

ONDERZOEKSRAPPORT

Proceskosten grondexploitatie

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen weer. Tevens zijn daarin de aanbevelingen opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de onderzoeksbevindingen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Richting en afbakening	6
1.3	Onderzoeksaanpak	7
1.4	Leeswijzer	7
2	Ontwikkeling beleid voor reductie en beheersing proceskosten	9
2.1	Inleiding	9
2.2	2005 – 2008: Sombere vooruitzichten voor het Vereveningsfonds	11
2.3	2009: De effecten van de kredietcrisis worden voelbaar	13
2.4	2010: Tegenvallende grondopbrengsten en ingrijpende maatregelen	14
2.5	2011: Aan de slag met de aanbevelingen van Wijntjes	20
2.6	2012: Gebruik Faktonmodel en nieuwe verantwoordingcyclus	28
2.7	2013: Kavelsturing, opheffing projectbureaus en instelling Team GO	31
2.8	Samenvattend overzicht besluiten proceskosten te reduceren	37
2.9	Conclusies	40
3	Financiële ontwikkelingen van proceskosten	41
3.1	Omvang van de proceskosten 2010 – 2012	41
3.2	De financiële dekking van de proceskosten projectbureaus	44
3.3	Oorsprong proceskosten	46
3.5	Beschouwende slotparagraaf	55
4	Beheersen proceskosten tot en met 2012	57
4.1	Bestuurlijke beheersing	57
4.2	Ambtelijke beheersing	63
4.3	Conclusie	83
5	Beheersen proceskosten vanaf 2013	91
5.1	Bestuurlijke beheersing	91
5.2	Ambtelijke beheersing	95
5.3	Conclusie	108
	Bijlage 1 - Illustratieve casus: consequenties bezuinigingen 2010-2013 voor drie projectbureaus	117
	Bijlage 2 - Verklarende woordenlijst en afkortingen	121
	Bijlage 3 - Geraadpleegde literatuur	123

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door het geld dat werd verdiend aan grondexploitaties was de gemeente Amsterdam lange tijd in staat om haar ruimtelijke plannen ten uitvoer te brengen. Sinds 2005 vallen de grondopbrengsten echter tegen, als een gevolg van een overmaat aan plannen en het inzakken van de markt door de economische crisis. Er werden diverse beheersmaatregelen getroffen, zoals planaudits, schrappen van de kantorenvorraad en de zogenaamde ‘stofkamoperatie’.¹ Na rapporten van Deloitte, ACAM en de commissie Wijntjes werd eind 2010 een maatregelenpakket vastgesteld dat de positie van het Vereveningsfonds met € 894 miljoen moest verbeteren. Ook waren er maatregelen nodig om kosten en risico’s binnen grondexploitaties beter te beheersen. Inmiddels is er hiertoe een reeks maatregelen genomen.

Gezien de actualiteit van het onderwerp en de suggesties van enkele raadsleden heeft de Rekenkamer Amsterdam doen besluiten in haar onderzoeksprogramma 2013 een verkenning naar grondexploitaties op te nemen. Grondexploitatie is een breed onderwerp. In de verkenning hebben wij ons daarom beperkt tot twee aspecten: de verantwoording van de plan- en ontwikkelingskosten en (in het licht van de crisis bezien) het beleid voor grondwaardebepaling.

In maart 2013 zijn we gestart met de verkenning. Mei 2013 hebben we de verkenning afgerond en hebben we besloten een nader diepgaander onderzoek te doen naar de proceskosten voor grondexploitaties.

We hebben besloten dit onderwerp nader te onderzoeken omdat er momenteel opnieuw ingrijpende maatregelen genomen zijn om de kosten voor grondexploitaties verder terug te dringen en het terugdringen van proceskosten hier een belangrijk onderdeel van is. Met het onderzoek willen we inzichtelijk maken hoe de proceskosten zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en hoe proceskosten worden beheerst. Gezien de actuele beleidswijzigingen voor de grondproductie en gebiedsontwikkeling (kasstroomsturing op kavelniveau, opheffing projectbureaus en instelling team Gebiedsontwikkeling) en de bijbehorende (verdere) bezuinigingen op de proceskosten kan dit onderzoek tevens als een nulmeting worden beschouwd voor de aangekondigde reorganisatie en voor een mogelijk toekomstig rekenkameronderzoek.

¹ Deze stofkamoperatie werd in 2009 uitgevoerd. Doel was € 200 miljoen aan ruimte in het Vereveningsfonds te vinden.

1.2 Richting en afbakening

1.2.1 Richting

Ons primaire uitgangspunt in dit onderzoek is de feitelijke ontwikkeling van de proceskosten en wijze waarop de proceskosten worden beheerst.

Om de ontwikkeling van proceskosten in perspectief te kunnen plaatsten, hebben we tevens gekeken naar de belangrijkste beleidsontwikkelingen rondom proceskosten in de periode 2008 tot en met 2013.

1.2.2 Afbakening

Aanvankelijk wilden we de onderzoeksperiode laten lopen van 2009 tot en met 2013 omdat er ook in 2010 belangrijke beleidsmaatregelen zijn genomen om de proceskosten terug te dringen. Door ook de proceskosten voor 2009 in kaart te brengen zouden we meer context kunnen geven aan de ontwikkeling van de proceskosten. Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) heeft echter in 2010 de financiële administraties samengevoegd en is ook overgestapt op een ander systeem voor de grondexploitaties (van GEPS naar PLANEX). Omdat het niet eenvoudig mogelijk was om gegevens uit het vorige financieel systeem op dezelfde wijze te sorteren als de gegevens in het nieuwe systeem, hebben we besloten om de onderzoeksperiode te beperken tot de periode van 2010 tot en met (de eerste acht maanden van) 2013. Daarnaast hebben we besloten het onderzoek alleen te richten op de gemeentelijke diensten van de centrale stad en niet op de stadsdelen.

Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te geven in:

- de omvang van de geraamde en gerealiseerde proceskosten voor grondexploitaties voor de jaren 2010, 2011 en 2012 en de geraamde kosten voor 2013;
- de omvang van de proceskosten voor de genoemde jaren in relatie tot de totale investeringen;
- de activiteiten waarvoor de kosten zijn gemaakt, door wie de proceskosten zijn gemaakt, hoe ze worden begroot, verantwoord en beheerst;
- de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de proceskosten te beheersen en de resultaten daarvan.

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te bieden in de ontwikkeling en beheersing van proceskosten in de afgelopen jaren, om hieruit lessen te kunnen trekken voor het bewaken van de proceskosten in de toekomst. Mogelijk kan het onderzoek dienen als nulmeting voor de aangekondigde reorganisatie.

Centrale vraag

Hoe hebben de proceskosten voor grondontwikkeling zich ontwikkeld en worden ze adequaat beheerst?

Onder proceskosten van de grondontwikkeling wordt in dit onderzoek verstaan:

- de kosten voor visie- en planvorming (Plaberum fase 1 tot en met 3);
- de kosten voor de voorbereiding en begeleiding van planrealisatie (Plaberum fase 4);
- de kosten voor voorbereiding van en het toezicht op de uitvoering van civiel-technische werken binnen een grondexploitatie (de zogeheten V&T-kosten).

De centrale vraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste bestuurlijke besluiten geweest om de proceskosten terug te dringen en beter te beheersen?
2. Hoe hebben de proceskosten zich ontwikkeld?
3. In hoeverre worden de proceskosten adequaat beheerst?

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag hebben wij eerste het proces van grondontwikkeling bestudeerd. Dit hebben we gedaan aan de hand van het Plaberum, AO-beschrijvingen, beleidsdocumenten en interne notities. Tevens hebben we gesprekken gehouden met medewerkers die in diverse fasen van het Plaberum betrokken zijn.

Om vast te stellen hoe de proceskosten zich hebben ontwikkeld hebben we diverse financiële analyses gemaakt van de proceskosten per projectbureau op basis van bestanden die we ontvangen hebben uit de financiële administratie van OGA. Deze analyses hebben we voorgelegd aan de projectcontrollers.

Om inzicht te krijgen in hoe de proceskosten worden geraamd en hoe ze worden beheerst hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van OGA en met de projectcontrollers. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van interne notities en documenten. Van de projectbureaus Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever hebben we bij wijze van casus aanvullende documenten bestudeerd, waaronder de Financiële Perspectieven en werkplannen 2009 tot en met 2012. Een complete lijst met bestudeerde documenten vindt u in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de beleidsontwikkelingen ten aanzien van proceskosten. Hoofdstuk 3 beschrijft de ontwikkeling van de geraamde en gerealiseerde proceskosten in de jaren 2010 t/m 2012. Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop de proceskosten tot en met 2012 werden beheerst. In hoofdstuk 5 beschrijven we hoe de proceskosten sinds 2013 worden beheerst.

2 Ontwikkeling beleid voor reductie en beheersing proceskosten

2.1 Inleiding

2.1.1 De systematiek van het vereveningsfonds

Voor ruimtelijke plannen worden kosten gemaakt. Een deel van deze kosten zijn personeelskosten, ofwel proceskosten. De aandacht voor het terugdringen en beheersen van proceskosten is nauw verweven met de aandacht voor het beheersen van de tekorten in het Vereveningsfonds. Om de aandacht voor de proceskosten van grondexploitaties te kunnen plaatsen schetsen we eerst de werking van het Vereveningsfonds en de belangrijkste samenhangende begrippen.²

Het Vereveningsfonds: een gesloten financieel systeem

Met gebiedsontwikkeling zijn grote investeringen gemoeid. Deze investeringen worden vaak pas na vele jaren terugverdiend. Daarbij fluctueren de saldi van kosten en opbrengsten sterk per jaar. Bovendien wil de gemeente Amsterdam naast winstgevende projecten ook projecten realiseren die een groot maatschappelijk nut hebben maar geen winst opleveren en waarvoor geld bijgelegd moet worden (zoals voor sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed). Daarom heeft de gemeente Amsterdam sinds eind jaren '70 een Vereveningsfonds.

Wanneer een plan helemaal is afgerond, wordt het eindsaldo (positief of negatief) ingeboekt in het Vereveningsfonds. Het Vereveningsfonds vormt daarmee het totaal van alle in het verleden afgesloten plannen. Met het saldo van het fonds worden de kosten voor de uitvoering van ruimtelijke plannen gedekt. Dit zijn zowel de personeelskosten (proceskosten) voor planontwikkeling (zoals het maken van een Stedenbouwkundig Plan) en planrealisatie (zoals het selecteren van marktpartijen, het voorbereiden en begeleiden van het bouwrijp maken van de grond) als de directe investeringen in de grond (zoals het aankopen van de grond). In principe is het Vereveningsfonds een gesloten financieel systeem voor alle ruimtelijke plannen. Dat betekent enerzijds dat de winst gereserveerd blijft voor de ruimtelijke sector, en anderzijds dat er geen geld vanuit de algemene middelen naar ruimtelijke plannen gaat.

Voorzieningen, bestemmingsreserves en de Algemene reserve

Het Vereveningsfonds is opgebouwd uit drie onderdelen: voorzieningen, bestemmingsreserves en de Algemene reserve.

Bij de vaststelling van een plan met een tekort moet een *voorziening* worden getroffen ter grootte van het verwachte tekort. Zou men dit niet doen, dan zou bij afsluiting van de grondexploitatie een ongedekt tekort bestaan. Binnen het Vereveningsfonds is de

² De rekenkamer heeft in 2006 onderzoek gedaan naar het Vereveningsfonds. Parallel aan het onderzoek naar proceskosten heeft de rekenkamer het proces van grondontwikkeling in Amsterdam inzichtelijk gemaakt voor de geïnteresseerde leek. Het rapport en het overzichtdocument zijn beide te vinden op onze website.

Algemene Voorziening Tekorten Grondexploitaties (AVTG) de belangrijkste voorziening. Voor grote plannen zijn er daarnaast soms *specifieke voorzieningen* (zoals voor IJburg of Overhoeks). Verder is er een *generieke risicovoorziening*. Deze is getroffen om de verwachte afwijkingen van de grondexploitaties als gevolg van dalende VON-prijzen en dalende afzet van vastgoed in de komende tien jaar te compenseren. Tenslotte bestaat er nog een *projectspecifieke risicovoorziening*. Voor elk project wordt op projectniveau een risicoanalyse opgesteld met de projectspecifieke risico's en de beheersmaatregelen die daaraan gekoppeld kunnen worden. Ook voor deze risico's wordt een voorziening getroffen.

Naast voorzieningen kent het Vereveningsfonds ook *bestemmingsreserves*. Een bestemmingsreserve is een reservering voor een specifieke bestemming en is vrij besteedbaar en wijzigbaar, in tegenstelling tot een voorziening.

De *Algemene Reserve* wordt gezien als de belangrijkste reserve van het Vereveningsfonds. De Algemene Reserve is het geheel aan middelen binnen het Vereveningsfonds die niet nodig zijn voor het vormen en op niveau houden van reserves en voorzieningen.

De Algemene Reserve wordt gevoed uit de resultaten van afgesloten positieve plannen. Plannen met een positief resultaat worden tijdens de looptijd nog niet meegenomen in de berekening van de stand van het fonds. Pas als een plan positief wordt afgesloten, mag het overschot worden toegevoegd aan de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds. Negatieve grondexploitaties moeten dus direct worden voorzien in het fonds, terwijl met het positieve resultaat van een grondexploitatie pas rekening mag worden gehouden als het ook daadwerkelijk gerealiseerd is (bij de afsluiting van de grondexploitatie).

De Algemene Reserve dient met name als buffer voor tegenvallers in lopende plannen en als dekking voor nieuwe verliesgevendende plannen. De Algemene Reserve wordt ook wel de 'vrije ruimte' van het Vereveningsfonds genoemd.

Grondexploitaties

Een grondexploitatie is een kostenoverzicht waarin alle reeds gerealiseerde kosten en opbrengsten van een ruimtelijk plan en een raming van de nog te verwachten kosten (voor de aankoop en het bouwrijp maken van de grond) en opbrengsten (voor de uitgifte van de grond e.d.) zijn opgenomen.

2.1.2 De aandacht voor proceskosten

De grote aandacht voor het terugdringen van de proceskosten van grondexploitaties heeft zijn oorsprong in de kredietcrisis. Vanaf dat moment werd duidelijk dat het Vereveningsfonds voor enorme tekorten zou komen te staan wanneer niet drastisch werd ingegrepen. Er is sindsdien een reeks aan maatregelen getroffen. Sinds 2008 worden er geen nieuwe negatieve plannen meer toelaten in het Vereveningsfonds, is een groot deel van de bestaande plannen geschrapt en zijn andere vormen van financiële sturing geïntroduceerd. Het beter beheersen en terugdringen van proces-

kosten heeft in al deze maatregelen een rol gespeeld: zowel als *beoogd automatisch effect* van het schrappen van plannen als *doel* op zich.

In de rest van dit hoofdstuk beschrijven we ontwikkeling van de het beleid om de proceskosten beter te beheersen. Omdat dit ingebed zit in het beleid om het Vereveningsfonds gezond te krijgen, moet het ook in deze context worden geschetst. We doen dit door vanaf de periode 2005 t/m 2013 per jaar de belangrijkste besluiten en maatregelen te beschrijven.

2.2 2005 – 2008: Sombere vooruitzichten voor het Vereveningsfonds

Jarenlang kon de gemeente met de opbrengsten uit plannen die geld opleverden – met name de bouw van kantoren – andere plannen financieren waarop geld moest worden toegelegd, met name sociale woningbouw. De positieve en negatieve plannen worden met elkaar verrekend in het Vereveningsfonds. Door een overmaat aan kantoorplannen en een stagnerende afzet droogden de inkomsten voor het Vereveningsfonds op. In 2004 werd het jaar voor het eerst afgesloten met een negatieve algemene reserve van het Vereveningsfonds. Sindsdien is de ruimte voor nieuwe verliesgevendende plannen dus zeer beperkt.

Bij de presentatie aan het college van het Lente-RAG in juli 2005 constateerde het Ontwikkelingsbedrijf dat de vooruitzichten voor het Vereveningsfonds slecht waren. Eind 2004 was de stand van de algemene reserve al € 14 miljoen negatief; bij het Lente-RAG was de verwachting dat de algemene reserve eind 2006 op € 62 miljoen negatief zou uitkomen. In de loop van 2005 verslechterde de situatie. Als er geen extra maatregelen zouden worden genomen, dan zou de algemene reserve eind 2005 teruglopen tot zo'n € 100 miljoen negatief en zou de situatie in 2006 en de jaren daarna verder verslechteren. Het was duidelijk dat maatregelen nodig waren.

In februari 2006 kwam de notitie *Ruimte te winnen* uit. Deze notitie analyseerde de oorzaken van de stand van het vereveningsfonds en inventariseerde verbetermaatregelen. Er werden vier hoofdredenen voor de problemen van het fonds genoemd:

- Allereerst de *economische recessie*. Door het stilvallen van de afzet van kantoorgronden en het dalen van residuele grondprijzen voor koopwoningen, was het opbrengstpotentieel in de grondexploitaties substantieel verslechterd. Dalende verwachte opbrengsten bij grondexploitaties met een negatief saldo maakten hogere voorzieningen in het Vereveningsfonds noodzakelijk ten laste van de algemene reserve.
- In de tweede plaats de daling van het toekomstige *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)* vanuit het Rijk. Om de voortgang te garanderen van de ruimtelijke projecten die met ISV gelden werden gefinancierd, werd besloten om deze grondexploitaties over te hevelen vanuit het Stadsvernieuwingsfonds naar het Vereveningsfonds. Ook dit ging ten koste van de algemene reserve.
- De *aanzienlijke winstnemingen in de jaren 1998 tot en met 2003* hadden de algemene reserve van het fonds al eerder aangetast. Een bedrag van bijna € 190 miljoen was overgeheveld naar de algemene middelen.

- Ten slotte was er sprake van een te groot *optimisme* bij woningbouwplannen en een *overmaat* aan kantorenplannen.

Er werd een reeks beheersmatige en politiek-bestuurlijke maatregelen geïnventariseerd, waaronder de vermindering van de voorraad kantoren, schrappen van negatieve plannen, versterking van de toetsfunctie van OGA en toevoeging van winstgevendende woningbouwplannen. De keuze voor de maatregelen werd overgelaten aan het nieuwe bestuur dat na de raadsverkiezingen van maart 2006 zou aantreden.³

Maart 2006 verscheen ook het rapport van de Rekenkamer Amsterdam over het Vereveningsfonds. Dit onderzoek had de rekenkamer op verzoek van de gemeenteraad uitgevoerd. De rekenkamer concludeerde onder meer dat er behoefte was aan: 1) sturing op kosten en opbrengsten, naast het sturen op saldo en 2) heldere en begrijpelijke rapportages met een meerjarenprognose in een vaste regelmaat.⁴

Het nieuwe college nam in haar programakkoord 2006 – 2010 als doelstelling op dat het Vereveningsfonds op orde moest worden gebracht. Op 20 februari 2007 werd het Actieplan *Ruimte Winnen* door het nieuwe college vastgesteld. Er werd geconcludeerd dat voor een belangrijk deel aan de aanbevelingen van de rekenkamer was voldaan, maar dat er nog te weinig werd gestuurd op de opbrengsten van de grondexploitatie. Dankzij de genomen en te nemen maatregelen werd verwacht dat er binnen 3 jaar weer sprake zou zijn van een gezond Vereveningsfonds.⁵ Volgens een meerjarenoverzicht (zie tabel 2.1) zou de stand van de algemene reserve in 2011 zelfs uitkomen op € 135 miljoen positief:⁶

Tabel 2.1 - Meerjarenoverzicht uit actieplan *Ruimte te winnen*

Meerjarenprognose VE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Geactualiseerd totaal	793	846	805	796	879	965	1008
Geactualiseerde voorzieningen	8121	828	764	812	818	810	829
Bestemmingsreserves clusters	8	37	39	40	41	43	44
Algemene Reserve	-27	-20	2	-56	20	112	135

³ Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, *Ruimte winnen. De stand en ontwikkeling van de ruimtelijke fondsen in de periode 2006 – 2010*, 28 februari 2006

⁴ Rekenkamer Amsterdam, *Vereveningsfonds*, 2 maart 2006

⁵ Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, *Actieplan Ruimte Winnen. Overzicht van alle acties rond het Vereveningsfonds en de effecten daarvan*. 12 februari 2007

⁶ *Actieplan Ruimte Winnen*, 12 februari 2007

2.3 2009: De effecten van de kredietcrisis worden voelbaar

Voorjaar 2009. Subreserve kredietcrisis à € 90 miljoen in jaarrekening OGA 2008

Bij het verschijnen van de jaarrekening OGA 2008 werd duidelijk dat de effecten van de financiële crisis sterker waren dan gedacht. Door tegenvallende opbrengsten in de grondexploitaties moest een aanvullende voorziening ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds van € 90 miljoen worden getroffen (subreserve Opvangen gevolgen kredietcrisis). Dit bracht de Algemene Reserve op een stand van € 56,6 miljoen negatief. Ook de meerjarenanalyse toonde dat niet zou worden voldaan aan de eis van 'zicht op een positieve stand van de Algemene Reserve van € 50 miljoen over vijf jaar' (de weerstandsnorm). Integendeel, naar verwachting zou de algemene reserve eind 2013 nog steeds zou uitkomen op € 37 miljoen negatief.⁷ Er werd daarom besloten vanaf dat moment geen nieuwe 'negatieve' plannen meer toe te laten tot het Vereveningsfonds. De directeur OGA kondigde in zijn aanbiedingsbrief bij de jaarrekening 2008 verdere beheersmaatregelen aan.

September 2009. Werkgroep 'Maatregelen dekking ruimtelijke sector'

Eén van de maatregelen was inzicht te krijgen in de kostenbesparende en opbrengstverhogende maatregelen die getroffen konden worden om het Vereveningsfonds financieel weer op orde te brengen. Hiervoor werd de werkgroep 'Maatregelen dekking ruimtelijke sector' ingesteld. Het doel van de werkgroep was maatregelen te inventariseren die ervoor zouden zorgen dat 1) de weerstandsnorm in stand kon blijven, 2) er voor de (middel)lange termijn voldoende dekking was voor verdere ruimtelijke ontwikkeling en 3) de gemeentelijke financiën structureel gezond zouden worden. De werkgroep moest voor zo'n € 750 miljoen aan potentiële maatregelen inventariseren. Na bestuurlijke afweging zou dit moeten leiden tot een bedrag van zo'n € 500 miljoen aan daadwerkelijke kostenbesparingen en opbrengstenverhoging.⁸

December 2009. Beheersmaatregel Grondexploitaties

December 2009 stelde het college de *Beheersmaatregel Grondexploitaties* vast. De 'aanmerkelijke afwijkingen' binnen de grondexploitaties waren eind 2009 zo groot, dat niet meer werd voldaan aan de normatieve en financiële kaders (de weerstandsnorm). Het college besloot dat er onmiddellijk beheersmaatregelen nodig waren. De analyse was dat er een overmaat bestond aan woningbouwplannen en kantoorplannen waarvoor proceskosten werden gemaakt en investeringen werden gepleegd, terwijl de realisatie van veel plannen onzeker was. De conclusie was dat de gemeente zich deze werkwijze niet meer kon veroorloven. Een stevige programmatische en financiële ingreep was nodig. Het college besloot alle plannen, ook waar al bestuurlijk goedkeuring voor was verleend, tegen het licht te houden. Na een uitgebreide afweging zouden de overgebleven plannen worden voorgelegd aan het nieuwe bestuur dat in het voorjaar 2010 zou worden gekozen.

⁷ Jaarrekening gemeente Amsterdam 2008

⁸ Bestuursopdracht aan OGA en Concern Financiën, 8 september 2009

In de Beheersmaatregel Grondexploitaties werd ter voorbereiding op de heroverweging besloten terughoudend te zijn met het aangaan van investeringen. Dit betekende dat vooralsnog werd afgezien van project- en investeringsbesluiten voor nieuwe grondexploitaties en alle mandateringen voor het aangaan van verplichtingen voor grondexploitaties werden beperkt tot € 1 miljoen (bij werken) en € 193.000 (bij diensten en leveringen). Bij het beoordelen van investeringsaanvragen werd het uitgangspunt 'nee, tenzij' gehanteerd.⁹ Investeringsaanvragen zouden worden getoetst op:

- onvermijdelijkheid (bijvoorbeeld harde contractuele afspraken)
- mogelijke schade voor gemeente (bijvoorbeeld het mislopen van substantiële subsidies en/of bijdragen van andere partijen)
- unieke kansen.

Ook werd aangekondigd dat een voorstel zou worden gedaan over het aangaan van verplichtingen ten laste van Integrale Projectbudgetten.¹⁰

2.4 2010: Tegenvallende grondopbrengsten en ingrijpende maatregelen

Januari 2010. Geen volledige toekenning Integrale Projectbudgetten

Het aangekondigde voorstel over de Integrale Projectbudgetten kwam snel. Op 5 januari 2010 besloot het college de door de raad vastgestelde Integrale Projectbudgetten niet volledig toe te kennen. Het proceskostenbudget werd toegekend voor een half jaar en afhankelijk gemaakt van de noodzaak van de projectactiviteiten.¹¹

Februari 2010. Bezuinigingsvoorstel van € 150 miljoen op proceskosten

Februari 2010 verscheen de nota 'Meer Ruimte Winnen' van de 'Werkgroep Maatregelen dekking ruimtelijke sector'.¹² De verslechtering van de grondexploitaties nam volgens de werkgroep in rap tempo toe. Volgens de dan meest recente ramingen zou de algemene reserve van het Vereveningsfonds in 2014 € 316 miljoen negatief bedragen. Bij een weerstandsnorm van € 50 miljoen betekende dit een tekort van € 366 miljoen.

⁹ Omdat de stadsdelen zelf bevoegd zijn tot het nemen van kredietbesluiten is met hen overlegd over verplichtingen van stadsdelen die het Vereveningsfonds raken. De stadsdelen stemden in met de Beheersmaatregel. Alle verplichtingen boven de € 1 miljoen voor grondexploitaties die gedekt worden uit het Vereveningsfonds of Stimuleringsfonds werden sindsdien voorgelegd aan de directeur OGA. *Brief wethouder van Poelgeest, Uitwerking beheersmaatregel grondexploitaties voor verplichtingen stadsdelen*, 9 februari 2010

¹⁰ *Beheersmaatregel grondexploitaties*, Collegebesluit 15 december 2009. Op 16 december 2009 stemde de raad in met de beheersmaatregel.

¹¹ Collegebesluit, *Integrale Projectbudgetten coalitie- en grootstedelijke projecten, inclusief dienst Zuidas; eerste helft 2010*, 5 januari 2010

¹² Februari 2010 verscheen ook de nota *Inzet op Herstel*. Hierin werden gemeentebreed de bezuinigingsopgaven voor de verschillende sectoren in beeld gebracht. In deze nota werd aangekondigd dat de maatregelen voor het tekort van het Vereveningsfonds te dekken (€ 307 miljoen volgens een raming van OGA in januari 2010).

De werkgroep presenteerde maatregelen langs drie lijnen:

- de heroverweging van het programma,
- stelsel- en beleidswijzigingen en
- de verlaging van de proceskosten door efficiëncymaatregelen.

Een programmatische heroverweging moest leiden tot het terugdringen van een overmaat aan planaanbod. Een dergelijke reductie had niet alleen effect op de directe uitvoeringskosten maar ook op de proceskosten. Naast dit kwantitatieve effect van de planreductie op de proceskosten was er volgens de werkgroep ook nog een kostenreductie mogelijk. Op basis van (verwachte) ontwikkeling voor de proceskosten tussen 2007 en 2013 (zie onderstaand schema) en de teruglopende grondopbrengsten dacht de werkgroep dat een reductie van 20% mogelijk moest zijn.¹³

Tabel 2.2 - (Verwachte) ontwikkeling proceskosten stadsdelen en projectbureaus 2007 tot en met 2013

Proceskosten	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Stadsdelen	5,8	13,9	14,6	11,1	7,6	4,8	2,8	60,6
IJburg	7,3	8,9	6,3	10,3	7,4	7,1	6,6	53,9
Noordwaarts	7,5	11,2	6,3	8,7	8,4	7,3	5,2	54,5
Werkgebieden	2,8	3,3	2,2	2,3	0,9	1,1	0,9	13,5
WadA	-	-	4,0	5,3	5,2	5,2	5,2	24,9
Zuidelijke IJ-oever	4,6	4,3	6,3	5,0	4,3	2,9	1,8	29,2
Zuid-Oostlob	1,7	6,4	12,4	12,4	8,8	5,7	4,8	52,3
Zuidas	17,7	20,9	19,5	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	58,1
Subtotaal PB	41,7	55,0	57,0	44,0	35,0	29,3	24,5	286,4
Totaal PB+SD	47,4	68,8	71,6	55,1	42,6	34,1	27,3	347,0

bedragen x € 1.000.000

De bezuiniging van 20% betekende volgens de werkgroep een kostenreductie van € 150 miljoen voor de periode 2010 tot en met 2019, ofwel € 15 miljoen per jaar. De nota legt overigens niet uit hoe de berekening van het bedrag van € 150 miljoen precies tot stand is gekomen.

De werkgroep constateerde dat ongeveer de helft van de proceskosten gemaakt werd door 'algemene activiteiten'. Dit betekende dat bij ongewijzigd programma de bezuiniging betrekking zou moeten hebben op de algemene activiteiten. Ook stelde de werkgroep vast dat er veel kosten voor gebiedsontwikkeling werden gemaakt die geen direct verband hielden met de grondproductie. De aanbeveling was terug-

¹³ Het overzicht is deels gebaseerd op gerealiseerde proceskosten (2007 t/m 2009) en deels op geraamde proceskosten (2010 t/m 2013). Het overzicht geeft geen totaalbeeld, omdat de proceskosten voor de Zuidas voor de periode 2010 t/m 2013 niet zijn ingevuld.

houdender te zijn met het financieren van deze 'niet productiegebonden' activiteiten. In ieder geval zouden deze kosten transparant moeten worden gemaakt bij de vaststelling van de integrale projectbudgetten.¹⁴

De uiteindelijke keuze voor het nemen van specifieke maatregelen werd overgelaten aan het nieuwe bestuur (verkiezingen maart 2010).¹⁵

Februari 2010. Subreserve kredietcrisis à € 233 miljoen in jaarrekening OGA 2009

De effecten van de kredietcrisis op de grondprijzen voor kantoren en woningbouw bleven aanleiding tot grote zorg. In november 2009 was al geconstateerd dat er de grondexploitatieplannen met € 233 miljoen waren verslechterd¹⁶. Bij de jaarrekening 2009 van het OGA werd hiervoor een reserve gevormd van € 233 miljoen (subreserve Kredietcrisis).

April 2010. Een nieuw programakkoord: proceskosten als belangrijke bezuinigingspost

April 2010 presenteerde het nieuw geïnstalleerde college zijn programakkoord. Het Vereveningsfonds had inmiddels een tekort van € 360 miljoen en er waren verschillende maatregelen voor nodig om dit tekort op te lossen. Naast de verwachte opbrengsten à € 225 miljoen door nieuwe afspraken in Bouwen aan de Stad II waren de proceskosten de belangrijkste bezuinigingspost.¹⁷ Het college kondigde aan dat er tussen 2010 en 2020 op jaarbasis € 15 miljoen bezuinigd moest worden op proceskosten, wat een positief effect van € 150 miljoen op het Vereveningsfonds zou hebben. Dit was in lijn met wat de Werkgroep Maatregelen dekking ruimtelijke sector had voorgesteld in de nota Meer Ruimte Winnen (februari 2010).

April 2010: collegebesluit Beheersmaatregel proceskosten grondexploitaties

Naar aanleiding van het besluit van het college (januari 2010) af te zien van Integrale Projectbudgetten voor de grootstedelijke en coalitieprojecten werden de bezuinigingsvoorstellen voor de projectbureaus nader uitgewerkt. De omvang van de bezuiniging verschilde per projectbureau: van een bezuiniging van 3% op het toegekende Integrale Projectbudget voor de Zuidelijke IJ-oever tot 16% op het budget voor Riekerpolder en zelfs 20% op het budget voor de Zuidas. In totaal betekende dit een bezuiniging bijna € 2,2 miljoen op de proceskosten van de projectbureaus en € 1,7 miljoen op het budget van de Dienst Zuidas.¹⁸

¹⁴ Nota *Meer Ruimte Winnen: naar een gezond Vereveningsfonds*, 16 februari 2010

¹⁵ Zowel de Ontwikkelingsalliantie als het Platform Sterke Projecten zouden nauw betrokken worden bij de verdere uitwerking en implementatie van de gekozen maatregelen en het nader onderzoeken van de mogelijkheden om proceskosten te reduceren.

¹⁶ Dit waren verslechtingen die zich in 2009 daadwerkelijk hadden voorgedaan: dalende grondopbrengsten voor commerciële bestemmingen voor € 150 miljoen, verslechterde grondopbrengsten woningbouw voor € 58 miljoen en vertragingen in de uitgifte voor € 25 miljoen. Bron: *jaarverslag OGA 2009*

¹⁷ In de overeenkomst *Bouwen aan de Stad II* is met de corporaties een afspraak gemaakt dat – gefaseerd – circa € 225 miljoen ten gunste zal komen van het Vereveningsfonds. Zonder deze afspraken zouden die middelen ten gunste zijn gekomen aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting.

¹⁸ Brief *Uitkomst Beheersmaatregel grondexploitaties Proceskosten Coalitie- en grootstedelijke projecten*, 20 april 2010

Tabel 2.3 - Bezuinigingen projectbureaus

	Begroting 2010	Begroting van 1 ^e helft van 2010 (50% van heel 2010)	Bezuinigingen	% Bezuinigingen 1 ^e helft 2010
Oostpoort	2.042	1.201	150	12,49%
Westpoort	1.875	938	123	13,00%
Riekerpolder	490	245	40	16,00%
Noordwaarts	8.728	4.364	660	15,12%
Zuidelijke IJ-oever	5.032	2.516	75	2,98%
Wibaut aan de Amstel	5.297	2.649	225	8,50%
Zuidoostlob	8.816	4.408	581	13,18%
IJburg	10.345	5.173	299	5,78%
Totaal	42.985	21.494	2.153	10,02%
Zuidas	19.500	9.750	1.700	20,00%
Totaal incl.Zuidas	62.485	31.243	3.853	12,33%

Bedragen x € 1.000

Mei 2010: Opdracht tot second opinion op de nota Meer Ruimte Winnen

Het college besloot op basis van de nota Meer Ruimte Winnen een 'second opinion' te laten uitvoeren door een extern team. Het onderzoek moest een kwalitatieve beoordeling geven van de probleemanalyse uit de nota Meer Ruimte Winnen en de daarbij gehanteerde aannames over ruimte in het Vereveningsfonds. Dit onderzoek is uitgevoerd door Deloitte.¹⁹

Juli 2010: Brief college aan de gemeenteraad 'Tegenvallende grondopbrengsten'

In juli 2010 gaf Wethouder van Poelgeest in een brief aan de gemeenteraad aan dat de gemeente de verwachte grondopbrengsten nog eens met € 345 miljoen moest verlagen. De oorzaak was de verder ingestorte vraag op de kantorenmarkt. Daarnaast was de verwachting dat ook de afzet van woningen verder zou teruglopen. Het nadelige financiële effect van het wegfaseren van de woningbouwproductie en het later realiseren van grondopbrengsten werd geschat op € 45 miljoen.

Juli 2010: Resultaten 'second opinion' Deloitte

Juli 2010 werden de resultaten van het onderzoek van Deloitte in het college besproken. Deloitte constateerde dat de sturing van grondexploitatieplannen gebaseerd was op te veel planningsoptimisme. Hierdoor was zowel de lange termijn raming van het niveau van het Vereveningsfonds als de investeringsstrategie gestoeld op onbetrouwbare informatie. Deze conclusies waren voor het college aanleiding om een externe commissie in te stellen die voorstellen moest doen om het Vereveningsfonds weer gezond te maken. De voorstellen moesten gaan over een systeemaanpassing van het Vereveningsfonds, een normstelsel dat het Vereveningsfonds robuuster en minder

¹⁹ Opdrachtverstrekking extern onderzoek Vereveningsfonds, 7 mei 2010

conjunctuurgevoelig zou maken en een verbetering van de risicobeheersing. Deze externe commissie werd de commissie Wijntjes.

