. Vanaf de begroting 2004 is in de begroting een prognose van de Algemene reserve voor enkele jaren opgenomen.

De gemeentebegroting is van belang voor de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad ten aanzien van het Vereveningsfonds.

OGA

Alvorens een korte beschouwing van de informatiewaarde van het jaarplan en jaarverslag van het OGA te geven, is het volgende van belang. Uit de gesprekken die de rekenkamer met raadsleden heeft gevoerd voor onderhavig onderzoek en voor het onderzoek naar infrastructurele projecten blijkt dat raadsleden de rekeningen en jaarplannen nauwelijks lezen. Zij krijgen teveel informatie om deze gedetailleerde documenten te bestuderen.

Desondanks constateren we dat met name het jaarverslag van het OGA nuttige informatie geeft. De rekening bevat circa twintig à dertig pagina's gedetailleerde informatie over het Vereveningsfonds. Alle mutaties in bestemmingsreserves en voorzieningen worden verklaard en belangrijke besluiten van het afgelopen jaar worden besproken. De aansluiting op het Lente- en HerfstRAG is daarentegen niet helder. Bovendien heeft de rekening per definitie het karakter van een overzicht van de stand van het Vereveningsfonds na afsluiting van het jaar. Zoals eerder besproken zijn voor het Vereveningsfonds naast de stand juist ook de prognoses van belang en die passen niet in de rekening.

Conclusies rekening en begroting

Vanaf 2004 is in de gemeentebegroting een prognose opgenomen van de Algemene reserve. Het jaarverslag van het OGA geeft veel gedetailleerde informatie over de stand van het Vereveningsfonds maar gaat niet in op de prognoses. De gemeenterekening geeft informatie over de stand van het Vereveningsfonds en gaat summier in op de belangrijkste mutaties.

5.2 Het RAG

Sinds 2002 stelt het OGA twee maal per jaar een Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden op (RAG): het LenteRAG en het HerfstRAG. Het LenteRAG bestaat uit twee delen en het HerfstRAG uit één deel. Het HerfstRAG geeft inzicht in de stand van de actieve grondexploitaties per 1 oktober van het lopende jaar. Het HerfstRAG wordt minder dan het LenteRAG gebruikt als informatievoorziening aan de gemeenteraad maar is met name van belang omdat het geactualiseerde cijfers oplevert voor de jaarrekening. We besteden daarom relatief meer aandacht aan het LenteRAG dan aan het HerfstRAG.

Alvorens we de inhoud van de RAGs bespreken, gaan we in op de tijdigheid waarmee zij aan de commissie SOW zijn verzonden.

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de aanlevering van RAGs aan de commissie SOW.

Tabel 5.1 – Aanlevering RAG aan commissie SOW

Document	B&W	Commissie SOW	Doorlooptijd tot SOW*	Gemeenteraad
LenteRAG 2002 deel I	niet in B&W	niet in SOW		
LenteRAG 2002 deel II	niet in B&W	niet in SOW		
HerfstRAG 2002	18-02-2003	03-04-2003 tk	6	x
LenteRAG 2003	06-01-2004	28-01-2004 tk	10	x
HerfstRAG 2003		12-05-2004 tk	7,5	x
LenteRAG 2004 deel I	02-11-2004	01-12-2004 tk	8	x
LenteRAG 2004 deel II	21-12-2004	19-01-2005	9,5	02-02-2005
HerfstRAG 2004	niet in B&W	niet in SOW		
LenteRAG 2005 deel I (eerste conclusies)	12-07-2005	14-09-2005 tk 05-10-2005	5,5	x
LenteRAG 2005 deel II	verwacht voorjaar 2006	nieuwe collegeperiode	> 10	x
HerfstRAG 2005	niet opgesteld			

*: in maanden, gemeten vanaf 1 april voor LenteRAG en 1 oktober voor HerfstRAG

Het RAG wordt doorgaans ter kennisname aan de commissie SOW verzonden en wordt niet in de gemeenteraad geagendeerd. De raad hoeft het RAG ook niet vast te stellen. Het College is verantwoordelijk voor de bepaling van de voorzieningen, zoals bleek in paragraaf 4.2. Alleen het LenteRAG 2004 deel II is in de gemeenteraad geagendeerd geweest.

In de tabel vallen enkele tekortkomingen op wat betreft de tijdigheid van informatievoorziening. Gemeten vanaf de peildatum voor de ramingen wordt het RAG tussen de vier en tien maanden na de actualisatie van de ramingen naar de commissie verstuurd. Enige doorlooptijd is daarbij onvermijdelijk omdat het OGA na aanlevering van cijfers door planbeheerders het RAG nog moet opstellen. De doorlooptijd is in een aantal gevallen echter zeer lang.

Het LenteRAG 2003 in januari 2004 bij de commissie, het LenteRAG 2004 I in december 2004 en deel II van het LenteRAG 2004 in januari 2005. Ten slotte is de verwachting dat deel II van het LenteRAG 2005 in februari 2006 wordt geagendeerd in het College en in de nieuwe bestuursperiode naar de commissie gaat.

Ook de HerfstRAGs zijn niet altijd tijdig verzonden. Het HerfstRAG 2004 is niet naar het College en de commissie SOW gegaan. Het HerfstRAG 2002 lag in april 2003 bij de commissie en het HerfstRAG 2003 in mei 2004. Het HerfstRAG 2005 is in februari 2006 nog niet opgesteld.

Overigens zijn in de jaren waarin geen HerfstRAG is opgesteld de grondexploitaties wel geactualiseerd. De resultaten van de actualisatie zijn echter gebruikt bij het opstellen van de jaarrekening en niet gepubliceerd in het HerfstRAG.

Inzichtelijkheid

Een inzichtelijk LenteRAG betekent dat de lezer enerzijds binnen één RAG gemakkelijk informatie kan vinden en anderzijds dat het verband tussen opeenvolgende RAGs duidelijk is. We gaan eerst in op het verband tussen verschillende RAGs en vervolgens op de inzichtelijkheid binnen het LenteRAG.

Het OGA heeft in de opeenvolgende LenteRAGs steeds getracht actuele ontwikkelingen mee te nemen en in het RAG te analyseren. Gevolg is wel dat het LenteRAG in de periode 2002 – 2005 steeds een andere indeling heeft gehad. Het is daarom niet mogelijk een eenduidige beschrijving te geven van de structuur van het LenteRAG. Het LenteRAG 2003 bevat als enige RAG een apart hoofdstuk met speciale plannen, zoals het Shell-terrein en IJburg. Het LenteRAG 2004 heeft als eerste LenteRAG na de inleiding een hoofdstuk *Realisatie* en een hoofdstuk *Analyses*. Het LenteRAG 2005 heeft na de inleiding een hoofdstuk *Acties ter verbetering saldi grondexploitaties*, gevolgd door wederom een hoofdstuk *Analyses*. De gevarieerde vorm van de RAGs maakt het voor de lezer (zoals een raadslid) moeilijk over de jaren ontwikkelingen te volgen in de ruimtelijke fondsen en de grondexploitaties die erin zijn opgenomen.

De materie van ruimtelijke fondsen en grondexploitaties is complex. Daarom is de interne inzichtelijkheid enerzijds van groot belang maar anderzijds bij voorbaat moeilijk haalbaar. In het LenteRAG is op verschillende wijzen geprobeerd de inzichtelijkheid te vergroten. De LenteRAGs beginnen met samenvattende conclusies. In dit overzicht zijn alle conclusies van het RAG opgenomen. In het RAG zelf zijn de conclusies gemarkeerd door hen in een tekstbox op te nemen met een vette kop. Deze manier van presenteren bevordert de inzichtelijkheid. De inzichtelijkheid schiet echter op onderdelen tekort. Uit gesprekken met raadsleden blijkt dat zij teveel informatie en documenten krijgen om alles goed te lezen. Daarom dient binnen het RAG een duidelijke onderverdeling te bestaan tussen hoofdstukken die integraal gelezen moeten worden, hoofdstukken die een ‘naslagfunctie’ hebben en hoofdstukken die alleen gelezen hoeven te worden als de lezer behoefte heeft aan bijvoorbeeld achtergrondanalyses. Zo’n onderverdeling bestaat niet in de huidige opzet van de LenteRAGs.

Volledigheid

De volledigheid van het LenteRAG duidt op de vraag of het LenteRAG alle informatie over actieve grondexploitaties bevat *die nodig is voor de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad*. Daarbij kan volledigheid soms ten nadele van de inzichtelijkheid zijn en vice versa. De rekenkamer heeft vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek niet kunnen nagaan of alle plannen in het LenteRAG zijn opgenomen. Wel blijkt uit de RAGs zelf dat een aantal gegevens ontbreken. We gaan eerst in op de onvolledigheid en plaatsen vervolgens enkele kanttekeningen bij de benadering van het LenteRAG.