Zomer en herfst 2010: Projectenschouw 1 en 2

De nota Meer Ruimte Winnen had duidelijk gemaakt dat er een overmaat was planaanbod en dat het schrappen van programma noodzakelijk was. Door te schrappen in het planaanbod zouden zowel de directe uitvoeringskosten als de proceskosten worden teruggedrongen: bij minder plannen waren immers minder mensen nodig. In de zomer en het najaar van 2010 werden zogeheten 'projectenschouwen' gehouden waarin werd nagegaan welke (delen van) projecten geschrapt konden worden. In de eerste projectenschouw werden 13 grote projecten doorgelicht, in de tweede projectenschouw nog eens 12 projecten. Een groot aantal grondexploitaties werd programmatisch gewijzigd. Het schrappen van de projecten zorgde voor een verbetering van de stand van de algemene reserve van het Vereveningsfonds met € 64 miljoen.²⁰ Voor de periode 2010 – 2019 resulteerde het schrappen van de projecten in een besparing op de proceskosten van € 2 miljoen per jaar.²¹ De intrekking van de investeringsbesluiten die ten grondslag lagen aan deze grondexploitaties werd overigens *niet* voorgelegd aan de raad.

November 2010: rapport commissie Wijntjes

Eind november 2010 publiceerde de commissie Wijntjes haar bevindingen en 40 aanbevelingen. Eén van de bevindingen van de commissie was dat het kostenbewustzijn op proceskosten laag was.²² Ondanks dat er sprake was van dalende bedrijfdrukte liepen proceskosten gewoon door. Vertragingen in plannen leidden niet tot bezuinigingen op proceskosten. Daarnaast zorgden aanvullende vragen vanuit het bestuur voor hogere proceskosten, maar werd dit onvoldoende gesignaleerd. De commissie concludeerde dat in de sturing teveel accent werd gelegd op de inhoudelijke verantwoording van activiteiten. De resultaten van de grondexploitaties werden teveel uit het oog verloren. De commissie adviseerde dan ook om sterker te sturen op proceskosten en dat ook sterker te relateren aan de aannames die daarvoor zijn opgenomen in grondexploitaties. Daarnaast vond de commissie het ongewenst dat met het vaststellen van grondexploitaties budgetten worden vrijgegeven voor meerdere jaren. Hierdoor kunnen namelijk investeringen worden gedaan voor opbrengsten die pas op lange termijn gerealiseerd kunnen worden. In aanbeveling 28 adviseert de commissie Wijntjes 'de proceskosten normatief op te nemen in de grondexploitaties, jaarlijks de budgetten daarop af te stemmen en planeigenaren zich daar jaarlijks op te laten verantwoorden'.²³

December 2010: behandeling begroting 2011 Maatregelenpakket verbetering Vereveningsfonds
Bij de behandeling van de begroting 2011 stemde de gemeenteraad op 15 december 2010 in met een pakket aan maatregelen dat moest leiden tot een verbetering van de

²⁰ EindejaarsRAG 2010, p. 33

²¹ EindejaarsRAG 2010, p. 27-28

²² Commissie Wijntjes, *Onderzoek naar het functioneren van het Vereveningsfonds Amsterdam*, 29 november 2010, p. 29

²³ Commissie Wijntjes, *Onderzoek naar het functioneren van het Vereveningsfonds Amsterdam*, 29 november 2010, p. 29

positie van het Vereveningsfonds van € 894 miljoen. In de nota Meer Ruimte Winnen en in het programakkoord 2010-2014 was nog met een proceskostenreductie van € 150 miljoen rekening gehouden. Bij het Verdelingsvoorstel 2011 voor de begrotingsbehandeling waren deze cijfers geactualiseerd. Dit leidde tot het inzicht dat er niet met een reductie op de proceskosten van € 150 maar € 90 miljoen rekening gehouden mag worden. Het verschil van € 60 miljoen kan worden verklaard doordat de bezuiniging van € 40 miljoen op projectbureau Zuidas er buiten is gelaten (de Zuidas maakt geen onderdeel uit van het Vereveningsfonds). Daarnaast werd een bezuiniging van € 20 miljoen op de proceskosten, dat het resultaat was van het schrappen van programma, ook buiten het de bezuinigingsopgave gelaten. De € 90 miljoen aan besparing op de proceskosten die overbleef zou gerealiseerd moeten worden door efficiencyvoordelen: benchmarking met andere projecten, meer opbrengstgericht werken in het kader van faciliterende gebiedsontwikkeling en cashflow-sturing en uitbreiding en aanscherping van de beheersmaatregelen.²⁴

Tabel 2.4 - Overzicht van het effect van alle geadviseerde te treffen maatregelen

Nummer	Onderwerp	Bedrag x 1 miljoen Euro
	Problematiek Vereveningsfonds	-700
	Weerstandsnorm N2	- 50
1.a	Resultaat 1 ^e projectenschouw	+280
1.b	Verwachte uitkomst 2 ^e projectenschouw	+100
1.c	Generieke besparing op grondkosten	+50
1.d	Reductie proceskosten	+90
2.a	Bouwen aan de stad 2	+225
3.a	Kosten 1 ^e aanleg riolering met ingang van 2012 niet langer t.l.v. grondexploitaties	+100
3.b	Vervallen module sociaal Zuidas en verlaging percentage woningbouw in Oost en West	+ 49
	Resultaat maatregelen 1.a t/m 3.b	+894
	Onzekerheidsmarge	144

Verdelingsvoorstel 2011

Voor 2010 werd de bij het programakkoord voorgenomen bezuiniging met terugwerkende kracht doorgevoerd door de reeds toegekende budgetten voor 2010 te korten met 20%.²⁵ Bij het Verdelingsvoorstel 2010 was totaal € 46,6 miljoen toegekend. Na de bezuinigingskorting werd dit met terugwerkende kracht € 36,1 miljoen.²⁶

²⁴ Raadsbesluit, Vaststellen programmatisch kader kantoren en woningbouw en maatregelen en strategische keuzes Vereveningsfonds ten behoeve van de begroting 2011, 15 december 2010

²⁵ Een uitzondering hierop was het budget voor het project Zuidelijke IJ-oever. Omdat dit project reeds in uitvoering was, werd daar 15% op bezuinigd.

²⁶ Bron: Verdelingsvoorstel 2011

Ook werd besloten de budgetten 2011 te korten met 20%. De korting werd echter berekend over *toegekende budget voor 2010* in plaats van over het *aangevraagde budget 2011*.²⁷ Dit betekende dat het budget voor 2011 eveneens uitkwam op € 36,1 miljoen.²⁸ De verdeling naar de dekkingscategorieën diende overigens nog nader ingevuld te worden door de projectbureaus.

Bij de raming van de projectbudgetten voor 2011 was daarnaast voor het eerst gebruik gemaakt van de zogeheten 'plankostenscan'. Naast de raming met de plankostenscan maakten de planeigenaren een 'schaduwraming' met behulp van de oude ramingsmethode. De beide methoden leverden enorme verschillen op. Zo kwam projectbureau Noordwaarts € 2,8 miljoen hoger uit met de plankostenscan ten opzichte van de oude methode en IJburg juist € 1,9 miljoen lager. Gemiddeld kwam het berekende budget met de plankostenscan uit op € 44,2 miljoen versus € 44,3 miljoen met de oude methode. De projectmanagementkosten bleken niet goed te ramen te zijn met de plankostenscan, terwijl zij juist een groot deel uitmaakten van de totale proceskosten. Er werd aangekondigd in het najaar de plankostenscan te evalueren. Voor de aanvraag 2011 bleek de plankostenscan niet erg relevant omdat voor 2011 hetzelfde projectbudget werd vastgesteld als voor 2010.

2.5 2011: Aan de slag met de aanbevelingen van Wijntjes

Februari 2011 (raadsbehandeling juni): EindejaarsRAG 2010

Bij het EindejaarsRAG 2010 werd geconstateerd dat er te weinig zicht was op de werkelijke proceskosten. Bij het berekenen van het mogelijke bezuinigingsbedrag in de nota Meer Ruimte Winnen was men mogelijk uitgegaan van onjuiste cijfers. De mogelijk bezuiniging van € 15 miljoen per jaar (en dus € 150 miljoen over 10 jaar) uit de nota Meer Ruimte Winnen was berekend door het verwachte proceskostenbudget van € 60 miljoen per jaar te korten met 25%. Na aftrek van het budget voor dienst Zuidas en het budget dat vrij viel door schrappen van programma (zie § 2.4, Maatregelenpakket verbetering Vereveningsfonds) bleef er een bezuiniging van € 9 miljoen per jaar over (ofwel € 90 miljoen over 10 jaar). Als dit bezuinigde bedrag van € 9 miljoen per jaar gelijk stond aan 25% van de proceskosten zou dit betekenen dat er per jaar € 36 miljoen zou moeten zijn begroot door de projectbureaus, ofwel € 360 miljoen over 10 jaar.²⁹ In werkelijkheid bleek dat in het fonds rekening werd gehouden met slechts € 188 miljoen aan proceskosten over een periode van 10 jaar: € 150 miljoen aan proceskosten in de actieve grondexploitaties en € 38 miljoen ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds³⁰ Eén verklaring hiervoor

²⁷ Voor 2011 was het aangevraagde budget € 40.066.130, waarvan € 4.587.879 aangevraagd door de Zuidelijke IJ-oeverers. Wanneer het budget voor 2011 wel berekend zou zijn over het aangevraagde bedrag voor 2011, zou het toegekende budget voor 2011 zijn uitgekomen op € 32,3 miljoen.

²⁸ Raadsbesluit, *Vaststellen van beslispunten met betrekking tot het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds ten behoeve van de begroting 2011*, 15 december 2010

²⁹ EindejaarsRAG 2010, p. 27-28. Hier wordt een percentage van 25% genoemd,, terwijl in de nota *Meer Ruimte Winnen* (waar naar wordt verwezen) abusievelijk (?) wordt gesproken over 20%.

³⁰ In het vereveningsfonds waren voor fase plannen in 2 en 3 de proceskosten niet voor 10 jaar opgenomen, maar alleen voor de periode 2010 tot en met 2014.

was dat in het Vereveningsfonds de grondexploitaties, met daarin de proceskosten, pas worden toegelaten als er een investeringsbesluit is genomen.

Om meer grip te krijgen op de proceskosten werd aan adviesbureau *Fakton* een de opdracht gegeven de activiteiten en kostensoorten die onder directe en indirecte proceskosten vallen, te definiëren³¹ Ook wilde het college een vergelijking zien tussen de indirecte proceskosten bij een aantal projecten en deze te benchmarken met gegevens uit andere steden. Verder kreeg *Fakton* de opdracht te reflecteren op de resultaten van de bestaande 'Plankostenscan', een financieel kader te ontwerpen voor de raming, planning en beheersing van de proceskosten voor de langere termijn en concrete implementatievoorstellen doen, rekening houdend met de uitkomst van het onderzoek van de commissie *Wijntjes*.³²

April 2011: Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes

April 2011 kwam het college met zijn reactie op de aanbevelingen van de commissie *Wijntjes*. Het college onderschreef het overgrote deel van bevindingen van de commissie. Een paar aanbevelingen nam het college slechts gedeeltelijk over. Eén daarvan was aanbeveling 28 gericht op de proceskosten. In deze aanbeveling werd voorgesteld de proceskosten normatief op te nemen in grondexploitaties, de budgetten daar jaarlijks op af te stemmen en planeigenaren zich daarop jaarlijks te laten verantwoorden. Het college stelde in haar reactie het wel eens te zijn over de noodzaak de proceskosten te beheersen, maar had grote twijfels over het *normeren* van proceskosten. Het college meldde overigens niet waarom. Het college droeg planeigenaren en OGA met ingang van 2012 op te komen tot een systematiek waarmee proceskosten op fondsniveau zijn genormeerd en gerelateerd aan de uitvoeringsomstandigheden: stilleggen en/of aantrekken van de planvoorraad. Het doel was om per planeigenaar te komen tot een bestuurlijk inzichtelijke systematiek voor de verantwoording van proceskosten.³³

Twee andere belangrijke aanbevelingen waren gericht op het sterker te sturen op uitgaven en inkomsten (kasstroomsturing) in plaats van op saldo, op zowel plan- als op fondsniveau (aanbeveling 30 en 31). Het college zag een aantal mogelijkheden voor 'kasstroomsturing'. Een van deze mogelijkheden was het sturen op lagere proceskosten.³⁴ De directeur OGA werd gevraagd uiterlijk bij het Verdelingsvoorstel

³¹ 'Directe proceskosten' werden gedefinieerd als de proceskosten die een direct verband houden met de gronduitgifte, zoals projectmanagementorganisatie, de planeconoom, de uitgiftemedewerker, de verwerper en de stedenbouwkundige (voor zover de activiteiten van deze functionarissen direct leiden tot grondproductie en gronduitgifte). 'Indirecte proceskosten' werden gedefinieerd als kosten die niet direct toe te rekenen zijn aan de grondproductie en gronduitgifte, zoals beheer-, transformatie- en overlegkosten, de beleidsafdelingen, functionarissen die plannen inhoudelijk toetsen, het beheer van de diverse fondsen, de niet-projectgebonden activiteiten van dRO, dIVV en dWZS.

³² EindejaarsRAG 2010, p. 28

³³ Voor de proceskostenramingen van de projecten werd een uniforme weergave (het *Fakton*model) ontwikkeld. *Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*, april 2011, p. 48

³⁴ *Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*, april 2011, p. 25

2012 voorstellen te doen die zouden bijdragen aan een betere sturing op kosten en opbrengsten, waaronder voorstellen over de verlaging van proceskosten.³⁵

Bijlage bij de bestuurlijke reactie was de notitie Verbetering Instrumentarium Projecten (VIP). Deze notitie was opgesteld door de fondsbeheerder (OGA) om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de door de planeigenaren ingezette instrumenten om hun projecten te managen. Een aantal instrumenten die planeigenaren inzetten was onbruikbaar voor de fondsbeheerder om de proceskosten te beheersen, waaronder de werkplannen met capaciteits- en budgetramingen die planeigenaren opstelden. De werkplannen zijn een instrument voor de planeigenaren om terug te kijken naar de resultaten van het afgelopen jaar en vooruit naar de activiteiten van het komende jaar. Op basis van deze activiteiten wordt een capaciteitsraming opgenomen voor het komende werkplanjaar. De fondsbeheerder werkte amper met deze werkplannen, omdat een normering van de proceskosten ontbrak en de proceskosten hierdoor niet beoordeeld konden worden. De Plankostenscan die voor het eerst gebruikt was in 2010 bleek ook niet werkbaar omdat de projectmanagementkosten niet te normeren waren. Ook werd de Plankostenscan door planeigenaren als technocratisch ervaren en sloot deze niet aan op de praktijk van de projecten.

In de notitie VIP werd daarom ook de aanbeveling gedaan de werkplannen en de Plankostenscan in elkaar te schuiven tot één instrument, waarmee de proceskosten voor het komende jaar (gedetailleerd) en voor meerdere jaren vooruit (globaler) geraamd konden worden. Projecten zouden dit op uniforme wijze moeten gaan doen. Dit nieuwe instrument zou de fondsbeheerder in staat stellen de proceskosten te beoordelen.³⁶

Juni 2011: EindejaarsRAG 2010

Het EindejaarsRAG 2010 gaf het eerste actuele financiële inzicht in de actieve grondexploitaties na het uitvoeren van de projectenschouwen in 2010. Juni 2011 werd het EindejaarsRAG 2010 door de gemeenteraad vastgesteld. Voor het EindejaarsRAG 2010 was aan de planeigenaren gevraagd om hun grondexploitaties aan te passen aan de resultaten van de schouwen. Uit het EindejaarsRAG 2010 bleek dat het programma in de grondexploitaties nog steeds een overmaat kende. Ook de fasering van de kosten en opbrengsten was nog steeds niet realistisch. Met name de opbrengsten waren erg hoog ingeschat. Het risico was dat er wel kosten gemaakt zouden worden, maar dat de opbrengsten achter zouden blijven.³⁷

Juli 2011: Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds

Juli 2011 stelde het college het Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds vast. In het Implementatieplan werden de adviezen uit de adviesrapporten Wijntjes, Deloitte en ACAM vertaald naar 58 maatregelen, inclusief een globale

³⁵ Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes, april 2011, p. 26

³⁶ Notitie Verbetering Instrumentarium Projecten, bijlage bij Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes, april 2011, p. 51

³⁷ EindejaarsRAG 2010

tijdsplanning van de invoering. De maatregelen werden onverdeeld in vier categorieën: *Strategisch fondsbeheer*, *Dagelijks fondsbeheer*, *Informatievoorziening* en *Procesverbetering en cultuur*. Een aantal maatregelen betrof nieuw geïntroduceerde maatregelen, de overige maatregelen waren erop gericht de bestaande werkwijze te verbeteren.

De twee belangrijkste maatregelen waren al ingevoerd: 1) een analyse van afzetmogelijkheden (gronduitgifte) op korte en middellange termijn en 2) het sturen op kasstromen in plannen en op het niveau van het Vereveningsfonds, waarbij uitgaven aan grondproductie alleen verantwoord zijn als ook de opbrengsten van gronduitgifte verzekerd zijn.

Van de maatregel 'sturen op lagere proceskosten' was het doel dat voor het einde van 2012 de proceskosten in beheersing zouden zijn.³⁸

Er werd afgesproken dat het college over de voortgang van het implementatieplan zou rapporteren aan de gemeenteraad bij het Verdelingsvoorstel, het EindejaarsRAG en in de 4- en 8-maandsrapportages.³⁹

*December 2011: Verdelingsvoorstel 2012: Kasstroomsturing en reductie proceskosten*⁴⁰

Bij het Verdelingsvoorstel 2012 werd een aantal ingrijpende maatregelen getroffen. Aanleiding hiervoor waren achterblijvende opbrengsten bij een stijgend grondproductiekapitaal (het saldo van gerealiseerde uitgaven na aftrek van gerealiseerde opbrengsten). Een hoog grondproductiekapitaal is op zich niet vreemd, de kost gaat immers voor de baat uit. Het probleem was dat de omvang van het grondproductiekapitaal al tien jaar steeg (eind 2010 was het grondproductiekapitaal in de lopende grondexploitaties opgelopen tot € 827 miljoen) en de onzekerheid over de opbrengsten toenam. De woningmarkt herstelde voorlopig niet en de vraag naar bouwgrond voor kantoren en bedrijven leek zelfs structureel minder te worden.

Daarnaast was er nog steeds het risico (geconstateerd door Deloitte in 2010 en bevestigd in het EindejaarsRAG 2010) dat de geraamde opbrengsten en kosten niet realistisch waren. Het risico was dat er wel kosten gemaakt zouden worden, maar dat de opbrengsten achter zouden blijven. In de loop van 2011 was daarbij duidelijk geworden dat de markt meer stagneerde dan voorheen was voorzien. Er moest rekening gehouden worden met een structureel lager niveau van ontwikkelingen op

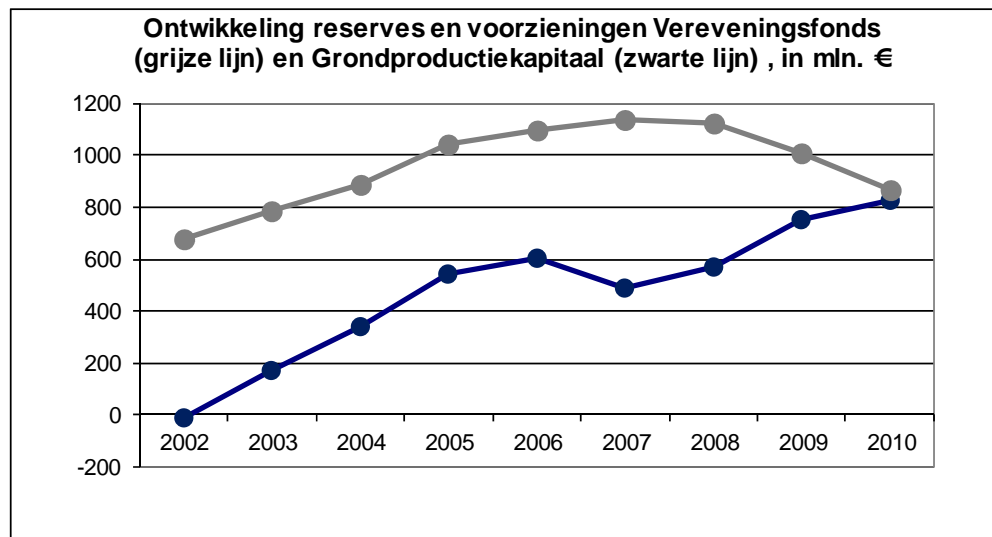
³⁸ *Implementatieplan Verbetering beheer Vereveningsfonds*, 6 juli 2011, p. 10

³⁹ *Implementatieplan Verbetering beheer Vereveningsfonds*, p. 21

⁴⁰ Bij de behandeling van de hoofdlijnen van de begroting 2012 had het college tevens aangekondigd dat de besparingen uit *Inzet op Herstel* niet voldoende waren. Er waren aanvullende besparingen van € 80 tot 100 miljoen nodig. Het college startte de operatie Amsterdam Financieel Gezond, waarbinnen zij de opdracht gaf tot het maken van twee inventarisaties van besparingsmogelijkheden. De eerste inventarisatie was *1 Stad, 1 Opgave*. Deze inventarisatie moest leiden tot € 60 - 90 miljoen aan besparingen op activiteiten op het raakvlak van de centrale stad en stadsdelen. De tweede inventarisatie was *Inzet op Herstel II*, met € 150 miljoen aan bezuinigingsmaatregelen voor de centrale stad. De inventarisaties raken ook het ruimtelijk domein, maar alleen op globale wijze. Daarom beperken we de behandeling van deze rapporten tot voetnoten.

de vastgoedmarkt. Tegelijkertijd was het aantal bouwrijpe locaties toegenomen waardoor er voorlopig weinig noodzaak was nieuwe locaties te ontwikkelen. Ook het kantorenprogramma was nog steeds groter dan de vraag. Ten slotte werd vastgesteld dat proceskosten de neiging hebben van gelijke omvang te blijven, ook bij een sterk dalende investeringsopgave. 'Er dreigt een situatie te ontstaan waarbij de proceskosten onevenredig hoog zijn in verhouding tot de opbrengsten en/of de investeringen.'⁴¹

De conclusie was dat wanneer de trend van een stijgend grondproductiekapitaal tegenover een dalende stand van het Vereveningsfonds zich voort zou zetten, zou het grondproductiekapitaal hoger worden dan de beschikbare middelen die in het fonds. Onderstaande grafiek laat de ontwikkeling van het grondproductiekapitaal in relatie tot de beschikbare reserves en voorzieningen in het Vereveningsfonds zien⁴²



NB. Voorziening Vereveningsfonds (grijze lijn) tot 2009 inclusief Zuidas

Indien dit zich zou voordoen zou er geld geleend moeten worden voor de grondproductie. De ruimtelijke sector zou dan, in tegenstelling tot de afgelopen decennia, niet meer in staat zichzelf te financieren.⁴³

Om deze redenen werd besloten tot kasstroomsturing op het niveau van het Vereveningsfonds: de totale jaarlijkse uitgaven van het Vereveningsfonds moesten in balans zijn met de jaarlijkse inkomsten (en liever natuurlijk nog een positieve kasstroom).⁴⁴ Om kasstroomsturing te realiseren werd er een aantal stappen doorlopen. Allereerst werd er een *uitgavenplafond* ingesteld. De hoogte van dit uitgavenplafond werd

⁴¹ Toelichting op Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012, p. 17

⁴² Bron: Toelichting op Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012, 20 september 2011, p. 15

⁴³ Toelichting op Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012, 20 september 2011, p. 5

⁴⁴ Raadsbesluit, Vaststellen beslispunten Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds ten behoeve van de begroting 2012, 21 december 2011

logischerwijs de (minimale) verwachte inkomsten. Dit betekende dat niet alle projecten meer konden doorgaan. Samen met de projecteigenaren bracht OGA vervolgens alle projecten onder een viertal *klassen*:

- Klasse 1: Stoppen met verdere planvorming en -uitvoering; slechts afronden van lopende zaken. De grondexploitatie wordt 'bevroren'.
- Klasse 2: Voorwaardelijk mee doorgaan: alleen investeren als opbrengsten zeker zijn.
- Klasse 3: Nog niet ingedeeld (dit was een tijdelijke klasse)
- Klasse 4: Plannen die door kunnen gaan met investeren omdat ze in de afrondingsfase verkeren of omdat de investeringen noodzakelijk gekoppeld zijn aan zekere inkomsten.

Reductie van proceskosten

Een belangrijk gevolg van deze indeling was dat de proceskosten naar beneden werden bijgesteld. Voor plannen in klasse 1 en 2 werd het budget bepaald op 50% van het aangevraagde bedrag. Voor plannen in klasse 2 werd daar bovenop een extra budget van 25% van het aangevraagde bedrag voorwaardelijk gegeven. Alleen voor projecten in klasse 4 bleven de budgetten min of meer gelijk. Alle projectbureaus tezamen hadden voor 2012 een budget van € 37,6 miljoen aangevraagd, waarvan € 33,1 miljoen ten laste van het Vereveningsfonds (direct ten laste van de Algemene Reserve, of indirect via grondexploitaties). Na de indeling van de projecten in bovenstaande klassen werd in het Verdelingsvoorstel 2012 een maximaal budget voor proceskosten van € 29,1 miljoen vastgesteld, waarvan € 25,7 miljoen ten laste van het Vereveningsfonds.

Indeling directe en indirecte kosten

Tevens was de projectbureaus voor het Verdelingsvoorstel 2012 gevraagd – in het kader van aanbeveling 28 van de commissie Wijntjes – om hun aanvraag voor proceskosten in te delen in directe kosten (die direct samenhangen met de gronduitgifte en grondproductie) en indirecte kosten (die worden gemaakt in het kader van een gebiedsontwikkeling, maar niet direct zijn gerelateerd aan de grondproductie). Bij het Verdelingsvoorstel bleek echter dat niet alle projectbureaus het onderscheid gemaakt hadden. Bovendien hadden niet alle projectbureaus het onderscheid direct en indirect op dezelfde manier geïnterpreteerd. Het onderscheid tussen directe en indirecte kosten kon daarom voor 2012 niet gebruikt worden.

Apparaatskosten voor toetsings- en vereveningsfunctie van het OGA

Ten slotte meldde het Verdelingsvoorstel dat er voor 2012, gelet op de in te voeren methodiek van kasstroomsturing, aanleiding was om kritisch te kijken naar de apparaatskosten voor de toetsings- en vereveningsfunctie van het OGA. Want hoewel deze kosten deels autonoom zijn (jaarrekening en een Verdelingsvoorstel moeten altijd worden gemaakt), zijn ze deels afhankelijk van de omvang van de projecten. Minder actieve plannen (door planafsluitingen) en afname van het volume nieuwe plannen zouden logischerwijs moeten leiden tot een lagere werkdruk bij de grondproductie-gerelateerde activiteiten en daarmee tot een lager bedrag aan apparaats-

kosten. Er werd daarom besloten om voor de proceskosten voor fondsbeheer een besparing door te voeren, die vanaf 2013 even groot moest zijn als de besparing op de Integrale Projectbudgetten. Er werd besloten voor 2012 te beginnen met een besparing van 10%.⁴⁵

Het is overigens niet duidelijk over welk bedrag de bezuiniging van 10% gold. In de begroting 2012 werd namelijk € 6 miljoen voor Toets- en vermogensbeheer uitgetrokken. Dit is een *stijging* van € 1 miljoen (20%) ten opzichte van het begrote budget voor Toets- en Vermogensbeheer 2011 (€ 5 miljoen), een *daling* van € 0,2 miljoen (4%) ten opzichte van de verwachting bij de begroting 2012 (€ 6,2 miljoen) en een daling van € 0,7 miljoen (14%) ten opzichte van de jaarrekening 2011 (€ 6,7 miljoen).⁴⁶

December 2011: Resultaten Werkgroep Ontwikkelingsalliantie 'proceskosten' (onderdeel van Verdelingsvoorstel 2012)

Zoals aangekondigd in de nota Meer ruimte winnen had een werkgroep binnen de Ontwikkelingsalliantie zich gebogen over de vraag op welke wijze de proceskosten zich historisch hebben ontwikkeld en hoe deze kosten verlaagd en beheerst zouden kunnen worden. Ook was de werkgroep gevraagd een voorstel te doen voor het budget 2012.

Historisch verloop proceskosten

De werkgroep concludeerde het volgende over de proceskosten:

- De proceskosten waren in tien jaar fors toegenomen: van € 10 miljoen rond de eeuwwisseling tot € 40 miljoen in 'de afgelopen jaren' (deze conclusie dateert uit 2010)
- Hoewel er minder activiteiten werden uitgevoerd en dit ook leidde tot minder proceskosten, bleven de overheadkosten doorlopen.
- Er bleek geen directe relatie te zijn tussen de hoogte van de grondopbrengsten en de hoogte van de proceskosten.
- Wel was er een relatie tussen de hoogte van de investeringen per jaar en de proceskosten. Deze relatie was steeds redelijk stabiel en het aandeel proceskosten varieerde binnen een ruime bandbreedte van 10% tot 20% van de investeringen.
- De belangrijkste redenen voor toename van de proceskosten hadden te maken met de beslissing om kosten voortaan uit het Vereveningsfonds te dekken, die daarvoor uit een andere bron (stadsdeel of ISV) werden gedekt en met de komst van coalitieprojecten.

Oorzaken toename proceskosten

De werkgroep merkte op dat de stijging van de proceskosten in de grote projecten verschillende redenen heeft. Een belangrijke reden voor de stijging van de proceskosten was de komst van coalitieprojecten. Sinds de coalitieprojecten werden ook medewerkers uit de stadsdelen betaald uit het Integraal Projectbudget. Deze coalitie-

⁴⁵ Raadsbesluit *Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012*, 21/22 december 2011, beslispoint 3.8

⁴⁶ De redenen voor de overschrijding waren de hogere kapitaallasten van het nieuwe grondexploitatiesysteem Planex en extra kosten die gemaakt zijn in het kader van het Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds. *Jaarrekening OGA 2011*, p. 39-40

projecten vergen tevens meer afstemming, dubbele besluitvorming en daarmee meer procestijd. Daarnaast werd de toename van de proceskosten verklaard doordat:

- diverse projecten in omvang waren gegroeid, zoals Wibaut aan de Amstel en Teleport/Sloterdijk,
- projectbureaus er taken en activiteiten bij hebben gekregen die oorspronkelijk elders lagen (zoals bestuurshulptaken en bestemmingsplannen),
- de complexiteit is toegenomen als gevolg van meer regels (milieu, bouw) en moeilijke marktomstandigheden,
- er een toename is van vragen vanuit de verschillende loodsen en coördinatoren om doelgroepen te accommoderen,
- het aantal rapportages en rapportagemomenten (en dus de administratieve druk) is toegenomen. Ook de sanering van het Vereveningsfonds leidde tot extra activiteiten,
- veel projectbureaus apart zijn gehuisvest en
- sommige gebieden te maken hebben met nieuwe opgaven waar nog geen uitgewerkte aanpak voor is.

Beheersen proceskosten

Tevens keek de werkgroep naar de mogelijkheden om de proceskosten te beheersen.

Er werden drie 'knoppen' geïnventariseerd waaraan men kon draaien:

1. Bevriezen of temporiseren van (deel)projecten.
2. Zoeken naar dekking buiten het Vereveningsfonds (conform Wijntjes zoeken naar een scherpere afbakening van grondproductie-gerelateerde kosten en niet grondproductie-gerelateerde kosten).
3. Efficiëncymaatregelen (zoals tarieven generiek verlagen, huisvesting projectbureaus centraliseren, samenvoegen van projectbureaus, sterk verminderen doorlooptijden plannen etc.).

Er werd besloten eerst alleen die maatregelen door te voeren die op korte termijn geld op zouden leveren, namelijk het schrappen, verkleinen en bevriezen van projecten ('knop' 1). Langs deze lijn werden de Integrale Projectbudgetten voor 2012 berekend. Dit werd gedaan door de proceskosten voor de plannen in categorie 4 geheel toe te kennen, voor categorie 1 (om het werk af te ronden en tijdelijkheid voor te bereiden) voor de helft en voor categorie 2 (om grondopbrengsten zekerder te maken) ook voor de helft. Voor categorie 2 gold daarbij dat indien de grondopbrengsten verzekerd zouden zijn, de resterende proceskosten konden worden toegekend. De overhead werd verhoudingsgewijs verdeeld over de projecten. Dit resulteerde in een minimaal en een maximaal budget. Het maximale budget werd vervolgens aangevraagd in het Verdelingsvoorstel.

December 2011 (oorspronkelijke publicatie augustus 2011): Fakton - Stand van zaken opdracht ontwikkeling instrumentarium proceskosten Amsterdam

Bij het Verdelingsvoorstel 2012 kreeg de raad inzicht in de voortgangsrapportage van onderzoeksbureau Fakton. Fakton had onderzocht op welke manier binnen de projectorganisaties en andere organisatieonderdelen proceskosten werden geraamd,

gemonitord en beheerst. In de volgende fase zou Fakton het eindproduct ontwikkelen: een instrumentarium voor het classificeren, het ramen en monitoren van de proceskosten.

Fakton stelde onder meer vast dat er geen duidelijke definitie en afbakening was van de proceskosten en geen expliciete interne normen bestonden voor producten en activiteiten. Verder bleek er een grote diversiteit in het omgaan met interne en externe inhuur, met offertes en tijdschrijven, met het in rekening brengen van overhead en met het controleren of een geoffreerde prestatie geleverd is binnen het budget. Ook was er geen één-op-één vertaling van planning naar producten of activiteiten naar de begroting en bestond er geen duidelijke relatie met urenschrijven. De belangrijkste conclusies van de tussenrapportage van Fakton waren dat de wijze waarop proceskosten binnen de gemeente geraamd, gemonitord en beheerst werden zeer divers was en er niet één best-practice was vast te stellen. Ook concludeerde Fakton dat een uniforme werkwijze en het gebruik van normen zeer gewenst werd, maar er tegelijk sterk werd gehecht aan de bestaande vrijheid binnen projectorganisaties.⁴⁷

2.6 2012: Gebruik Faktonmodel en nieuwe verantwoordingscyclus

Februari 2012: EindejaarsRAG 2011 - Implementatie van systeem voor berekening en beoordeling van Proceskosten

Bij de presentatie van het EindejaarsRAG 2011 was het nieuwe instrumentarium voor de raming van proceskosten (het 'Faktonmodel') gereed. Het model was in samenwerking met vertegenwoordigers van dRO, PMB en OGA tot stand gekomen. Met dit nieuwe instrumentarium zouden enerzijds alle projectbureaus de proceskosten (per grondexploitatie) op een transparante en uniforme wijze kunnen ramen. Anderzijds bood het OGA voor het eerst de mogelijkheid de proceskosten op uniforme wijze te beoordelen. De proceskosten voor 2013 zouden voor het eerst volgens deze systematiek geraamd worden.

April 2012: Besluit tot nieuwe verantwoordingscyclus

Op 25 april stemde de gemeenteraad in met de notitie Stroomlijning cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds en het bijbehorende besluit.⁴⁸ Hiermee werd tot een nieuwe verantwoordingscyclus besloten. Het doel van de verandering was de gemeentelijke plancyclus en de plancyclus van de plannen in het Vereveningsfonds beter op elkaar te laten aansluiten. Hiervoor is accent in de verantwoordingscyclus verlegd van het Verdelingsvoorstel naar het EindejaarsRAG: in de veranderde verantwoordingscyclus wordt gewerkt van EindejaarsRAG naar EindejaarsRAG. Bij het EindejaarsRAG worden de ontwikkelingen van saldi, risico's, de algemene reserve in beeld gebracht en verantwoord. Het LenteRAG en de Financiële Perspectieven zijn afgeschaft. Hiervoor in de plaats daarvan kwam de Voortgangsrapportage Vereveningsfonds.

⁴⁷ Fakton, Notitie *Stand van zaken opdracht ontwikkeling instrumentarium proceskosten Amsterdam*, 18 augustus 2011

⁴⁸ Collegebesluit 6 maart 2012

Mei 2012: Eerste voortgangsrapportage Verbetering beheer Vereveningsfonds

In mei 2012 werd de eerste voortgangsrapportage Verbetering beheer Vereveningsfonds gesproken in de commissie BWK. In de eerste maanden van het programma is aan de slag gegaan met de meest noodzakelijke maatregelen om het beheer van het Vereveningsfonds op orde te krijgen. Onder deze maatregelen vielen het opzetten van nieuw systeem voor sturing op proceskosten en het verzwaren van de functie van projectcontroller.⁴⁹

Mei 2012: Kadernota 2013

Bij de behandeling van de Kadernota 2013 bleek het Faktonmodel nog onvoldoende te zijn toegespitst op de Amsterdamse situatie om daarmee de proceskosten voor 2013 te kunnen ramen.⁵⁰ Daarom werd besloten de totale proceskosten van de projectbureaus voor 2013 te maximaleren op het niveau van 2012, namelijk € 25,7 miljoen. Het jaar 2013 werd een overgangsjaar waarin met twee regimes werd gewerkt: zowel een maximaal totaal proceskostenbudget als een model voor de raming van de proceskosten. Bij de begrotingsbesprekingen in het najaar zou de nadere toekenning van de proceskosten per project bestuurlijk vastgesteld worden.⁵¹

Oktober/december 2012: Voortgangsrapportage Fondsbeheer en begroting 2013

Bij de behandeling van de begroting 2013 in de commissie BWK werd de eerste Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer besproken.⁵² De Voortgangsrapportage was het voortvloeiende van het bestuurlijk besluit Stroomlijning cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds (april 2012). In de eerste Voortgangsrapportage rapporteerde de Fondsbeheerder op hoofdlijnen over de ontwikkeling van de grondexploitaties, de ontwikkeling van de kasstromen, het beheer van de grondexploitaties, de verdeling van de proceskosten voor 2013 en de ontwikkelingen in het programma.

Voor begrotingsjaar 2013 werd voor het eerst het *ramingsmodel voor proceskosten* in gebruik genomen. Het model kan per grondexploitatie ingevuld worden. In het model is een lijst standaardactiviteiten en producten opgenomen, waaraan een norm is toegekend. Deze normen zijn uitgedrukt in uren of in euro's. Zo is voor projectdirectie standaard 4 uur per week beschikbaar, voor projectmanagement 8 uur per

⁴⁹ Voor het Implementatieplan is vanuit het Vereveningsfonds een budget toegekend van € 0,5 miljoen voor 2011 en 2012. Voor 2011 was € 0,25 miljoen beteed aan externe inhuur van een projectmanager voor het opstellen van het Implementatieplan, externe inhuur van de voorzitter van de externe Klankbordgroepen en het onderzoek door Fakton naar proceskostensystematiek.

⁵⁰ Kadernota 2013, p. 41-42

⁵¹ In de kadernota 2013 werden tevens de resultaten van '1 stad 1 opgave' en 'Inzet op Herstel II' gepresenteerd. Op basis van 1 stad 1 opgave achtte het college een besparing van € 120 miljoen mogelijk, waarvan € 61,5 miljoen op de fysieke sector. Een belangrijke aandeel namen de maatregelen 'Slimmere financiële monitoring ruimtelijke projecten en bundelen kennis en capaciteit Ruimtelijke Ordening' in, met een besparing van € 18 miljoen. Op basis van 'Inzet op Herstel II' werden aanvullende bezuinigingsmaatregelen van € 20 miljoen vastgesteld. Er werden echter nauwelijks maatregelen in de fysieke sector getroffen. Een van de weinige maatregelen was het verlagen van het beleidsbudget voor de portefeuille ruimtelijke ordening à € 0,2 miljoen.

⁵² Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer, 12 september 2012

week en projectleiding ook 8 uur per week. Daarnaast zijn ook de uurtarieven genormeerd. Voor projectdirectie en voor projectmanagement geldt een uurtarief van € 139, voor projectleiding geldt een uurtarief van € 110.⁵³ De producten en diensten die worden geraamd door het aantal uren te vermenigvuldigen met het bijbehorende tarief. Daarnaast kan de complexiteitsfactor per dienst of product worden aangepast. Deze staat standaard op 100% en kan bij zeer complexe projecten naar boven of bij zeer kleine projecten naar beneden worden bijgesteld. Gelijk daarmee wordt ook de prijs voor de dienst of het product bijgesteld.

In het model worden alle proceskosten voor de Plaberumfasen 2, 3 en 4 meegenomen. De dekking bleef ongewijzigd: de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds voor fase 2 en 3, de grondexploitatie voor fase 4. Nieuw was dat in de aanvragen de projectbureaukosten per plan werden berekend en er geen aparte bureaukosten meer ten laste van de Algemene Reserve werden gebracht. In de aanvraag werden plannen met dekking buiten het Vereveningsfonds niet meegenomen: beheerkosten projectbureau Westpoort (à € 0,7 miljoen voor 2012) en overige dekkingen, waarvan met name ISV (à € 2,7 miljoen voor 2012). Wel was de aanvraag inclusief proceskosten voor reeds vastgestelde transformatieplannen (trexen).⁵⁴

Aan de hand van de ingevulde ramingen met behulp van het proceskostenmodel werd de totale aanvraag voor 2013 bepaald. Totaal werd € 24,1 miljoen aangevraagd. Hiervan gold € 12,7 miljoen als 'grondgebonden' proceskosten, zoals proceskosten gerelateerd aan verwerving, contractering en planbegeleiding. € 11,4 miljoen werd er geraamd voor de 'niet grond gebonden' proceskosten: de kosten voor projectdirectie, projectcontrol, projectmanagement, projectleiding, projectondersteuning en huisvesting.⁵⁵ Voor de planvorming (fase 1 t/m 3 van het Plaberum) werd in de begroting 2013 het proceskostenbudget overigens op nul gesteld.⁵⁶ De aanvraag bleef binnen het plafond voor het proceskostenbudget dat bij de Kadernota 2013 was gesteld op € 25,7 miljoen en later op € 25 miljoen, nadat OGA met ingang van 2013 haar tarieven naar beneden had bijgesteld.⁵⁷

De Voortgangsrapportage vermeldde wel dat het model, waarvan met name de normering en de complexiteitsfactor, nog niet waren 'uitgehard'. Het uitharden zal nog enkele jaren vergen. Om het uitharden te borgen is een werkgroep ingesteld die op basis van tijdschrijfgegevens en nacalculatie de normering zal aanscherpen. Een andere complicerende factor was dat kasstroomsturing op Vereveningsfondsniveau en de daaraan verbonden indeling van plannen in klassen, tevens een uitgangspunt was. Bij de raming van proceskosten met het Faktonmodel moest rekening worden gehouden met de activiteiten die samenhangen met de categorie van het plan. Voor

⁵³ Format Faktonmodel, tabblad 'normen'

⁵⁴ Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer, 23 augustus 2012

⁵⁵ Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer, 12 september 2012

⁵⁶ Begroting 2013, p. 362

⁵⁷ Met ingang van de begroting 2013 is de toerekening van de overheadkosten binnen OGA gewijzigd. Als gevolg hiervan zijn de afdelingskosten gedaald, waardoor ook de externe tarieven voor 2013 verlaagd konden worden met gemiddeld 8%. De verlaging van € 700.000 is gebaseerd op een tariefverlaging van ongeveer gemiddeld 8% op de producten afkomstig van het OGA.

een plan waarvan de categorisering wijzigde, moest ook proceskostenbudget worden aangepast met gebruikmaking van het nieuwe proceskostenmodel. Deze aanpassing zou plaats moeten vinden op basis van de Voortgangsrapportage van de Fondsbeheerder, bij de begroting of op basis van het ERAG.⁵⁸

2.7 2013: Kavelsturing, opheffing projectbureaus en instelling Team GO

*Januari 2013: Tweede Voortgangsrapportage Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds 2011-2014*⁵⁹

Eind januari 2013 werd de Tweede Voortgangsrapportage van het Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds behandeld in de commissie BWK. De nieuwe werkwijze voor de raming van proceskosten was volledig geïmplementeerd. De nieuwe werkwijze werd geborgd door het op te nemen in de werkwijzer Grondexploitatiebeheer.⁶⁰

Om na te gaan of de ingevoerde maatregelen de juiste waren, was tevens een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd. Met betrekking tot de proceskosten werd een aantal risico's benoemd, waaronder het risico dat de kasstroom anders uitvalt dan geraamd, doordat de proceskostensystematiek en planningsbeheersing onvoldoende aansluiten. Een ander risico dat werd benoemd was vertonen van strategisch gedrag met betrekking tot verantwoord proceskosten (bij Voorbereiding en Toezicht). Volgens de Voortgangsrapportages leidden de uitkomsten van de nieuwe risicoanalyse niet tot andere prioriteiten die voor Implementatieprogramma waren gesteld.⁶¹

Er werd benadrukt dat de gemaakte afspraken een eventuele verslechtering van de Algemene Reserve niet konden voorkomen.

Mei 2013: EindejaarsRAG 2012

Bij het EindejaarsRAG 2012 werd duidelijk dat de crisis zich had verdiept en zowel de actuele als geprognosticeerde stand van het Vereveningsfonds verder verslechterd was.⁶² De grondprijzen bleven verder dalen en er werd steeds minder gebouwd.

De geprognosticeerde stand van het Vereveningsfonds en het Grondproductiekapitaal waren geheel niet verbeterd. Onderstaand overzicht toont de ontwikkeling van het Vereveningsfonds en het Grondproductiekapitaal sinds 2002, waarvan de jaren 2013 tot en met 2015 prognoses zijn (eigen bewerking).⁶³

⁵⁸ *Spelregels Kasstroomsturing Vereveningsfonds*, 12 september 2012, p. 6

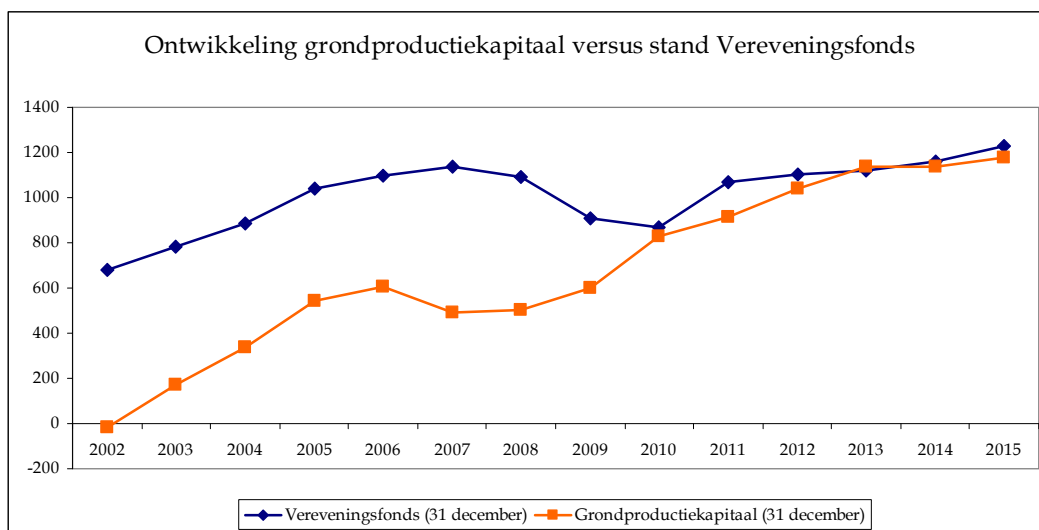
⁵⁹ *Tweede Voortgangsrapportage Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds*, oktober 2012

⁶⁰ *Tweede Voortgangsrapportage Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds*, p. 32

⁶¹ *Tweede Voortgangsrapportage Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds*, p. 8

⁶² Geprognosticeerde stand van het Vereveningsfonds betreft de te verwachten stand van de algemene reserve over 10 jaar, de zogenaamde weerstandsnorm.

⁶³ Wegens de beperkte beschikbaarheid van documenten komen de cijfers uit verschillende bronnen. De jaren 2002 t/m 2007 zijn gebaseerd op cijfers uit Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012. Jaren 2008 t/m 2009 zijn gebaseerd op de jaarrekening 2009. Jaren 2008 t/m 2009 zijn gebaseerd op begroting 2010. Jaren 2010 t/m 2011 gebaseerd op



De verwachting was dat het grondproductiekapitaal (van alle grondexploitaties in het domein van het Vereveningsfonds) de omvang van het Vereveningsfonds per ultimo 2013 gaat overtreffen. Op dat moment zal een financieringsberoep moeten worden gedaan op de centrale middelen. Dat betekent dat ook per saldo rente moet worden betaald.

Het college besloot daarom tot drie ingrijpende maatregelen: kasstroomsturing op kavelniveau, de opheffing van de projectbureaus en de invoering van een 'Team Gebiedsontwikkeling'. Deze maatregelen moesten leiden tot een verdere verlaging van de proceskosten. De maatregelen moesten nog nader worden uitgewerkt.⁶⁴ In een notitie werden de maatregelen alvast globaal uiteen gezet:⁶⁵

Kasstroomsturing op kavelniveau betekent dat alleen die kavels verder ontwikkeld mogen worden waarvan:

- de te verwachten opbrengsten hoger zijn dan de nog te plegen investeringen en
- de opbrengsten zeker zijn en
- de opbrengsten binnen een termijn van vier jaar gerealiseerd worden.

Dit zijn de zogeheten 'groene' kavels. Aan deze kavels wordt doorgewerkt om te komen tot realisatie. Tot deze groep behoren ook de onvermijdelijke uitgaven die niet zijn terug te voeren op kavelniveau, maar die wel gemaakt moeten worden. Kavels die aan één van de voorwaarden niet voldoen worden de 'blauwe' kavels. Voor de blauwe kavels mag op geen enkele wijze worden gewerkt aan de uitvoering. Wel wordt voor deze groep geprobeerd om te komen tot uitgifte. Voor de overige 'paarse'

EindejaarsRAG 2011 (dus werkelijke cijfers). Jaren 2012 t/m 2015 zijn gebaseerd op EindejaarsRAG 2012 (voor 2013 t/m 2015 prognoses)

⁶⁴ Aanbiedingsbrief EindejaarsRAG 2012, 22 april 2013

⁶⁵ Notitie Maatregelen bij EindejaarsRAG 2012, 18 april 2013

kavels over projecten geldt dat er op geen enkele wijze kosten voor gemaakt mogen worden.

Tevens werd besloten het onderhanden werk van de grondexploitaties (het 'grondproductiekapitaal') op te schonen en in overeenstemming te brengen met de kavelsturing. Het 'grondproductiekapitaal' wordt opgeschoond door alle gerealiseerde kosten en opbrengsten in de nog lopende grondexploitaties kritisch door te nemen. De delen van plannen die al opgeleverd zijn worden afgesloten. Van de positieve plandelen wordt de winst afgedragen aan de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds. Van de negatieve plandelen wordt het tekort verrekend met de voorzieningen voor die plannen in het Vereveningsfonds.

Daarnaast werd besloten de *projectorganisaties af te bouwen* en te vervangen door een nieuw projectenmodel. Per 1 mei 2013 is het financiële mandaat van de projectdirecteuren ingetrokken. Voor 1 mei dienden de projectdirecteuren een voorstel te doen de voor afbouw van de projectbureaus, zowel voor werkzaamheden die binnen als buiten het Vereveningsfonds worden gefinancierd.

Voor het nieuwe projectenmodel is een tijdelijk Team Gebiedsontwikkeling ingesteld (Team GO) dat met het mandaat van de directeur OGA probeert om te komen tot uitgifte van (bouwrijpe) kavels, inclusief de programma's zelfbouw en studentenwoningen. Het Team GO werkt onder het voorzitterschap van de adjunct directeur Programma en Regie van OGA en heeft als leden de voormalig projectdirecteuren Houthavens, Noordwaarts en Oost. Het Team GO zou tijdelijk werkzaam zijn, totdat een nieuwe organisatie is ingericht in het Cluster Ruimte en Economie na de huidige reorganisatie van de gemeente Amsterdam.⁶⁶

De kasstroomsturing op kavelniveau en afbouwen van de projectorganisaties zou moeten leiden tot aanzienlijk lagere proceskosten. Voor de jaren 2013 t/m 2016 werd het maximale budget aan proceskosten vastgesteld op € 65 miljoen. Dit bedrag is voor de proceskosten die gemaakt moeten worden voor de uitvoering van de groene kavels en de kosten om te komen tot uitgifte van de blauwe kavels. Als de verkoopinspanning succesvol is, promoveren deze blauwe naar groene kavels. Met de proceskosten die voor deze gepromoveerde kavels gemaakt gaan worden was in het bedrag van € 65 miljoen nog geen rekening gehouden. Het bedrag van € 65 miljoen over de jaren 2013 tot en met 2016 werd als volgt verdeeld:⁶⁷

2013: 27,5 miljoen⁶⁸

2014: 12,5 miljoen⁶⁹

2015: 12,5 miljoen

2016: 12,5 miljoen

⁶⁶ Notitie *Maatregelen bij EindejaarsRAG 2012*, 18 april 2013, p. 3

⁶⁷ Raadsbesluit *EindejaarsResultaat Actieve Grondexploitatiegebieden 2012*, 15 mei 2013

⁶⁸ Inclusief frictiekosten

⁶⁹ Voor de jaren 2014 t/m 2016: exclusief variabele kosten van de groep blauwe kavels

Een volgende stap werd het uitwerken van een voorstel voor een organisatie die uit de voeten kan met een totaal van € 65 miljoen aan proceskosten voor de jaren 2013 tot en met 2016. De raad werd verder toegezegd ieder kwartaal geïnformeerd te worden over de voortgang van de maatregelen en de financiële effecten daarvan via een monitor met meetbare doelen en mijlpalen. Het college stelde vast dat de meeste adviezen van de Commissie Wijntjes geïmplementeerd waren. Daarom besloot het college de scope te wijzigen naar de snelheid waarmee organisatorische veranderingen worden doorgevoerd, de proceskosten worden verminderd, inkomsten worden verzekerd en de risico's worden verminderd.⁷⁰

Bij de jaarrekening 2012 heeft ACAM in april 2013 een accountantsverklaring met een beperking afgegeven met betrekking tot de grondexploitaties. Het was op dat moment nog onduidelijk of de genomen beheersmaatregelen – afbouwen van de projectbureaus en kavelsturing – voldoende zouden zijn. Duidelijk was dat de maatregelen grote consequenties zouden hebben voor de bezetting bij het Ontwikkelingsbedrijf, dRO, PMB en IBA. De frictiekosten zouden deels opgevangen kunnen worden door de aanwezige bedrijfsreserves van de vier diensten (tezamen € 10,5 miljoen). In de loop van 2013 zou duidelijk moeten worden of de aanwezige voorzieningen en bedrijfsreserves voldoende zijn om frictiekosten van de komende jaren op te vangen, of dat aanvullend een reserve of voorziening moet worden gevormd. ACAM adviseerde gezien de voorgenomen scherpe daling van de proceskosten, de gevolgen hiervan te monitoren.

April 2013: Besparingstaakstelling Cluster Ruimte en Economie t.b.v. cie BWK

Op 5 juni 2013 is de notitie van april 2013 betreffende de besparingstaakstelling in de vergadering van de commissie BWK behandeld. In de notitie werd geschetst in hoeverre de bezuinigingstaakstelling van 1 stad 1 opgave voor het cluster Ruimte en Economie werkelijk kan worden gerealiseerd. Er werd ook ingegaan op de bezuiniging op proceskosten binnen het Vereveningsfonds. Volgens de notitie kan met het afbouwen van de huidige projectorganisaties en het opbouwen van een nieuwe projectorganisatie een mogelijke besparing worden verwacht van zo'n 30 tot 60 % van de huidige kosten. Omdat het nieuwe model nog moet worden uitgewerkt en afgestemd, was het niet nog mogelijk om concretere bedragen te noemen.

De Integrale Projectbudgetten voor de projectbureaus bedroegen volgens de begroting 2013 van OGA € 25,7 miljoen.⁷¹ Dit is exclusief de proceskosten in actieve grondexploitaties van stadsdeelprojecten. Ook de proceskosten voor de dienst Zuidas (à € 10,5 miljoen) vallen hier niet onder. Bij de genoemde bezuiniging van 30-60 % gaat het om een bezuiniging van € 11 tot 20 miljoen, waarbij ook Zuidas is meegenomen.

Uitgaande van een gemiddelde kostenniveau van € 150.000 per fte (op basis van gemiddeld uurtarief van € 115, inclusief overhead) betekent dit dat ongeveer 73 tot 130 fte's minder aan projecten in de stad vanuit het Vereveningsfonds bekostigd

⁷⁰ Aanbiedingsbrief EindejaarsRAG 2012, p. 6

⁷¹ Opmerking rekenkamer: het bedrag is bij de EindejaarsRAG 2012 van april 2013 verlaagd tot € 21 miljoen.

kunnen worden.⁷² Dit is inclusief de Zuidas en exclusief de fte's bij de ondersteunende afdelingen. De notitie kondigde aan dat wordt gewerkt aan het inzichtelijk krijgen van de precieze verdeling van de proceskosten over de verschillende diensten.

Mei 2013

Mei 2013 brachten de projectdirecteuren van de projectbureaus Oost, Noordwaarts, Zuidelijke IJ-oever, Zuidoostlob en Westpoort het afbouwplan voor hun projectbureau uit. De afbouwplannen zijn door Team GO vastgesteld. De afbouwplannen komen voor de projectbureaus uit op een bedrag van € 20,3 miljoen.⁷³ Dit is een aanzienlijke reductie van de proceskosten ten opzichte van de € 25,7 miljoen uit de aanvankelijke begroting van OGA.

Een aantal projectbureaus zag 'besparingsmogelijkheden' in het schuiven van proceskosten: bijvoorbeeld door proceskosten onder te brengen in het saneringsbudget (Oost), in het budget voor het landmaken (IJburg) of in de aanleg van de ontsluiting van IJburg. Projectbureau Zuidelijke IJ-oever bespaart o.a. door de inzet van de technisch projectleider en van planbegeleider uitvoering geheel ten laste van de V&T te brengen (in plaats van ten laste van proceskosten).⁷⁴ Voor projectbureau Zuidoostlob gaat een deel van de proceskosten over naar Stadsdeel Zuidoost.

Juli 2013: nieuwe verordening op de stadsdelen

Op 3 juli is de gemeenteraad akkoord gegaan met de nieuwe verordening op de stadsdelen. De huidige stadsdelen houden in maart 2014 op te bestaan. In plaats van de huidige deelraden en stadsdeelbesturen komen er zeven bestuurscommissies. De bestuurscommissies worden verantwoordelijk voor gebiedsontwikkeling en uitvoering, in ieder geval voor projecten tot € 5 miljoen en tussen de € 5 en circa € 25 miljoenen, afhankelijk van de complexiteit. Daarnaast worden zij verantwoordelijk voor gronduitgiftes en erfpachtbeheer. Bij projecten groter dan € 5 miljoen blijft het penningmeesterschap bij de centrale stad liggen. Voor erfpachtbeheer- en uitgifte moet altijd verplicht stedelijke expertise ingehuurd voor onderhandelingen en contractering. Ook worden de bestuurscommissies verantwoordelijk voor het voorbereiden van lokale bestemmingsplannen binnen stedelijke beleidskaders. Het huidige onderscheid tussen grootstedelijke en coalitieprojecten komt te vervallen. Het uitgangspunt is dat bevoegdheden op één plek worden belegd⁷⁵

⁷² Opmerking rekenkamer: Met Vereveningsfonds wordt bedoeld de algemene reserve van het Vereveningsfonds en de grondexploitaties.

⁷³ Dat is inclusief een budget van € 0,4 miljoen voor een half jaar Team GO en inclusief frictiekosten. De projectbureaus worden alleen geconfronteerd met frictiekosten van huurcontracten.

⁷⁴ In zijn ambtelijke reactie heeft het Ontwikkelingsbedrijf aangegeven in 2014 een onderzoek te doen naar de V&T-kosten.

⁷⁵ Toelichting op de Verordening op de Bestuurscommissies 2013, 8 mei 2013

September 2013

Het Team Gebiedsontwikkeling heeft een concept uitvoeringsplan voor opgesteld.⁷⁶ Het Team Gebiedsontwikkeling is integraal verantwoordelijk voor de grootstedelijke projecten. Het uitvoeringsplan beschrijft de taken van het team. Ten aanzien van de proceskosten heeft het team de taak te zorgen voor:

- een gezonde verhouding tussen proceskosten en grondopbrengsten (p. 2)
- een snelle uitgifte van kavels stimuleren tegen lage proceskosten en met een zo hoog mogelijke financieel en kwalitatief resultaat (p. 7)
- kostenbeheersing zowel van proceskosten als uitvoeringskosten (p. 8)
- het binnen de afgesproken kaders houden van de proceskosten. De proceskosten zijn de proceskosten voor de uitvoering van groene kavels, de (vaste) proceskosten van blauwe kavels en de kosten voor advies, toetsing en beleidsorganisatie (apparaatskosten OGA) (maximaal € 65 miljoen). Daarnaast is er een variabel budget beschikbaar voor de promotie van blauwe naar groene kavels. Bij de EindejaarsRAG 2012 is ter indicatie uitgegaan van bedrag van € 15 miljoen voor de periode 2013-2016 uitgegaan. Er is echter geen plafond vastgesteld voor het promotiebudget.

September 2013: Begroting 2014

In de begroting 2014 wordt het uitgavenplafond voor de proceskosten gehandhaafd op van € 65 miljoen voor 4 jaar. Ook het plafond voor 2013 blijft € 27,5 miljoen. Voor de jaren 2014 t/m 2016 wordt het uitgavenritme aangepast, namelijk € 15 miljoen voor 2014, € 12,5 miljoen voor 2015 en € 10 miljoen voor 2016. Hierdoor wordt de teruggang van 2013 naar 2014 minder groot.⁷⁷

Vanaf 2014 worden de proceskosten jaarlijks met de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds afgerekend. Tot op heden werden de proceskosten verantwoord in het onderhanden werk en pas bij afsluiting van plannen afgerekend met de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds. Door de gemaakte proceskosten jaarlijks af te rekenen met de Algemene Reserve moet een duidelijker beeld ontstaan van de ontwikkeling en de positie van de Algemene Reserve per jaar.

In 2013 is een proceskostenbudget voor de groene en blauwe kavels geraamd van € 13 miljoen. Daarnaast wordt een promotiebudget van € 3 miljoen uitgetrokken voor blauwe kavels die naar groen promoveren. Daarnaast bedragen de apparaatskosten OGA € 5 miljoen in 2014. Totaal wordt er in 2014 € 21 miljoen aan proceskosten ten laste van de Algemene Reserve gebracht.⁷⁸

Voor de periode 2014-2017 wordt in principe uitgegaan van € 15 miljoen als promotiebudget voor de blauwe kavels. Indien meer of minder van de blauwe kavels worden afgezet, zal dit leiden tot meer of minder proceskosten.

⁷⁶ OGA. *De Stad verandert en wij veranderen mee: Team gebiedsontwikkeling van start*. CONCEPT. 1 september 2013

⁷⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2014*, p. 19

⁷⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2014*, p. 257-258

Tabel 2.5 - Proceskosten

Proceskosten	2013	2014	2015	2016	Totaal
Proceskosten groen	20	13	9	2	44
Proceskosten blauw	0	3	4	8	15
Apparaatskosten	6	5	5	5	21
Overige kosten	5	5	5	5	20

Oktober 2013: 8 maandsrapportage Vereveningsfonds

In de 8-maandsrapportage zijn de eerste resultaten van Kasstroomsturing op kavel-niveau gepresenteerd. Ook is een doorkijk gegeven naar de verhouding tussen de proceskosten voor de voormalige projectbureaus en de apparaatskosten OGA tot en met 2016.

Tabel 2.6 - Proceskosten beschikbaar

Proceskosten beschikbaar	2013	2014	2015	2016
Voormalige projectbureaus	21,5	10	7,5	5
Apparaatskosten	6,0	5	5,0	5
Totaal	27,5	15	12,5	10

2.8 Samenvattend overzicht besluiten proceskosten te reduceren

Op een rijtje, de belangrijkste besluiten over de reductie van proceskosten:

2010

- Januari: Het college besluit de door de raad vastgestelde Integrale Projectbudgetten niet volledig toe te kennen. Het proceskostenbudget werd toegekend voor een halfjaar en afhankelijk gemaakt van de noodzaak van de projectactiviteiten. Dit is een voortvloeijsel van de *Beheersmaatregel Grondexploitaties*, die december 2009 door het college was vastgesteld.
- Februari: De *Nota meer ruimte Winnen* komt uit en schetst een mogelijke besparing op de proceskosten van 20%. Dit moet € 150 miljoen opleveren over de periode 2010 tot en met 2019, ofwel gemiddeld € 15 miljoen minder proceskosten per jaar.
- April: het nieuwe college neemt in haar programmakkoord 2010-2014 de bezuiniging van € 150 miljoen op proceskosten over.⁷⁹
- December: Na twee projectenschouwen werd voor € 380 miljoen in plannen geschrapt. Hierdoor was de stand van de Algemene Reserve verbeterd met € 65 miljoen. Wel werd de beoogde bezuiniging op proceskosten voor de periode 2010-2019 van € 150 miljoen bijgesteld naar € 90 miljoen. Hiervoor zijn twee redenen. Als eerste is de besparingsambitie € 20 miljoen lager bijgesteld omdat vanwege het schrappen van plannen de mogelijkheden om efficiencywinsten te realiseren worden beperkt. Als tweede reden is de besparingsambitie met € 40 miljoen verlaagd omdat de bezuiniging op proceskosten voor Zuidas onterecht in de raming was meegenomen.

⁷⁹ In de *EindjaarsRAG 2010* is gesignaleerd dat niet duidelijk is ten opzichte van welke jaarbedragen de bezuiniging van de proceskosten moet worden gerealiseerd.

- De toegekende budgetten voor 2010 (totaal € 46,6 miljoen) werden gekort met 20% tot € 36,1 miljoen. Ook het projectbudget voor 2011 werd beperkt tot € 36,1 miljoen.

2011

- December: Kasstroomsturing op het niveau van het Vereveningsfonds wordt geïntroduceerd en er wordt een uitgavenplafond ingesteld. Alle projecten worden ingedeeld in klassen: doorgaan, voorwaardelijk doorgaan of stoppen. Alleen projecten die zeker doorgaan krijgen het volledige projectbudget, projecten die niet doorgaan krijgen niets. Projecten waar voorwaardelijk mee wordt doorgaan krijgen alleen slechts een deel van het projectbudget. Het overige deel van het budget wordt alleen uitgekeerd wanneer de opbrengsten zeker zijn. Door deze maatregel wordt bij de vaststelling van de Integrale Projectbudgetten € 29,1 toegekend (waarvan € 25,7 miljoen t.l.v. het Vereveningsfonds) in plaats van € 37,6 miljoen (waarvan € 33,1 miljoen t.l.v. het Vereveningsfonds).

2012

- Mei: Bij de kadernota 2013 wordt besloten de proceskosten voor 2013 te maximaliseren op € 25,7 miljoen, net als voor 2012. Wel worden de proceskosten voor 2013 tegelijk (voor het eerst) geraamd met behulp van het nieuw ontwikkeld proceskostenmodel.
- November: het proceskostenbudget 2013 voor de projectbureaus wordt mede op basis van een het proceskostenmodel vastgesteld op € 24,2 miljoen,

2013:

- April: Bij het EindejaarsRAG 2012 wordt besloten tot twee ingrijpende maatregelen: kasstroomsturing op kavelniveau en de opheffing van de projectbureaus. De proceskosten worden voor de periode 2013-2016 gemaximeerd op € 65 miljoen. Dit inclusief het budget voor toetsing en fondsbeheer. Voor 2013 is er € 27,5 miljoen beschikbaar, inclusief frictiekosten. Voor overige jaren is per jaar € 12,5 miljoen beschikbaar. De proceskosten met dekking buiten het Vereveningsfonds (ISV, bijdragen derden) zijn hier *niet* in meegenomen.

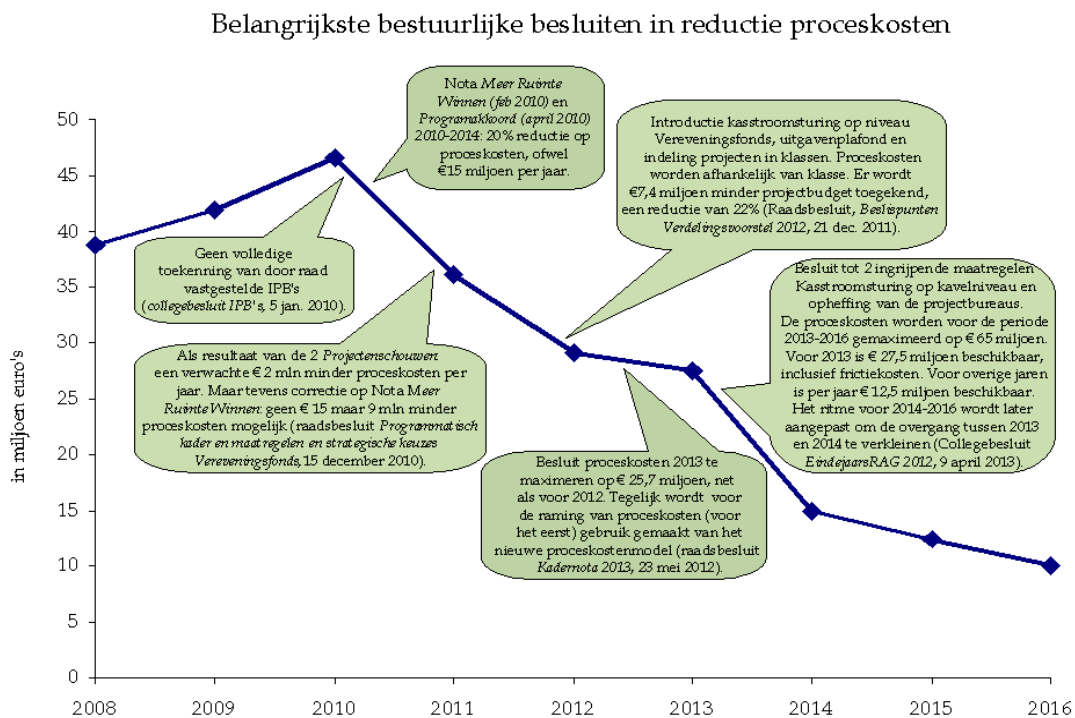
Samenvattend zijn de vastgestelde projectbudgetten voor de grootstedelijke projecten (exclusief Zuidas) tussen 2008 en 2013 afgenomen van € 38,8 miljoen naar € 27,5 miljoen en moet het de komende jaren verder afnemen naar € 12,5 miljoen per jaar.

Tabel 2.7 geeft een overzicht van de integrale projectbudgetten voor de gebiedsontwikkeling (grootstedelijke projecten, exclusief Zuidas) en de kosten voor toetsing en fondsbeheer OGA van 2008 tot en met 2016.

Tabel 2.7 - Vastgestelde Integrale Projectbudgetten en apparaatskosten OGA (in miljoenen euro's) ⁸⁰

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Integrale projectbudgetten	35,8	37,8	41,8	30,6	22,8	21,5	10,0	7,5	5,0
Budget toetsing en fondsbeheer OGA	3,0	4,1	4,7	5,5	6,3	6,0	5,0	5,0	5,0
<i>Totaal</i>	<i>38,8</i>	<i>41,9</i>	<i>46,5</i>	<i>36,1</i>	<i>29,1</i>	<i>27,5</i>	<i>15,0</i>	<i>12,5</i>	<i>10,0</i>

Onderstaande figuur vat de belangrijkste maatregelen om de proceskosten te reduceren samen:



⁸⁰ De cijfers voor 2008 t/m 2010 zijn gebaseerd op de begrotingen 2008 t/m 2010. De cijfers voor 2011 en 2012 zijn gebaseerd op de Verdelingsvoorstellen Vereveningsfonds 2011 en 2012. Voor de jaren 2013 t/m 2016 zijn de cijfers afkomstig uit het EindejaarsRAG 2013. De cijfers voor 2013 zijn (anders dan de andere jaren) zonder de proceskosten met dekking buiten Vereveningsfonds (algemene reserve en grondexploitatie). De budgetten voor 2013 zijn exclusief de proceskosten voor de uitvoering van de van blauw naar groen gepromoveerde kavels.

2.9 Conclusies

De oorsprong van de bezuinigingen op proceskosten ligt in 2005, toen duidelijk werd dat de stand van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds voor het eerst op negatief was uitgekomen. Na rapporten van Deloitte, ACAM en de commissie Wijntjes werd eind 2010 een maatregelenpakket vastgesteld dat de positie van het Vereveningsfonds met € 894 miljoen moest verbeteren. Sindsdien zijn er diverse maatregelen genomen om het Vereveningsfonds weer gezond te krijgen, waarvan de reductie van proceskosten één van de maatregelen was. De reductie van proceskosten was enerzijds een neveneffect van het schrappen van plannen (voor minder plannen hoeven minder kosten gemaakt te worden). Anderzijds was de reductie van proceskosten het directe gevolg van efficiencymaatregelen.