In de eerste jaren van de afgelopen collegeperiode waren de RAGs onvolledig. In het LenteRAG 2002 ontbreken alle gegevens van stadsdeel Zuidoost en meer dan de helft van de plannen van stadsdeel Noord. In het HerfstRAG 2002 wordt opgemerkt dat veel planbeheerders specifiek gevraagde gegevens niet hebben aangeleverd. Zo ontbreken gegevens over de financiële administratie en ontbreken toelichtingen bij de grondprijzen. Opnieuw ontbreken de plannen van stadsdeel Zuidoost volledig. Datzelfde stadsdeel heeft ook geen plangegevens aangeleverd voor het LenteRAG 2003. Stadsdeel Noord heeft voor dat RAG wel gegevens aangeleverd, maar te laat.

Overigens vermelden de RAGs genoemde tekortkomingen helder in de Inleiding. De tekortkomingen zijn voor de Rekeningencommissie aanleiding geweest vragen te stellen aan het College. Het College heeft daarop toegezegd het RAG-proces te intensiveren.²¹ Echter, het

LenteRAG 2004 bevat opnieuw een opmerking over de aanlevering door stadsdelen, deze keer Noord en Centrum. De stadsdelen hebben weliswaar gegevens aangeleverd, maar door problemen met de financiële administratie heeft de aanlevering lang geduurd.

Het LenteRAG geeft geen informatie over mogelijke tussentijdse winstnemingen en is daarmee onvolledig. Het RAG bevat wel een tabel met de prognose van planafsluitingen met winst voor de komende jaren. De rekenkamer constateert dat de afgelopen jaren juist de tussentijdse winstnemingen veel meer middelen hebben opgeleverd dan reguliere afsluitingen van winstgevendende plannen.

Als de gemeenteraad eenmaal een positief fase 3-besluit over een plan heeft genomen, hoeft zij omwille van de doelmatigheid van informatievoorziening alleen geïnformeerd te worden bij veranderingen. Zoals in paragraaf 4.4 besproken, benadert het OGA veranderingen in de financiële aspecten van een grondexploitatie vanuit het saldo. Gevolg is dat de gemeenteraad in het LenteRAG alleen veranderingen in het saldo kan zien. Naar het oordeel van de rekenkamer ligt de belangrijkste beperking van de volledigheid van het LenteRAG in deze saldobenadering.

In het LenteRAG 2005 I merkt het OGA zelf op dat planeigenaren meevallers in aanbestedingen niet direct doorberekenen in het saldo van de grondexploitatie maar de bespaarde middelen liever als impliciete voorziening voor risico's 'bewaren'.²² Beheersmatig betekent dit dat onnodige reserveringen worden gevormd. Het is doelmatiger om het Vereveningsfonds in te zetten als risicodekking voor alle plannen. Het OGA merkt op dat het verwerken van meevallers in aanbestedingen administratief niet eenvoudig is. Feit is echter dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad onvolledig is. De 'impliciete reserveringen' in plannen blijven buiten het gezichtsveld van de gemeenteraad.

Conclusies RAG

Het grootste probleem van de RAGs is de tijdigheid. Veel RAGs liggen pas een aantal maanden na de actualisatie bij de commissie en een aantal RAGs is niet naar de commissie gegaan. Positief aspect van de inzichtelijkheid van de RAGs is de prominente weergave van conclusies en de lijst met alle conclusies voorin het RAG. In het RAG is echter geen helder onderscheid gemaakt tussen het gedeelte dat een raadslid 'zou moeten lezen' en het gedeelte dat als naslagwerk kan fungeren. Wat betreft de volledigheid van de RAGs waren de ontbrekende gegevens van de stadsdelen Zuidoost en Noord een probleem in eerdere jaren. Ook in algemene zin zijn aanmerkingen te maken op de volledigheid van de RAGs. Zo is er geen overzicht van mogelijk te nemen gerealiseerde winsten (zie ook paragraaf 4.6) en wordt van de actieve plannen alleen het saldo vermeld.

5.3 Samenhang informatievoorziening

In de vorige paragrafen zijn de verschillende onderdelen van de cyclische informatievoorziening aan de gemeenteraad over het Vereveningsfonds aan de orde gekomen. Belangrijkste onderdelen zijn daarbij de jaarrekening en begroting op gemeenteniveau en het Lente- en HerfstRAG. Het jaarverslag en het jaarplan van het OGA zijn minder relevant op het niveau van de gemeenteraad. De rekenkamer vindt het van belang dat RAGs, rekening en begroting tezamen een sluitend en samenhangend systeem van informatievoorziening vormen. Daarnaast dient voor raadsleden de samenhang duidelijk te zijn tussen afzonderlijke

raadsbesluiten en de gevolgen voor het Vereveningsfonds en het RAG. In deze paragraaf gaan we daarom in op de samenhang binnen de cyclische informatievoorziening en met afzonderlijke raadsbesluiten.

Cyclische informatievoorziening

De sterk wisselende en vaak lange ‘doorlooptijd’ van de RAGs tot aan de commissie SOW maakt het niet mogelijk goed te sturen op basis van deze RAGs. Wat betreft de rekening hebben we geconstateerd dat deze alleen informatie geeft over de stand van de Algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen in het Vereveningsfonds. De stand geeft nog weinig informatie als hij niet in relatie tot de prognoses wordt beoordeeld. Bij de rekeningen 2002 en 2003 was dit geen probleem omdat het HerfstRAG beschikbaar was bij het uitbrengen van de rekening. Echter, in 2004 en 2005 lag er wel een rekening maar geen HerfstRAG. Daarmee was een adequate beoordeling van het Vereveningsfonds niet mogelijk.

De LenteRAGs maken op papier onderdeel uit van de cyclische informatievoorziening: ze worden iedere lente opgesteld. Echter, de sterk wisselende publicatiedata dragen niet bij aan het cyclisch karakter van het LenteRAG. Deel II van 2005 is eind januari 2006 nog niet verschenen. Raadsleden kunnen hun kaderstellende en controlerende taak niet vervullen als zij één jaar na actualisatie van de ramingen een verslag krijgen van de resultaten van die actualisatie. Weliswaar heeft de gemeenteraad sinds de lente 2005 langs andere wegen – incidentele documenten – informatie gekregen over het Vereveningsfonds, maar hun functioneren is gebaat bij systematische, cyclische informatie met een vaste structuur.

De samenhang tussen de RAGs, begroting en rekening wordt niet alleen beperkt door de problemen met de tijdigheid van documenten, maar ook door de beperkte aansluiting ertussen. De cijfers die worden gebruikt in de rekening wijken af van de cijfers in het HerfstRAG, onder andere doordat de cijfers in de rekening zijn geïndexeerd. De afwijkingen worden echter niet helder gemaakt en verklaard. Door de verschillen duidelijk te laten zien, zou de aansluiting helder zichtbaar moeten worden, althans, als er aansluiting is. Deze aansluiting kunnen we in de huidige opzet niet beoordelen.

Individuele raadsbesluiten

Naast het ontbreken van samenhang tussen de cyclische informatiebronnen constateert de rekenkamer dat de gevolgen van individuele raadsbesluiten voor raadsleden niet altijd helder is. In de goede tijden van het Vereveningsfonds waren er zoveel middelen beschikbaar dat uitgaven in de stedelijke ontwikkeling nooit een probleem waren. Politieke besluiten hadden wel financiële gevolgen maar in het Vereveningsfonds was altijd wel dekking beschikbaar. Nu echter het Vereveningsfonds er minder florissant voorstaat, is het van groot belang de verbanden in politieke besluitvorming helder te maken. We bedoelen hiermee dat de keuze voor een bepaalde invulling van plan x op enig moment kan betekenen dat plan y later niet meer mogelijk is. De rekenkamer mengt zich niet in politieke keuzes. Echter, juist om de adequaat politieke keuzes te kunnen maken, is het verband tussen plan x en plan y van groot belang. Een duurdere brug in het ene plan kan betekenen dat een bepaald percentage sociale woningbouw in het andere plan niet meer mogelijk is. Meer sociale woningbouw in het ene

plan kan tot gevolg hebben dat het beeldkwaliteitsplan voor een volgend plan minder ambitieus moet zijn.

Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in de gevolgen van een besluit voor volgende plannen. De plannen worden wat betreft de volgorde wel geprioriteerd in het Programma ruimte investeringen maar vaak is voor raadsleden niet duidelijk wat in financiële zin de consequenties zijn van veranderingen aan plannen.

Nieuw document OGA

Ter aanvulling op de cyclische informatievoorziening heeft het College op 7 december 2005 aan de commissie meegedeeld dat het OGA werkt aan een notitie over de ruimtelijke fondsen van de gemeente. Deze notitie, *Ruimte winnen*, wordt voor de gemeenteraadsverkiezingen onder de raadsfracties verspreid. De rekenkamer heeft voor haar onderzoek gebruik gemaakt van conceptversies van de notitie. Het document is een goede stap in de richting van meer samenhang in de informatievoorziening. Juist de samenhang tussen en consequenties van autonome ontwikkelingen en beleidskeuzes worden duidelijk. Het OGA heeft de rekenkamer laten weten jaarlijks een geactualiseerde versie van het document te willen maken.