In het programmakkoord 2010-2014 van het huidige college werd voor het eerst een concreet bedrag vastgesteld: er moest € 150 miljoen bezuinigd worden op proceskosten in een periode van 10 jaar (2010-2019). Het was echter onduidelijk ten opzichte van welk totaalbedrag de besparing van € 150 miljoen gerealiseerd moest worden.

Eind 2011 werd besloten ook te besparen op de proceskosten voor toetsing en fondsbeheer. Voor 2012 werd besloten tot een besparing van 10%; vanaf 2013 zou deze besparing even groot moeten zijn als de besparing op de Integrale Projectbudgetten. Er werd alleen niet duidelijk gemaakt over welk bedrag de bezuiniging van 10% gold.

Het EindejaarsRAG 2012 van april 2013 signaleerde dat de crisis zich had verdiept en zowel de actuele als geprognosticeerde stand van het Vereveningsfonds verder verslechterd was. Het college besloot daarom tot ingrijpende maatregelen: kasstroomsturing op kavelniveau, de opheffing van de projectbureaus en de instelling van een Team Gebiedsontwikkeling. Deze maatregelen moeten leiden tot een verdere verlaging van de proceskosten: voor de periode 2013-2016 is het proceskostenbudget gemaximeerd op € 65 miljoen voor 4 jaar.⁸¹ Daarnaast is er een variabel budget beschikbaar voor de uitvoering van blauwe kavels die naar groen zijn gepromoveerd. Er wordt uitgegaan van indicatief € 15 miljoen voor 4 jaar.

Al met al moet dit leiden tot een reductie van de proceskosten van € 46,5 miljoen in 2010 tot € 10 miljoen in 2016. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de proceskostenbudgetten vanaf 2013 worden vastgesteld exclusief de budgetten met dekking buiten het Vereveningsfonds (ISV, bijdragen derden). Dit betekent dat het totale proceskostenbudget iets hoger ligt.

⁸¹ Dit budget is beschikbaar voor het team Gebiedsontwikkeling inclusief de voormalige projectbureaus én voor toetsing en fondsbeheer van OGA.

3 Financiële ontwikkelingen van proceskosten

3.1 Omvang van de proceskosten 2010 – 2012

3.1.1 Werkelijke kosten

De proceskosten van de grondexploitatie bestaan uit de kosten van de (voormalige) projectbureaus en de kosten van OGA voor de toetsing en de vereveningsfunctie.⁸² In de volgende tabel zijn de werkelijke proceskosten voor de jaren 2010 tot en met 2012 vermeld.

Tabel 3.1 – Werkelijke proceskosten in miljoenen euro's per ontstaansbron

	2010	2011	2012
Projectbureaus ⁸³	38,6	33,8	28,6
OGA toetsing en vereveningsfunctie ⁸⁴	5,9	7,3	6,5
Totaal	44,5	41,1	35,1

De totale proceskosten zijn in de periode 2010 tot en met 2012 gedaald van € 44,5 miljoen in 2010 naar € 35,1 miljoen in 2012.

Het overgrote deel van de totale proceskosten (circa 80%) betreft de kosten van de projectbureaus. Tot en met mei 2013 waren er 6 projectbureaus: Noordwaarts, Zuidelijke IJoevers, IJburg, Oost (inclusief Wibaut aan de Amstel), ZuidOostLob en de zogeheten Werkgebieden OGA (onder meer Sloterdijk). Wanneer de verhouding van de proceskosten tussen de zes projectbureaus wordt vergeleken, blijkt het aandeel proceskosten van het projectbureau ZuidOostLob net iets groter te zijn dan die van de andere projectbureaus (zie figuur 3.1).

De proceskosten van OGA hebben betrekking op de apparaatskosten voor de toetsings- en vereveningsfunctie. De kosten bestaan voor circa 85% uit personeelskosten voor het algemeen fondsbeheer en voor circa 15% voor de kosten voor de exploitatie, afschrijving en rentekosten van het grondexploitatiesysteem Planex.⁸⁵

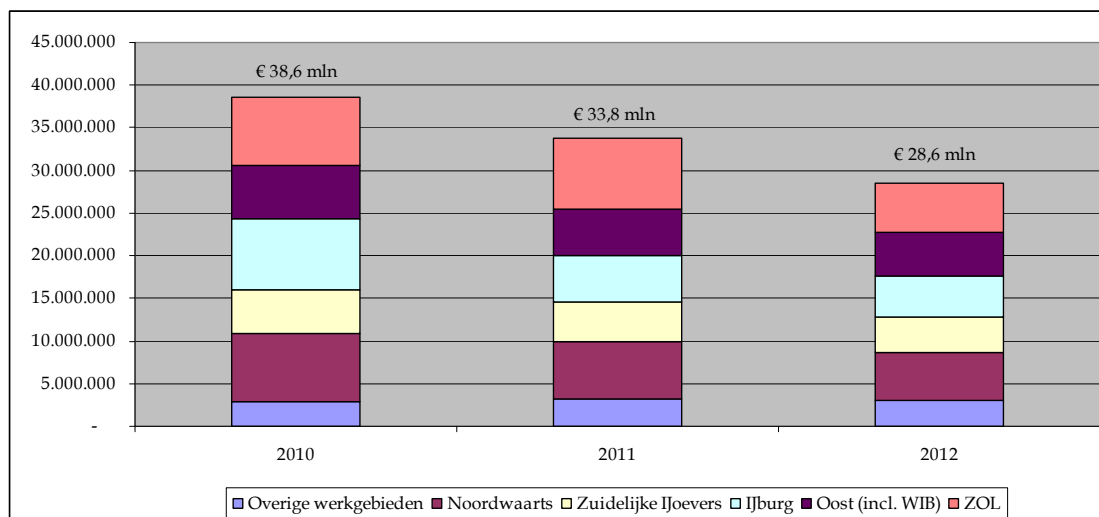
⁸² Ook de kosten die DRO maakt voor de strategiefase zijn proceskosten. Deze kosten gaan ten laste van de algemene dienst. Omdat deze kosten relatief laag zijn (gemiddeld € 150.000 per jaar) hebben wij deze buiten de analyse van de proceskosten gelaten.

⁸³ De informatie is verkregen uit de financiële administratie OGA en afgestemd met de projectcontrollers.

⁸⁴ De informatie is ontleend aan de EindejaarsRAG 2010, 2011 en 2012 en afgestemd met de afdeling Planning & Control OGA.

⁸⁵ Verhoudingen op basis van de begroting 2013 voor het product Toetsen & Monitoren.

Figuur 3.1 - Proceskosten per projectbureau in de periode 2010 tot en met 2012



3.1.2 Raming versus werkelijkheid

In onderstaande tabel zijn de totale begrote proceskosten van de zes projectbureaus vergeleken met de werkelijke proceskosten in de jaren 2010-2012.

Tabel 3.2 – Proceskosten projectbureaus begroting versus realisatie 2010-2012

Proceskosten projectbureaus	2010	2011	2012
begroting	41,8	30,6	22,8
realisatie	38,6	33,8	28,6
verschil	3,2	-3,2	-5,8

Het overzicht laat zien dat vanaf 2011 de projectbureaus te kampen hebben met flinke budgetoverschrijdingen. Ook hebben we de werkelijke proceskosten van toetsing en fondsbeheer OGA over de periode 2010 tot en met 2012 met de begroting vergeleken. De resultaten zijn gepresenteerd in onderstaande tabel.

Tabel 3.3 – Proceskosten OGA begroting versus realisatie 2010-2012

OGA toetsing en fondsbeheer	2010	2011	2012
begroting	4,8	5,6	6,3
realisatie	5,9	7,3	6,5
verschil	-1,1	-1,7	-0,2

Uit de tabel is op te maken dat de begrotingsbedragen voor Toetsing- en Fondsbeheer zijn toegenomen van € 4,8 miljoen in 2010 tot € 6,3 miljoen in 2012. De toename van het budget hangt grotendeels samen met de rente- en afschrijvingskosten van het nieuwe planex-systeem (2012 € 1,2 miljoen) en een andere wijze van kosten-toerekening binnen OGA).

Verder laat de tabel zien dat elk jaar de begrotingsbedragen zijn overschreden. De overschrijdingen worden verklaard doordat in de begrotingen onvoldoende rekening is gehouden met de rente- en afschrijvingskosten van Planex en de gewijzigde kostentoerekeningssystematiek. Verder is er in 2011 een implementatieplan uitgevoerd van circa € 0,7 miljoen die niet in de begrotingcijfers zijn verwerkt. In de jaarrekeningen van OGA worden overschrijdingen toegelicht.

Kosten toetsing en fondsbeheer en kosten vastgoedadviesing ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds

De kosten van Toetsing en Fondsbeheer worden volledig ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds gebracht. Dit geldt sinds 2011 ook voor de kosten voor vastgoedadviesing. In 2011 is voor deze kosten € 950.000 en in 2012 € 788.000 ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds gebracht. In de begroting 2013 is het beschikbare budget voor de vastgoedadviesing verlaagd tot € 550.000. Tot 2010 kwamen deze kosten nog ten laste van de algemene middelen van de gemeente. De gewijzigde dekkingswijze vergroot de beschikbare ruimte binnen de gemeentebegroting, maar pakt voor het Vereveningsfonds ongunstig uit. Een andere dekkingswijze betekent niet automatisch een besparing. Bij het monitoren van besparingsmaatregelen zal men hier alert op moeten zijn.

3.1.3 Ontwikkelingen proceskosten 2013-2016

In de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds van 15 oktober 2013 is een overzicht van de beschikbare budgetten voor proceskosten 2013-2016 opgenomen. In totaal is voor deze jaren een budget beschikbaar van € 65 miljoen. Dit is exclusief het variabele proceskostenbudget voor de uitvoering van groen gepromoveerde blauwe kavels van indicatief € 15 miljoen voor 4 jaar.⁸⁶

Tabel 3.4 - Beschikbare proceskosten 2013-2016

Proceskosten	2013	2014	2015	2016
Voormalige projectbureaus (inclusief kosten Team GO)	21,5	10	7,5	5
Apparaatskosten OGA	6,0	5	5	5
Totaal	27,5	15	12,5	10

Bron: 8-maandsrapportage Vereveningsfonds, Deel 2, bewerkt door de rekenkamer

Uit de tabel blijkt dat voor de voormalige projectbureaus voor 2013 een budget beschikbaar was van € 21,5 miljoen. OGA geeft in de 8-maandsrapportage aan dat zij voor 2013 verwacht dat de werkelijke proceskosten € 20,3 miljoen zullen bedragen. Dat is inclusief de kosten van het Team GO. Dit betekent dat naar verwachting de proceskosten van de voormalige projectbureaus inclusief de kosten van team GO in 2013 binnen het beschikbare budget zullen blijven. OGA geeft in de 8-maandsrapportage 2013 niet aan of kosten voor toetsing en fondsbeheer ook binnen het

⁸⁶ Afhankelijk van de status van een kavel – uitgedrukt in de kleuren blauw paars en groen – worden de proceskosten al dan niet (volledig) gedekt. Wanneer een kavel van status verandert – promoveert – heeft dit gevolgen voor de dekking van de proceskosten. Zie verder paragraaf 5.2.4.

budget zullen blijven. Wanneer OGA hier wel in slaagt bedragen de gerealiseerde proceskosten 2013 circa € 26,3 miljoen. Ten opzichte van 2010 (€ 44,5 miljoen) zijn de proceskosten in 2013 dus met bijna € 18,2 miljoen gedaald (circa 41%).

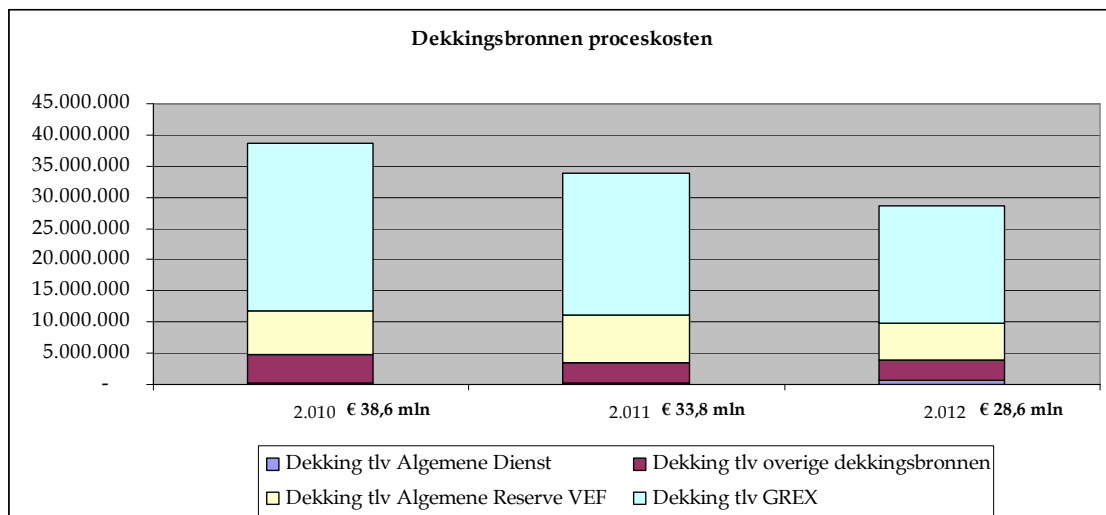
3.2 De financiële dekking van de proceskosten projectbureaus

De proceskosten, die samenhangen met de grondexploitatie worden uit vier verschillende bronnen gedekt, te weten:

1. Grondexploitatie
2. Algemene reserve van het Vereveningsfonds
3. Algemene middelen
4. Overige dekkingsbronnen

Circa tweederde deel van de proceskosten van de voormalig projectbureaus wordt gedekt vanuit de grondexploitatie. Dekking vanuit de grondexploitatie betekent dat de proceskosten op de balans worden verantwoord als “grondkosten” om te worden verrekend met (gerealiseerde of nog in de toekomst te realiseren) opbrengsten. In de periode 2010 tot en met 2012 is de verhouding tussen deze dekkingsbron en de overige drie dekkingsbronnen redelijk constant gebleven (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 - Dekkingsbronnen proceskosten projectbureaus



Hoewel in totaliteit de verhouding tussen de verschillende dekkingsbronnen in de jaren 2010 tot en met 2012 redelijk vergelijkbaar zijn, zien we op het niveau van een projectbureau soms wel flinke schommelingen.

Zo valt op dat van het projectbureau *Overige werkgebieden* in 2010 en 2011 een zeer groot deel van de proceskosten direct wordt gedekt uit de grondexploitatie (91% en 97%). Terwijl met name het projectbureau *Zuidelijke IJ-oever*s een aanzienlijk deel van de proceskosten weet te dekken uit de overige dekkingsbronnen (2010: 32%, 2011: 40% en 2012: 49%). Ook valt op dat de proceskosten 2011 voor het projectbureau *Oost*

inclusief Wibaut aan de Amstel een aanzienlijk deel ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds zijn gebracht (47% of € 2,5 miljoen van de proceskosten).⁸⁷

1. Grondexploitatie

De proceskosten voor de voorbereiding en begeleiding van planrealisatie, fase 4 uit het Plaberum, worden ten laste gebracht van de grondexploitatie. Zie tabel 3.5.

Tabel 3.5 - Proceskosten projectbureaus gedekt vanuit de grondexploitaties, in miljoenen

	2010	2011	2012
Proceskosten ten laste van een grondexploitatie	26,8	22,6	18,8

Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

In de jaren 2010 tot en met 2012 zijn steeds minder proceskosten ten laste van de grondexploitatie gebracht.

2. De algemene reserve van het Vereveningsfonds

Voor zover proceskosten betrekking hebben op de visie- en planvorming (fase 2 en 3 uit het Plaberum) mogen deze worden gedekt uit de algemene reserve van het vereveningsfonds.⁸⁸ Tabel 3.6 laat zien welke bedragen in de jaren 2010 tot en met 2012 ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds zijn verantwoord.

Tabel 3.6 - Proceskosten projectbureaus gedekt vanuit de algemene reserve van het VEF per jaar, in miljoenen⁸⁹

	2010	2011	2012
Proceskosten ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds	7,0	7,6	5,7

Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

3. Algemene middelen

Het komt ook voor dat binnen de gemeentebegroting algemene middelen voor de proceskosten beschikbaar worden gesteld. De hangt veelal samen met prioriteiten in de begroting. Zo is bijvoorbeeld in de begroting 2011 voor het projectbureau Zuidelijke IJ-oeveren een bedrag van € 0,3 miljoen beschikbaar gesteld, waarmee proceskosten konden worden gedekt. In de begroting 2012 is voor het projectbureau *Overige werkgebieden* een bedrag van € 0,7 miljoen beschikbaar gesteld. De uit de algemene middelen gedekte proceskosten voor de projectbureaus voor de jaren 2010 tot en met 2012 zijn in tabel 3.7 vermeld.

⁸⁷ Ook in 2010 en in 2012 is een groot deel van de proceskosten ten laste van de algemene reserve gebracht (2010:28% of €1,7 miljoen en 2012:33% of € 1,7 miljoen).

⁸⁸ Ook de apparaatskosten voor toetsings- en vereveningsfunctie (proceskosten OGA) worden grotendeels uit de algemene reserve gedekt. In 2013 wordt 98,5% gedekt uit de algemene reserve van het Vereveningsfonds en 1,5% uit het stimuleringsfonds.

⁸⁹ De totaalbedragen komen overeen met de bedragen zoals deze zijn gepresenteerd in de jaarrekeningen OGA 2009 tot en met 2012. Voor zowel 2011 als 2012 geldt dat bedragen per projectbureau in de financiële administratie soms afwijken van de bedragen zoals ze in de jaarrekening.

Tabel 3.7 - Proceskosten projectbureaus gedekt vanuit de algemene middelen, in miljoenen

	2010	2011	2012
Proceskosten gedekt vanuit de algemene middelen	0,1	0,3	0,7

Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

4. Overige dekkingskosten

De projectbureaus kunnen soms ook proceskosten bij anderen declareren. Tabel 3.8 geeft een overzicht van de betreffende overige dekkingsmiddelen in de jaren 2010 tot en met 2010.

Tabel 3.8 - Proceskosten gedekt door overige dekkingsbronnen, in miljoenen

	2010	2011	2012
Overige dekkingsbronnen	4,7	3,3	3,3

Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

De overige dekkingsbronnen zijn in vier categorieën onder te verdelen:

- Bijdragen derden. Hierbij gaat het om bijdragen van commerciële partijen waaronder AM commercieel vastgoed, Vesteda Vastgoed BV, ALTERA vastgoed BV, NS Poort, het AMC, de Uva en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
- Stadsdelen. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld een bijdrage van stadsdeel Centrum voor de ontwikkeling van het Oosterdok.
- Door te berekenen kosten. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld de doorberekening van huisvestings- en het secretariaatskosten aan partijen zoals ING Vastgoed Ontwikkeling BV, CAN DLG II Grondbedrijf CV en CZAN Ontwikkeling BV.
- Overige dekkingen. Naast interne doorberekeningen bestaat dit uit een bijdrage in de gezamenlijke kosten van communicatie en subsidies van bijvoorbeeld de provincie Noord Holland.

In 2011 en 2012 zijn de kosten van DRO in verband met de strategiefase gedekt uit bestemmingsreserve strategiefase.

3.3 Oorsprong proceskosten

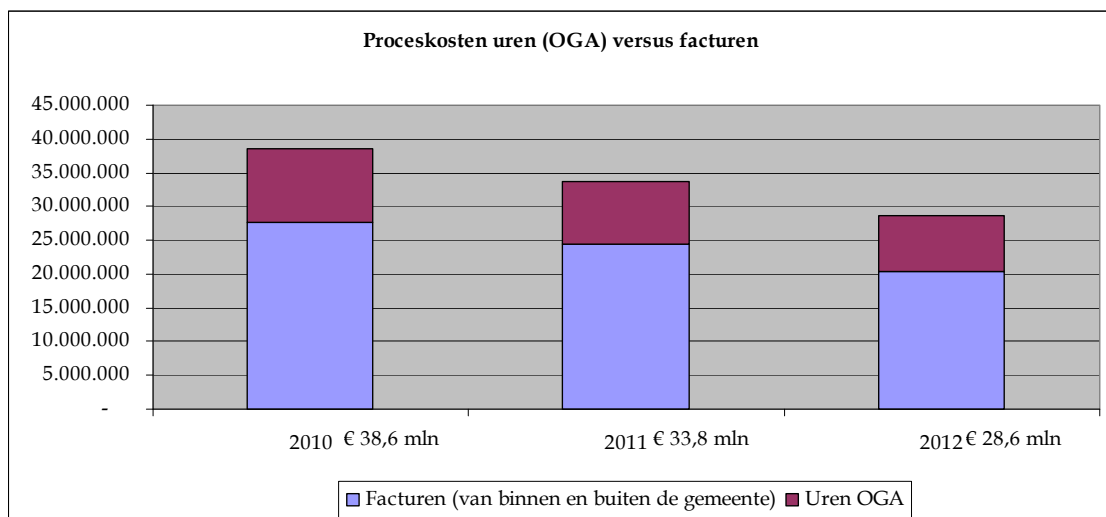
Projectbureaus hebben zelf geen personeel in dienst. Het personeel wordt ingehuurd, rechtstreeks van OGA of op offertebasis bij derden, veelal gemeentelijke diensten, zoals PMB, DRO of IBA, maar soms ook bij stadsdelen of externe bedrijven.

Medewerkers van OGA schrijven uren op het project, waarbij de kosten wekelijks worden doorbelast in de projectadministratie. Vindt inhuur van personeel plaats van buiten OGA, waaronder van PMB, DRO en IBA, een stadsdeel of van buiten de gemeentelijke organisatie, dan ontvangt het projectbureau een factuur. Ook voor andere kosten zoals huisvesting ontvangt het projectbureau een factuur. Deze wordt verwerkt in de financiële administratie. Binnen de financiële administratie zijn de personele kosten van OGA te onderscheiden van de overige proceskosten van inhuur.

De overige proceskosten van inhuur worden echter niet door alle projectbureaus op een uniforme wijze geregistreerd. Hierdoor is het niet eenvoudig mogelijk om het totaal van de gefactureerde bedragen per dienstverlenende organisatie uit de administratie te achterhalen.

Uit de hiernavolgende figuur (3.3) blijkt dat, hoewel de totale proceskosten in twee jaar met € 10 miljoen zijn gedaald, de verhouding tussen de kosten OGA en de overige organisaties (op factuurbasis) behoorlijk stabiel zijn. Circa 28% van de kosten vindt zijn oorsprong bij OGA en 72% vindt zijn oorsprong bij andere diensten, stadsdelen en bedrijven.

Figuur 3.3 - Proceskosten (OGA) uren versus facturen



Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

Voor veel projectbureau's is deze verhouding ook van toepassing. Binnen een enkel projectbureau wijkt de verhouding af. De projectbureaus *Overige werkgebieden* (2010) en IJburg (2011 en 2012) huren relatief veel in bij OGA (46%, 43% en 44%).

3.3.1 Uren OGA

Uren OGA

Projectbureaus kunnen een breed scala aan functies inhuren van OGA. Van een secretaresse of projectmedewerker, planbegeleider tot een hoofd juridische zaken, afdelingshoofd, senior projectleider tot een projectcontroller. In totaal onderscheidt OGA 51 verschillende functies.

Tot en met 2010 stegen jaarlijks de uurtarieven die OGA bij de projectbureaus in rekening bracht. Sinds 2011 dalen over het algemeen de tarieven. Ten opzichte van 2011 ligt het dalingspercentage in 2013 tussen 0% en 10%. Zo is het tarief van een planeconoom F gelijk gebleven (€ 96 per uur), terwijl het tarief van een senior projectleider is gedaald van € 143 naar € 130 per uur.

Uitgangspunt bij het bepalen van de tarieven per functie is een reëel markttarief gedifferentieerd naar salarisschaal.⁹⁰ De OGA-kostentarieven worden jaarlijks bepaald voor drie afdelingen binnen OGA: projectleiding, planbegeleiding en gronduitgifte. Per functie wordt begroot hoeveel ‘werk in opdracht’ uren (WIO-uren) er naar verwachting zullen worden afgenomen door andere diensten, bedrijven en projectbureaus. De tarieven worden jaarlijks vastgesteld door de directeur OGA en worden verwerkt in de begroting en ingevoerd in de module weburen van het financiële systeem (Key2financien). De begroting wordt op bestuurlijk niveau vastgesteld door het college en de raad.

Vanaf 2010 worden de personeelskosten en overheadkosten in de begroting niet volledig gedekt door de WIO-opbrengsten.⁹¹ Het aantal begrote WIO-uren geeft onvoldoende dekking om de begrote overheadkosten volledig te kunnen vergoeden.

In tegenstelling tot het begrote tekort was het werkelijk resultaat in 2010 en 2011 wel positief. Dit komt vooral omdat in werkelijkheid meer uren konden worden afgezet dan begroot. In 2012 was er echter sprake van een verlies van circa € 0,5 miljoen. Vanwege de vaste tarieven wordt een eventueel tekort niet doorbelast, maar komt het ten laste van “facilitaire werken” van OGA. De lagere resultaten werken door in het gemeenteresultaat en komen niet ten laste van grondexploitaties. Gegeven het verlies van het facilitair bedrijf in 2012 speelt bij OGA de discussie of er voldoende proceskosten worden toegerekend aan de grondexploitaties.

We hebben de uurtarieven van OGA nader geanalyseerd. Daarbij hebben wij OGA nagevraagd welk aandeel de directe personeelskosten gemiddeld uitmaken van het uurtarief. Tabel 3.9. bevat de opgave van OGA.

Tabel 3.9 - Aandeel personeels- en overheadkosten als onderdeel van het gemiddeld uurtarief.

Jaar	Personeelskosten	Overheadkosten
2010	59%	41%
2011	58%	42%
2012	57%	43%
2013	68%	32%

Het aandeel overheadkosten is in 2013 ten opzichte van 2012 aanzienlijk gedaald, te weten van 43% naar 32%. Dit betekent dat OGA minder dekking heeft voor de overheadkosten. Om het verlies op de uurtarieven (in 2012 € 0,5 miljoen) niet verder te laten toenemen, zal OGA maatregelen moeten nemen.

⁹⁰ Mededeling van Teamleider Dienstcontrol & Managementinformatie OGA, 4 september 2013.

⁹¹ Op begrotingsbasis is vanaf 2010 een klein verlies begroot (<4%) van het totaal van de personeels- en overheadkosten samen.

3.3.2 Facturen

Uit de financiële administratie blijkt dat circa 28% van de kosten van de voormalig projectbureaus hun oorsprong vinden bij OGA (zie paragraaf 3.3.2). De inschatting van de projectcontrollers is dat circa 47% van de kosten hun oorsprong vinden bij PMB, DRO en IBA. De overige kosten (25%) vinden daarmee hun oorsprong bij de stadsdelen, andere gemeentelijke diensten en (externe) bedrijven. Voor de kosten van OGA ontvangen de projectbureaus geen factuur, voor de overige kosten wordt wel een factuur ontvangen. Vaak betreft dit een factuur voor verleende diensten (uren) en soms betreft dit andere soorten kosten waaronder die van huisvesting of communicatie.

We hebben de doorbelaste kosten van PMB, DRO, stadsdelen, overige diensten en bedrijven nader geanalyseerd.

PMB

PMB hanteert verschillende tarieven voor de 19 functies. Sinds 2010 zijn 16 van de 19 PMB-tarieven. Bij de 16 functies zijn de tarieven in 2013 ten opzichte van 2010 gedaald tussen de 1% en 6,1%. Bij twee functies bleef het tarief constant, terwijl het tarief voor een secretaresse is gestegen.

De tarieven bij PMB zijn gemiddeld meer dan kostendekkend. De winsten die PMB in de afgelopen jaren heeft gemaakt (2011: € 3,8 miljoen en 2012: € 2,9 miljoen)⁹², zijn het resultaat van een opgelegde resultaattaakstelling. Voor 2013 bedraagt deze taakstelling bijna 9% 'winst' inclusief de ombuigingstaakstelling.⁹³

DRO

De projectbureaus huren ook geregeld medewerkers in van DRO. DRO hanteert verschillende tarieven voor 11 verschillende functies. Drie van de 11 tarieven zijn in de periode 2010 tot en met 2013 met 1% gestegen, de overige tarieven zijn ongewijzigd gebleven.

IBA

IBA kent de grootste differentiatie aan functies. 46 van de 65 tarieven zijn in de periode 2010 tot en met 2013 licht gedaald. Ten opzichte van 2010 ligt het dalingspercentage in 2013 tussen 1% en 9,7%. De overige 19 tarieven zijn constant gebleven, waaronder de tarieven van secretaresses, junior- en medior-tekenaars en een junior projectmanager.

⁹² PMB, jaarrekening 2012, p. 15. De winst is berekend door de baten te verminderen met de lasten, waarbij geen rekening is gehouden met toevoegingen aan en vrijval van reserves.

⁹³ Van het resultaat wordt ruim 90% afgedragen aan de algemene middelen en het resterende deel wordt toegevoegd aan de reserves.

Een vergelijking van de tarieven tussen de OGA en de drie diensten is niet eenvoudig omdat de functiebenamingen en functieprofielen van de verschillende diensten niet overeenkomen. Om enig beeld te geven, hebben we in de hiernavolgende tabel de uurtarieven vermeld die de diensten hanteren voor functionarissen die in salarisschaal 11 zijn ingeschaald.

Tabel 3.10 - Gemiddelde uurtarieven van de diensten voor projectleiders of projectmanagers (in euro's).

Jaar	OGA	PMB	DRO	IBA
2011	109	101	108	110
2012	107	99	106	107
2013	104	99	108	110

De tabel laat zien dat in 2013 PMB voor functionarissen in schaal 11 in alle jaren het laagste uurtarief heeft gehanteerd. IBA hanteert bij schaal 11 het hoogste tarief. Bij alle diensten is het tarief inclusief een vergoeding voor interne overheadkosten. Bij PMB is in het tarief ook een winstopslag opgenomen.

Stadsdelen, overige gemeentelijke diensten en (externe)bedrijven

Circa 25% van de proceskosten vindt zijn oorsprong bij stadsdelen, andere gemeentelijke diensten en externe bedrijven. Uit figuur 3.3 valt af te leiden dat waarschijnlijk deze kosten in de afgelopen jaar naar verhouding zijn verminderd.

Wanneer medewerkers van een stadsdeel worden gedetacheerd bij een projectbureau liggen de gemiddelde kosten per uur (personeelskosten inclusief opslag) over het algemeen lager dan de tarieven van de drie diensten. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de overhead- en winstopslag lager is.

Het extern inhuren van personeel is aan voorwaarden verbonden. Uitgangspunt binnen de gemeente is dat interne inhuur voorgang heeft boven externe inhuur. Dit betekent dat:

- de gemeentelijke organisatie het recht heeft van eerste aanbidding van personeel of een dienst te doen. Een projectdirecteur kan dat aanbod weigeren als hij meent dat de kwaliteit en/of prijs niet voldoen. Hij geeft aan op welke punten dat volgens hem het geval is;
- als de gemeentelijke organisatie de gevraagde inzet niet kan leveren, is het mogelijk dat de betreffende gemeentelijke organisatie inhuur regelt bij een extern bureau. Voor de externe inhuur heeft de gemeentelijke organisatie toestemming nodig van het projectbureau;
- als de gemeentelijke organisatie geen capaciteit kan inhuren bij een extern bureau, regelt het projectbureau de inhuur. In die situatie is wel een beoordeling door de gemeentelijke organisatie vooraf vereist.

Wanneer een functionaris voor een langere tijd extern moet worden ingehuurd en de verwachte kosten bedragen meer dan € 200.000 dan moet de functie Europees worden aanbesteed.⁹⁴

Met de stadsdelen zijn over het algemeen detacheringovereenkomsten afgesloten met een opzegtermijn van één maand waarbij ook de inzet van personeel (het aantal uren per week) op korte termijn kan worden aangepast. Hierdoor is de bezetting van het projectbureau flexibel.

3.4 Proces- en V&T-kosten versus de planrealisatiekosten

3.4.1 Verschil proceskosten en V&T kosten

Voor de grondproductie en gebiedsontwikkeling worden veel verschillende activiteiten verricht. Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten die betrekking hebben op:

1. de planvoorbereiding, -aansturing en begeleiding of
2. de uitvoering en realisatie van een plan.

De kosten die voor de eerste groep activiteiten wordt gemaakt, worden binnen de gemeente Amsterdam beschouwd als *proceskosten*, de kosten voor de tweede groep activiteiten als *Vorbereiding & Toezichtskosten* (V&T-kosten).

Om een helder onderscheid te kunnen maken in het ramen en boeken van deze kosten heeft OGA in 2011 de notitie *Definities proceskosten en voorbereiding & toezicht* opgesteld.⁹⁵ Aanleiding voor het opstellen van deze notitie was de bevinding van de projectcontrollers dat onder proceskosten ook V&T-kosten werden verantwoord.⁹⁶ In de notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen *directe* en *indirecte plankosten* en V&T kosten.

De kosten die onder *directe plankosten* vallen, zijn de kosten voor planaansturing en begeleiding. De directe plankosten worden (op projectniveau) in de grondexploitatiebegroting opgenomen. De werkzaamheden die tot de directe plankosten gerekend mogen worden, zijn gebaseerd op de kostensoortenlijst uit het Besluit Ruimtelijk Ordening.⁹⁷ Deze directe plankosten zijn onder meer de proceskosten van planvoorbereiding (zoals opstellen van stedenbouwkundige plannen, maaiveld inrichtingsplannen, marktonderzoeken), bewaking van doorlooptijd, geld, programma, kwaliteit en risicomangement en contractvorming voor de gronduitgifte.

Tot de *indirecte plankosten* worden de kosten voor planaansturing en begeleiding gerekend, waaronder die van het beheer, veiligheid en verkeer ook bij evenementen,

⁹⁴ Voor een aantal functies, waaronder secretaresses, heeft de gemeente Amsterdam een raamcontract afgesloten met vier uitzendbureaus.

⁹⁵ OGA, *Definities proceskosten en voorbereiding & toezicht*, d.d.: 29 maart 2011

⁹⁶ Groepsgesprek projectcontrollers, 11 september 2013

⁹⁷ Artikel 6.2.3 t/m 6.2.6 Bro.

gebiedsoverschrijdende werkzaamheden en kosten die gemaakt worden voor transformatieprojecten. Onbekend is hoe deze kosten worden gedekt. Daarnaast werden er in de notitie nog de volgende drie *overheadactiviteiten* genoemd: *project-directeur, huur van het kantoor* en *communicatie*. Hiervoor moest nog een keuze worden gemaakt: direct toe te delen aan de grondexploitatie of deze als indirecte plankosten te beschouwen. Voor zover ons bekend is deze keuze in november 2013 nog niet gemaakt.

Naast de directe en indirecte plankosten worden ook nog kosten voor voorbereiding en toezicht (V&T-kosten) onderscheiden. Tot de *V&T-kosten* worden die activiteiten gerekend die nodig zijn voor de technische voorbereiding van de uitvoering van de civieltechnische werken en de begeleiding van de uitvoering van deze werken. V&T kosten worden over het algemeen begroot en verantwoord ten laste van de grondexploitaties.

Bij V&T onderscheidt men de volgende fasen: onderzoek, voorontwerp, definitief ontwerp, bestek, prijs en contractvorming, detaillering, realisatiefase, oplevering, onderhoud en garantietermijn. Het maken van technische ontwerpen, grondmechanische adviezen, bemalingadviezen, aanvragen van vergunningen, voeren van overleg, constructieve adviezen, kostenramingen, aanbestedingsadvies, directievoering en toezicht, evenals onderzoeken die betrekking hebben op de engineering vallen onder de post voorbereiding en toezicht. Ook de kosten van een architect bij kunstwerken vallen onder V&T-kosten. Deze indeling in V&T-kosten is gebaseerd op de Regeling van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieursbureau (RVOI) 2001.⁹⁸

3.4.2 Dekking V&T-kosten

De V&T-kosten worden standaard begroot op 16% van alle netto investeringen (sloop, verharding en riolering) uit de grondexploitatie. Volgens de projectcontrollers is dit percentage als gemiddelde een redelijke norm, maar alleen als alle soorten projecten tezamen worden genomen. De werkelijke V&T-kosten zijn afhankelijk van de omvang van het werk, de aard van het werk en omgevingsfactoren. Dit leidt per individueel project tot grote uitschieters naar boven en beneden. Hierdoor is dit percentage voor werken in de binnenstad echter vaak te laag, terwijl voor grote werken buiten het centrum (bijvoorbeeld een lange trambaan) het percentage aan de hoge kant is. De notitie *Wat is V&T (in de grex)* geeft aan dat deze kosten in de nabije toekomst ook geraamd zullen gaan worden en dus niet meer op basis van een vast percentage.