Conclusies samenhang

De onderdelen van de cyclische informatievoorziening, te weten RAGs, rekening en begroting, kennen nog onvoldoende samenhang. Door de wisselende opleveringsperioden van de RAGs geven de rekening en begroting wel informatie over de stand van het Vereveningsfonds maar ontbreekt bij de rekening informatie over de prognoses. Bovendien is de cijfermatige aansluiting tussen de documenten niet helder. Bij individuele raadsbesluiten missen raadsleden inzicht in de samenhang tussen de opeenvolgende besluiten onderling en met de stand en prognoses van het Vereveningsfonds. Het College brengt in maart 2006 een nieuw document uit om de gemeenteraad op samenhangende wijze te informeren over de ruimtelijke fondsen van de gemeente, waaronder het Vereveningsfonds.

5.4 Gebruik informatie door raadsleden

De rekenkamer heeft ten behoeve van het onderhavige onderzoek en eerder in het onderzoek naar infrastructurele projecten gesprekken met raadsleden gevoerd. In deze gesprekken kwam onder andere aan de orde welke informatiebronnen de raadsleden gebruiken om hun kaderstellende en controlerende taak te vervullen. Gezien het aantal gesprekken is de informatie hieruit overigens niet meer dan indicatief. We gaan in het tweede deel van de paragraaf specifiek in op een 'praktijkcase', namelijk de informatievoorziening over de verslechterende stand van het Vereveningsfonds.

In de gesprekken komt steeds terug dat de raadsleden een grote hoeveelheid informatie te verwerken krijgen.²³ De raadsleden gebruiken dan ook niet alle informatie die zij over het Vereveningsfonds krijgen. De raadsleden hebben niet opgemerkt dat enkele RAGs nooit zijn gepubliceerd.

De raadsleden gebruiken wel de begroting en jaarrekening op gemeenteniveau als informatiebron maar niet het jaarplan en het jaarverslag van OGA zelf. Het RAG dient wel als informatiebron maar met wisselende 'intensiteit'. De raadsleden beamen dat het

Vereveningsfonds lastige materie is waardoor het moeilijk is de kaderstellende en controlerende taak adequaat te vervullen.

In de rest van deze paragraaf bespreken we een praktijkvoorbeeld van informatievoorziening aan de gemeenteraad.

De praktijk: de afname van de Algemene reserve

De afnemende Algemene reserve van het Vereveningsfonds was een van de redenen voor de gemeenteraad om de Rekenkamer Amsterdam te verzoeken onderhavig onderzoek in te stellen. Op 7 december 2005 is de commissie SOW vertrouwelijk ingelicht over de verslechtering van de stand van de Algemene reserve tot €94 miljoen negatief en over de te nemen maatregelen. De rekenkamer heeft onderzocht welke informatie de gemeenteraad, in casu de commissie SOW, heeft gekregen over de verslechterende stand.

In het HerfstRAG 2002 zijn enkele scenario's doorgerekend om een indicatie te geven van de eventuele gevolgen van een verslechterende markt (stijging van kosten en/of daling van opbrengsten). Aan deze analyses zijn geen conclusies verbonden. Wel heeft de wethouder SOW op 30 oktober 2002 in de commissie SOW gemeld dat alle plannen verslechteren en zijn bezorgdheid daarover uitgesproken. In de flap bij het LenteRAG 2003 wordt voorzichtig gewaarschuwd dat de verwachte winsten kunnen dalen. Het RAG zelf waarschuwt dat de verslechtering van het RAG-saldo kan leiden tot een beperking van de toekomstige financiële ruimte in de Algemene dienst²⁴. Het HerfstRAG 2003 gaat in op de gevolgen van de aangepaste fasering van de kantorenafzet. Hieraan is geen waarschuwing voor het Vereveningsfonds gekoppeld. In 2004 wordt de urgentie van de problemen duidelijker. De wethouder deelt de commissie SOW op 31 maart 2004 mee dat het Vereveningsfonds 'leeg is', met andere woorden, dat er geen ruimte is voor nieuwe, negatieve plannen. De flap bij het LenteRAG waarschuwt dat het gezien de conjuncturele ontwikkelingen en de kantorenovermaat in de actieve plannen het allerminst zeker is dat de geprognosticeerde saldi worden behaald. Ook de rekening 2003 noemt als maatregelen onder andere 'uiterste terughoudendheid met de start van verliesgevende grondexploitaties.'²⁵

Ten slotte krijgen de berichten in 2005 een somber karakter. De flap bij het LenteRAG 2005: 'Nu wordt geconstateerd dat de ontwikkeling van de Algemene reserve tot en met 2010 de ondergrens nadert van de in het PRI 2004 geraamde budgettaire ruimte voor nieuw beleid tot 2010 van €100 miljoen tot €200 miljoen.'²⁶ De flap meldt verder dat door de SWAP de Algemene reserve ultimo 2005 afneemt tot €96 miljoen negatief, maar dat daar een financiële compensatie vanuit het Stadsvernieuwingsfonds ter waarde van ongeveer €37 miljoen tegenover staat. Met andere woorden, de Algemene reserve zal tot ongeveer €60 miljoen negatief afnemen. Het LenteRAG zelf bevat alleen een bedekte conclusie over de negatieve stand van de Algemene reserve: 'Op basis van de huidige planfaseringen zal de voeding van de Algemene reserve van het Vereveningsfonds de komende jaren niet voldoende zijn voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid.'²⁷

De resultaten van het LenteRAG 2005 dienden als input voor de besprekingen voor de begroting 2006.

In de tweede helft van 2005 heeft de commissie SOW naast het LenteRAG 2005 incidenteel aanvullende informatie over het Vereveningsfonds gekregen. De stand van de Algemene

reserve bleek verder te verslechteren. Ten behoeve van een besloten bespreking van het Vereveningsfonds in de commissie op 7 december 2005 heeft de commissie een notitie ontvangen over de stand van de Algemene reserve. In deze notitie waarschuwt het College dat volgens de meest actuele raming de Algemene reserve ultimo 2005 €94 miljoen negatief zou bedragen. Het College stelt daarom voor tussentijds winst te nemen ten laste van de grondexploitaties Riekerpolder 1^e fase en Sloterdijk 1 en 2. In de commissievergadering, waarbij ook de leden van commissie Financiën waren uitgenodigd, heeft de wethouder de commissie mondeling nader geïnformeerd.

Conclusies gebruik informatie

Raadsleden maken geen gebruik van het jaarplan en het jaarverslag van het OGA. Zij vinden het RAG een nuttig instrument. Echter, als het RAG niet verschijnt, merken zij dat niet op. De commissie SOW heeft sinds 2002 verschillende signalen gekregen dat de stand van het Vereveningsfonds verslechterde. Die signalen waren niet altijd even helder geformuleerd maar verder wel eenduidig. De verslechtering tot een negatieve stand van de Algemene reserve wordt pas duidelijk uit informatie die in 2005 is verstrekt. Daarbij is de flap explicieter dan documenten zelf.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Deze paragraaf bevat de conclusies die de rekenkamer aan de hand van de drie onderzoeksvragen uit haar onderzoek heeft getrokken:

1. Hoe heeft het Vereveningsfonds zich gedurende de huidige collegeperiode ontwikkeld en wat waren daarvan de oorzaken?
2. Hoe heeft de beheersing van het fonds zich in de huidige collegeperiode ontwikkeld?
3. Op welke wijze is de raad in de huidige collegeperiode geïnformeerd over de stand en het beheersing van het Vereveningsfonds?

6.1.1 Ontwikkeling

Hoe heeft het Vereveningsfonds zich gedurende de huidige collegeperiode ontwikkeld en wat waren daarvan de oorzaken?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag hebben we ons gericht op de stand van het Vereveningsfonds en op de prognoses van de stand. Met behulp van een prognose kan inzicht worden verkregen wanneer weer financiële ruimte ontstaat voor nieuwe negatieve plannen en daarmee nieuw beleid.

De totale stand van het Vereveningsfonds is van 2001 tot en met 2005 toegenomen van €610 miljoen naar €1.045 miljoen. Het fonds heeft daarmee de grootste omvang ooit bereikt. De toename van het fonds hangt samen met de toename van de voorzieningen. De groei van de voorzieningen heeft twee voornaamste oorzaken. De eerste oorzaak zijn de fase 3-besluiten die de gemeenteraad heeft genomen over nieuwe negatieve plannen waarvoor een voorziening moest worden getroffen. Het merendeel van de nieuwe plannen valt binnen bestaande projecten die reeds in uitvoering zijn, waaronder IJburg, Vernieuwing Bijlmermeer, de Zuidas en de ontwikkeling van het Shell-terrein (€168 miljoen).

De tweede grote oorzaak voor de toename van de voorzieningen is de overheveling van grondexploitatieplannen van het Stadsvernieuwingsfonds (SVF) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) naar het Vereveningsfonds in 2005. Hierdoor moest een voorziening van €126,2 miljoen worden getroffen. Hoewel een 'bruidschat' van €30 miljoen meekwam van het SVF / ISV vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat bij overdracht van het fonds er een extra voorziening van €96 miljoen getroffen moest worden. De rekenkamer is van mening dat in de jaarrekening 2004 de reserveringen of voorzieningen te laag waren gewaardeerd in het SVF/ISV.

Ruim 90 % van de groei van het Vereveningsfonds kon worden gerealiseerd door tussentijds winst te nemen op lopende plannen (€392 miljoen). Met die winst konden nieuwe negatieve plannen worden gestart.

De stand van de Algemene reserve is na een opleving in 2003 in 2004 negatief geworden. Ultimo 2005 bedraagt de Algemene reserve €26,4 miljoen negatief. Met deze stand biedt de Algemene reserve geen ruimte voor nieuwe negatieve plannen of voor nieuw beleid.

De rekenkamer constateert dat planafsluitingen later in de tijd plaatsvinden dan in eerdere jaren is geprognosticeerd. Tevens constateert de rekenkamer dat de daarmee te realiseren winsten ook later in de tijd worden gerealiseerd, waardoor deze winsten – teruggerekend naar het tijdstip van nu – lager uitvallen. In termen van koopkracht is de te realiseren winst naar beneden bijgesteld. Op basis van de prognoses van de stand van de Algemene reserve en de prognoses over toekomstige winsten na planafsluiting is er de komende jaren geen of beperkte ruimte om nieuwe negatieve plannen vast te stellen of nieuw beleid te voeren. Dit wordt nog eens versterkt door de negatieve stand van de Algemene reserve ultimo 2005 (€26,4 miljoen). Dit geeft een somber beeld.

Hierbij maakt de rekenkamer de volgende kanttekening. De informatie die aan de raad wordt verstrekt bevat geen concrete informatie over de verwachtingen wanneer en tot welke bedragen tussentijds winst kan worden genomen bij langlopende positieve grondexploitatieplannen.

6.1.2 Beheersing

Hoe heeft de beheersing van het fonds zich in de huidige collegeperiode ontwikkeld?

De rekenkamer heeft een aantal aspecten van beheersing beoordeeld, namelijk reserves, voorzieningen, rubricering van reserves en voorzieningen, besluitvorming over plannen, planclustering en tussentijdse winstneming. We gaan in de conclusies eerst in op de opzet van de verschillende instrumenten en daarna op de werking en uitvoering in de praktijk.

Opzet

De rekenkamer oordeelt positief over de opzet van het merendeel van de onderzochte beheersingsinstrumenten. We plaatsen echter twee kanttekeningen.

De eerste kanttekening betreft de sturing op saldo. Planbeheerders verantwoorden zich richting het OGA en vervolgens richting het bestuur alleen op basis van het saldo van hun plan. Dit betekent dat planbeheerders een meevaller aan de inkomstenkant kunnen inzetten om extra kosten te maken. Hoewel de wethouder stelt dat op ambtelijk niveau wel apart op kosten, opbrengsten en saldo wordt gestuurd, toetst het OGA bij de actualisatie ten behoeve van de RAGs alleen op veranderingen in het saldo. Hierdoor kunnen meevallers aan de kosten- of opbrengstenkant ten onrechte niet ten goede komen aan het Vereveningsfonds.

De tweede kanttekening bij de opzet van het beheersinstrumentarium plaatst de rekenkamer bij de regelgeving voor tussentijdse winstneming. Het College heeft in de regelgeving als criterium voor tussentijdse winstneming opgenomen dat dit in beginsel alleen wordt gedaan als het nodig is om de Algemene reserve op een verantwoord niveau te houden. De regeling is daarmee in strijd met het stelselmatigheidsvereiste uit het BBV. Binnen de gemeente Amsterdam zijn nog geen heldere criteria uitwerkt voor het bepalen en nemen van tussentijdse winsten.

Uitvoering

Hoewel de rekenkamer positief oordeelt over de opzet van het beheersingsinstrumentarium, laat de uitvoering in de praktijk op een aantal onderdelen te wensen over. We plaatsen vijf specifieke kanttekeningen.

De eerste kanttekening betreft de besluitvorming over mutaties in bestemmingsreserves en voorzieningen door de gemeenteraad. Bij de vaststelling van de rekening 2004 heeft de raad impliciet besloten over bestemmingsreserves en voorzieningen maar mutaties in reserves waren niet altijd in voldoende mate toegelicht.

Tweede kanttekening is de waardering van voorzieningen bij de actualisatie ten behoeve van het RAG. Deze waardering is niet altijd volledig. Dit geldt zowel op onderdelen van een voorziening (zoals bij de Zuidas op het onderdeel proceskosten) als voor meerdere voorzieningen tegelijkertijd bij de inbreng van de grondexploitaties uit het SVF /ISV in het Vereveningsfonds.

De derde kanttekening bij de uitvoering van het beheer is dat het onderscheid tussen bestemmingsreserves en voorzieningen niet consequent wordt toegepast. Daardoor hebben sommige bestemmingsreserves het karakter van een voorziening en kunnen niet worden herbestemd. Andersom heeft een voorziening het karakter van een bestemmingsreserve. Bestuurlijk gevolg is dat raadsleden in de afgelopen jaren onvoldoende hebben kunnen bepalen wat de werkelijke stand van de Algemene reserve en bestemmingsreserves was. Hierdoor had de raad onvoldoende informatie over de beschikbare financiële ruimte ten behoeve van het vaststellen van nieuwe negatieve plannen of het maken van nieuw beleid.

Ten vierde concludeert de rekenkamer dat de toetsingsfunctie van de afdeling Kaders en Fondsen van het OGA onvoldoende is toegerust om met twee fte twee maal per jaar de gegevens van 379 grondexploitaties met een omvang van €6,7 miljard aan kosten en opbrengsten te toetsen.

De laatste kanttekening plaatst de rekenkamer bij tussentijdse winstneming. Op dit moment ontbreekt voor raadsleden het inzicht voor welke plannen tussentijdse winstneming mogelijk is, welke bedragen daarmee gemoeid zijn en wat de prognose is ten aanzien van toekomstige tussentijdse winstnemingen .

6.1.3 Informatievoorziening

Op welke wijze is de raad in de huidige collegeperiode geïnformeerd over de stand en het beheersing van het Vereveningsfonds?

Informatie over de stand en de beheersing van het Vereveningsfonds is opgenomen in documenten die behoren tot de cyclische informatievoorziening over het Vereveningsfonds. De rekenkamer concludeert dat de cyclische informatievoorziening over het Vereveningsfonds in opzet een goed systeem vormt maar dat de uitwerking en uitvoering tekort schiet. De cyclische informatievoorziening is gebaseerd op het LenteRAG, de begroting, het HerfstRAG en de jaarrekening van de gemeente. Om de kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen is niet alleen inzicht nodig in de stand van het Vereveningsfonds, maar juist ook in de verwachte ontwikkeling van deze stand. Het jaarverslag van het OGA geeft veel gedetailleerde informatie over de stand van het Vereveningsfonds maar bevat geen prognoses en wordt in de praktijk niet gelezen door raadsleden. De jaarrekening van de gemeente geeft informatie over

de stand van het Vereveningsfonds en gaat summier in op de mutaties van de reserves en voorzieningen. In deze rekening zijn echter geen prognoses opgenomen. Het jaarplan van OGA en de gemeentebegroting bieden wel enig inzicht in de toekomstige ontwikkeling van de Algemene reserve..

De belangrijkste tekortkomingen in de cyclische informatievoorziening doen zich voor bij de RAGs. Het grootste probleem van de RAGs is de tijdigheid. Veel RAGs liggen pas een aantal maanden na de actualisatie bij de commissie SOW. Hoewel conclusies in het RAG helder zijn weergegeven, is in het RAG geen helder onderscheid gemaakt tussen het gedeelte dat een raadslid 'zou moeten lezen' en het gedeelte dat als naslagwerk kan fungeren. De RAGs zijn niet altijd volledig geweest. In een aantal RAGs ontbreken de gegevens van de stadsdelen Zuidoost en Noord. In de huidige opzet van de RAGs ontbreekt een overzicht van de mogelijkheden om tussentijds winsten te nemen.

De onderdelen van de cyclische informatievoorziening, te weten RAGs, jaarrekening en begroting, kennen nog onvoldoende samenhang. Door de wisselende opleveringsperioden van de RAGs geven de jaarrekening en begroting wel informatie over de stand van het Vereveningsfonds maar ontbreekt uitgebreide informatie over de prognoses. Bovendien is de cijfermatige aansluiting tussen de documenten niet helder. Bij individuele raadsbesluiten missen raadsleden inzicht in de samenhang tussen de opeenvolgende besluiten onderling en met de stand en prognoses van het Vereveningsfonds. Het College brengt in maart 2006 een nieuw document uit om de gemeenteraad op samenhangende wijze te informeren over de ruimtelijke fondsen van de gemeente, waaronder het Vereveningsfonds.