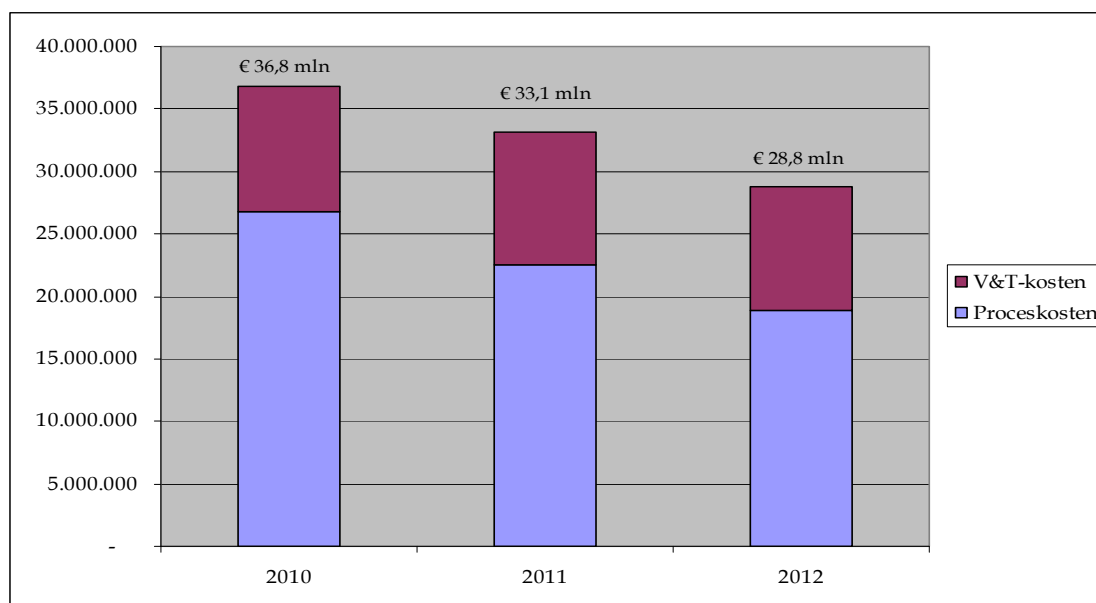
⁹⁸ In zijn ambtelijke reactie heeft het Ontwikkelingsbedrijf aangegeven in 2014 een onderzoek te doen naar de V&T-kosten. In dit onderzoek zal gezien worden hoe de V&T-kosten zich verhouden tot de investeringen. Daarbij zal dan tevens aandacht besteed worden aan de vraag welke kosten aan V&T toerekenbaar zijn en welke niet, dit ook in relatie met de RVOI en de grondexploitatiewet.

3.4.3 Ontwikkeling van Proces- en V&T-kosten 2010 – 2012

Een groot deel van de proceskosten (planvoorbereiding, -aansturing, en begeleiding) en V&T-kosten worden veelal gemaakt voordat er planrealisatiekosten worden gemaakt⁹⁹). Gelet op economische crisis mag worden verwacht dat de proceskosten van fase 1 tot met 3 aanzienlijk zijn gedaald zijn. Ook met betrekking tot V&T-kosten mag je daling verwachten, ervan uitgaande dat de kosten voor de voorbereiding van de feitelijke planrealisatie (ontwerpkosten tot en met aanbesteding) grotendeels zijn gemaakt.

In de financiële administratie worden de proceskosten niet per fase geregistreerd, maar op taakniveau. De taken zijn echter niet eenduidig te koppelen aan de fasen. Om die reden hebben we een globale analyse uitgevoerd op de jaarcijfers 2010, 2011 en 2012 en vastgesteld hoe de verhouding tussen de proces-, V&T- en planrealisatiekosten zich in die jaren heeft ontwikkeld. In figuur 3.4 geven we allereerst inzicht in de ontwikkeling van de proceskosten en de V&T-kosten in de jaren 2010 tot en met 2012.¹⁰⁰

Figuur 3.4 - Proceskosten en V&T-kosten per jaar, periode 2010-2012



Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

Uit de figuur is op te maken dat de proceskosten die ten laste van de grondexploitatie zijn gebracht, in de periode van 2010 tot 2012 zijn gedaald met circa 8 miljoen (van € 26,8 naar € 18,8 miljoen). De V&T-kosten in die jaren zijn redelijk stabiel en liggen rond de € 10 miljoen.

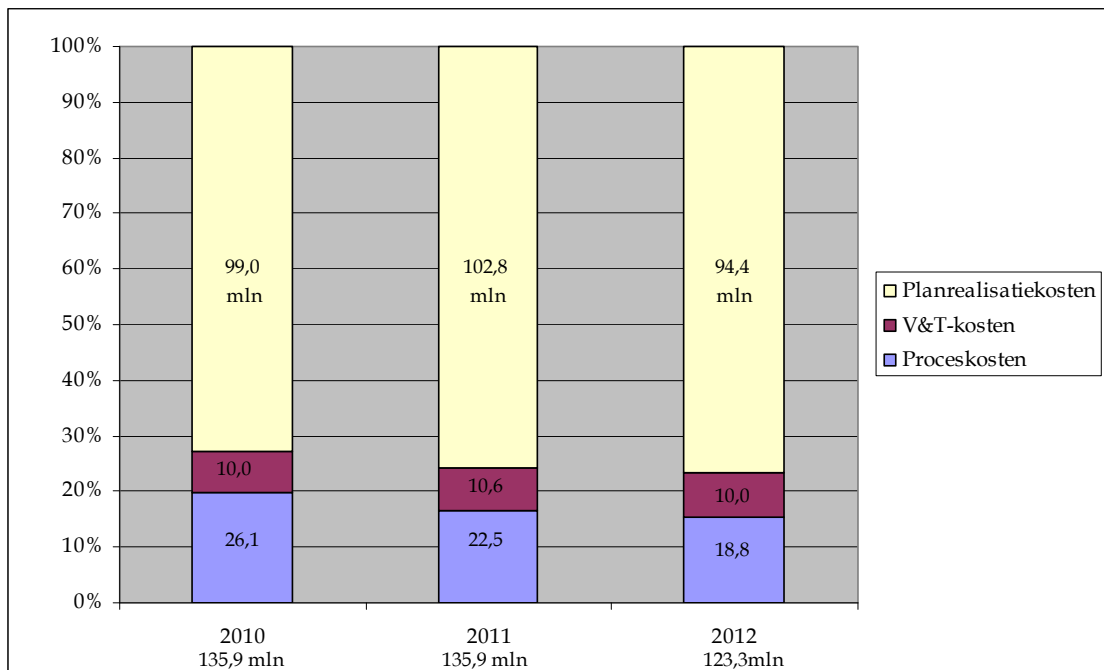
⁹⁹ Tot de planrealisatiekosten rekenen wij alle kosten die worden geactiveerd in de grondexploitatie met uitzondering van de kosten van verwerving, ontruiming, planschade, v&t-kosten, rente en proceskosten (derden).

¹⁰⁰ Vanwege omvangrijke correctieboekingen in verband met de conversie van een oud naar een nieuw financieel systeem hebben wij de cijfers voor ZOL 2011 buiten de analyse gelaten.

Gelet op economische crisis en het terugbrengen van het aantal actieve plannen hadden we binnen de grondexploitatie een verschuiving verwacht van de proceskosten naar de V&T-kosten. Toch blijven de proceskosten hoger dan de V&T-kosten. Wellicht wordt dit veroorzaakt doordat een deel van de proceskosten redelijk constant is. Het bewaken van doorlooptijd, geld, programma en kwaliteit en het risicomanagement zijn immers activiteiten die continue moeten worden uitgevoerd ondanks de terugloop in het aantal plannen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat V&T-kosten zijn verantwoord als proceskosten.

De verhouding tussen de proces-, V&T-kosten en de planrealisatiekosten komt tot uitdrukking in figuur 3.5.¹⁰¹

Figuur 3.5 - Verhouding proceskosten, V&T-kosten en planrealisatiekosten per jaar



Bron: financiële administratie OGA, bewerkt door rekenkamer

De verhouding van de proces- en V&T-kosten ten opzichte van de planrealisatiekosten is in de periode van 2010 tot en met 2012 gedaald. Bedroegen in 2010 de proces- en V&T-kosten samen € 0,28 per euro planrealisatiekosten. In 2012 is deze verhouding gedaald naar € 0,24 per euro planrealisatiekosten.

¹⁰¹ In verband met de conversie van een oud naar een nieuw financieel systeem zijn in 2011 omvangrijke correcties doorgevoerd in de financiële administratie. Om het effect van deze correctieboekingen te neutraliseren hebben wij de bedragen buiten onze analyse gelaten.

3.5 Beschouwende slotparagraaf

Proceskosten vanaf 2010 tot 2013 zijn gedaald met circa 40%

De proceskosten voor de grondexploitaties kunnen worden onderscheiden in de proceskosten van de (voormalige) projectbureaus en de kosten van OGA voor de toets- en vereveningsfunctie. De totale proceskosten zijn in de periode van 2010 tot en met 2012 gedaald van € 44,5 miljoen naar € 35,1 miljoen. Uit de 8-maandsrapportage leiden we af dat naar verwachting de proceskosten in 2013 verder zullen dalen tot € 26,3 miljoen. In totaal zijn de proceskosten in 2013 dus bijna € 18,2 miljoen lager (circa 41%) dan in 2010.

Projectbureaus in totaliteit zijn binnen hun budget gebleven

Als we naar de kosten kijken van de (voormalige) projectbureaus dan blijkt dat deze in totaliteit steeds binnen het beschikbaar gestelde budget zijn gebleven. De projectbureaus kunnen zich, omdat zij geen eigen personeel hebben, redelijk snel aanpassen aan de voor hen geldende financiële kaders.

Kosten voor toets- en vereveningsfonds OGA afgelopen jaren flink gestegen.

Bij de kosten voor de toets- en vereveningsfunctie van OGA zien we dat de budgetten zijn verhoogd van € 4,8 miljoen in 2010, naar € 5,6 miljoen in 2011 en € 6,3 miljoen in 2012. De budgetverhoging hangt samen met de kapitaallasten voor het nieuwe administratieve systeem voor grondexploitaties (Planex) die ten laste van het Vereveningsfonds zijn gebracht. Ondanks de begrote budgetverhogingen werden de budgetten overschreden (in 2010 € 1,1 miljoen, in 2011 € 1,7 miljoen en in 2012 € 0,2 miljoen). De overschrijdingen in 2010 en 2011 zijn grotendeels veroorzaakt doordat de kapitaallasten van het Planex-systeem niet of te laag zijn begroot en door de kosten van het implementieplan van € 0,7 miljoen die niet waren begroot.

De proceskosten projectbureaus ten laste van de algemene reserve zijn in relatieve zin nauwelijks gedaald

Proceskosten van de projectbureaus die betrekking hebben op fase 2 en 3 van het Plaberum mogen ten laste worden gebracht van de algemene reserve van het Vereveningsfonds. In de jaren 2010 tot en met 2012 is jaarlijks circa 20% van de proceskosten ten laste van deze reserve verantwoord. Vanwege de kredietcrisis en de daardoor stagnerende planvoorbereidingsactiviteiten, hadden we verwacht dat deze kosten in relatieve zin zouden dalen. Maar dat is niet het geval. In absolute zin zijn de kosten wel gedaald¹⁰², maar in relatieve zin niet. Wellicht komt dit, doordat een groot deel van de kosten op basis van schattingen worden verdeeld over de grondkosten en de algemene reserve, waardoor de toerekening niet zo nauwkeurig is. In de financiële administratie wordt namelijk niet bijgehouden op welke fase van het Plaberum de gerealiseerde proceskosten betrekking hebben. Hierdoor moeten na afloop van het jaar de proceskosten voor een deel worden toegerekend op basis van schattingen.

¹⁰² In 2010 werd € 7 miljoen van de proceskosten van de projectbureaus gedekt uit de algemene reserve. In 2012 was dit gedaald met 19% naar € 5,9 miljoen, zie tabel 3.5.

Toename apparaatskosten ten laste van de algemene middelen

Naar schatting huurden de projectbureaus circa 75% van het personeel in bij OGA, PMB, IBA en DRO. In de afgelopen jaren hebben deze diensten hun tarieven constant gehouden of laten dalen. In 2012 heeft OGA € 0,5 miljoen verlies geleden op het 'verhuren' van personeel. De via het uurtarief door te belasten overheadkosten van OGA zijn in 2013 ten opzichte van 2012 aanzienlijk gedaald, te weten van 43% naar 32%. Hierdoor is er minder dekking voor de overheadkosten van OGA. Indien OGA de absolute overheadkosten in 2013 niet in dezelfde mate weet te verminderen, zal naar verwachting in 2013 de apparaatskosten ten laste van de algemene middelen van de gemeente toenemen.

Ook voor IBA en DRO kan verminderde verhuur aan de projectbureaus betekenen dat zij worden geconfronteerd met hogere lasten. Of en in hoeverre deze diensten in de afgelopen jaren er in zijn geslaagd deze verminderde verhuur op te vangen binnen hun exploitatie is niet door de rekenkamer onderzocht.

Uurtarieven van PMB meer dan kostendekkend

Op basis van een vergelijking van de door de diensten gehanteerde uurtarieven blijkt dat PMB de laagste tarieven hanteert.¹⁰³ Ondanks deze tarieven slaagt PMB in 2011 en 2012 winst te maken op de 'verhuur' van personeel, respectievelijk € 3,8 miljoen en € 2,9 miljoen.¹⁰⁴ Van het resultaat wordt ruim 90% afgedragen aan de algemene middelen en het resterende deel is toegevoegd aan de reserves.

¹⁰³ Vergelijking uurtarieven op basis van functionarissen in schaal 11.

¹⁰⁴ PMB, Project Management Bureau, jaarrekening 2012, p 15. De winst is berekend door de baten te verminderen met de lasten, waarbij geen rekening is gehouden met toevoegingen aan en vrijval van reserves.

4 Beheersen proceskosten tot en met 2012

Tot de opheffing van de projectbureaus, de instelling van Team Gebiedsontwikkeling en de invoering van kavelsturing (in april 2013) hadden het bestuur, OGA en de projectdirecties verschillende mogelijkheden om de proceskosten van grondexploitaties te beheersen. In dit hoofdstuk beschrijven we in § 4.1 welk instrumentarium het bestuur tot en met 2012 had om de proceskosten te beheersen. In § 4.2 beschrijven we het beheersingsinstrumentarium dat het ambtelijke apparaat tot en met 2012 had. Het hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf, waarin de bestuurlijk en ambtelijke beheersing van proceskosten tot 2012 wordt beoordeeld (§ 4.3).

4.1 Bestuurlijke beheersing

Welk instrumentarium heeft het bestuur om de proceskosten voor grondexploitaties te beheersen? In § 4.1.1 gaan we in de op taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld tussen de gemeenteraad- en het college? En op welke wijze mandateert het college zijn verantwoordelijkheden door? In § 4.1.2 gaan we in op welke wijze het bestuur de proceskosten van grondexploitaties beheerst tijdens het proces van ramen, bewaken en verantwoorden. Op welke wijze kan de gemeenteraad haar kaderstellende rol vervullen? Geeft de inrichting van de p&c-cyclus de raad voldoende mogelijkheden om greep te houden op de besteding van haar budget? En vervult het college zijn actieve informatieplicht?

4.1.1 Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college

De beheersing van proceskosten is onderdeel van het cyclische proces van grondexploitaties, beginnend met de bestuurlijk besluiten tot planvorming (volgens de fasen van het Plaberum) en de kosten die daarvoor gemaakt mogen worden. Onderstaand schema vat de vier fasen van het Plaberum samen en geeft weer wie besluiten.¹⁰⁵

Schema 4.1 - Besluitvormingsfasen Plaberum

Fase	Wat wordt uitgezocht / gedaan?	Welk besluit?	Wie besluiten?
1. Strategiefase	Is het wenselijk een bepaald project te starten? Welke obstakels zijn te verwachten? Hoe moet de projectorganisatie eruit zien?	<i>Strategiebesluit</i>	DB bij stadsdelen tot € 5 miljoen. College bij complexe en grootstedelijke plannen.

¹⁰⁵ Gemeente Amsterdam, Plaberum. Overzicht gebaseerd op schema in de *Bouwbox*.

Fase	Wat wordt uitgezocht / gedaan?	Welk besluit?	Wie besluiten?
2. Onderzoeksfase	Is het project inderdaad haalbaar? Wat betekenen de geconstateerde obstakels voor het project?	<i>Projectbesluit</i>	Stadsdeelraad tot € 5 miljoen en college bij complexe plannen. Gemeenteraad bij grootstedelijke plannen.
3. Programma en Ontwerpfase	Welk programma is wenselijk en betaalbaar? Hoe ziet het plan eruit. Wat is de onderhandelingsinzet en wat zijn de marges?	<i>Investeringsbesluit en vaststellen stedenbouwkundig plan</i>	Stadsdeelraad stelt het Stedenbouwkundig Plan vast. Bij grootstedelijke plannen wordt het stedenbouwkundig plan vastgesteld door gemeenteraad . De gemeenteraad stelt de grondexploitatie vast. ¹⁰⁶
4. Uitvoeringsfase	Wat wordt precies gemaakt en hoe? Voorbereiding van uitvoering, daadwerkelijke uitvoering en overdracht project.	<i>Uitvoerings- en overdrachtsbesluiten</i>	Dagelijks bestuur bij stadsdeel projecten. College bij grootstedelijke projecten. Herziene grondexploitatie door gemeenteraad . ¹⁰⁷

De verantwoordelijkheid voor de beheersing van de proceskosten ligt bij de plan-eigenaar: het projectbureau (en sinds 2013 bij OGA/Team GO) of het stadsdeel. Het EindejaarsRAG, de 4 en 8-maandsrapportages¹⁰⁸ en het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds (bij de begrotingsbehandeling) zijn vervolgens momenten waarop het college en het dagelijks bestuur weer verantwoording aflegt aan de (stadsdeel) raad en zowel de raad als het college de mogelijkheid hebben bij te sturen.

Taak – en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college, OGA en projectdirectie

De grootstedelijke ruimtelijke plannen in Amsterdam waren tot mei 2013 georganiseerd in projectorganisaties. In een projectorganisatie staat de driehoek bestuurlijk opdrachtgever – ambtelijk opdrachtgever – projectdirecteur centraal. Volgens de *Leidraad aansturing ruimtelijke projecten* (2005) moet binnen deze driehoek duidelijkheid en overeenstemming bestaan over strategie, doelstelling(en) en resultaat van het project.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Voor zover dit een grootstedelijk plan betreft en voor stadsdeelplannen voor zover dit het Vereveningsfonds raakt.

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Incidenteel zijn ook 6-maandsrapportages uitgebracht.

¹⁰⁹ *Leidraad aansturing ruimtelijke projecten*, vastgesteld door college van b en w, 29 maart 2005, p. 5. Voor stadsdeelprojecten geldt een soortgelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Omdat dit onderzoek zich alleen richt op de

In ruimtelijke projecten is de *bestuurlijk opdrachtgever* de wethouder Grondzaken. De wethouder is door het college aangewezen als gedelegeerd bestuurlijk opdrachtgever. In overleg met het college bepaalt de bestuurlijk opdrachtgever of een project wenselijk is en stelt de kaders (eisen, randvoorwaarden, financieel) daarvoor op.

De directeur OGA is door het college aangewezen als de gedelegeerd *ambtelijk opdrachtgever*. Hij bepaalt in samenspraak met de bestuurlijk opdrachtgever en de projectmanager het projectresultaat.¹¹⁰ De directeur OGA is door het college financieel gemandateerd. Tot mei 2013 was ondermandaat verleend aan de projectdirecteuren.

De *projectdirecteuren* waren door het college gemandateerd voor het realiseren van de voorbereiding en uitvoeringsfasen van het project en hadden een ondermandaat van de directeur OGA in verband met de financiën. De projectdirecteur rapporteerde over de voortgang aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Wijntjes werd in 2011 de positie van de directeur OGA als de positie van fondsbeheer verstevigd ten opzichte van de projectdirecteur en werd het ondermandaat jaarlijks geëvalueerd (zie § 4.2.1). Mei 2013 werd, naar aanleiding van de besluitvorming bij het EindejaarsRAG 2012, het ondermandaat van de projectdirecteuren ingetrokken.

4.1.2 Ramen, bewaken en verantwoorden

Het college en de raad hebben een aantal instrumenten in de cyclus van ramen, bewaken en verantwoorden, waarmee zij de proceskosten van grondexploitaties kunnen beheersen. Deze instrumenten zijn de afgelopen enigszins gewijzigd. Tot 2012 kenden het college en de raad de volgende instrumenten waarmee zij konden bijsturen in de ruimtelijke plannen, en daarmee de proceskosten die daarvoor gemaakt worden:

- het LenteRAG (in het eerste/ tweede kwartaal) (tot 2012)
- de Financiële Perspectieven (in de zomer) (tot 2012)
- de Kadernota (juni) (vanaf 2011)
- de begroting/ het Verdelingsvoorstel (in september)
- MeerjarenInvesteringsPlanning (oktober) (tot 2012)
- het HerfstRAG (in het derde/ vierde kwartaal)
- de jaarrekening (per ultimo van het jaar)
- de 4 en 8-maandsrapportages waarin op hoofdlijnen verantwoording werd afgelegd over de voortgang van de begroting.¹¹¹

proceskosten gemaakt in grootstedelijke ruimtelijke projecten, wordt hier ook alleen de verantwoordelijkheidsverdeling voor grootstedelijke projecten besproken.

¹¹⁰ Leidraad aansturing ruimtelijke projecten, vastgesteld door college van b en w, 29 maart 2005, p. 6

¹¹¹ Incidenteel zijn ook 6-maandsrapportages uitgebracht.

In 2010 en 2011 hebben enkele veranderingen plaatsgevonden in de plancyclus en p&c-cyclus. In de oude situatie was het lenteRAG het hoofdproduct en het herfstRAG een actualisatie daarvan. Sinds 2010/2011 is het EindejaarsRAG de uitwerking van het Verdelingsvoorstel en een belangrijke basis voor de jaarrekening OGA. Daarnaast werd er in 2011 voor het eerst gewerkt met een Kadernota. In de Kadernota zijn de gegevens uit de voormalige Voorjaarsnota en het Financieel Meerjarenperspectief gecombineerd weggegeven.

In principe kan met het vaststellen van de Kadernota het proces van indienen en vaststellen van rompbegroting, inclusief prioriteiten en posterioriteiten, nog voor de zomer bestuurlijk worden afgerond. Er deden zich echter twee knelpunten voor. Ten eerste kwam het lenteRAG te laat om als input te dienen voor het indienen van de Kadernota. Ten tweede kwam de Kadernota te vroeg voor het Verdelingsvoorstel in de huidige vorm om daarin een rol te kunnen spelen. Vanwege deze knelpunten tussen de plancyclus en p&c-cyclus is in 2012 besloten deze twee cycli te stroomlijnen. April 2012 heeft de raad ingestemd met de notitie *Stroomlijning van de cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds*. Onderstaand schema vat samen welke producten zijn gehandhaafd en welke zijn verdwenen.

Schema 4.2 – Producten na stroomlijning van de cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds

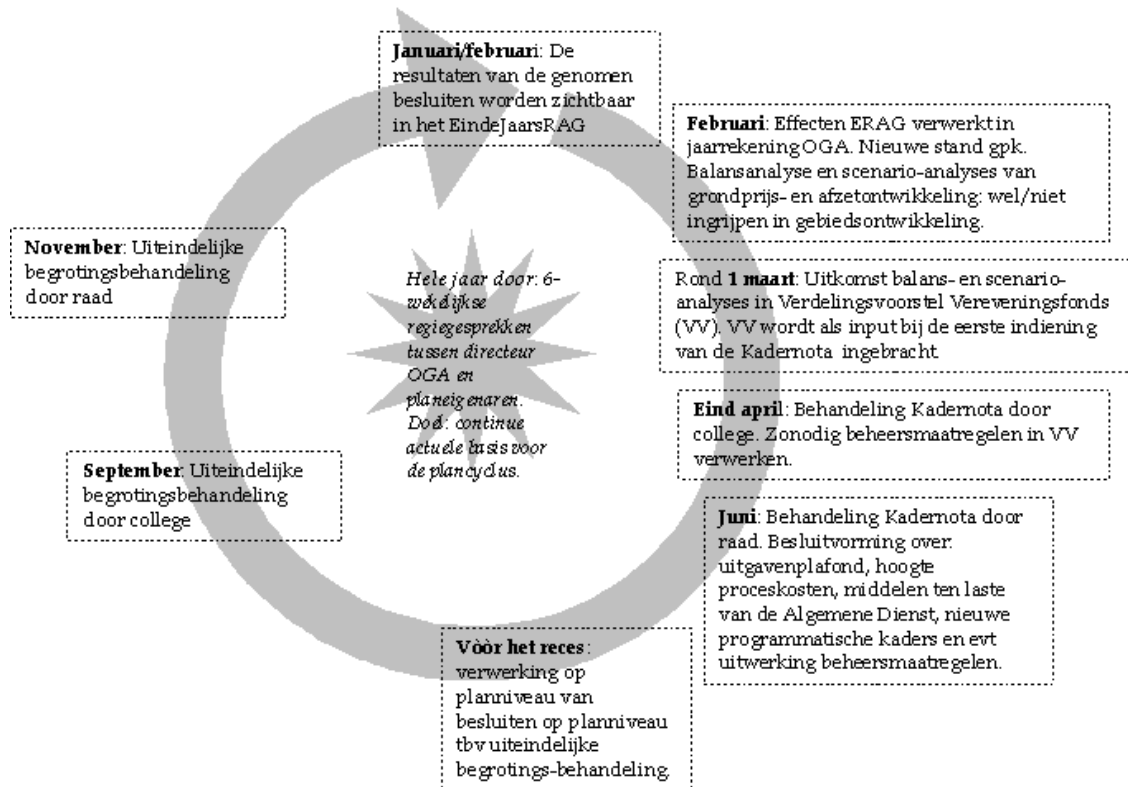
Product	Ja	Nee	Wanneer
EindejaarsRAG	x		Aanleveren data 15 november Bestuurlijke besluitvorming rond 1 april
LenteRAG		x	
MIP		x	
Financieel Perspectief		x	
Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds (als onderdeel van de Kadernota)	x		Eerste ambtelijke indiening 1 maart College behandeling eind april Raadsvaststelling rond 20 juni
Risicoanalyses (maar dan als onderdeel van het EindejaarsRAG)	x		

Sinds de stroomlijning is het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds (inclusief de verdeling van de proceskosten) in de jaarlijkse Kadernota opgenomen.¹¹² In de Kadernota wordt de gemeenteraad gevraagd de kaders vast te voor de Amsterdamse gebiedsontwikkeling. In het jaarlijkse EindejaarsRAG wordt aan de raad verantwoording afgelegd over de voortgang van ruimtelijke plannen, wordt gerapporteerd over aanmerkelijke afwijkingen en nieuwe referentiesaldi van de grondexploitaties worden voorgesteld. De Financieel Perspectieven, het LenteRAG en de Meerjaren-InvesteringsPlanning (MIP) worden sindsdien niet meer apart aan het bestuur aangeboden. Het zwaartepunt van de verantwoordingscyclus is komen te liggen in

¹¹² In 2011 werd voor het eerst gewerkt met een zogenoemde Kadernota. Dit is de combinatie van de voormalige Voorjaarsnota en het Financieel Meerjarenperspectief

het zeswekelijks overleg tussen de directeur OGA en de planeigenaren over de voortgang van de plannen en de risico's daarbinnen.¹¹³ Figuur 4.2 vat de nieuwe jaarcyclus samen.

Figuur 4.1 - Jaarcyclus na stroomlijning



In bovenstaande figuur is het goudproductiekapitaal afgekort als gpk.

Met het stroomlijnen van de plancyclus en p&c-cyclus verschoof ook het zwaartepunt van de beheersing van grondexploitaties. Waar voorheen de nadruk lag op de beheersing door college en raad op vaste begroting- en verantwoordingsmomenten, kwam de nadruk nu te liggen op de *interne* beheersing door de zeswekelijkse gesprekken tussen de projectdirectie en de directie van OGA. Ondanks deze verschuiving behield de raad zijn kaderstellende en controlerende rol. Er bleven twee hoofdmomenten en documenten waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kon uitoefenen: de Kadernota met daarbinnen het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds en het EindejaarsRAG.

¹¹³ Raadsbesluit Vaststellen van de stroomlijning van de cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds, 25 april 2012

Kadernota en Verdelingsvoorstel

Net als voorheen wordt het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds door de raad vastgesteld. In de nieuwe opzet is het Verdelingsvoorstel onderdeel van de Kadernota. Het Verdelingsvoorstel is 'gevoed' met de resultaten van het EindejaarsRAG, de jaarrekening OGA, de balans- en scenarioanalyse van de grondprij- en afzetontwikkeling. De Kadernota is het eerste formele moment waarop het lopende jaar kan worden bijgesteld. Het reeds vastgestelde uitgavenplafond is daarbij het kader. Op basis van deze informatie wordt de raad in het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds bij de Kadernota gevraagd de kaders voor het komende jaar vast te stellen, waaronder de hoogte van de proceskosten en de uitgavenplafonds. Bij de uiteindelijke behandeling van de Kadernota in juni door de raad wordt het uitgavenplafond voor het volgend jaar definitief vastgesteld, worden de proceskosten vastgelegd, worden de middelen ten laste van de Algemene Dienst bepaald, worden de nieuwe programmatische kaders bepaald en wordt zo nodig richting gegeven aan meer specifieke uitwerking van noodzakelijke ingrepen. Bij de begrotingsbehandeling in het college in september wordt het definitieve Verdelingsvoorstel vastgesteld met daarin de meer uitgewerkte voorstellen van ingrijpen op planniveau. In het EindejaarsRAG wordt vervolgens in de individuele plannen uitwerking gegeven aan de voorstellen in het Verdelingsvoorstel.¹¹⁴ Op deze wijze vormt het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds bij de Kadernota de input voor de verantwoordings- en regiecyclus, die uitmondt in het EindejaarsRAG.

Het EindejaarsRAG

Met ingang van 2010 is het EindejaarsRAG in de plaats gekomen van het HerfstRAG. In het EindejaarsRAG wordt de stand van het Vereveningsfonds volledig geactualiseerd. Het doel van het EindejaarsRAG is een actueel financieel inzicht te verkrijgen in de actieve Amsterdamse grondexploitaties. Dit inzicht is nodig voor een beheer van het Vereveningsfonds. Tevens is het een moment waarop aan de raad verantwoording wordt afgelegd over de voortgang van ruimtelijke plannen, wordt gerapporteerd over aanmerkelijke afwijkingen en nieuwe referentiesaldi van de grondexploitaties worden voorgesteld. Het EindejaarsRAG is het sluitstuk van de verantwoordings- en regiecyclus.

De grondslag voor het EindejaarsRAG zijn de geactualiseerde grondexploitaties op projectniveau en de doorwerking hiervan op fondsniveau. In het EindejaarsRAG worden aanmerkelijke planafwijkingen gepresenteerd. Tevens wordt een voorstel gedaan hoe met deze afwijkingen en eventuele nieuwe referentiesaldi om te gaan. De concrete besluitvorming op planniveau hierover vindt plaats aan het eind van het eerste kwartaal. Tijdens de definitieve besluitvorming over het EindejaarsRAG is ruimte voor planspecifieke beslissingen door college en raad.

¹¹⁴ OGA, *Stroomlijning cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds. De aanhaking van de plancyclus aan de P&C-cyclus*, 23 februari 2012

De nieuwe inrichting van de p&c-cyclus geeft de raad betere mogelijkheden om greep te houden op de besteding van haar budget. Wel leken er in 2012 nog wat 'opstartproblemen' te zijn. Bij de bespreking van de eerste Kadernota in april 2012 in de commissie BWK erkende de wethouder Grondzaken dat er nog enige overlap bestond tussen de kadernota en de EindejaarsRAG en het nog enigszins 'zoeken' was in de nieuwe cyclus.¹¹⁵

Om te borgen dat de bestuurlijke besluiten ook daadwerkelijk vertaald worden naar het EindejaarsRAG, stelt de afdeling fondsbeheer ieder jaar een circulaire EindejaarsRAG op. De circulaire bevat de belangrijkste uitgangspunten en (bestuurlijke) besluiten waar rekening mee gehouden moet worden bij het actualiseren van de grondexploitaties. De circulaire is een manier om zowel bestuurlijk als vanuit OGA controle te houden op grondexploitaties. Uit een analyse van de rekenkamer van de circulaire voor het EindejaarsRAG van de jaren 2010, 2011 en 2012 blijkt dat er inderdaad opdracht wordt gegeven in de eindejaarsrapportage rekening te houden met de bestuurlijke besluiten.¹¹⁶

Ten slotte is in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten naast de reguliere verantwoordingsmomenten aanvullende gerapporteerd over de voortgang van het implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds (2011). Zowel aan het college als de raad is bij het Verdelingsvoorstel en het EindejaarsRAG gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de maatregelen, de kosten van capaciteitsinzet, ontwikkeling van risico's en resultaten van tegenspraak. Ook in de 4- en 8-maandsrapportages is een verkorte voortgangsrapportage opgenomen.

4.2 Ambtelijke beheersing

Welk instrumentarium heeft het ambtelijk apparaat om de proceskosten te beheersen? In § 4.2.1 gaan we in op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de ambtelijke organisatie. Met name gaan we in op de verhouding tussen de directeur OGA in zijn rol als fondsbeheerder en de projectdirecties. Tevens gaan we in op de veranderingen in taak- en verantwoordelijkheden naar aanleiding van de commissie Wijntjes. Vervolgens bespreken we welke instrumenten het ambtelijke apparaat heeft om tijdens de fasen van ramen (§ 4.2.2), bewaken (§ 4.2.3) en verantwoorden (§ 4.2.4) de proceskosten te beheersen.

¹¹⁵ Commissie BWK, *raadscommissieverslag*, 30 mei 2012, p. 26-27

¹¹⁶ Zo werd de projectbureaus voor het *EindejaarsRAG 2010* onder meer opgedragen de onderverdeling van de projectbudgetten naar Algemene Reserve en grondexploitatie te onderbouwen. Ook moesten de grondexploitaties worden aangepast dat deze een realistisch beeld gaven van de verwachte totale proceskosten voor het plan, evenals een realistische fasering van deze kosten over de jaren. De circulaire *EindejaarsRAG 2011* bevatte een overzicht met de verdeling van de taakstellende projectbudgetten voor het komende jaar; de projectbureaus werden opgedragen voor het EindejaarsRAG het voorstel te verwerken in de grondexploitaties. Ook mochten geen proceskosten niet meer onder functionele deelplannen worden verantwoord. In de circulaire *EindejaarsRAG 2012* werd de projectbureaus opgedragen het toegekende budget te verdelen in een voorwaardelijk en onvoorwaardelijk deel. Dit was in lijn met de besluitvorming in de Baak het proceskostenbudget afhankelijk te maken van de voortgang van het plan. OGA, *Circulaires EindejaarsRAG 2010, 2011 en 2012*

4.2.1 Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

In de structuur van projectorganisaties hadden er ambtelijk gezien twee functionarissen een centrale verantwoordelijkheid voor de beheersing van grondexploitaties, waaronder de beheersing van proceskosten. Tot mei 2013 waren dit de fondsbeheerder en – via een ondermandaat – de projectdirecteur. Sinds mei 2013 is het ondermandaat voor de projectdirecteur ingetrokken en is de fondsbeheerder de enige ambtelijke verantwoordelijke.

Fondsbeheerder

Zoals beschreven in § 4.1.1 is de directeur OGA de *ambtelijk opdrachtgever* namens de wethouder Grondzaken. Hij is tevens eindverantwoordelijk voor het beheer van het Vereveningsfonds, het zogenaamde fondsbeheer. Deze verantwoordelijkheid heeft hij belegd bij de adjunct-directeur Financiën en Bedrijfsvoering van OGA. De dagelijkse verantwoordelijkheid voor het fondsbeheer ligt bij het hoofd van de afdeling Fondsbeheer.

De fondsbeheerder heeft een aantal mogelijkheden om de grondexploitaties te beheersen, zowel bij de planvoorbereiding als de planuitvoering. In de *planvoorbereiding* is in iedere Plaberumfase advies van OGA verplicht. Al voordat een Investeringsbesluit is genomen en een grondexploitatie bestuurlijk is vastgesteld heeft de fondsbeheerder de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de beheersing van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie.