Raadsleden maken geen gebruik van het jaarplan en het jaarverslag van het OGA. Zij vinden het RAG een nuttig instrument. Echter, als het RAG niet verschijnt, merken zij dat ook niet op. De commissie SOW heeft sinds 2002 naar het oordeel van de rekenkamer voldoende signalen gekregen dat de stand van het Vereveningsfonds verslechterde. Die signalen waren niet altijd even helder geformuleerd maar verder wel eenduidig.

6.2 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering van de beheersing van en informatievoorziening over het Vereveningsfonds?

Op grond van de conclusies doet de rekenkamer een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar de aspecten beheersing en informatievoorziening.

Beheersing

1. Verbeter de doorlichting en opschoning van de reserves en voorzieningen, waardoor de raad actueel inzicht heeft in de omvang van de Algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen. Het budgetrecht van de raad wordt daarmee verbeterd.
2. Stuur op de drie componenten van grondexploitatie: kosten; opbrengsten en het saldo. Laat planbeheerders autonome ontwikkelingen bij actualisatie doorrekenen, ook als deze

leiden tot een kosten- of opbrengstenvoordeel. Onderzoek daarbij of verzwaring van de toetsfunctie bij het OGA zinvol is.

3. Verbeter de procedure voor tussentijdse winstneming:
 - Draag zorg voor duidelijke criteria voor het tussentijds nemen van winst.
 - Maak de tussentijdse winsten jaarlijks inzichtelijk en prognosticeer tussentijdse winsten zodat de gemeenteraad inzicht krijgt in te verwachten tussentijdse winst.
 - Pas ten aanzien van tussentijdse winstneming een bestendige gedragslijn toe.

Informatievoorziening

4. Zorg voor een sluitend systeem van cyclische informatievoorziening over het Vereveningsfonds met de documenten LenteRAG, begroting, HerfstRAG en de jaarrekening. Daarbij betekent 'sluitend' dat de documenten ieder jaar op dezelfde tijd verschijnen, volledig zijn en de cijfermatige aansluiting tussen de documenten helder is. Het in ontwikkeling zijnde document van het OGA over de ruimtelijke fondsen, *Ruimte winnen*, kan in dit systeem functioneren als middel om de financiële gevolgen van beleidsmatige keuzes meer uitgebreid toe te lichten.
5. Pas het RAG aan en maak het meer inzichtelijk:
 - Pas over de jaren heen een uniforme indeling toe.
 - Splits de rapportage in een kort gedeelte met belangrijke bestuurlijke ontwikkelingen dat de commissie SOW standaard krijgt en een naslaggedeelte dat eventueel op aanvraag beschikbaar is.
 - Neem in het RAG heldere prognoses op over het Vereveningsfonds, zoals die voor het meerjarenperspectief worden opgesteld.
6. Geef raadsleden meer inzicht in de financiële consequenties en samenhang van besluiten over aanpassing, uitbreiding of activering van plannen. Betrek daarbij de plannen die nog 'in de pijplijn zitten.' En vermeld daarbij het effect op de Algemene reserve of de bijbehorende bestemmingsreserve.

7 Bestuurlijke reactie College van B&W en nawoord

7.1 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft ingestemd met het verzoek van de raad voor het uitvoeren van een onderzoek naar het Vereveningsfonds, onder de conditie van een verkorte termijn van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor (zie bijlage 2). Dit betekent concreet dat het ambtelijk apparaat en het College gedurende negen werkdagen in de gelegenheid zijn gesteld om hun gecombineerde reactie op het concept rapport te geven. In de praktijk heeft het ambtelijk apparaat en het College gelegenheid gehad om te reageren van 9 februari tot en met 28 februari 2006 (14 werkdagen). Dit geheel is vooraf afgestemd met de verantwoordelijke ambtenaren en het bestuur, opdat de gecombineerde reactie uiterlijk einde dag 28 februari 2006 in het bezit van de rekenkamer zou zijn.

Bij het ter perse gaan van dit rapport, einde dag 28 februari 2006, had de rekenkamer wel een ambtelijke, maar nog geen bestuurlijke reactie ontvangen. Indien deze reactie alsnog voor 2 maart 2006 zal worden ontvangen, zal deze reactie samen met het nawoord van de rekenkamer separaat worden toegevoegd aan dit rapport.

7.2 Nawoord rekenkamer

Zie bestuurlijke reactie

Bijlage 1 - Verzoek van de gemeenteraad

		Gemeente Amsterdam Rekeningencommissie p/a ACAM Accountancy en Advies, Postbus 1078, 1000 BB Amsterdam
		De directeur Rekenkamer Amsterdam Dr. V.L. Eiff Frederiksplein 1 1017 XK Amsterdam
Datum	20 december 2005	
Ons kenmerk	05.134 RC	
Behandeld door	C.L. Holland	
Doorkiesnummer	5206.658	
Onderwerp	Onderzoek Vereveningsfonds	
	Geachte heer Eiff,	
	<p>In de vergadering van de Rekeningencommissie op 14 december 2005 heeft de Rekeningencommissie haar bezorgdheid uitgesproken over de negatieve stand van het Vereveningsfonds ultimo 2004. Het verslag van dit agendapunt is bijgevoegd. Naar aanleiding van de financiële positie van het Vereveningsfonds heeft de Rekeningencommissie besloten de Rekenkamer Amsterdam te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en het functioneren van het Vereveningsfonds. De Rekeningencommissie verzoekt de Rekenkamer zodanig tijdig te rapporteren, dat de uitkomst van het onderzoek kan worden meegenomen bij het opstellen van een nieuw programakkoord.</p>	
	Met vriendelijke groet,	
	De voorzitter van de Rekeningencommissie,	
		
Ra	Rekenkamer Amsterdam W.L. Codrington	
Ingekomen d.d.	3 januari 2006	
Briefnummer	001	
Routing:	VE	
Actie:		
Archief:		
ACAM is bereikbaar per metro, sneltram (lijn 51) en tram (lijn 6,7 en 10) halte Weesperplein		

Rekeningencommissie 2002-2006, besluitenlijst nr. 68 van de vergadering op 14 december 2005

Aanwezig: mevrouw Codrington (voorzitter), de heer Nederveen, mevrouw Van Oudenallen, de heer Paquay, de heer De Wolf, de heer Zafer Yurdakul, de heer T.G.H. (D.) van der Zon (secretaris), de heer Holland (adjunct-secretaris).

Vereveningsfonds.

Van Oudenallen: Ik wil een boekhoudkundige vraag stellen. Wat is de indruk van de accountant hierover?

D. van der Zon: De accountant heeft in het accountantsverslag OGA (ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam) 2004 zijn bevindingen opgenomen. Dit deel van het accountantsverslag is bijgevoegd. De actuele ontwikkelingen in 2005 zijn bij de begrotingsbesprekingen aan de orde gekomen. De negatieve stand van het Vereveningsfonds is het gevolg van economische ontwikkelingen. In het bijgevoegde deel van de jaarrekening OGA wordt het Vereveningsfonds toegelicht. Uit het Vereveningsfonds zijn aan een aantal projecten gelden toegekend in relatie tot het Programma akkoord en Baak besluiten. In de jaarrekening OGA 2005 zal het Vereveningsfonds adequaat moeten worden toegelicht. Daarbij zal worden ingegaan op het geactualiseerde RAG (Resultaat Actieve Grondexploitatie), het "Herfst RAG 2005".

Van Oudenallen: Wat is het effect?

D. van der Zon: Een effect is dat nieuwe verliesgevendende grondexploitatieplannen niet zonder meer kunnen worden gestart.

Nederveen: Wethouder Stadig heeft opgemerkt dat de kantorenmarkt nooit meer zal herstellen. In de woningbouw lopen toch wel een aantal projecten zoals IJburg. Genereert een kantorencomplex zoveel meer inkomsten dan een project zoals IJburg?

D. van der Zon: De winsten bij de grondexploitatie komen voornamelijk uit de bedrijfsmatige uitgaven van grond, met name uit kantoren. Gisteren (13 december 2005) heeft het College nieuwe beheersregels met betrekking tot het Vereveningsfonds vastgesteld. Het zou voor de Rekeningencommissie interessant zijn om kennis te nemen van de nieuwe regels. Bij plannen waarbij een tekort wordt verwacht, wordt bij aanvang van dat plan een voorziening getroffen. Bij plannen met een voordelig saldo, wordt de winst genomen na realisatie. Daarnaast is de bron om plannen met een tekort te financieren, het Stadsvernieuwingsfonds, verdwenen. Het agentschap van het ministerie VROM heeft bevestigd dat de gemeente Amsterdam de afgelopen 20 jaar op ordentelijke wijze met het Stadsvernieuwingsfonds is omgegaan. Het Stadsvernieuwingsfonds is vervangen door het minder ruime ISV.