Daarnaast had de fondsbeheerder tijdens de *uitvoering* van de plannen diverse mogelijkheden om bij te sturen. Zo moesten de aangevraagde Integrale Projectbudgetten voor het komende jaar door de afdeling Fondsbeheer (eerst in de Financiële Perspectieven en sinds 2012 als onderdeel van de Kadernota) worden goedgekeurd alvorens het ter bestuurlijke goedkeuring werd voorgelegd. Tijdens de uitvoering van het project waren er de kwartaal- en halfjaarrapportages en in 2012 waren er tevens de 6-wekelijkse voortgangsgesprekken tussen de projectdirecteur en een adjunct-directeur OGA. De jaarlijkse verantwoording in de EindejaarsRAG was het moment waarop alle grondexploitaties werden geactualiseerd. Bovendien werd de overschrijding van geraamde kosten en onderschrijding van geprognosticeerde opbrengsten gepresenteerd.

Projectdirecties

Zoals ook beschreven in § 4.1.1 waren de projectdirecteuren gemandateerd door het college en door de directeur OGA. Het integrale mandaat betekende dat een projectdirecteur verantwoordelijk was voor de beheersing van tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie en communicatie van het project. Dit mandaat was hem verleend door het college. Het financiële ondermandaat betekende dat de projectdirecteur verantwoordelijk was voor de beheersing van grondexploitaties, inclusief de

beheersing van de proceskosten. Tot 2013 vielen de meeste actieve grootstedelijke grondexploitaties onder de verantwoordelijkheid van een projectdirecteur.¹¹⁷

De projectdirecteur gaf leiding aan een projectbureau. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse aansturing en beheersing van de projecten lag bij een projectleider of projectmanager. Hij was onder meer verantwoordelijk voor het aangaan van verplichtingen en het goedkeuren van facturen. Tevens was voor de financiële beheersing van het project een belangrijke rol weggelegd voor de projectcontroller.

De projectbureaus hadden zelf nauwelijks personeel in dienst, maar huurden deze met name in van OGA, PMB, DRO en IBA. Sporadisch werd er extern ingehuurd. De projectbureaus huurden een groot deel van de functies in bij het OGA, namelijk projectcontrol, projectleiding grondzaken, planeconomie/planbegeleiding, verwerking en tijdelijk beheer, erfpachtuitgifte en bodemsanering. Bij DRO werden stedenbouwkundigen, planologen, ontwerpers (voor openbare ruimte en verkeer) en juridisch adviseurs ingehuurd. Bij IBA werden ingenieurs ingehuurd voor het opstellen en begeleiden van de bestekken voor de civiele constructies, om advies te geven over stedelijke inrichting, milieu, infrastructuur en verkeer. Bij PMB werd het projectmanagement ingehuurd.

Veranderingen in taak- en verantwoordelijkheden naar aanleiding van de commissie Wijntjes
In november 2010 verscheen het rapport van de commissie Wijntjes. De commissie had stevige kritiek op de wijze waarop de projectbureaus en OGA de grondexploitaties beheersten. Mede door de diffuse toets- en controllijnen tussen het project en OGA waren zij onvoldoende 'in control'. De commissie Wijntjes merkte op dat de sturingsmogelijkheden van de directeur OGA in zijn rol als fondsbeheerder beperkt waren. De commissie stelde dat de verantwoordelijkheden van de directeur OGA en projectdirecteuren ten opzichte van elkaar onduidelijk waren. Daarnaast werd er vanuit teveel kanten controle uitgeoefend: zowel door de afdeling fondsbeheer, projectleiders als planeconomen en projectcontrollers van OGA. Het was belangrijk dat rollen duidelijker werden en verantwoordelijkheden beter werden gescheiden. De commissie benadrukte daarin de rol van de projectcontroller. Deze vervult volgens de commissie een spilfunctie, opereert als *countervailing power* ten opzichte van de projectdirecteur en is diens financieel strategische geweten.¹¹⁸

De commissie deed daarom een aantal aanbevelingen om de regie vanuit OGA te versterken.¹¹⁹ Het college nam de aanbevelingen die betrekking hebben op de beheersing van de proceskosten over.¹²⁰ Het Implementatieplan Verbetering Beheer

¹¹⁷ Er waren enkele plannen die direct onder de verantwoordelijkheid van de directie van het OGA werden uitgevoerd: de zogeheten Werkgebieden (Riekerpolder en Westpoort).

¹¹⁸ *Rapport adviescommissie Wijntjes*, 29 november 2010, p. 17-18

¹¹⁹ Commissie Wijntjes, *Onderzoek naar het functioneren van het Vereveningsfonds Amsterdam*, 29 november 2010, p. 17-18

¹²⁰ *Verevenen om te investeren in de stad. Bestuurlijke reactie op rapport van de commissie Wijntjes*, 12 april 2011

Vereveningsfonds regelde hoe deze aanbevelingen stapsgewijs geïmplementeerd moesten worden.¹²¹

Het college besloot dat de toetsende rol van de fondsbeheerder verschoven moest worden van het uitsluitend toetsen van individuele plannen naar het toetsen van het plan aan de totale portefeuille. De toetsing moest zich meer gaan richten op het vertalen van de macro-inzichten van de fondsbeheerder naar het plan en van plan-niveau naar het fondsniveau.¹²² Van de fondsbeheerder werd verwacht dat deze jaarlijks bij het EindejaarsRAG onder meer zou aangeven welke macro-economische en risico-ontwikkelingen relevant zijn, waar investerings(on)mogelijkheden bestaan en of de Vereveningsfondsplannen in control zijn.¹²³

Het ondermandaat van de projectdirecteur werd sinds het voorjaar van 2012 jaarlijks door de directeur OGA geëvalueerd. Daarbij werd bekeken of het project in control was en goed stuurde op kosten en opbrengsten. Aan deze evaluatie lagen het Financieel Perspectief van het project en het EindejaarsRAG ten grondslag. Daarnaast werd de directeur OGA, gezien het ondermandaat dat hij moest verstrekken, direct betrokken bij de benoeming van de projectdirecteuren (als voorzitter van de sollicitatie-commissie). Deze maatregelen versterkten de positie van de van de directeur OGA als fondsbeheerder ten opzichte van de projectdirecteur.

Tevens besloot het college tot meer 'eenduidige toets- en controllijnen'. Om er als fondsbeheerder voor zorgen dat het geheel aan individuele plannen, programma's en cashflows een verantwoord geheel is, is het nodig dat hij daarvoor ook de juiste control informatie ontving. Het college besloot dat de projectdirecteur integraal verantwoordelijk voor het project, dus ook voor de kwaliteit (controle) van de informatie. Daarin werd hij ondersteund door de projectcontroller. De rapportage aan de fondsbeheerde / OGA werd voorbehouden aan de projectdirecteur; de projectcontroller rapporteerde alleen nog aan de projectdirecteur. De afspraak was dat de projectcontroller alleen rapporteerde aan de controller van het OGA indien de control-informatie zodanig was behandeld dat zijn professionele integriteit in het geding zou zijn.¹²⁴

De rol van de projectcontroller werd verduidelijkt en kwam meer centraal te staan in het bewaken van het project. Het werd de taak van de projectcontroller om namens de directeur OGA te bewaken of het project 'in control' is, o.a. door de informatie die de

¹²¹ Voor de uitvoering van het Implementatieplan is een programmaorganisatie opgesteld. Namens het college is de wethouder Grondzaken bestuurlijk opdrachtgever. De directeur OGA is ambtelijk opdrachtgever van het Implementatieplan. Hij is verantwoordelijk voor het opstellen van het implementatieplan en de uitvoering daarvan. Deze verantwoordelijkheid heeft hij gedelegeerd aan de programmamanager. De programmamanager (Cis Apeldoorn) is opdrachtnemer en verantwoordelijk voor het proces tot uitwerking van afzonderlijke maatregelen en de tot stand te brengen producten. *Implementatieplan Verbetering beheer Vereveningsfonds*, 6 juli 2011, p. 12-14

¹²² *Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*, april 2011, p. 19

¹²³ *Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*, april 2011, p. 24

¹²⁴ *Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*, april 2011, p. 19

projectdirecteur in de rapportages aan de fondsbeheerder opnam te valideren.¹²⁵ Het valideren van de gegevens kwam er in de praktijk op neer dat de projectcontroller naging of de gegevens plausibel waren en of de verschillen adequaat waren onderbouwd. Daarnaast kreeg de projectcontroller een belangrijke rol in de 6-wekelijkse gesprekken tussen de projectdirectie en directie OGA. Hij zorgde voor voorbereiding van de gesprekken en de afstemming tussen de projectdirectie en directie OGA.

Specifiek in het bewaken van de proceskosten had de projectcontroller de volgende taken:

- op hoofdlijnen tijdig signaleren en analyseren van afwijkingen van de begrote proceskosten en deze in eerste instantie bespreken met de projectassistent en daarna met de projectmanager of -directeur;
- controleren facturen en (uren) boekingen,
- voorbereiden en uitvoeren van besluiten om proceskosten toe te rekenen aan grondexploitaties of de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds
- adviseren van de projectdirecteur.

De projectcontrollers werden dus zowel dienstverlenend richting de projectdirecteur als een 'sparringpartner met de afdeling Fondsbeheer van OGA'.¹²⁶ Om uitvoering te kunnen geven aan deze taak werd per 1 juli 2012 het functieprofiel verzwaard. De projectcontrollers hebben in 2011 hun nieuwe werkwijze onderling en in samenspraak met het hoofd Planning & Control afgestemd.¹²⁷ De 7 projectbureaus werden bediend door 3 projectcontrollers.

Borging van interne beheersing via AO-procedures

Om te borgen dat het grondexploitatieproces eenduidig wordt uitgevoerd, de interne controle te verbeteren en de beheersbaarheid te vergroten heeft OGA in 2010 en 2011 voor de belangrijkste processen AO-procedures opgesteld. Zo bestaan er AO-procedures voor Planvorming, Grondprijisadvisering, Verwerving en Beheer, Planrealisatie, Planbegeleiding, Gronduitgifte en Planafsluiting. De AO-procedures geven onder meer aan wat de kaders zijn, wie verantwoordelijk zijn, welke stappen in het specifieke proces doorlopen worden en van wie wanneer goedkeuring nodig is. Tevens is er voor ieder projectbureau een specifieke AO-procedure opgesteld, waarin de kaders en organisatie werden besproken, de relatie met de P&C-cyclus¹²⁸ en plancyclus¹²⁹ en

¹²⁵ Volgens het college is een organisatie in control wanneer deze effectief doel- en resultaatgericht handelt; zijn inrichting, instrumentarium en werkprocessen op orde heeft; over adequate (bij)sturingsinformatie beschikt; de risico's beheerst; aan de wet- en regelgeving voldoet. *Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*, april 2011, p. 18

¹²⁶ Gesprek projectcontroller Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 15 augustus 2013

¹²⁷ Groepsgesprek projectcontrollers, 17 september 2013

¹²⁸ Zoals de Financiële Perspectieven, wijze van aanvraag proceskostenbudget, werkplannen en verantwoordingsdocumenten.

¹²⁹ Zoals de planvorming, verwerving, bouwrijp maken, gronduitgifte en planafsluiting.

de procedures voor aanbesteding en uitvoering¹³⁰. Ten slotte waren ook de procedures voor de proceskosten vastgelegd, zoals de financiële bevoegdheden, de offerring, opdrachtverstrekking, omgang met meerwerk, wijze van facturering en memoriaalboekingen. De meeste procedures waren voor alle projectbureaus gelijk. Bepaalde procedures, waaronder de procedure voor het binnengemeentelijk inhuren van personeel, verschilden per projectbureau.

4.2.2 Ambtelijk beheersen van proceskosten 1: De raming

Het beheersen van de proceskosten voor grondexploitaties kan ingedeeld worden in drie fasen: het ramen, het tussentijdse bewaken en het verantwoorden. In de komende drie paragrafen zetten we uiteen hoe de projectbureaus en fondsbeheerder in deze fasen de proceskosten van grondexploitaties beheersten.

Omdat de proceskosten voor de planrealisatie en de V&T-kosten soms dicht tegen elkaar liggen, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3, en er het risico bestaat van kostenverschuivingen, is het ook van belang na te gaan hoe de V&T-kosten worden beheerst. Daarom wordt aan het eind van de paragrafen Raming (4.2.2), Bewaking (4.2.3) en Verantwoording (4.2.4) de V&T-kosten besproken. Omdat de focus in dit onderzoek echter ligt op de proceskosten voor de planvoorbereiding en planrealisatie (Plaberum fase 1 t/m 4) is de bespreking van de V&T-kosten summier.

Ramen proceskosten met behulp van het Financieel Perspectief

Sinds de invoering van de eerste projecten in 1993-1994 kregen projectbureaus jaarlijkse een Integraal Projectbudget (IPB) voor de proceskosten van grondexploitaties toegekend. Zij ontvingen een projectbudget omdat zij geen eigen middelen hadden om mensen in dienst te nemen. Het budget voor de projectbureaus werd bepaald op basis van ramingen van het projectbureau zelf. Tot 2008 werd het budget door het de bestuursdienst toegekend aan de projectbureaus. Sinds de omslag naar 'Sterke diensten, sterke projecten' in 2008 is de toekenning van de IPB's naar het OGA toegehaald. De projectbureaus stelden in het voorjaar het zogeheten Financieel Perspectief (FP) op: de begroting voor het komende jaar. Het FP gaf - zoals de naam al zegt - in de eerste plaats het *financiële* perspectief van de grootstedelijke projecten: de investeringen, opbrengsten en de dekkingsbronnen. Daarnaast werd een beoordeling gegeven van de *inhoudelijke* stand van de projecten in dat jaar en de vooruitzichten voor het komende jaar.

¹³⁰ Zoals de verantwoordelijkheden, voorschriften, contractstrategie en aanbestedingsvorm, meerwerk, facturering en oplevering.

Onderdeel van het Financieel Perspectief was een raming van de proceskosten voor het komende jaar.¹³¹ Op basis van de werkzaamheden die er voor het komende jaar op het programma stonden werd een vertaling gemaakt naar de proceskosten. Per plan werd het benodigde proceskostenbudget aangevraagd. Er werd steeds (kort) aangegeven voor welke activiteiten dit budget nodig was. De raming resulteerde in een aanvraag voor het projectbudget voor het komende jaar. Per plan werd de dekkingbron aangegeven: grondexploitatie, de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds, ISV of overig.

Tot en met 2012 bestond er geen uniforme wijze waarop de projectbureaus bepaalden hoeveel geld er nodig was voor de geplande activiteiten.¹³² Op basis van voortschrijdend inzicht werd er een inschatting gemaakt van de benodigde hoeveelheid uren voor bepaalde functie. Dit werd vermenigvuldigd met het bijbehorende uurtarief. Aan de activiteiten was echter geen norm gekoppeld. Ook werden de proceskosten niet altijd tot het einde van de looptijd van de grondexploitatie begroot.

Naast de raming voor het komende jaar werd in het FP tevens de actualisatie van het proceskostenbudget van het voorafgaande jaar gegeven. Er werd een onderbouwing gegeven van de werkelijk besteedde proceskosten ten opzichte van het toegekende proceskostenbudget. Ten slotte werd een meerjarenraming gegeven van proceskosten.

Aanvraag Integraal Projectbudget via Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds

Op basis van de Financieel Perspectieven werd het Integraal Projectbudget (IPB) aangevraagd in het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds. De aanvraag werd ter toetsing voorgelegd aan de afdeling fondsbeheer (OGA).

Na goedkeuring van de aanvraag door de afdeling Fondsbeheer (OGA) werd het Verdelingsvoorstel afgestemd met de bestuursdienst voordat het werd ingebracht in de Baak-bespreking. In de Baak was het Verdelingsvoorstel een hamerstuk.¹³³ Vervolgens werd het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds, met daarin het aangevraagde IPB, ter instemming aan de raad voorgelegd. Het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds werd gelijktijdig met de reguliere begrotingsbehandeling behandeld en vastgesteld.

¹³¹ De projectbureaus stelden voor ieder plan één Financieel Perspectief op. Een FP kon meerdere grondexploitaties bevatten. Naast de FP's per plan werd er per projectbureau een samenvattend Financieel Perspectief gemaakt. Zo had projectbureau Noordwaarts vijf FP's: NDSM had één FP met drie grondexploitaties, Overhoeks en Buiksloterham hadden een FP met één grondexploitatie, CAN had een FP met zes grondexploitaties en ook het Hamerstraatgebied had een FP maar nog zonder grondexploitaties.

¹³² In 2010 is er geprobeerd de proceskosten te ramen met de zogeheten 'plankostenscan'. Dit leverde echter structureel hogere ramingen op dan via de 'oude' methode. Er werd daarom besloten af te zien van de plankostenscan. Omdat de plankostenscan niet in gebruik is genomen wordt deze niet in de hoofdtekst behandeld.

¹³³ Eén keer (in 2011) is nadat het Verdelingsvoorstel was vastgesteld in de Baak een aanvullende taakstelling opgelegd: een korting van 15% op het budget. Deze taakstelling werd meegenomen in de actualisatie van de begroting.

Vertaling naar concrete werkzaamheden in het werkplan

Op basis van het toegekende projectbudget stelden alle projectbureaus aan het begin van het jaar een werkplan op met de werkzaamheden die er dat jaar verricht zouden gaan worden. Op basis van deze activiteiten wordt een capaciteitsraming opgenomen voor het komende werkplanjaar. Het werkplan was een instrument voor het projectbureau om terug te kijken naar de resultaten van het afgelopen jaar en vooruit naar de activiteiten van het komende jaar. Het werkplan maakte tevens inzichtelijk welke activiteiten als gevolg van opgelegde bezuinigingen op de proceskosten (deels) niet meer konden worden uitgevoerd. Het werkplan was een intern document voor het projectbureau en werd niet meer aan fondsbeheer voorgelegd.

Doordat ieder projectbureau de proceskosten op eigen wijze raamde, normen ontbraken en proceskosten niet altijd tot het einde looptijd werden begroot, werden de begrote proceskosten van diverse plannen jaarlijks naar boven werden bijgesteld.

Opgelegde bezuinigingen in ramingen

Het college en de raad hebben de afgelopen jaren diverse bezuinigingsmaatregelen getroffen met betrekking tot de proceskosten (zie hoofdstuk 2). Het was aan de projectbureaus zelf deze bezuinigingsopgaven te verwerken in hun jaarplannen. Een overzicht van de belangrijkste maatregelen in de periode 2010 - 2012 waar de projectbureaus mee te maken kregen:

- *Januari 2010* besloot het college de toegekende projectbudgetten niet volledig toe te kennen en te bezuinigen op de proceskosten. Na de verkiezingen nam het nieuwe college in haar programakoord 2010-2014 het voornemen op € 150 miljoen te willen bezuinigen over een periode van 10 jaar. Bij de besluitvorming rondom het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2011 werd besloten de toegekende budgetten voor 2010 met terugwerkende kracht te korten met 20% tot € 36,1 miljoen. Ook voor 2011 werd een taakstellend projectbudget opgelegd van tot € 36,1 miljoen. De projectbureaus hadden voor 2011 totaal € 40,1 miljoen aangevraagd. Dat betekende dat de projectbureaus voor € 4 miljoen aan bezuinigingen moesten vinden.
- *Eind 2011* besloten college en raad tot de invoering van Kasstroomsturing op het niveau van het Vereveningsfonds, het instellen van een uitgavenplafond en de indeling van projecten in categorieën (doorgaan, voorwaardelijk doorgaan of stoppen). De proceskosten werden afhankelijk gemaakt van de categorie-indeling. Door deze maatregel werd bij het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds een taakstellend projectbudget opgelegd van € 29,1 miljoen in plaats van het aangevraagde bedrag van € 37,6 miljoen (waarvan respectievelijk € 25,7 miljoen en € 33,1 miljoen drukte op het Vereveningsfonds). Dit was een bezuiniging van 23% ten opzichte van het aangevraagde budget.
- *In mei 2012* werd bij de kadernota 2013 besloten de proceskosten voor 2013 te maximeren op € 25,7 miljoen, net als voor 2012. Dit budget was exclusief externe dekkingen, waarvan met name ISV (€ 2,7 miljoen) en beheerskosten Westpoort (€ 0,7 miljoen). Met het Faktonmodel werd uiteindelijk € 24,1 miljoen

aangevraagd. In de begroting 2013 werden het toegekende proceskostenbudget uiteindelijk vastgesteld op € 24 miljoen.

De bezuinigingsmaatregelen betekenden voor de meeste projectbureaus dat zij in 2010 en 2011 zo'n 20% moesten bezuinigen. Voor 2012 was de gemiddelde bezuiniging nog hoger: 23%. De verschillen in de bezuinigingsopgaven per projectbureau waren in 2012 echter groot: van 6% voor projectbureau Zuidelijke IJ-oever tot 39% voor Wibaut aan de Amstel en 40% voor Noordwaarts. Dit zorgde tevens voor grote verschillen in de mate waarin projectbureaus werkzaamheden konden laten doorgaan of moesten stoppen. Terwijl het projectbureau Zuidelijke IJ-oever relatief last had van de bezuinigingen, maakte projectbureau Wibaut aan de Amstel zich zorgen dat het 'door een kritische grens zou zakken waarop het projectbureau nog te runnen was' en vreesde dat er 'ongelukken' zouden kunnen gebeuren.¹³⁴ In bijlage 1 is een uitgebreidere analyse opgenomen van de omgang de drie genoemde projectbureaus met de bezuinigingsopgaven.

Raming met het proceskostenmodel (Faktonmodel)

Vanaf 2012 (voor begrotingjaar 2013) worden de proceskosten geraamd aan de hand van het proceskostenmodel ('Faktonmodel'). Het Faktonmodel is ontwikkeld omdat tot voorheen alle projectbureaus op eigen wijze de proceskosten raamden. Ook werden de proceskosten niet altijd tot het einde van de looptijd van een project geraamd. Na een eerdere mislukte poging de proceskosten te normeren via de zogeheten 'plankostenscan' werd het Faktonmodel in 2012 daadwerkelijk in gebruik genomen.

Met de komst van het Faktonmodel zijn alle proceskosten vanaf begrotingsjaar 2013 per grondexploitatie genormeerd en op uniforme wijze en tot het einde van de looptijd geraamd.¹³⁵ Daarmee staat het projectbudget in principe ook vast tot en met het einde van het project, tenzij het project inhoudelijk wijzigt. Dit is in lijn met de aanbeveling van de commissie Wijntjes.¹³⁶ Naast de initiële raming aan het begin van een project dient het Faktonmodel ook voor de jaarlijkse actualisaties van de proceskosten. Aan de hand van de werkelijke geschreven uren en de bijgestelde verwachtingen voor de komende jaren kan met behulp van het Faktonmodel inzichtelijk worden gemaakt hoeveel proceskosten er reeds gemaakt zijn, hoeveel proceskosten men nog verwacht te maken en wat (per taak/hoofdactiviteit) de afwijkingen van de proceskosten zijn. De aanvraag van het Integraal Projectbudget (IPB) voor 2013 is voor het eerst gebaseerd op de ramingen die met behulp van het Faktonmodel tot stand zijn gekomen.

¹³⁴ Memo *Gevolgen korting 40% op proceskosten Wibaut aan de Amstel*. Van L. Loeven aan Bestuurlijk Overleg Oost, 25 oktober 2011

¹³⁵ De gebruikte normen in het model zijn afgeleid van de normen die Netprom en de VNG hebben opgesteld voor de (proces)kosten voor grondexploitaties die in rekening gebracht mogen worden bij derden.

¹³⁶ De looptijden van de grondexploitaties zijn overigens wel behoorlijk ingekort van soms wel twintig tot maximaal tien jaar. Het inkorten van de looptijden geldt uitsluitend voor de projectbureaus, niet voor de stadsdelen.

* *het Faktonmodel in opzet*

In het Faktonmodel wordt een onderscheid gemaakt naar de niet-grondgebonden en de grondgebonden proceskosten. Onder deze twee hoofdcategorieën vallen vervolgens weer *taken*:

- Onder de niet-grondgebonden proceskosten vallen de 6 taken die geen directe relatie hebben met investeringen in de grond zelf: Projectdirectie, Projectcontrol, Projectmanagement, Projectondersteuning, Projectleiding en Huisvesting en Bureaukosten projectbureau.
- Onder de grondgebonden proceskosten vallen de 8 taken die een direct(er) verband houden met de grondontwikkeling: Verwerving, Stedenbouw, Juridisch/Planologisch, Civiele- en cultuurtechniek, Communicatie, Contractering en samenwerking, Financiële begeleiding en Onderzoeken. De grondgebonden taken zijn weer nader gespecificeerd naar *activiteiten*.¹³⁷

De raming van de proceskosten vindt voor de niet-grondgebonden proceskosten plaats op het niveau van *taken* en voor de grondgebonden proceskosten op het niveau van *activiteiten*. In het model zijn alle niet-grondgebonden taken en grondgebonden activiteiten genormeerd. Zo staat voor 'projectdirectie' 4 uur per week, voor een stedenbouwkundig plan o.a. 2,5 uur per woning en 0,5 uur per 100 m² uitgeefbaar niet-wonen.¹³⁸

Voor iedere taak of activiteit moet worden ingevuld hoeveel uren er benodigd zijn en tegen welk uurtarief. Tevens moet op taakniveau de zogeheten 'complexiteitsfactor' worden ingevuld. De complexiteitsfactor is mede afhankelijk van de omvang van het project en het aantal betrokken partijen. De complexiteitsfactor staat standaard op 100%. Wanneer het om een bovengemiddeld complex project gaat kan dit percentage naar boven afwijken, bij een zeer eenvoudig project naar beneden. Omdat de normering van de taken/activiteiten gekoppeld is aan de complexiteitsfactor, wordt met het aanpassen van de complexiteitsfactor ook het budget voor de taak/activiteit aangepast (en daarmee het beschikbare aantal uren). Voor de hoogte van de complexiteitsfactor bestaat geen normtabel. De projectmanager, projectleider en de projectcontroller schatten deze factor samen in. In het Faktonmodel zelf kunnen overigens geen wijzigingen worden aangebracht in opbouw, normen en kengetallen (zoals voor uurtarieven).

Het is de bedoeling dat het Faktonmodel aan het begin van ieder project wordt ingevuld en jaarlijks wordt geactualiseerd. Het resultaat van een ingevuld Faktonmodel aan het begin van een project biedt daarmee een overzicht van de totale proceskosten, onderverdeeld naar taak/hoofdactiviteit, jaarschijf en plaberumfase. Jaarlijks wordt zowel het geraamde als gerealiseerde proceskostenbudget voor de

¹³⁷ Zo vallen onder de *taak* 'Verwerving' de *activiteiten* 'Aankopen onroerende zaken', 'Onteigenen van onroerende zaken', 'Toepassen Wet Voorkeursrecht Gemeenten' en 'Kaartmateriaal'. De niet-grondgebonden taken worden niet nader gespecificeerd naar activiteiten. Iedere (niet-grondgebonden) taak of (grondgebonden) activiteit kan ook weer nader gespecificeerd worden naar handelingen die onder deze taak of activiteit vallen (totaal zo'n 230 handelingen).

¹³⁸ *Faktonmodel* (versie 25 juli 2013)

gehele doorlooptijd van het project geactualiseerd. Bij de jaarlijkse actualisaties wordt tevens duidelijk wat (per taak/hoofdactiviteit) de afwijkingen van de proceskosten zijn.

** het Faktonmodel in de praktijk*

Aan de hand van Faktonmodel zijn sinds begrotingsjaar 2013 de proceskosten voor alle grondexploitaties tot het einde van de looptijd geraamd. We hebben de projectcontrollers naar hun eerste ervaringen met het Faktonmodel gevraagd.

Aangezien de proceskosten in 2012 (voor begrotingsjaar 2013) voor het eerst zijn geraamd met het Faktonmodel, is het niet mogelijk definitieve uitspraken te doen over de werking van het Faktonmodel als instrument voor de raming van proceskosten. Dit wordt versterkt door de invoering van kavelsturing, waardoor de grondexploitaties zijn opgeknipt naar kavels (zie hoofdstuk 5). Wel kunnen we op basis van gesprekken met de controllers van de projectbureaus een aantal voorlopige bevindingen doen.

Over het algemeen wordt het binnen de projecten gewaardeerd dat er een model is ontwikkeld om proceskosten te ramen met een normering van de verschillende taken en activiteiten. De projectcontrollers benoemden verder de volgende *pluspunten* van het Faktonmodel, ten opzichte van de wijze waarop voorheen geraamd werd:

- Tot voorheen werden ramingen vaak intuïtief gemaakt, op basis van ervaringen uit het verleden ('op de achterkant van een sigarendoos'). Het wordt als een positief punt gezien deze intuïtieve ramingen af te zetten tegen de gestandaardiseerde ramingen die met behulp van het Faktonmodel gemaakt kunnen worden.
- Ook een positief punt is dat met het Faktonmodel de proceskosten tot het einde van de looptijd geraamd kunnen worden.
- Dankzij de complexiteitsfactor kan beter worden ingespeeld op de praktijk.
- Het Faktonmodel is dankzij de complexiteitsfactor erg flexibel, maar iedere afwijking van de standaard moet wel beargumenteerd worden.

Het Faktonmodel moet volgens de projectcontrollers wel als een 'groeimodel' gezien worden. Een aantal eigenschappen van het model zijn nog niet voldoende 'uitgehard', zoals ook de Voortgangsrapportage Fondsbeheer in augustus 2012 duidelijk maakte.¹³⁹ Sommige projectcontrollers hebben naast de initiële raming met het Faktonmodel een 'schaduwraming' gemaakt volgens de oude methode. Dit leidde soms tot behoorlijke verschillen, ter illustratie de schaduwraming voor projectbureau Noordwaarts (tabel 4.1).

¹³⁹ Volgens de Voortgangsrapportage gaat het voornamelijk om de normering en de complexiteitsfactor die nog enkele jaren nodig hebben om, op basis van ervaringscijfers, uit te harden.

Tabel 4.1 - Oude versus nieuwe stijl van begroten voor het projectbureau Noordwaarts

Budget 2012	€ 4.344.000
Begroting 2013 oude stijl	€ 4.780.000
Begroting 2013 Faktonmodel (na correctie)	€ 5.327.000
Werkelijk aangevraagd budget	€ 4.677.000

Met het Faktonmodel kwam de raming dus € 547.000 hoger uit. Toch lag het aangevraagde budget aanzienlijk lager, zelfs onder het bedrag dat geraamd was met de raming volgens de oude methode.

Daarnaast noemen de projectcontrollers nog een aantal verbeterpunten:

- De normering en complexiteitsfactor leiden er in de praktijk soms toe dat er op omgekeerde wijze wordt geraamd. De projectmanager begint dan met het aantal uren dat hij nodig denkt te hebben voor de verschillende functionarissen en past vervolgens de complexiteitsfactor aan. Wanneer hij van mening is meer uren nodig te hebben dan de norm, wordt het vanzelf een complexer project.
- Het model bevat niet alle functies die worden ingezet op een project. Zo ontbreken de activiteiten van een functionaris die de administratie verzorgt.
- Bij het eerste gebruik van het Faktonmodel (voor begrotingsjaar 2013) werd vaak alleen op hoofdlijnen, en niet per activiteit, aangegeven waarom er bij de complexiteitsfactor een ander getal dan 100% wordt ingevuld en waarom het type gebied een afwijking van de norm rechtvaardigde. Wel moesten de projectcontroller en projectmanagers naderhand aan de afdeling Fondsbeheer de afwijking van de norm toelichten.
- De niet-grondgebonden kosten (zoals projectmanagement, control en ondersteuning) zijn met het model niet goed in te schatten. Het inschatten van deze kosten gebeurt op basis van intuïtie, waardoor men als snel uitkomt op wat men zonder het model toch al dacht.
- Een nadeel van het model is dat het niet is geënt op producten maar op de inzet van functionarissen. Hierdoor is een groot deel van de kosten (circa 50%) moeilijk toe te delen aan producten (zoals een Stedenbouwkundig Plan). Een bijstelling van het aantal producten naar beneden leidt dus niet automatisch tot een vermindering van de inzet van functionarissen.
- Het model is geënt op grondexploitatie niveau en moet nog worden toegespitst naar kavelniveau.
- Het Faktonmodel is minder passend voor een transformatie-exploitatie (trex).

De grondexploitatieramingen zoals hiervoor zijn geschetst zijn minder relevant geworden omdat in april 2013 is besloten over te gaan tot kasstroomsturing op kavelniveau. Volgens de projectcontrollers is het wel verstandig eerst meer ervaring met het model op te doen alvorens het weer aan te passen.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Groeps gesprek projectcontrollers, 17 september 2013

Apparaatskosten OGA

Naast de proceskosten voor de planvorming en planrealisatie maakt OGA proceskosten voor toetsing en fondsbeheer, ook wel 'apparaatskosten OGA' genoemd. Dit zijn de personeelkosten die voor toetsing en fondsbeheer worden gemaakt. Binnen deze post worden de meeste kosten gemaakt voor Regie & Advies, Fondsen, Financieel Beheer (rond een miljoen euro per jaar). Daarop volgt de kosten gemaakt door Planning & Control, Juridische Zaken en Vastgoedregistratie (5 tot 8 ton per jaar). Ten slotte worden er nog kosten voor Communicatie, Documentaire Informatie Voorziening en Bureau Erfpacht ten laste gebracht van de Apparaatskosten OGA (1 tot 2,5 ton). De apparaatskosten OGA zijn onderdeel van het product 'Toetsen en Monitoren' in de begroting.¹⁴¹ Deze post bevat naast de apparaatskosten ook de kapitaallasten voor de grondexploitatieadministratie Planex en exploitatielasten.

Vanaf 2011 is de overheadsystematiek gewijzigd waardoor de apparaatskosten OGA zijn toegenomen. Tot 2010 werden de apparaatskosten OGA op een enigszins grove manier bepaald. De overheadkosten werden berekend naar rato van het aantal formatieplaatsen. Vervolgens werden de afdelingskosten door middel van geschreven uren tegen de interne afdelingsprijs toegerekend aan de producten. Sinds de actualisatie 2010 en de begroting 2011 is voor een andere benadering gekozen. De overheadkosten worden met specifieke sleutels zo goed als mogelijk toegerekend naar de afdeling die de 'veroorzaker' van de kosten is.¹⁴² Voor alle apparaatskosten is een meer specifieke toerekening gehanteerd. Dit heeft niet geleid tot meer of minder kosten op OGA-niveau, maar per product zijn wel verschillen ontstaan ten opzichte van voorgaande jaren. Het facilitair werken ('werken in opdracht') heeft het grootste voordeel van deze benadering. De toegerekende kosten zijn aanzienlijk verlaagd waardoor ook de tarieven met 6% tot 10% konden dalen (gemiddeld € 8 per uur). Door deze systeemwijziging zijn er meer kosten toegerekend aan de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds maar minder aan de projectbureaus waardoor per saldo de Algemene Reserve niet extra is belast.¹⁴³

Ramen van de V&T-kosten

Zoals beschreven in § 3.4.2 wordt het budget voor de V&T-kosten bepaald door 16% te berekenen over alle netto investeringen (sloop, verharding en riolering) uit de grondexploitatie. Een deel van de V&T-kosten die gemaakt moeten worden gaat vooraf aan de investeringen. Deze berekening wordt gemaakt bij het vaststellen van de grondexploitatie. Op dat moment wordt vastgesteld hoeveel budget er voor de V&T kosten is voor de hele looptijd van het project. Er wordt echter niet terugerekend hoeveel er per jaar beschikbaar is. Voor IBA, de voornaamste partij die de voorbereiding- en toezichtactiviteiten uitvoert, bemoeilijkt het ontbreken van inzicht in het beschikbare V&T budget het kunnen afstemmen van de jaarlijkse capaciteit.

¹⁴¹ In de begroting OGA is dit de post 'Toetsing, fondsbeheer en grondprijnsbeleid'

¹⁴² Zo worden de kosten van de Financiële Administratie niet meer naar rato verdeeld, maar worden de kosten van de debiteurenadministratie grotendeels toegerekend aan het Bureau Erfpacht, omdat BE verreweg de meeste uitgestuurde nota's 'veroorzaakt'. *Begroting OGA 2011*, p. 2

¹⁴³ 'Monitoring en Fondsbeheer' ad € 600.000.