Zafer Yurdakul: Blijven de opbrengsten uit erfpacht op een laag niveau als gevolg van de bouw van sociale huurwoningen?

D. van der Zon: Dat is het gevolg van de keuze die de Raad maakt bij de vaststelling van een grondexploitatieplan. De plannen zijn verdeeld in een aantal fases. In de fases 1,2 en 3 worden de effecten van plannen door DRO (Dienst Ruimtelijke Ordening) doorgerekend. Aan het eind van fase 3 worden de plannen voorgelegd aan de Raad. Aan het einde van fase 3 is ook de grondexploitatiebegroting gereed. In de fases 4 en 5 gaat het plan over naar OGA en wordt gedurende de uitvoering getoetst met behulp van het RAG, waarbij wordt gerekend met eindwaardes. De Raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor het percentage sociale woningbouw. Bij de vaststelling van de grondexploitatie wordt hierover beslist.

Nederveen: Ik heb de indruk dat de Raad de negatieve stand van het Vereveningsfonds niet heeft

zien aankomen. Er zijn geen onregelmatigheden geconstateerd.

D. van der Zon: Er is geen sprake geweest van "grepen in de kas" ten aanzien van het Vereveningsfonds.

Nederveen: In mijn fractie wordt gevraagd naar de wenselijkheid van een onderzoek naar OGA en Vereveningsfonds door de Rekenkamer. Ik heb dit besproken met de directeur van de Rekenkamer. Vervolgens kwam de optie naar voren dit te bespreken in de Rekeningencommissie. De suggestie van de Rekenkamer was om dit onderwerp op deze wijze naar de Raad door te verwijzen.

De Wolf: Aan wat voor soort onderzoek denkt de heer Nederveen?

Nederveen: Ik vind interessant hoe is omgegaan met het Vereveningsfonds en in hoeverre het beleid inzake uitgaven en doteringen doelmatig is geweest.

De Wolf: Een doelmatigheidsonderzoek naar het Vereveningsfonds.

Paquay: Waarom heeft de Raad de problemen rond het Vereveningsfonds niet zien aankomen.

Voorzitter: In het accountantsverslag is melding gemaakt van de situatie.

De Wolf: Het gaat om de doelmatigheid van een fonds dat rechtmatig en naar inhoud goed heeft gewerkt. De mutaties in het fonds zijn afhankelijk van de economische ontwikkelingen. Misschien zijn de bewegingen in het fonds te groot of is de verwachte dempende werking van het fonds niet voldoende. Hoe moet in de huidige situatie met het Vereveningsfonds worden omgegaan? In een komend programakkoord zal dit moeten worden opgenomen.

Zafer Yurdakul: Er zou een doorkijk naar de toekomst moeten zijn. Wordt het huidige probleem groter of kleiner?

Nederveen: Ik verwacht dat de Rekenkamer met aanbevelingen komt.

Van Oudenallen: Op dit moment ligt een vertrouwelijk stuk over het Vereveningsfonds bij de commissie SOW.

Nederveen: Ik stel de Rekeningencommissie voor om te besluiten een verzoek te richten aan de Raad om een onderzoek te laten uitvoeren door de Rekenkamer of dat wij als Rekeningencommissie een verzoek doen aan de Rekenkamer.

De Wolf: Het zou verstandig zijn als de Rekenkamer meer inzicht zou verschaffen over de procedures en de wijze waarop besluiten tot stand zijn gekomen. Onderzocht kan worden of het beoogde dempende effect is bereikt en als dat niet zo is welke maatregelen zouden moeten worden genomen om dat effect wel te bereiken. De opdracht kan door de Rekeningencommissie worden gegeven.

Zafer Yurdakul: De vraag is of niet aan de Rekenkamer zou moeten worden voorgelegd of dit vanuit de Rekeningencommissie met ondersteuning van ACAM ook zou kunnen doorgronden. Wat waren de parameters voor stortingen en onttrekkingen en hoe werkt dit door naar de toekomst? Een studie van ACAM kan dezelfde inzichten opleveren.

D. van der Zon: In de periode 1985 – 1990 is het toenmalige Grondbedrijf (voorganger van OGA) gesaneerd. Met betrekking tot de grondexploitatie zijn toen spelregels afgesproken. Afgesproken is toen dat voor verwachte verliezen direct een voorziening wordt getroffen en winsten pas worden genomen na realisatie. ACAM heeft gedurende lange tijd de nadruk moeten leggen op een goede manier van omgaan met de referentiebegroting. Bij aanmerkelijke afwijkingen moeten deze in de Raad worden behandeld. Uiteindelijk is deze materie op orde gekomen. Ik zou het niet juist vinden als ACAM dit onderzoek gezamenlijk met de Rekenkamer zou uitvoeren. Dit zou de onafhankelijkheid van de Rekenkamer aantasten. Daarnaast zou ik de opvattingen van ACAM in dit proces getoetst willen krijgen.

Voorzitter: Zijn de commissieleden het ermee eens dat de Rekeningencommissie zelf om een onderzoek door de Rekenkamer zou kunnen vragen.

Paquay: Ik ben het hiermee eens. Ik heb het gevoel dat dit in elke fractie speelt. Het is dus geen enkel probleem om de Raad hierbij te betrekken.

Nederveen: Als het mandaat zo groot is kan de Rekeningencommissie ook zelf de opdracht verlenen.

D. van der Zon: Grondexploitatie is een ingewikkeld proces. Op basis van een bestuurlijk besluit wordt grond in productie genomen en in erfpacht uitgegeven. Uit dat productieproces komt een tekort of een overschot. In het algemeen is bij sociale woningbouw sprake van een tekort en bij vrije sector woningbouw en bij kantoren van een overschot. Op dat moment verkoopt het grondproductiebedrijf van OGA grond aan het erfpachtbedrijf van OGA. Het resultaat wordt gemaakt in het grondproductiebedrijf.

Paquay: Wat is de oorzaak dat binnen 2 jaar het Vereveningsfonds zo is verslechterd?

Nederveen: Dat is de vraag naar de doelmatigheid.


D. van der Zon: Een project heeft een looptijd van circa 15 jaar. ACAM heeft diverse malen voorgesteld dergelijke projecten op te knippen in projecten van maximaal 5 jaar. Dat verkleint de onzekerheid. Op een project met een hele lange looptijd zijn veel variabelen van invloed zoals de rente en de economische ontwikkeling.

Voorzitter: Ik stel voor om, voordat de Rekeningencommissie een onderzoek door de Rekenkamer aanvraagt, de volgende vergadering een voorzet te hebben. Het is ook mogelijk om direct na consultatie van de andere commissieleden een verzoek neer te leggen bij de Rekenkamer.

De leden van de Rekeningencommissie kiezen voor de laatste optie.

Nederveen: Ik stel voor om het verslag van dit punt mee te sturen met het verzoek aan de Rekenkamer.

Bijlage 2 - Reactie van de Rekenkamer Amsterdam

	
Rekenkamer Amsterdam	
Postbus 202 1000 AE Amsterdam	
Rekeningencommissie T.a.v. de voorzitter Mevrouw W.I. Codrington P/a ACAM Accountancy Postbus 1078 1000 BB AMSTERDAM	
datum	10 januari 2006
ons kenmerk	RA/06/002
uw kenmerk	-
behandeld door	VE
onderwerp	Reactie op uw brief d.d. 20 december 2005 inzake verzoekonderzoek Vereveningsfonds
kopie aan	Leden van de gemeenteraad
<p>Geachte voorzitter van de rekeningencommissie, mevrouw Codrington,</p> <p>Naar aanleiding van uw brief van 20 december j.l. (kenmerk:05.134 RC), waarin u de Rekenkamer Amsterdam verzoekt een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en het functioneren van het Vereveningsfonds, wil ik u als volgt informeren.</p> <p>Allereerst beschouwen wij uw verzoek als een advies conform artikel 3, lid 3e van de Verordening op de Rekenkamer Amsterdam.</p> <p>Na een korte verkenning van de mogelijkheden en omstandigheden om een dergelijk onderzoek uit te voeren, heeft de Rekenkamer Amsterdam besloten om aan uw verzoek gehoor te geven. Voorts streven wij ernaar om over de uitkomsten zodanig tijdig te rapporteren, zodat deze kunnen worden meegenomen bij het opstellen van een nieuw programmakkoord. Wij hebben daarbij publicatie in de laatste week van februari 2006 (i.c. 27 februari) voor ogen.</p> <p>Gelet op de relatief korte doorlooptijd van dit onderzoek en het complexe karakter van het Vereveningsfonds, zal dit onderzoek – in vergelijking met onze reguliere onderzoeken – meer verkennend dan toetsend van aard zijn. Indachtig uw verzoek streven wij ernaar om gelijk onze reguliere onderzoeken te komen tot aanbevelingen voor verbetering.</p>	
telefoon 020 552 2897 fax 020 552 2943 email info@rekenkamer.amsterdam.nl	



Wij willen in het onderzoek de volgende vragen beantwoorden:

- Hoe heeft het Vereveningsfonds zich gedurende de huidige Collegeperiode ontwikkeld en wat waren daarvan de oorzaken?
- Hoe heeft het beheer en de beheersing van het fonds zich in de huidige Collegeperiode ontwikkeld?
- Op welke wijze is de raad in de huidige Collegeperiode geïnformeerd over de stand en de ontwikkelingen in en rond het Vereveningsfonds?
- Kunnen op grond van beantwoording van voorgaande vragen aanbevelingen voor verbetering worden gedaan?