Meestal wisten de projectbureaus pas aan het einde van een project of het gelukt was binnen de 16% te blijven.¹⁴⁴

Volgens een van de projectcontrollers kleven aan een percentageregeling nadelen. Ten eerste is bij een meevallende aanbesteding ook het V&T-budget lager. Dit kan een ongewenste prikkel geven. Ten tweede doet het vaststaande percentage geen recht aan de complexiteit van de werkelijkheid. Zo is een brug bouwen ingewikkeld en een brug bouwen in bestaand gebied extra ingewikkeld. Het landmaken (bijvoorbeeld IJburg) is daarentegen weer relatief eenvoudig in verhouding tot het bedrag dat wordt geïnvesteerd. De werkelijke V&T-kosten hangen af van een aantal factoren:

- *De omvang van het werk.* Een klein werk vergt relatief veel inzet (er moet bijvoorbeeld wel altijd een bestek gemaakt en aanbesteed worden). Hoe groter een project, hoe groter de kans dat men binnen de 16% blijft.
- *De aard van het werk.* Een brug bouwen is complexer dan bouwrijp maken of een weg aanleggen.
- *Omgevingsfactoren.* In bestaand gebied bouwen is ingewikkelder dan in een weiland.

Volgens de projectcontroller zal de norm van 16% als *gemiddelde* wellicht kloppen, maar is als basis voor het bepalen van een budget voor een individueel werk geen goede methode. Op dit moment is er echter nog geen alternatief.¹⁴⁵

4.2.3 Ambtelijk beheersen van proceskosten 2: De tussentijdse bewaking

Offerteopdracht en opdrachtverstrekking

Zoals uiteengezet in § 4.2.1 stelden de projectbureaus jaarlijks (op basis van het toegekende Integraal Projectbudget) een werkplan op. Op basis van het werkplan gaf de verantwoordelijk projectmanager vervolgens de opdracht aan OGA, DRO, IBA en PMB een offerte uit te brengen voor de benodigde personele inzet.¹⁴⁶ De projectmanager bepaalde de vraag en de globale kosten. Een aanbestedingsprocedure die afweek van het aanbestedingsbeleid was pas mogelijk na goedkeuring door de projectdirecteur én de directeur OGA.¹⁴⁷ De (half)jaarlijks uitgebrachte offertes waren ramingen op basis van uren maal tarieven. Voordat de opdracht werd gegund, werd een budgettoets uitgevoerd door de projectcontroller.¹⁴⁸ Dit was een moment waarop de verwachte proceskosten konden worden gecontroleerd met de geoffreerde uren en tarieven. In de opdrachtbrief was een omschrijving van de werkzaamheden opgenomen, zijnde een planning en het bedrag van de opdracht. Tevens was in de opdracht-

¹⁴⁴ Verslag gesprek projectcontroller Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 17 juli 2013, p. 9

¹⁴⁵ OGA heeft in zijn ambtelijke reactie aangegeven in 2014 een onderzoek te doen naar de V&T-kosten. In dit onderzoek zal bezien worden hoe de V&T-kosten zich verhouden tot de investeringen. Daarbij zal dan tevens aandacht besteed worden aan de vraag welke kosten aan V&T toerekenbaar zijn en welke niet, dit ook in relatie met de RVOI en de grondexploitatiewet. De percentageregeling wordt in dit onderzoek meegenomen.

¹⁴⁶ Bij gemeentelijke inzet werd alleen een offerteverzoek gedaan bij de leverende dienst; bij externe inhuur werden drie offertes aangevraagd.

¹⁴⁷ AO-procedure projectbureau Noordwaarts

¹⁴⁸ AO-procedure projectbureau Noordwaarts

brieven standaard opgenomen dat meerwerk uitsluitend was toegestaan na voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgever (het projectbureau).

De projectbureaus hadden twee manieren om de proceskosten te verrekenen. De proceskosten gemaakt door medewerkers ingehuurd bij OGA werden automatisch doorbelast (1). De proceskosten gemaakt door medewerkers ingehuurd bij DRO, IBA en PMB werden verrekend op basis van een factuur (2).

Verrekening proceskosten 1: medewerkers OGA

De medewerkers van OGA die door het projectbureau waren ingehuurd schreven hun gemaakte uren in een urenregistratiesysteem (in de module 'Weburen'). Zij deden dit op het niveau van projecten (bijvoorbeeld NDSM) en daarbinnen op taken. Het afdelingshoofd van OGA controleerde wekelijks de urenverantwoording van alle medewerkers op volledigheid en globaal op juistheid. De goedgekeurde uren werden wekelijks doorgegeven aan de afdeling grootboek; maandelijks zorgt de afdeling grootboek (automatisch of via facturering/memoriaal) voor de doorboeking van de uren in het financiële systeem (FIS en later Key2financien). De doorbelasting vond plaats op basis van uren X tarief. Deze uren werden (als opbrengst) ten gunste gebracht van het product 'Opdrachtnemer Gebiedsontwikkeling' en ten laste van de IPB-budgetten van de projectdirecties.¹⁴⁹

Het was de taak van de projectleider OGA de gemaakte uren in relatie tot de voortgang van de uitvoering te bewaken. Bij ten onrechte of onjuist geschreven uren werden deze gecorrigeerd in de urenregistratie. Pas na de controle en accordering door de leidinggevende van de OGA-medewerker werden de uren in de financiële administratie geboekt. Daarnaast draaiden de projectcontrollers periodiek een overzicht uit waaruit de overschrijdingen ten opzichte van de begroting bleek.

De juistheid van de geboekte uren was alleen achteraf te controleren omdat de geschreven uren automatisch ten laste van het project werden geboekt. Het risico bestond dat onjuist geboekte uren te makkelijk werden geaccepteerd. Volgens de projectcontrollers was de kans hierop echter zeer klein door de controle en accordering van de leidinggevende van de OGA-medewerker en de periodieke controle van de projectcontrollers.¹⁵⁰

Als aan het eind van het jaar bleek dat toch een correctie nodig was, kon de projectcontroller een correctie doorvoeren door een memoriaalboeking. Dit deed hij in overleg met de projectleider. De projectcontroller vulde per IPB een memoriaalboekingsformulier in en liet dit accorderen door de projectmanager of projectdirecteur en door het betrokken afdelingshoofd van OGA.

¹⁴⁹ AO-procedure Facilitair Werken (OGA)

¹⁵⁰ Groepsgesprek projectcontrollers, 17 september 2013

Verrekening proceskosten medewerkers 2: DRO, IBA, PMB

Voor de inhuur van de diensten van DRO, IBA en PMB ontving het projectbureau maandelijks een factuur. De verplichtingen voor de factuur werden aangegaan door de projectmanager of projectleider; de geleverde prestaties werden beoordeeld door de assistent projectmanager of planbegeleider. De facturen werden geautoriseerd door de projectcontroller en de projectleider of projectmanager (en eventueel zelfs ook door de projectdirecteur, afhankelijk van de omvang van het bedrag). Het voordeel van het werken met facturen was dat er vanuit de projecten nog een check gedaan kon worden op het aantal uren dat gedeclareerd werd.

Bewaken werkelijk gemaakte proceskosten

Wanneer een opdracht uit de hand liep, werd gedurende het jaar daarop bijgestuurd. De betreffende leverende dienst moest dit dan compenseren door minder uren maken voor andere activiteiten voor het projectbureau. Toch weken de werkelijk gemaakte proceskosten door de leverende diensten vrijwel altijd af van de begroting. Het was de taak van de projectcontroller om deze afwijkingen tijdig te signaleren. De afwijking van de begroting werd in principe op het niveau van project (en niet op het niveau van activiteit) door de projectcontroller gesignaleerd. Daarbij werden met name de kosten van de grote dienstverleners bewaakt. Hierbij gold grosso modo de volgende verdeling in kosten: PMB 30%, OGA 30%, Huisvesting en directie 20% en DRO 15%, en 5% overige kosten. Afwijkingen besprak de projectcontroller in eerste instantie met de projectassistent en daarna met de projectmanager of -directeur.¹⁵¹

De projectbureaus kenden verschillende instrumenten om intern (binnen het projectbureau) inzicht te krijgen in de reeds bestede proceskosten, het resterende budget en de te verwachten uitgaven:

- *Budgetoverzichten.* De projectbureaus hielden budgetoverzichten bij. Deze budgetoverzichten waren permanent beschikbaar voor de projectmedewerkers, waaronder de projectcontroller. In de praktijk werden deze overzichten eens per kwartaal door de projectleider, projectassistent en projectcontroller doorgenomen. Dit leidde niet altijd tot rapportages.¹⁵²
- *Risicoanalyses.* Tot februari 2012 werden er afzonderlijke risicoanalyses opgesteld. Vanaf februari 2012 zijn de risicoanalyses op basis van gesprekken met planbeheerders onderdeel van het EindejaarsRAG geworden.
- *Halfjaar- en kwartaalrapportages.* Voor sommige projectbureaus werden sinds 2011 ook halfjaar- en kwartaalrapportages opgesteld. Dit waren geen officiële producten maar werden opgesteld op verzoek van de projectdirecteur.¹⁵³
- *Tussentijdse gesprekken projectcontroller met projectdirecteur.* Om 'in control' te blijven namen sommige projectcontrollers tussentijds de stand van zaken door met de projectdirecteur.¹⁵⁴

¹⁵¹ Gesprek projectcontroller Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 22 augustus 2013

¹⁵² Dit gold tenminste voor projectbureaus Noordwaarts en Zuidelijk IJ-oever

¹⁵³ Gesprek projectcontroller Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 22 augustus 2013

¹⁵⁴ Groeps gesprek projectcontrollers, 17 september 2013

Boeken van proceskosten

De gemaakte proceskosten vanuit het Integraal Projectbudget werden deels ten laste gebracht van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds en deels laste van de afzonderlijke grondexploitaties.

Tot en met 2012 hadden projectbureaus de mogelijkheid de gemaakte proceskosten te verzamelen op een zogenaamde functionele grondexploitatie. Op een functionele grondexploitatie werden proceskosten geboekt die betrekking hadden op het hele plan -bijvoorbeeld de kosten van management en huisvesting - en niet zozeer op de grondexploitaties van de onderliggende afzonderlijke deelplannen. De proceskosten werden jaarlijks door de projectcontroller overgeboekt van de functionele grondexploitatie (een projectnummer in de financiële administratie) naar de reguliere grondexploitatieadministratie. De proceskosten voor de planvormingsfasen kwamen ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds, de proceskosten gemaakt voor de planrealisatiefase ten laste van de afzonderlijke grondexploitaties.

Het onderscheid tussen de gemaakte proceskosten voor de planvormingsfasen en de planrealisatiefase was echter niet op mutatie-niveau te zien. Het gros van de gemaakte kosten waren indirecte grondkosten zoals managementkosten en de kosten voor huisvesting. Deze kosten waren niet verbijzonderd naar één van de fasen. Daarnaast schreven de projectmedewerkers hun uren op het niveau van het project (bijvoorbeeld 'NDSM') en niet naar het niveau van de onderliggende grondexploitaties, noch naar het onderscheid planvorming of uitvoering binnen deze grondexploitaties. Om deze reden ging de projectcontroller aan het eind van het jaar na wat er feitelijk besteed was aan proceskosten. Op basis van aannames in het werkplan en de IPB-aanvraag probeerde hij grofweg te achterhalen wat de verhouding moest zijn tussen het aandeel proceskosten gemaakt voor de planvormingsfasen en het aandeel voor de planrealisatiefase.¹⁵⁵ De projectcontroller stelde de memoriaalboekingen ter verrekening van de proceskosten met de grondexploitatie of de algemene reserve van het Vereveningsfonds op. Deze werd geaccordeerd door de projectdirecteur. De afdeling Fondsbeheer controleerde deze boeking slechts marginaal.

Het één keer per jaar overboeken van de proceskosten uit de financiële administratie naar de grondexploitatieadministratie had als nadeel dat gedurende het jaar minder goed te volgen was wat de totale kosten in de grondexploitaties waren. Daarbij werd door het nieuwe ramingsmodel voor proceskosten (het Faktonmodel) de functionele grondexploitatie ook niet meer gefaciliteerd: alle kosten moeten in het Faktonmodel worden toegerekend aan een actieve grondexploitatie. Daarom werd besloten om met ingang van 2013 de proceskosten direct in de grondexploitatieadministratie te boeken.

Eind 2012 zijn alle functionele grondexploitaties leeg geboekt met memoriaalboekingen. Zowel de historische als de toekomstige kosten moesten worden overgeboekt. Het overboeken van de *toekomstige* kosten leverde geen complicaties op. Dit waren de

¹⁵⁵ Met de planrealisatiefase wordt de Uitvoeringsfase bedoeld, ofwel fase 4 van het Plaberum. Met de planvormingsfase worden fase 2 en 3 van het Plaberum bedoeld.

begrote kosten in Planex die nog geboekt moesten worden. Met behulp van het Faktomodel konden deze toekomstige kosten aan de grondexploitaties worden toegerekend. Het overboeken van de toekomstige kosten leidde wel tot begrotingswijzigingen in Planex, maar niet in de financiële administratie.¹⁵⁶

Voor sommige *historische* kosten was het overboeken ingewikkelder. Een deel van de historische kosten had betrekking op reeds afgesloten grondexploitaties. Deze kosten konden niet worden overgeboekt naar de resterende actieve grondexploitaties maar moesten afgesloten worden. De bedragen die overgeboekt werden naar de actieve grondexploitaties en het bedrag dat werd afgesloten, werd geschat op basis van de omvang van de grondexploitaties. Volgens een projectcontroller was het slechts mogelijk om historische proceskosten te herleiden tot ongeveer 3 jaar terug; verder terug konden alleen ruwe schattingen gemaakt worden. Het nadeel van het achteraf toerekenen van de proceskosten aan de grondexploitaties is dat het zicht op de verhouding tussen de proceskosten en de gedane investeringen niet helderder wordt. Een alternatief was geweest de functionele grondexploitaties in één keer af te rekenen met het Vereveningsfonds.

Boeken van apparaatskosten OGA

Naast de proceskosten vanuit het Integraal Projectbudget werden ook de apparaatskosten die OGA maakte voor toetsing en fondsbeheer ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds gebracht. De apparaatskosten OGA gaan geheel ten laste van de algemene reserve, omdat deze kosten niet eenvoudig aan individuele grondexploitaties zijn toe te rekenen. Sinds 2011 wordt daarnaast tevens een deel van de kosten die OGA maakt voor vastgoedadvies ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds gebracht. In 2011 en 2012 waren er aanzienlijke overschrijdingen op de apparaatskosten OGA (een overschrijding van respectievelijk € 2,8 en € 1,1 miljoen, zie tabel 3.3). De rekenkamer heeft geen uitsluitel gekregen waar deze overschrijding aan te wijten is.

Afspraken over het boeken van proces- en V&T-kosten

Zoals in § 3.4 uiteengezet wordt in Amsterdam een onderscheid gemaakt tussen de activiteiten voor planvoorbereiding, -aansturing en begeleiding en anderzijds de activiteiten voor de realisatie van het plan. De eerste groep activiteiten valt onder proceskosten, de tweede groep onder V&T-kosten. Voor een juiste boeking van de kosten is het van belang dat duidelijk is welke activiteiten onder proceskosten en welke activiteiten onder V&T-kosten vallen. Hiertoe heeft OGA in 2011 de notitie *Definities proceskosten en voorbereiding & toezicht* opgesteld. Uit gesprekken met de projectcontrollers blijkt dat niet heeft geleid tot voldoende duidelijkheid. In paragraaf 5.2.2 gaan we hier nader op in.

¹⁵⁶ Gesprek projectcontroller Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 22 augustus 2013

4.2.4 Ambtelijke beheersing van proceskosten 3: De verantwoording

De laatste fase in het grondexploitatieproces waarin de proceskosten beheerst kunnen worden is tijdens de verantwoording. De projectdirecteuren legden aan de directeur OGA verantwoording af via:

- De Financieel Perspectieven (tot februari 2012)
- Een bijdrage aan het LenteRAG (tot februari 2012)
- Een bijdrage aan het EindejaarsRAG
- Een bijdrage aan de jaarrekening OGA
- Indien noodzakelijk de 4- en 8-maandsrapportages waarin op hoofdlijnen de uitzonderingen gerapporteerd worden met betrekking tot de proceskosten.

Vanaf de zomer 2011 tot april 2013 (tot de opheffing van de projectbureaus) legden de projectdirecteuren daarnaast verantwoording af aan OGA via:

- De 6-wekelijkse gesprekken
- De mandaatgesprekken

We lopen de verantwoordingsproducten kort langs.

Financiële Perspectieven

Tot februari 2012 legden de projectbureaus in het Financieel Perspectief verantwoording af aan de directeur OGA over de lopende grondexploitaties. Zij stelden tevens een begroting met proceskosten op voor het komende jaar.

LenteRAG, EindejaarsRAG en Jaarrekening OGA

Het LenteRAG was tot 2011 het hoofdproduct van de verantwoordingscyclus. In het LenteRAG werd door de directeur OGA verantwoording afgelegd over gehele portefeuille van lopende grondexploitaties. Het LenteRAG was tevens het moment waarop de plannen jaarlijks werden geïndexeerd en een koppeling plaatsvond de administratie met de afzonderlijke plannen in Planex. De actualisatie vond plaats in het HerfsRAG. Sinds 2011 is het EindejaarsRAG (het voormalige HerfsRAG) het hoofdproduct geworden en een basis voor de jaarrekening. Zoals ook beschreven in § 4.1.2 is in april 2012 de P&C-cyclus van de ruimtelijke plannen opnieuw aangepast. Sindsdien wordt bij de Kadernota het Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds (dus inclusief de proceskosten) door de raad vastgesteld, is het zwaartepunt van de verantwoordingscyclus komen te liggen in het zeswekelijks overleg tussen de projectdirectie en de directie OGA en zijn de Financiële Perspectieven, het LenteRAG en de MeerjarenInvesteringsPlanning (MIP) afgeschaft. Het EindejaarsRAG werd het belangrijkste document waarin de directeur OGA, mede namens de projectdirecteuren, verantwoording afgelegde over de voortgang van de ruimtelijke plannen.¹⁵⁷ De jaarrekening was als sluitstuk van het jaar een belangrijk moment in de beheersing van proceskosten. Ten behoeve van de jaarrekening ging OGA na of er tegen afwijkende tarieven geoffreerd of geboekt was. De projectcontroller verzamelde de

¹⁵⁷ Raadsbesluit *Vaststellen van de stroomlijning van de cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds*, 25 april 2012

benodigde verantwoordingsgegevens waaronder de realisatiecijfers voor de proceskosten. Daarbij specificeerde hij de doorbelasting van de proceskosten naar de grondexploitatiebegrotingen en de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds en gaf hij opdrachten voor de eindejaarsboekingen (zoals ook beschreven in § 4.2.3).

De 4- en 8-maandsrapportages

Naast het RAG en de jaarrekening legden de projectdirecties ook verantwoording af aan OGA via de 4- en 8-maandsrapportages. Voor de projectdirecties waren de mijlpalen, het grondproductiekapitaal, de kredieten, risico's en subsidies en de voortgang ten opzichte van het Integraal Projectbudget de belangrijkste onderwerpen in deze rapportages.¹⁵⁸ In de rapportages werd alleen op hoofdlijnen over de uitzonderingen gerapporteerd met betrekking tot de proceskosten. Net als bij de jaarrekening werd er bij de 8-maandsrapportages nagegaan of er tegen afwijkende tarieven geoffreerd of geboekt was.

De 6-wekelijkse gesprekken

Sinds het stroomlijnen van de cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds is het zwaartepunt van de verantwoordingscyclus komen te liggen bij het 6-wekelijks overleg tussen de projectdirectie en de directie OGA. De 6-wekelijkse gesprekken zijn gevoerd van begin 2012 tot april 2013. Daarna hebben projectcontrollers nog diverse gesprekken gevoerd met de accounthouders van de afdeling Fondsbeheer (OGA) over de afbouwplannen. De 6-wekelijkse gesprekken stonden primair in het teken van de werkelijke opbrengsten en investeringen, met name de grotere bedragen. Proceskosten waren hier een subonderdeel van. Vóór de invoering van de 6-wekelijkse gesprekken had ieder projectbureau een eigen interne verantwoordingsystematiek (zoals interne kwartaal- en halfjaarrapportages).

Ter voorbereiding van het 6-wekelijks gesprek analyseerden de projectcontrollers een actuele dump uit de financiële administratie. Op basis van deze dump stelden de projectcontrollers een managementrapportage op. In de managementrapportage lag de nadruk op de directe investeringen aangezien deze posten de grootste omvang hadden. Met betrekking tot de proceskosten rapporteerde de managementrapportage over de daadwerkelijke proceskosten, het toegekende budget op grond van de Baakbespreking, de reeds aangegane verplichtingen en het resterende budget. Er werd een inschatting gemaakt in hoeverre het budget voor de proceskosten tot het einde van het jaar toereikend zou zijn. Met betrekking tot de proceskosten werd er overigens geen uitspraak gedaan of er effectief, doel- en resultaatgericht was gehandeld, of de inrichting, het instrumentarium en de werkprocessen op orde waren, of er beschikt werd over adequate (bij)sturingsinformatie, of de risico's werden beheerst en of er aan de wet- en regelgeving wordt voldaan. De projectcontroller besprak de managementrapportage eerst binnen het projectbureau om meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen binnen het projectbureau. Aansluitend werd deze rapportage besproken met de projectmanager en projectdirecteur. Vervolgens werd de managementrapportage gebruikt voor het 6-wekelijkse gesprek met OGA.

¹⁵⁸ AO-procedure projectbureau Noordwaarts

Volgens de projectcontrollers waren de 6-wekelijkse gesprekken nuttig, maar was de frequentie van de gesprekken wat te hoog. Voor ieder 6-wekelijks gesprek waren de projectcontrollers een aantal dagen voorbereidingstijd kwijt, omdat zij ter voorbereiding met veel medewerkers spraken om de managementrapportage.¹⁵⁹

De mandaatgesprekken

Op aanbeveling van de commissie Wijntjes zijn in 2012 zogeheten ‘mandaatgesprekken’ ingesteld. In het mandaatgesprekken werd het functioneren van de projectdirecteur geëvalueerd door de directeur OGA en werd zijn mandaat opnieuw bevestigd. Het mandaatgesprek was tevens een moment waarop de projectdirecteur aangesproken werd op budgetoverschrijdingen. De projectcontrollers bereidden het mandaatgesprek voor en voorzagen budgetoverschrijdingen van tekst en uitleg. Eén van de projectcontrollers gaf aan dat een budgetoverschrijding kon leiden tot stevige discussies tussen de projectdirecteur en directie OGA.¹⁶⁰

Het mandaatgesprek werd gevoerd tussen de projectdirecteur en de directeur OGA of de adjunct-directeur Financiën en Bedrijfsvoering (OGA). Voor de projectdirecteur Westpoort vond het gesprek plaats met de adjunct-directeur Programma en Regie. De gesprekken hebben sinds de invoering één keer plaatsgevonden. Met het opheffen van de projectbureaus zijn ook de mandaatgesprekken afgeschaft.

4.3 Conclusie

Deze paragraaf geeft een beoordeling van de bestuurlijke en ambtelijke beheersing van proceskosten tot en met 2012. De conclusie is overwegend in de verleden tijd geschreven. De reden hiervoor is de maatregelen bij de EindejaarsRAG 2012 ertoe hebben geleid dat de organisatorische context en de beheersing van (proces)kosten en opbrengsten er sindsdien anders uitziet. De beheersing van proceskosten sinds 2013 is het onderwerp van hoofdstuk 5.

4.3.1 Beoordeling bestuurlijke beheersing proceskosten tot en met 2012

Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

Tot en met 2012 was de beheersing van proceskosten een cyclisch proces, beginnend bij de bestuurlijke besluiten tot planvorming volgens de fasen van het Plaberum en de kosten die daarvoor gemaakt mogen worden. Na ieder bestuurlijk besluit lag de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de proceskosten bij de planeigenaar: het projectbureau of het stadsdeel.

De grootstedelijke ruimtelijke plannen in Amsterdam waren tot mei 2013 georganiseerd in projectorganisaties. De bestuurlijk opdrachtgever voor de ruimtelijke projecten was de wethouder Grondzaken; de directeur OGA was de gedelegeerd

¹⁵⁹ Groepsgesprek projectcontrollers, 17 september 2013

¹⁶⁰ Gesprek projectcontroller Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 22 augustus 2013

ambtelijk opdrachtgever. De projectdirecteur had vanuit het bestuur een integraal mandaat voor het projectresultaat, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering.

Ramen, bewaken en verantwoorden

Het bestuur had een aantal instrumenten om de proceskosten te beheersen na het nemen van de Plaberum-besluiten. Het belangrijkste verantwoordingsmoment was tot 2010/2011 het lenteRAG. Hierin werden door de directeur OGA en de projectdirecteuren verantwoording afgelegd over de voortgang van ruimtelijke plannen, werd gerapporteerd over aanmerkelijke afwijkingen en werden nieuwe referentiesaldi van de grondexploitaties voorgesteld. Sinds 2011 heeft het EindejaarsRAG deze rol overgenomen.

Omdat de plan- en p&c-cyclus niet goed op elkaar aansloten zijn deze in 2012 gestroomlijnd. Met het stroomlijnen van de plancyclus en p&c-cyclus verschoof ook het zwaartepunt van de beheersing van grondexploitaties. Waar voorheen de nadruk lag op de beheersing door college en raad op vaste begroting- en verantwoordingsmomenten, kwam de nadruk nu te liggen op de beheersing door de zeswekelijkse gesprekken tussen de projectdirectie en de directie van OGA. Ondanks deze verschuiving behield de raad zijn kaderstellende en controlerende rol. Bij het vaststellen van het Verdelingsvoorstel kan de raad zijn kaderstellende rol uitoefenen door een uitgavenplafond voor de proceskosten vast te stellen. Bij de behandeling van het EindejaarsRAG oefent de raad zijn controlerende rol uit. In het EindejaarsRAG worden de besluiten uit het Verdelingsvoorstel uitgewerkt in de individuele plannen. Het college en de raad nemen dan een besluit over hoe om te gaan met aanmerkelijke planafwijkingen en eventuele nieuwe referentiesaldi. Via de circulaire voor het EindejaarsRAG wordt geborgd dat de bestuurlijke besluiten ook daadwerkelijk in het EindejaarsRAG verwerkt worden.

De nieuwe inrichting van de p&c-cyclus geeft de raad betere mogelijkheden om greep te houden op de besteding van haar budget. Wel ligt de basis voor de besluiten over de specifieke plannen vrij ver terug in de tijd. Zo is de besluitvorming in het voorjaar van 2013 over de lopende plannen gebaseerd op de Kadernota 2012 en de uitkomsten van het EindejaarsRAG 2012. De Kadernota 2012 is al in het voorjaar 2011, dus twee jaar eerder, vastgesteld.

Daarnaast werd tijdens de reguliere verantwoordingsmomenten uit de p&c-cyclus (4-, 8- en 12 maandsrapportages) op hoofdlijnen over de afwijkingen in de proceskosten gerapporteerd. Ten slotte werd in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten aanvullende gerapporteerd over de voortgang van het implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds (2011). Via deze verantwoordingsmomenten voert het college zijn actieve informatieplicht uit.

4.3.2 Beoordeling ambtelijke beheersing proceskosten tot en met 2012

Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

In de structuur van projectorganisaties hadden de fondsbeheerder en de projectdirecteuren een centrale verantwoordelijkheid voor de beheersing van proceskosten. De fondsbeheerder heeft een aantal mogelijkheden om de grondexploitaties te beheersen. In de planvoorbereiding was in iedere Plaberumfase advies van OGA verplicht. Hierdoor was er vooraf aan ieder bestuurlijk besluit een controle op verwachte kosten (en opbrengsten) ingebouwd. Tijdens de uitvoering had Fondsbeheer verschillende mogelijkheden om controle te houden om de gerealiseerde en nog te verwachten kosten. Zo moesten de aangevraagde Integrale Projectbudgetten door Fondsbeheer worden goedgekeurd alvorens het ter bestuurlijke goedkeuring werd voorgelegd. Tijdens de uitvoering van het project werd via interne kwartaal-rapportages verantwoording afgelegd. Op aanbeveling van de commissie Wijntjes werden vanaf 2012 tevens de 6-wekelijkse voortgangsgesprekken gevoerd tussen de projectdirecteur en directie OGA.

De projectdirecteur gaf leiding aan een projectbureau. De projectbureaus hadden zelf geen personeel in eigen dienst, maar huurden personeel van dRO, OGA, IBA en PMB. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse aansturing en beheersing van de projecten lag bij een projectleider of projectmanager.

Het rapport van de commissie Wijntjes (november 2010) leverde kritiek op de wijze waarop de projectbureaus en OGA de grondexploitaties beheersten. Volgens de commissie waren de toets- en controllijnen tussen het project en OGA te diffuus en waren de sturingsmogelijkheden van de directeur OGA in zijn verantwoordelijkheid als fondsbeheerder beperkt. Het was belangrijk dat rollen duidelijker werden en verantwoordelijkheden beter werden gescheiden. De commissie benadrukte daarin de rol van de projectcontroller, die als *countervailing power* ten opzichte van de projectdirecteur moest opereren als diens financieel strategische geweten. Het college nam diverse maatregelen om de grip van OGA op de projecten te vergroten. Er werd besloten het ondermandaat van de projectdirecteur jaarlijks te evalueren, op basis van de voortgang van de inhoudelijke en financiële voortgang van de projecten. Tevens werd de rol van projectcontroller versterkt. Het werd de taak van de projectcontroller om te bewaken of het project 'in control' was, o.a. door de informatie die de projectdirecteur in de rapportages aan de fondsbeheerder opnam te valideren. Daarnaast had hij een adviserende rol richting de projectdirecteur. Om uitvoering te kunnen geven aan deze taak werd per 1 juli 2012 het functieprofiel verzwaaard. De uitbreiding van de functie van controller bracht in de basis ook spanning met zich mee, omdat het zowel zijn taak werd te adviseren als te controleren.

Om te borgen dat het grondexploitatieproces eenduidig wordt uitgevoerd en de beheersbaarheid te vergroten heeft OGA tussen 2010 en 2012 voor de belangrijkste processen AO-procedures opgesteld.

Ramen

Raming en aanvraag Integraal Projectbudget

Sinds de invoering van de eerste projecten in 1993-1994 kregen projectbureaus jaarlijkse een Integraal Projectbudget (IPB) voor de proceskosten van grondexploitaties toegekend. Tot 2008 werd het budget door het de bestuursdienst toegekend aan de projectbureaus. Sinds de omslag naar 'Sterke diensten, sterke projecten' in 2008 worden de aangevraagde IPB's eerst door OGA getoetst voordat ze bestuurlijk worden voorgelegd. Tot en met 2012 bestond er geen uniforme wijze waarop de projectbureaus bepaalden hoeveel geld er nodig was voor de geplande activiteiten. Op basis van voortschrijdend inzicht werd er een inschatting gemaakt van het benodigde budget. Ook werden de proceskosten niet altijd tot het einde van de looptijd van de grondexploitatie begroot.

Opgelegde bezuinigingen in ramingen

Het college en de raad hebben de afgelopen jaren diverse bezuinigingsmaatregelen getroffen met betrekking tot de proceskosten. Eind 2010 werden de toegekende budgetten voor 2010 met terugwerkende met gemiddeld 20% gekort. Ook het aangevraagde budget voor 2011 werd met gemiddeld zo'n 20% gekort. Eind 2011 werd besloten tot de invoering van Kasstroomsturing op Vereveningsfondsniveau, het instellen van een uitgavenplafond en de classificatie van projecten in categorieën (doorgaan, voorwaardelijk doorgaan of stoppen). De proceskosten werden afhankelijk gemaakt van de categorie-indeling. Dit leidde tot bezuiniging van gemiddeld 23% ten opzichte van het aangevraagde budget voor 2012. De verschillen in de bezuinigingsopgaven per projectbureau waren in 2012 echter groot: van 6% voor projectbureau Zuidelijke IJ-oever tot 39% voor Wibaut aan de Amstel en 40% voor Noordwaarts. Dit zorgde tevens voor grote verschillen in de mate waarin projectbureaus werkzaamheden konden laten doorgaan of moesten stoppen.

Ramen met het proceskostenmodel ('Faktonmodel')

Om de ramingswijze van de projectbureaus te standaardiseren en ervoor te zorgen dat de proceskosten van alle grondexploitaties tot het einde van de looptijd worden geraamd, is een proceskostenmodel ontwikkeld (het 'Faktonmodel'). Dit model is in 2012 in gebruik genomen. De aanvraag van het Integraal Projectbudget 2013 is voor het eerst gebaseerd op de ramingen die met behulp van het Faktonmodel tot stand zijn gekomen.

De introductie van het proceskostenmodel wordt het binnen de projecten over het algemeen gewaardeerd. Het wordt als een positief punt gezien dat de voorheen intuïtieve ramingen afgezet kunnen worden tegen de gestandaardiseerde ramingen van het proceskostenmodel en dat proceskosten tot het einde van de looptijd geraamd kunnen worden. Het proceskostenmodel heeft nog wel een aantal verbeterpunten. De normering en complexiteitsfactor leiden er in de praktijk soms toe dat er op omgekeerde wijze wordt geraamd, beginnend bij het aantal benodigde uren en uitkomend op een bepaalde complexiteitsfactor. Daarnaast zijn de niet-grondgebonden kosten (zoals projectmanagement, control en ondersteuning) niet goed in te schatten met het

model. Verder is het model niet geënt op producten, maar op de inzet van functionarissen. Hierdoor is een groot deel van de kosten moeilijk toe te delen aan producten. Ook bevat het model niet alle functies die worden ingezet op een project. Ten slotte is het model ontwikkeld voor sturing op grondexploitaties en niet voor sturing op kavelexploitaties.

Apparaatskosten OGA

Naast de proceskosten voor de planvorming en planrealisatie maakt OGA proceskosten voor toetsing en fondsbeheer. Vanaf 2011 is de overheadsystematiek gewijzigd waardoor de apparaatskosten OGA zijn toegenomen en er meer kosten zijn toegerekend aan de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds. Omdat door de gewijzigde systematiek de uurtarieven van OGA konden dalen is er minder doorbelast aan de projectbureaus, waardoor de Algemene Reserve per saldo niet extra is belast.

V&T-budget

Het V&T-budget (16% over alle netto investeringen) werd bij het vaststellen van de grondexploitatie bepaald. Op dat moment is bekend hoeveel V&T-budget er voor de hele looptijd van het project is. Er werd echter niet bepaald hoeveel er per jaar beschikbaar was. Meestal wisten de projectbureaus pas aan het einde van een project of het gelukt was binnen de 16% te blijven. Het ontbreken van inzicht in het beschikbare V&T-budget per jaar bemoeilijkt voor IBA het vaststellen van de jaarlijkse capaciteit.

Bewaken

De projectmanager was verantwoordelijk voor de bewaking van het projectbudget. Bij het (halfjaarlijkse) opstellen van de offerteverzoeken aan OGA, DRO, IBA bepaalde hij de vraag en de globale kosten. Bij het ontvangen van de offertes had hij de mogelijkheid de verwachte proceskosten te controleren met de geoffreerde uren en tarieven. De proceskosten gemaakt door medewerkers ingehuurd bij OGA werden automatisch doorbelast. Het was de taak van de projectleider OGA de gemaakte uren in relatie tot de voortgang van de uitvoering te bewaken. De juistheid van de geboekte uren was alleen achteraf te controleren omdat de geschreven uren automatisch ten laste van het project werden geboekt.

De proceskosten gemaakt door medewerkers ingehuurd bij DRO, IBA en PMB werden verrekend op basis van een factuur. Het voordeel van het werken met facturen was dat er vanuit de projecten nog een check gedaan kon worden op het aantal uren dat gedeclareerd werd.

Wanneer een opdracht uit de hand liep, werd gedurende het jaar daarop bijgestuurd. De betreffende leverende dienst moest dit dan compenseren door minder uren te maken voor andere activiteiten voor het projectbureau. Toch weken de werkelijk gemaakte proceskosten door de leverende diensten vrijwel altijd af van de begroting. Het was de taak van de projectcontroller om deze afwijkingen tijdig te signaleren.

De projectbureaus hadden een aantal instrumenten om intern inzicht te krijgen in de reeds bestede proceskosten, het resterende budget en de nog te verwachten uitgaven. Dit waren onder meer budgetoverzichten (per kwartaal), risicoanalyses (vanaf 2012 onderdeel van het EindejaarsRAG), halfjaar- en kwartaalrapportages en tussentijdse gesprekken projectcontroller met projectdirecteur.