Om het onderzoek op een goede wijze te kunnen uitvoeren en tijdig te kunnen rapporteren moet onzes inziens aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- De medewerking van de betrokkenen in het ambtelijk apparaat en de (tijdige) beschikbaarheid van gegevens en informatie over het Vereveningsfonds.
- Een – in relatie tot de reguliere onderzoeken – verkorte procedure voor wederhoor. Wij denken daarbij aan het combineren van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor met een totale reactietermijn van circa 1,5 week (9 werkdagen).
- Het later opstarten en opleveren van één van onze in 2006 geprogrammeerde en uit te voeren onderzoeken.

Wij gaan ervan uit uw verzoek hiermee op passende wijze te hebben beantwoord en zien ernaar uit de onderzoeksresultaten aan uw raad te publiceren.

Met vriendelijke groet,

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Bijlage 3 - Externe ontwikkelingen

Autonome ontwikkelingen kunnen effect hebben op grondexploitatie in het Vereveningsfonds. De gemeente kan deze ontwikkelingen niet of slechts gedeeltelijk beïnvloeden. Wel dient de gemeente op deze ontwikkelingen te reageren. In deze bijlage bespreken we kort de belangrijkste autonome ontwikkelingen van de afgelopen jaren. We gaan in op de volgende ontwikkelingen:

- het verloop van prijsvorming en aantal transacties op vastgoedmarkten;
- de ontwikkelingen in de bouwkosten van vastgoed;
- complexe externe regelgeving;
- vermindering ISV-gelden.

1. Prijsvorming en aantal transacties op vastgoedmarkten

In algemene zin kan worden gesteld dat in de collegeperiode 2002-2006 de vastgoedmarkten een mindere tijd doormaakten dan in de perioden daarvoor. De markt groeit minder en het tempo van verkoop loopt daardoor terug. Aan de hand van cijfers zal dit voor de deelmarkten woningen en kantoren worden toegelicht.

Woningmarkt

In de raadsperioden voorafgaand aan de raadsperiode 2002-2006 was er steeds een aanzienlijke nominale stijging van de mediane woningprijs in Amsterdam. Zie tabel B3.1.

Tabel B3.1 - Nominale stijging woningprijzen in NVM-regio Amsterdam (bron: NVM)

Periode	Stijging mediane woningprijs
1986-1990	32%
1990-1994	30%
1994-1998	49%
1998-2002	56%

De raadsperiode 2002-2006 liet aanvankelijk een daling van de woningprijzen zien voor Amsterdam. De daarna weer aangetrokken markt rechtvaardigt echter niet de verwachting dat de prijs over de gehele raadsperiode meer dan marginaal gaat stijgen. Pas in het vierde kwartaal van 2005 bereikten de prijzen het niveau van 2002. De prijsontwikkeling bleef hierdoor achter bij die van Nederland als geheel. Dit kan samenhangen met het reeds bestaande hoge prijsniveau in Amsterdam. Voor hetzelfde type woning wordt in Amsterdam meer betaald. De prijs per m² is in Amsterdam circa 35% hoger dan gemiddeld.

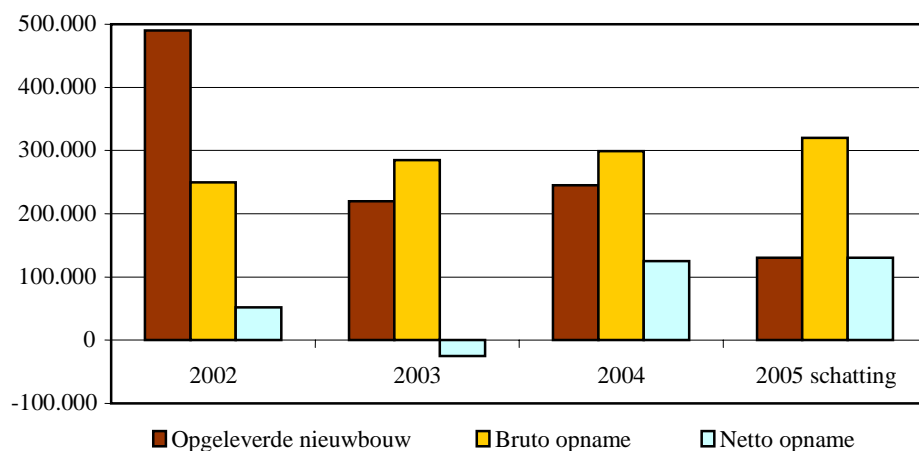
Het aantal woningtransacties in deze periode is wel gestegen. Deze stijging was in Amsterdam relatief groter dan in Nederland als geheel. Dit hangt samen met de unieke samenstelling van de Amsterdamse woningvoorraad met verhoudingsgewijs weinig koopwoningen. Het aantal koopwoningen groeit door nieuwbouw en in mindere mate door omzettingen van huur naar koop.

Kantorenmarkt

De kantorenmarkt is in de afgelopen 25 jaar veranderd van een markt gedomineerd door eigenaar-gebruikers in een beleggersmarkt waarin gebruikers hun panden huren van beleggers.

De beleggers hebben als benchmark voor vastgoedbeleggingen de ROZ/IPD-index ontwikkeld.²⁸ Deze index gaat over geheel Nederland. Noord-Holland, waarbinnen de regio Amsterdam verreweg het belangrijkste is, maakt ongeveer een derde uit van de waarde van kantoren in deze index. Uit de index blijkt dat het rendement (gemiddeld 10,4 % over de afgelopen 10 jaar) de afgelopen jaren sterk is gedaald (met als dieptepunt 4,9% in 2003). Dit komt met name doordat de waardegroei van de kantoren negatief was in 2003 en 2004. Huurcontracten zorgde wel voor inkomsten maar de huren stegen niet. De negatieve ontwikkeling van de waarde van kantoren zorgt voor een drukkend effect op de grondwaarde. De gemeente Amsterdam heeft als reactie op de negatieve ontwikkelingen in de kantorenmarkt bewust haar grondprijzen niet verlaagd en heeft daarmee ook bewust het ontwikkelen van nog meer kantoren geremd.

Ondanks het grondprijzenbeleid van de gemeente is in Amsterdam in de afgelopen periode de leegstand op de kantorenmarkt sterk opgelopen. Grafiek B3.1 geeft een overzicht.



Grafiek B3.1 – Nieuwbouw en opname kantoren bron: Kantorenmonitor

In 2002 werd nog bijna 500.000 m² nieuwbouw kantoren opgeleverd, terwijl de bruto opname²⁹ ongeveer 250.000 m² bedroeg en de netto opname³⁰ ongeveer 50.000 m². In de jaren daarna lag de bruto opname iets hoger dan de opgeleverde nieuwbouw maar de verschillen tussen oplevering en opname zijn te klein om het ontstane overschot weg te werken. Hoewel 2005 een verbetering laat zien, is het opnameniveau van de markt laag en is er bij verhuizingen vaak sprake dat men kiest voor minder m² in de nieuwbouw omdat er kritisch naar de ruimtebehoefte wordt gekeken³¹. De prijsontwikkeling stabiliseert. Het algehele beeld is dat het leeuwendeel van de nieuwe kantooruimte moet voorzien in vervangingsvraag.

De RAG's van de afgelopen jaren gaven een markttechnisch onrealistisch totaalbeeld van op te leveren gronden voor kantoren. Alhoewel voor individuele plannen de berekeningen wel

verdedigbaar zijn, is het totaalbeeld te ambitieus. Het bijstellen van deze becijferingen tot op het niveau van individuele grondexploitaties is nog niet afgerond. OGA schat in dat het totale kantorenprogramma in het RAG niet kan worden gerealiseerd.³² Als deze inschatting juist is, leidt dit mogelijk tot extra tegenvallers in de vorm van ofwel langere doorloop van plannen of het binnenhalen van lagere grondopbrengsten.

2 Ontwikkelingen bouwkosten vastgoed

Grondprijzen worden residueel bepaald. Residuele grondprijzen bestaan namelijk uit de marktopbrengsten van het vastgoed min de kosten om op de uitgegeven gronden deze bouwwerken te realiseren (inclusief de daarbij behorende winst en risicomarges voor de ontwikkelaar).

De grondprijzenbrief van de gemeente doet in de regel jaarlijks verslag van relevante kostenontwikkelingen, zoals bouwkostenstijgingen. Kostenstijgingen worden ondermeer veroorzaakt door de steeds strengere eisen die gedurende de afgelopen jaren in het bouwbesluit zijn gesteld aan bouwwerken. Ook extra eisen voor energieprestaties zorgen voor hogere bouwkosten en voor een lagere te realiseren grondprijs, in het geval dat de markt de extra eisen onvoldoende waardeert met hogere waarde van het gebouw.

Door de stagnatie op vastgoedmarkten is er ruimte gekomen op de bouwmarkten. Vertraging van bouwwerken door gebrek aan personeel kwam eind jaren negentig nog geregeld voor. Bedrijven konden zich permitteren om vanwege de schaarste aan gespecialiseerd personeel afspraken minder goed na te komen. Het personeelsgebrek is minder geworden en het weer is weer zoals vanouds de belangrijkste verklaring voor uitval van werk.³³

3 Complexe externe regelgeving

Nederland heeft er voor gekozen om het systeem van de Nederlandse milieuwetgeving leidend te laten zijn bij de invoering van Europese regelgeving.³⁴ Bij de regelgeving over luchtkwaliteit betekent dit dat op bestemmingsplanniveau wordt gekeken hoe een plan zich verhoudt tot normen uit het Europese milieubeleid. Opposanten van beleid weten dit en krijgen gehoor, zelfs wanneer inhoudelijk vragen bestaan bij de normstelling (zeezout telt bijvoorbeeld mee als fijnstof; terwijl aan zee wonen niet als ongezond wordt beschouwd). Voor de Amsterdamse situatie betekent dit vertraging of uitstel van de plannen, met name op plekken die gesitueerd zijn in de nabijheid van wegen of bij plannen die effect kunnen hebben op verkeersstromen op drukke wegen.

Ook op andere terreinen blijkt dat het stelsel van regelgeving steeds complexer wordt. Vaak blijkt pas uit jurisprudentie wat precies de juiste handelswijze is en dient soms zelfs een andere weg gevolgd te worden dan de wetgever in een toelichting bij een voorstel aangeeft. Een voorbeeld is hiervan de Milieu-effectrapportage.

Ook voor de toekomst wordt verwacht dat procedures door regels van de rijksoverheid juridisch complex blijven. Veranderde wetgeving kan leiden tot procedurele vertragingen. Het is de vraag op welke wijze de ramingen in het RAG hiermee rekening houden. Als het RAG

alleen een optelling is van de planningen van exploitaties uit alle plannen, dan is de raming te optimistisch.

4 Vermindering ISV-gelden

Subsidies van de Rijksoverheid voor stadsvernieuwing werden in het zogenaamde Stadsvernieuwingsfonds gestort. Dit fonds is in zekere zin vergelijkbaar met het Vereveningsfonds maar is alleen bedoeld voor stadsvernieuwing. De belangrijkste middelen voor het fonds, de ISV-gelden, zijn voor de periode 2005 – 2010 sterk afgenomen. Bovendien liepen de tekorten op de grondexploitaties in het SVF op. Door deze twee ontwikkelingen was binnen het fonds onvoldoende dekking aanwezig voor de voorziene tekorten. De grondexploitaties uit het SVF zijn daarom overgeheveld naar het Vereveningsfonds³⁵.

Bijlage 4 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereidingsfase en de onderzoeksfase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

Gemeente Amsterdam

Mw. P.M. Buursma-Haitsma	Gemeenteraadslid VVD
Dhr. E.G.J. Daalhuisen	Adviseur vastgoed & financiën, OGA
Dhr. R. Giebels	Senior bestuursadviseur, Bestuursdienst
Dhr. J. Goring	Gemeenteraadslid VVD
Dhr. H. Hogchem	Beleidsmedewerker applicatiebeheer, OGA
Dhr. D.A van Hooff	Controleleider, ACAM
Dhr. J.P.J. Kroezen	Adjunct-directeur financiën, OGA
Dhr. F. Maljers	Medewerker afdeling Kaders en Fondsen, OGA
Dhr. G. van der Meer	Senior bestuursadviseur, Bestuursdienst
Dhr. M. van der Meer	Gemeenteraadslid Groen Links
Dhr. B. Olij	Gemeenteraadslid PvdA
Dhr. D. Stadig	Wethouder
Dhr. M. Streekstra	Controller, OGA
Dhr. H. Streuer	Senior bestuursadviseur, Bestuursdienst
Dhr. P.G.M. van der Zon	Groepsmanager, ACAM

Extern

Dhr. H. Satter	Medewerker Financiële organisatie Binnenlands Bestuur, Ministerie BZK
----------------	---

Klankbord

Dhr. W.K. Korthals Altes	Hoogleraar Geo-informatie en Grondbeleid aan de Technische Universiteit van Delft en directeur van Bureau OTB
Dhr. B. Minks	Directeur Ernst & Young Accountants

Eindnoten

- ¹ Rekeningencommissie 2002-2006, besluitenlijst nr. 68 van de vergadering op 14 december 2005.
- ² De historische informatie in deze paragraaf is afkomstig uit het document *De grond van de zaak* d.d. 23 december 1993 van het toenmalige hoofd Toetsing en Verevening van het Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam (nu OGA).
- ³ Het betreft hier het saldo van de netto contant gemaakte kosten en opbrengsten.
- ⁴ Circulaire nadere informatie besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), pagina 24, Ministerie van BZK, mei 2003.
- ⁵ In de raadsvoordracht van 14 oktober 2004 wordt alleen €27,2 miljoen euro voor het projectbudget van het Masterplan Zuidas toegelicht. Over de ophoging van dit budget naar €47,6 miljoen heeft geen expliciete besluitvorming plaatsgevonden.
- ⁶ Begroting 2003, § 3.1.1, pagina 378
- ⁷ LenteRAG 2003, bijlage 7
- ⁸ De bestemmingsreserves bodemsanering is in 2004 geherrubriceerd als voorziening bodemsanering
- ⁹ Jaarrekening 2002
- ¹⁰ In bijlage 4 hebben we de prognoses van het Vereveningsfonds op hoofdlijnen beoordeeld.
- ¹¹ Regeling beheer Vereveningsfonds, toelichting op artikel 6 waarbij wordt verwezen naar het Handboek Financieel Beheer, College van Burgemeester en Wethouders, 13 december 2005
- ¹² Raadsvoordracht, Jaarverslag en Jaarrekening 2004, nr 322, College Burgemeester en Wethouders, 4 mei 2005
- ¹³ Regeling beheer Vereveningsfonds, artikel 7, College Burgemeester en Wethouders, 13 december 2005
- ¹⁴ Uitvoeringsregels Reserves en Voorzieningen, College Burgemeester
- ¹⁵ Het Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden per ultimo 2003, De Cijfers op een Rij" 2004/04, pagina 4, 23 augustus 2004
- ¹⁶ Financieel beheer infrastructurele projecten. Rekenkamer Amsterdam, november 2005, pagina 55 en 59
- ¹⁷ Bedragen zijn gebaseerd op het raadsbesluit van 26 oktober 2005 exclusief oprenting.
- ¹⁸ Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau, Onderzoeksinstituut OTB, 14 juli 2004
- ¹⁹ Regeling Beheer Vereveningsfonds, pagina 12, College van Burgemeester en Wethouders, 13 december 2005
- ²⁰ Circulaire nadere informatie besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 22 mei 2003
- ²¹ Gemeenteblad afd. 1 nr. 455, 30 september 2003
- ²² LenteRAG 2005 deel I, p. 11.
- ²³ Zie ook Rekenkamer Amsterdam, *Financieel beheer infrastructurele projecten*, 2005, Amsterdam, p. 113.
- ²⁴ LenteRAG 2003, p. 6
- ²⁵ Jaarrekening 2003, p. 265
- ²⁶ Flap bij LenteRAG 2005, p. 2

²⁷ LenteRAG 2005, p. 26

²⁸ zie: http://www.ipdindex.co.uk/downloads/indices/Historical/dutch_index_2005_historical.pdf

²⁹ De bruto opname is de som van alle huurtransacties in een jaar, waarbij ook bestaande huurders die verhuizen en een leeg kantoor achterlaten zijn meegerekend

³⁰ De netto opname is de som van die huurtransacties in een jaar waarbij huurders meer vierkante meters in gebruik nemen na een verhuizing of zich nieuw in Amsterdam vestigen.

³¹ DTZ Zadelhoff, *Amsterdam in perspectief, de regionale markt voor commercieel vastgoed*, januari 2006

³² OGA, *Ruimte winnen, de ontwikkeling van de ruimtelijke fondsen in de periode 2006 – 2010*, januari 2006

³³ EIB, *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid in 2005*, 2005.

³⁴ Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit, april 1998.

³⁵ B&W-besluit 29 november 2005.

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