Boeken van proceskosten

Tot en met 2012 hadden projectbureaus de mogelijkheid de gemaakte proceskosten te verzamelen op een zogenaamde functionele grondexploitatie. De proceskosten voor de planvormingsfasen kwamen ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds, de proceskosten gemaakt voor de planrealisatiefase ten laste van de afzonderlijke grondexploitaties. Het onderscheid tussen de gemaakte proceskosten voor de planvormingsfasen en de planrealisatiefase was echter niet op mutatieniveau te zien. De projectcontroller maakte op basis van aannames in het werkplan en de IPB-aanvraag een schatting van de juiste toedeling van de werkelijk gemaakte kosten voor de planvormingsfasen en de planrealisatiefase. De projectcontroller stelde de memoriaalboekingen op om de proceskosten te verrekenen met de grondexploitatie of de algemene reserve van het Vereveningsfonds. Deze werd geaccordeerd door de projectdirecteur. De afdeling Fondsbeheer controleerde deze boeking slechts marginaal.

Eind 2012 zijn alle functionele grondexploitaties leeg geboekt. Hoewel het overboeken van de *toekomstige* kosten geen complicaties opleverde (deze waren immer nog niet ingeboekt) was het overboeken van de historisch kosten ingewikkelder. Een deel van de historische kosten had betrekking op reeds afgesloten grondexploitaties. Deze kosten konden niet worden overgeboekt naar de resterende actieve grondexploitaties maar moesten afgesloten worden. De bedragen die overgeboekt werden naar de actieve grondexploitaties en het bedrag dat werd afgesloten, werden geschat op basis van de omvang van de grondexploitaties.

Verantwoorden

Interne verantwoordingsstructuur

Naast de genoemde budgetoverzichten, risicoanalyses, kwartaal- en halfjaarrapportages en tussentijdse gesprekken tussen de projectcontroller met projectdirecteur kenden de projectbureaus sinds 2012 twee zwaarwegende interne verantwoordingsmomenten: de 6-wekelijks overleg tussen de projectdirectie en de directie OGA en de mandaatgesprekken tussen de projectdirecteur en directeur OGA.

Sinds het stroomlijnen van de cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds kwam het zwaartepunt van de verantwoordingscyclus te liggen bij het 6-wekelijkse overleg tussen de projectdirectie en de directie OGA. De 6-wekelijkse gesprekken stonden primair in het teken van de werkelijke opbrengsten en investeringen. Proceskosten waren hier een subonderdeel van. Vóór de invoering van de 6-wekelijkse gesprekken had ieder projectbureau een eigen interne verantwoordings-systematiek. Voor het 6-wekelijkse gesprek verzorgden de projectcontrollers een

managementrapportage over de kostenrealisaties. Over de proceskosten werd gerapporteerd in de managementrapportage. Daarbij ging het om de gerealiseerde proceskosten, het toegekende budget op grond van de Baak-bespreking, de reeds aangegane verplichtingen en het resterende budget. Er werd een inschatting gemaakt in hoeverre het budget voor de proceskosten tot het einde van het jaar toereikend zou zijn.

In het mandaatgesprekken werd het functioneren van de projectdirecteur geëvalueerd door de directeur OGA en werd zijn mandaat opnieuw bevestigd. Het mandaatgesprek was tevens een moment waarop de projectdirecteur aangesproken werd op budgetoverschrijdingen. De projectcontrollers bereidden het mandaatgesprek voor en voorzagen budgetoverschrijdingen van tekst en uitleg.

Verantwoording naar college en raad

De projectbureaus en directeur OGA legden tijdens de reguliere verantwoordingsmomenten van de p&c-cyclus (4-, 8- en 12-maandsrapportages) verantwoording af aan het college. Daarnaast legden de projectbureaus tot 2012 via de Financiële Perspectieven verantwoording af over de lopende grondexploitaties en stelden een begroting met proceskosten op voor het komende jaar. Sinds 2011 is het Eindejaars-RAG het belangrijkste moment waarin directeur OGA en de projectdirecteuren verantwoording afleggen over de voortgang van ruimtelijke plannen.

Overkoepelende conclusie

De afgelopen jaren heeft de ruimtelijke sector van de gemeente Amsterdam te maken gekregen met een groot aantal veranderingen om de kosten van grondexploitaties te beheersen en opbrengsten te optimaliseren. Er is een reeks zware bezuinigingen en beheersmaatregelen doorgevoerd.

De aanbevelingen van de commissie Wijntjes zijn opgevolgd en sindsdien is er sterker ingezet op control. Het functieprofiel van de projectcontroller is verzaamd en er zijn AO-procedures opgesteld om uniforme procedures te garanderen. De uitbreiding van de functie van controller leidde ook tot spanningen, gezien zijn dubbele rol. Hij moet zowel adviseren als te controleren.

De zwaardere inzet op control betekende nog niet dat proceskosten ook volledig in control zijn. Omdat het onderscheid tussen de gerealiseerde kosten ten laste van de Algemene Reserve (gemaakt in de planvormingsfasen) en afzonderlijke grondexploitaties (planrealisatiefase) niet op mutatieniveau te zien was, schatte de projectcontroller deze kosten in. De afdeling Fondsbeheer controleerde deze boeking slechts marginaal.

5 Beheersen proceskosten vanaf 2013

Bij de besluitvorming rondom het EindejaarsRAG 2012 werd duidelijk dat de crisis zich had verdiept en zowel de actuele als geprognosticeerde stand van het Vereveningsfonds verder verslechterd was. De grondprijzen bleven verder dalen en er werd steeds minder gebouwd. De verwachting was dat het grondproductiekapitaal de omvang van het Vereveningsfonds per ultimo 2013 zou overtreffen. Op dat moment zou een financieringsberoep gedaan moeten worden op de centrale middelen en zou er per saldo rente moeten worden betaald.

Er werd daarom in april 2013 besloten tot drie ingrijpende maatregelen: kasstroomsturing op kavelniveau (kavelsturing), de opheffing van de projectbureaus en de instelling van een gemeentebreed team Gebiedsontwikkeling.¹⁶¹ Kavelsturing impliceerde dat alle grondexploitaties werden opgeknipt naar kavels. Alleen die kavels mogen verder ontwikkeld worden waarvan de te verwachten opbrengsten hoger zijn dan de nog te plegen investeringen, de opbrengsten zeker zijn en de opbrengsten binnen een termijn van vier jaar gerealiseerd worden. Daarnaast werd besloten het onderhanden werk van de grondexploitaties (het 'grondproductiekapitaal') op te schonen en in overeenstemming te brengen met de kavelsturing.

Deze maatregelen tezamen betekenden een breuk met het *(pro)actieve grondbeleid* (strategisch aankopen van grond, plannen maken en verkopen van grond) en een ontwikkeling naar een *faciliterend grondbeleid* (marktpartijen stimuleren en faciliteren in woningbouwproductie te investeren). Het jaar 2013 kan worden gezien als een startpunt in dit nieuwe grondbeleid. Deze nieuwe werkwijze vergt ook aanpassingen van het beheersingsinstrumentarium. Om deze redenen besteden we een apart hoofdstuk aan de wijze waarop proceskosten worden beheerst sinds 2013. In dit hoofdstuk gaan we met name in op de veranderingen ten opzichte van de oude werkwijze. Waar het instrumentarium hetzelfde is gebleven verwijzen we naar het voorgaande hoofdstuk. In § 5.1 beschrijven we het bestuurlijk instrumentarium om proceskosten te beheersen sinds 2013. In § 5.2 beschrijven we het ambtelijk beheersingsinstrumentarium sinds 2013. Het hoofdstuk sluit af met een concluderende paragraaf waarin de bestuurlijk en ambtelijke beheersing van proceskosten sinds 2013 wordt beoordeeld (§ 5.3).

5.1 Bestuurlijke beheersing

In § 5.1 gaan we na in hoeverre het bestuurlijk instrumentarium sinds 2013 toereikend is om de proceskosten te beheersen. In § 5.1.1 gaan we in de op *taak- en verantwoordelijkheidsverdeling*. Hoe is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden geregeld in de nieuwe werkwijze? En hoe zijn de mandaten geregeld voor het team Gebiedsontwikkeling? In § 5.1.2 gaan we in op *veranderingen* in het bestuurlijke beheersingsinstrumentarium sinds 2013.

¹⁶¹ Besluit college van b en w op 9 april 2013, kennisname door raad via raadsbesluit op 15/16 mei 2013, nr. 80/224.

5.1.1 Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college

De maatregelen waartoe besloten is bij de EindejaarsRAG 2012 hebben de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college en de raad niet gewijzigd. Zo is de *controlerende* rol van de raad in 2013 niet wezenlijk gewijzigd. Nog steeds oefent de raad zijn controlerende rol uit bij het EindejaarsRAG en de jaarrekening. Het niveau waarop de raad dit doet is wel gewijzigd: van grondexploitatie- naar kavelniveau.

Ook de *kaderstellende* rol (of het budgetrecht) van de raad is in principe niet veranderd. Nog steeds kan de raad bij het vaststellen van het Verdelingsvoorstel zijn kaderstellende rol uitoefenen door het uitgavenplafond en de hoogte van de proceskosten vast te stellen. In de Kadernota 2013 deed de raad dit door het totale proceskostenbudget te maximaleren op € 25,7 miljoen. Het uitgavenplafond werd in diezelfde Kadernota vastgesteld op € 375 miljoen voor de jaren 2012 tot en met 2014, jaarlijks € 125 miljoen. In de Kadernota 2014 werd geen proceskostenbudget voor 2014 vastgesteld. De reden hiervoor was dat bij de besluitvorming over het EindejaarsRAG 2012 reeds een uitgavenplafond voor proceskosten was vastgesteld van € 65 miljoen voor 4 jaar.

De invoering van kavelsturing raakt echter wel aan de investeringsbesluiten, die worden vastgesteld door de raad. Met de invoering van kavelsturing zijn de door de raad vastgestelde investeringsbesluiten (inclusief de bijbehorende kredieten) die ten grondslag liggen aan de grondexploitaties niet ingetrokken. Wel zijn delen van projecten (de paarse kavels) voorlopig stilgezet. De eerder beschikbaar gestelde kredieten worden daarom anders aangewend dan bij de initiële besluitvorming was voorzien. Deze conclusie werd ook getrokken door adviesbureau Ernst & Young.¹⁶² Ernst & Young stelt voor de systeemwijzigingen door kavelsturing en het opschonen van het onderhanden werk ter besluitvorming voor te leggen aan college en raad. ACAM geeft aan dat het geschoonde grondproductiekapitaal voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording en daarmee een goede basis is voor de waardering van het grondproductiekapitaal ultimo 2013. ACAM benadrukt dat de bevindingen en conclusies zijn geformuleerd onder voorwaarde dat de gemeenteraad toestemming geeft voor de wijzigingen ten aanzien van het stelsel.

Bij de besluitvorming rondom de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds stelt het college daarom dat de combinatie kasstroomsturing op kavelniveau en opschoning van het grondproductiekapitaal zorgt voor 'forse mutaties in bepaalde balansposities bij het OGA'. Het college besluit daarom de raad 'vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en budgetrecht' over de implicaties van kavelsturing te informeren 'zodat zij haar controlerende taak kan uitvoeren en indien gewenst aanvullende besluiten

¹⁶² Ernst & Young, *2nd opinion systeemkeuzes invoering kasstroomsturing op kavelniveau en opschonen en waardering onderhanden werk*, p. 11 (Bijlage bij 8-maandsrapportage 2013.)

kan nemen'.¹⁶³ In de raadsvoordracht bij de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds wordt de raad daarom gevraagd in te stemmen met de nieuw opgestelde openingsbalans 2013 van OGA na opschoning van het grondproductiekapitaal. Ook wordt de raad gevraagd in te stemmen met de systematiek van waarden van het grondproductiekapitaal in overeenstemming met kasstroomsturing op kavelniveau. De voordracht wordt ingebracht in de raadsvergadering van 27 november 2013.

Taak – en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college, OGA en team GO

Net als voorheen is de wethouder Grondzaken de bestuurlijk opdrachtgever voor de gebiedsontwikkeling. Sinds mei 2013 hij de opdrachtgever van het team Gebiedsontwikkeling (GO).¹⁶⁴ De ambtelijke opdrachtgever is de directeur OGA. Hij is met de opheffing van de projectbureaus integraal verantwoordelijk geworden voor de gebiedsontwikkeling. De directeur OGA legt de verantwoordelijkheid voor de grondexploitaties en het grondprijnsbeleid via een ondermandaat bij de voorzitter van het managementteam gebiedsontwikkeling. De voorzitter krijgt kaders mee ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit. Als het managementteam een beslissing wil nemen die de kaders overstijgt wordt de beslissing voorgelegd aan de directeur OGA.¹⁶⁵ In de conceptvoordracht *Mandatering team Gebiedsontwikkeling* wordt de voorzitter van het team GO tevens bevoegd om een onderondermandaat en een onderonvermocht te verlenen aan de gebiedsmanagers, de projectmanagers en de projectleiders (OGA).¹⁶⁶ Omdat de directeur OGA de integrale eindverantwoordelijkheid heeft blijft deze dus ook verantwoordelijk voor financiële afwijkingen of spanningen tussen geld en inhoud.¹⁶⁷

5.1.2 Ramen, bewaken en verantwoorden

Ramen

Voor begrotingsjaar 2013 zijn de proceskosten voor het eerst geraamd met het Faktomodel. Door de besluitvorming rond het EindejaarsRAG 2012 werd het Faktomodel in één keer van secundair belang gemaakt, inclusief het geraamde budget voor 2013. Er werd namelijk niet alleen besloten tot kavelsturing en de centralisering van de grootstedelijke projectenportefeuille. Er werd ook een *uitgavenplafond voor proceskosten* ingesteld voor de periode 2013-2016 van totaal € 65 miljoen, met een ritme van € 27,5 miljoen in 2013, gevolgd door 3 jaren van € 12,5 miljoen per jaar.

¹⁶³ Raadsvoordracht voor de raadsvergadering van 27 november 2013, *Vaststellen van nieuwe openingsbalans 2013 van Vereveningsfonds en systematiek van waarden onderhanden werk, kennisnemen van 8-maandsrapportage van Vereveningsfonds en instemmen met Implementatieplan maatregelen Verbetering Beheer Vereveningsfonds*, p. 4

¹⁶⁴ Voor de ontwikkeling van Westpoort is de wethouder Haven bestuurlijk opdrachtgever. De wethouder Stedelijke Vernieuwing is verantwoordelijk voor de jongeren-, studentenhuysvesting en stedelijke vernieuwing.

¹⁶⁵ *Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013, p. 26

¹⁶⁶ Voordracht voor het college van b en w (datum onbekend), *Mandatering team Gebiedsontwikkeling van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam*, CONCEPT

¹⁶⁷ *Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013, p. 26

Het Faktonmodel is voorlopig nog niet geschikt voor het ramen van de proceskosten op kavelniveau. Er wordt gewerkt aan een 'Fakton-light' model om de proceskosten voor de (groene) kavels wel te kunnen ramen.¹⁶⁸ Het doel is om vanaf 2014 de proceskosten wel weer te ramen met het Faktonmodel. De raming met het Faktonmodel hoeft echter niet overeen te komen met het uitgavenplafond. Het uitgavenplafond is leidend. In § 5.2.2 gaan we hier nader op in.

Het zal moeten blijken in hoeverre de raming met het model overeenkomt met het uitgavenplafond. Voor de begroting 2014 heeft het college al voorgesteld het uitgavenritme in de jaren 2014 tot en met 2016 aan te passen (2014: € 15 miljoen, 2015: € 12,5 miljoen, 2016: € 10 miljoen).¹⁶⁹ Hiermee moet de teruggang van 2013 naar 2014 verkleind worden. Aan het plafond van € 65 miljoen wordt in principe vastgehouden. In het uitvoeringsplan van team Gebiedsontwikkeling heeft het college echter wel de mogelijkheid af te wijken van de vastgestelde budgetten.

Bewaken

In de nieuwe werkwijze van kavelsturing heeft het college een directere rol in de beheersing van proceskosten. Volgens het uitvoeringsplan van team GO worden de geraamde budgetten voor de uitvoering van de blauwe kavels door de fondsbeheerder getoetst volgens het proceskostenmodel (Fakton-light format). Het managementteam van team GO beslist vervolgens over de hoogte van het budget. Indien de raming van de proceskosten hoger is dan volgens Faktonmodel zou moeten, wordt het dilemma gezamenlijk voorgelegd aan de directeur van OGA. Wanneer deze instemt met de overschrijding wordt het voorgelegd aan de wethouder. Daarnaast worden ook budgetoverschrijdingen voorgelegd aan het college.

Verantwoorden

De verantwoordingsrapportages van de reguliere p&c-cyclus zijn sinds mei 2013 niet sterk gewijzigd. Het bestuur wordt door de fondsbeheerder en het Team Gebiedsontwikkeling tijdens de reguliere 4- en 8-maandsrapportage, het EindejaarsRAG en de jaarrekening OGA geïnformeerd over de gerealiseerde inhoudelijke en financiële ambities. Voorheen gebeurde dit aan de hand van vastgestelde grondexploitaties en vanaf 2013 gebeurt dit aan de hand van de in mei 2013 vastgestelde kavellijst. Het is daarbij nog niet exact duidelijk hoe de verantwoording over de lopende plannen (aanmerkelijke afwijkingen, nieuwe referentiesaldi) eruit zal gaan zien in het EindejaarsRAG, nu de grondexploitaties zijn opgeknipt naar kavels.

Daarnaast heeft het college bij het EindejaarsRAG 2012 de wethouder Grondzaken de opdracht gegeven om naast de 4- 8- en 12-maandsrapportage op kwartaalbasis aan het college en raad te rapporteren over de belangrijkste financiële indicatoren, waaronder de opbrengsten (van de kavels), de ontwikkeling van de onvermijdelijke

¹⁶⁸ In zijn ambtelijke reactie heeft OGA aangegeven dat het ombouwen van het proceskostenmodel naar gebruik voor kavelniveau eind 2013 gereed zal zijn.

¹⁶⁹ De begroting wordt op 6 en 7 november 2013 vastgesteld door de raad.

kosten, de proceskosten en het opschonen van het grondproductiekapitaal. Bij de 8-maandsrapportage 2013 wordt over deze onderwerpen uitgebreid gerapporteerd.

5.2 Ambtelijke beheersing

In hoeverre is het ambtelijk instrumentarium voor de beheersing van proceskosten sinds 2013 toereikend? Om deze vraag te beantwoorden gaan we in § 5.2.1 in op de *veranderingen in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling* in de ambtelijke organisatie sinds de opheffing van de projectbureaus en instelling van team Gebiedsontwikkeling. Vervolgens bespreken we de veranderingen in het ambtelijk instrumentarium voor de beheersing van proceskosten, in de fasen ramen (§ 5.2.2), bewaken (§ 5.2.3) en verantwoorden (§ 5.2.4).

5.2.1 Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

Per mei 2013 zijn de projectorganisaties opgeheven. Het hele cluster van projectorganisaties is samengevoegd tot één projectorganisatie: het team Gebiedsontwikkeling (team GO). Het doel van het team GO is ervoor te zorgen dat marktpartijen in de woningproductie blijven investeren. Uitgangspunt is het streven naar snelle uitgifte van kavels tegen lage proceskosten en met een zo hoog mogelijk financieel en kwalitatief resultaat.¹⁷⁰ Daarnaast is het doel van team GO te werken aan gebiedsontwikkeling (met name binnen de ring) op middellange termijn.¹⁷¹

Het team Gebiedsontwikkeling is verantwoordelijk voor de grootstedelijke en coalitieprojecten. In het nieuwe bestuurlijk stelsel dat na de verkiezingen ingaat, bestaan er alleen nog bestuurscommissie-projecten en grootstedelijke projecten. Dan zal ook de 'Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) Grond' een rol spelen. De rol van het team Gebiedsontwikkeling ten opzichte van de *RVE Grond* en de bestuurscommissieprojecten moet nog nader worden uitgewerkt.¹⁷²

Managementteam Gebiedsontwikkeling

De leiding van het team Gebiedsontwikkeling bestaat uit één managementteam Gebiedsontwikkeling: een voorzitter, drie gebiedsmanagers en een secretaris.

** voorzitter*

De voorzitter van het managementteam is adjunct-directeur Programma & Regie van het Ontwikkelingsbedrijf. De voorzitter is het aanspreekpunt voor de bestuurders, zowel bij grootstedelijke als bij coalitieprojecten.¹⁷³ Via een ondermandaat is de voorzitter door de directeur OGA inhoudelijk verantwoordelijk gemaakt voor de gebiedsontwikkeling. Na toetsing door de fondsbeheerder of de financiële kaders juist

¹⁷⁰ *Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013, p. 8 - 12

¹⁷¹ *Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013, p. 3, 13

¹⁷² *Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013, p. 20 - 21

¹⁷³ Verder moet het college nog een besluit nemen over de opheffing van de coalitieprojecten. Ook de stadsdeelbesturen moeten hierover besluiten omdat in de coalitiebesluiten het bestuurlijk overleg en de bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en de stadsdelen zijn geregeld.

zijn toegepast legt de voorzitter van het managementteam Gebiedsontwikkeling verantwoording af aan de directeur OGA.

** gebiedsmanagers*

De drie gebiedsmanagers zijn voormalig projectdirecteuren van de opgeheven projectbureaus Noordwaarts, Wibaut aan de Amstel en Houthavens. De gebiedsmanagers worden aangesteld in overleg tussen directeur OGA en de directeur van de Wibautgroep, waarbij de formele bevoegdheid tot aanstelling bij de laatste ligt.¹⁷⁴ Het grote verschil ten opzichte van projectdirecteuren is dat gebiedsmanagers niet meer zelfstandig bevoegd zijn.

De gebiedsmanagers zijn de opdrachtgever voor projecten binnen hun werkgebieden. Daarbinnen zijn zij onder meer verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten van de uitgegeven kavels, het tot stand brengen van goede onderhandelingsresultaten, het budget voor de proceskosten in de voorbereidingsfase (blauwe kavels), het budget voor het realiseren van de opbrengsten (uitgiften en subsidies) van de groene kavels binnen de geplande termijnen en voor het budget voor de omvang van de onvermijdbare kosten en de cost to complete.¹⁷⁵ Voor het ramen van de kosten kan de gebiedsmanager gebruik maken van de inzet van de functies projectleider, planbegeleider, projectcontroller, kostendeskundige IBA, jurist, gronduitgever, planeconoom en vastgoedadviseur.

Doordat de gebiedsmanagers onderdeel uitmaken van hetzelfde team, is het risico op onderlinge concurrentie kleiner dan voorheen tussen de projectdirecteuren. Zo zal er meer gebundeld worden gesproken met ontwikkelaars en corporaties. Minder concurrentie kan leiden tot een efficiëntere werkwijze, en dus efficiëntere inzet van het proceskostenbudget.

Door één van de projectcontrollers wordt betwijfeld of de geraamde proceskosten voor de blauwe kavels toereikend zijn. Het plafond voor de blauwe kavels is volgens hem vooral berekend op basis van de kosten voor de gebiedsmanagers en projectmanagers die de blauwe kavels moeten verkopen. De projectcontroller benadrukt dat deze personen uiteraard wel input nodig hebben voor hun onderhandelingen met projectontwikkelaars. De Stedenbouwkundige Plannen en contracten zullen door anderen moeten worden opgesteld. Hier is budget voor nodig dat nu nog niet beschikbaar is.¹⁷⁶

** secretaris*

De staf bestaat uit een secretaris die een beroep kan doen op een adviseur, planner, communicatieadviseur en een secretariaat.

¹⁷⁴ Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 27

¹⁷⁵ Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 27

¹⁷⁶ Gesprek projectcontroller projectbureau Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 15 augustus 2013

Projectteams

Voor het tot uitvoering brengen van de blauwe kavels (en er dus voor zorgen dat deze groen worden) kunnen de leden van het managementteam Gebiedsontwikkeling voorstellen doen. Na de toekenning van een uitvoeringsbudget worden projectteams samengesteld ten behoeve van het voorbereiden en uitvoeren van bouw- en woonrijp maken van kavels en het begeleiden van eventuele onvermijdelijke bovenkavelse kosten.¹⁷⁷ De gebiedsmanagers huren voor de samenstelling van hun projectteams capaciteit (deskundigheid) in bij OGA, PMB, dRO en IBA voor de voorbereiding, bouw- en woonrijp maken van kavels en kavel overstijgende werken. De omvang en samenstelling van de projectteams is afhankelijk van de complexiteit van de opgave.¹⁷⁸

Binnen het projectteam is de projectmanager/projectleider de budgethouder van de uitvoeringsbudgetten. Hij legt verantwoording af aan de gebiedsmanager over de voortgang van en knelpunten binnen het project.

Vorbereidingsteam

In de nieuwe organisatiestructuur is een 'voorbereidingsteam' opgenomen. In het voorbereidingsteam moeten beleid en uitvoering samenkomen. Uit het uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling wordt niet geheel duidelijk wat de rol van het voorbereidingsteam wordt. Er wordt benadrukt dat het voorbereidingsteam geen afdeling is maar een samenwerkingsverband. Het voorbereidingsteam wordt aangestuurd door het managementteam Gebiedsontwikkeling. Het voorbereidingsteam kent meerdere disciplines en medewerkers van verschillende afdelingen nemen deel aan het voorbereidingsteam. De grootte van het voorbereidingsteam is afhankelijk van de opgave.

Projectcontrol

In de nieuwe organisatiestructuur is de *validerende rol* van de projectcontroller dezelfde gebleven.¹⁷⁹ Hoewel zijn rol in het uitvoeringsplan alleen summier wordt beschreven, blijft het zijn taak de cijfers in de verantwoordingsrapportages van de gebiedsmanagers / team GO te valideren.¹⁸⁰ Daarmee blijft hij dezelfde 'linking pin' naar de administratie van OGA als voorheen. De primaire opdrachtgever van de projectcontrollers is het hoofd p&c van OGA, net als voorheen. Nieuw is dat de projectcontrollers nu tevens aangestuurd worden door de afdeling Fondsbeheer.

De *adviserende rol* van de projectcontrollers is echter gewijzigd. Sinds mei 2013 is niet langer alleen de projectdirecteur de enige opdrachtgever. Het team GO is de tweede opdrachtgever van de projectcontrollers. De aansturing vanuit team GO is naar

¹⁷⁷ Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 25

¹⁷⁸ Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 23

¹⁷⁹ In het uitvoeringsplan wordt de rol van projectcontroller als volgt beschreven: '[hij] beweegt tussen het operationele en tactische niveau van het financieel management en valideert de cijfers: zijn ze compleet, juist, niet strijdig met eerdere kostenbesluiten enz.' Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 25

¹⁸⁰ Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 25

mening van de projectcontrollers echter (nog) niet goed van de grond gekomen. Hierdoor zijn de precieze taken van de projectcontrollers op dit moment nog niet volledig duidelijk en is het onbekend of de taken van de projectcontroller in de toekomst zullen veranderen. Ook de taakverdeling tussen team GO, de gebiedsmanagers, de afdeling Fondsbeheer en de projectcontrollers is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Twee van de drie controllers geven aan dat er momenteel veel onduidelijkheid is en dat zij 'zweven' in de organisatie. Onder de projectcontrollers is er unaniem behoefte aan duidelijkheid over hun functie in de nieuwe situatie. Voor de projectcontroller wiens voormalig projectdirecteur nu ook als gebiedsmanager plaatsheeft in het team GO is er weinig veranderd.

De projectcontrollers zouden tevens graag zien dat hun rol zwaarder wordt aangezet omwille van de kwaliteit van de voortgangsinformatie. Het zou volgens hen onverstandig zijn om de functie van projectcontroller af te schaffen, omdat ze net een paar jaar bezig om grip te krijgen op de (proces)kosten.¹⁸¹

Het uitvoeringsplan geeft aan dat de positie van de projectcontroller nog verder wordt uitgeschreven.¹⁸²

In zijn ambtelijke reactie heeft OGA aangegeven dat de functie van de projectcontroller en de verwachtingen met betrekking tot de invulling ervan, niet wezenlijk wijzigt door de overgang naar de afdeling Fondsbeheer. Wel geeft OGA aan de aansturing van de projectcontrollers nu en in de toekomst te heroverwegen bij de inrichting van de *RVE Grond*.

Mandaten

De opheffing van de projectbureaus en de instelling van het team Gebiedsontwikkeling vereist dat verantwoordelijkheden opnieuw worden bepaald. De nieuwe mandaten zijn nog niet vastgesteld. In de conceptvoordracht voor het college van b en w, *Mandatering team Gebiedsontwikkeling* wordt een ondermandaat- en ondervolmachtbesluit voor de voorzitter van het team GO aangekondigd. Hierin wordt de verantwoordelijkheid voor de grondexploitaties en het grondprijsbeleid bij de voorzitter van het team GO neergelegd. Tevens wordt hierin geregeld dat de voorzitter bevoegd is om een onder-ondermandaat en onder-ondervolmacht te verlenen aan de gebiedsmanagers en projectmanagers van team GO. Ook moet dit besluit regelen dat de voorzitter bevoegd is verplichtingen (rechtshandelingen) aan te gaan met derden. Daarnaast wordt een aanpassing van het mandaat van de directeur OGA aangekondigd. Tot nu toe is de directeur OGA alleen bevoegd ondermandaten te verlenen aan functionarissen die bij het Ontwikkelingsbedrijf werkzaam zijn. Met de voorgestelde aanpassing van zijn mandaat kan de directeur OGA ook een ondermandaat verlenen aan de gebiedsmanagers en projectmanagers die niet bij het Ontwikkelingsbedrijf werkzaam zijn.

¹⁸¹ Groepsgesprek projectcontrollers, 11 september 2013

¹⁸² Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013

Borging van interne beheersing

Na de opheffing van de projectbureaus en de instelling van team GO in mei 2013 is het team GO direct aan de slag gegaan met het opstellen van het 'uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling'. Het uitvoeringsplan is meerdere keren aangepast en de laatste versie dateert van 1 oktober 2013. Het uitvoeringsplan wordt alleen als intern document beschikbaar gesteld aan alle medewerkers die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling.¹⁸³ Er is inmiddels een Administratieve Organisatie-procedure (AO) voor team GO opgesteld (12 september 2013) die is vastgesteld door het DT van OGA. De AO gaat in op de uitgangspunten, taken en verantwoordelijkheden, overlegstructuur en tekenbevoegdheid en vervanging.¹⁸⁴

5.2.2 Ambtelijk beheersen van proceskosten 1: De raming

Afbouwen projectbureaus

Eind 2012 waren de begrote proceskosten voor 2013 nog € 24,2 miljoen voor de projectbureaus en € 6,6 miljoen voor apparaatskosten OGA. In de besluitvorming over het EindejaarsRAG 2012 (april 2013) werd besloten de proceskosten voor de periode 2013 tot en met 2016 te maximeren op € 65 miljoen. Voor 2013 is er € 27,5 miljoen beschikbaar, inclusief frictiekosten, voor de overige jaren is € 12,5 miljoen per jaar. Voor de projectbureaus is voor 2013 € 21,5 miljoen beschikbaar gesteld, voor de apparaatskosten OGA voor toetsing en fondsbeheer € 6,0 miljoen. Concreet betekende dit dat de projectbureaus € 2,7 miljoen op de proceskosten moesten besparen in het lopende jaar. Om deze besparing te realiseren hebben projectbureaus de opdracht gekregen om een afbouwplan op te stellen. Bij de Kadernota 2014 is besloten het plafond van € 65 miljoen te handhaven, maar het ritme aan te passen (2014: € 15 miljoen, 2015: € 12,5 miljoen, 2016: € 10 miljoen). De reden hiervoor is de feitelijke teruggang van 2013 naar 2014 te verkleinen. Deze proceskosten zijn exclusief het variabele proceskostenbudget voor de uitvoering van blauwe kavels die naar groen zijn gepromoveerd. Er is indicatief uitgegaan van € 15 miljoen voor 4 jaar. Er is echter geen plafond vastgesteld voor het promotiebudget. Indien meer of minder van de blauwe kavels worden afgezet, zal dit leiden tot meer of minder proceskosten.

Uit een analyse van de afbouwplannen blijkt dat de projectbureaus alleen mogelijkheden zien te bezuinigen op de proceskosten voor het tweede deel van 2013, omdat de proceskosten voor het eerste deel al waren gemaakt. De bezuinigingsmogelijkheden zitten in het wegvallen van de proceskosten voor de blauwe en paarse kavels. Niet alle afbouwplannen gaan in op hoe deze bezuinigingen gerealiseerd moeten worden. Een aantal projectbureaus ziet 'besparingsmogelijkheden' in het schuiven van proceskosten: door proceskosten onder te brengen in het saneringsbudget (Oost), in het budget voor het landmaken (IJburg) of in de aanleg van de ontsluiting van IJburg. Projectbureau Zuidelijke IJ-oever bespaart o.a. door de inzet van de technisch projectleider en van planbegeleider uitvoering geheel ten laste van de V&T te brengen (in plaats van ten laste van proceskosten). Voor projectbureau

¹⁸³ Beleidsstaf wethouder van Poelgeest, *Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling*, 11 november 2013

¹⁸⁴ OGA, *AO GO – Organisatie projecten*, 12 september 2013

Zuidoostlob gaat een deel van de proceskosten over naar Stadsdeel Zuidoost. Daarnaast blijven de lonen van de projectmedewerkers die ingezet werden vanuit OGA, dRO, IBA en PMB natuurlijk wel bij de betreffende diensten doorlopen. Op gemeenteniveau dalen de kosten voor deze projecten niet. Een deel van de besparingen van projectbureaus is daarom optisch. Ten slotte heeft de invoering van kavelsturing een verschillende impact gehad op de projectbureaus. Waar sommige voormalige projectbureaus te maken hebben met voornamelijk groene kavels (Zuidelijke IJ-oever), hebben andere voormalig projectbureaus overwegend blauwe en paarse kavels (Oost en Noordwaarts). Voor de laatste is de impact van de kavelsturing aanzienlijk groter geweest.

Taakstellend budget versus ramen met het Faktonmodel

Ondanks de invoering van een taakstellend budget voor de periode 2013 - 2016 wordt vastgehouden aan de raming van het budget met het Faktonmodel. Dit betekent enerzijds dat het maximale budget vaststaat en anderzijds dat 'van onderop' geraamd moet worden. Het taakstellende budget is echter leidend. Het zal moeten blijken in hoeverre de raming met het Faktonmodel overeenkomt met het uitgavenplafond en of de beschikbaar gestelde bedragen realistisch zijn. De projectcontrollers verwachten dat er frictie zal zitten tussen de aangevraagde budgetten en de beschikbare begroting. Zo constateerde de projectcontroller van het (voormalig) projectbureau Noordwaarts dat het budgettaire kader voor de kavels voor 2014 tot circa 50% lager ligt dan het budget voor 2013.¹⁸⁵

Ramen van proceskosten in de nieuwe organisatiestructuur

In het (nog niet vastgestelde) uitvoeringsplan van team GO wordt inzicht gegeven in de beoogde nieuwe wijze van het ramen van proceskosten:

- De gebiedsmanager maakt voor de proceskosten, evenals voor de te maken uitvoeringskosten, een raming.
- De raming wordt getoetst door de fondsbeheerder en het voorbereidingsteam aan de hand van het proceskostenmodel en de bij het EindejaarsRAG vastgestelde financiële kaders.
- Het managementteam Gebiedsontwikkeling beslist vervolgens over de hoogte van het budget. De budgetten worden afgegeven per kavel.
- Als de raming van de proceskosten hoger is dan volgens Faktonmodel zou moeten, wordt het dilemma voorgelegd aan de directeur OGA.
- Wanneer deze instemt met de overschrijding wordt het voorgelegd aan de wethouder Grondzaken.
- Indien er sprake is van een budgetoverschrijding wordt deze voorgelegd aan het college.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Notitie projectcontroller projectbureau Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever aan MT Noordwaarts, *Vorbereiding heidag m.b.t. onderwerp proceskosten*, 2 september 2013

¹⁸⁶ *Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013

In de nieuwe ramingswijze zijn meer checks ingebouwd om afwijkende ramingen te beheersen. Ook hebben de wethouder Grondzaken en het college een belangrijkere rol in deze controles gekregen.

Ramen van proceskosten op kavelniveau mogelijk met het Faktonmodel?

Het is nog onduidelijk welke rol het Faktonmodel exact zal spelen in de raming van proceskosten in de nieuwe organisatiestructuur. Het Faktonmodel is ontworpen voor het ramen van de proceskosten op *projectniveau* en is voorlopig niet geschikt voor het ramen op *kavelniveau*. Het Faktonmodel kan de proceskosten voor de kavels die nog niet tot uitvoering zijn gekomen (de blauwe kavels) niet ramen. Wanneer een kavel tot uitvoering komt (en dus groen wordt) kan het Faktonmodel in theorie wel gebruikt worden om de proceskosten te ramen. Het huidige Faktonmodel is dan wel te gedetailleerd, omdat het uitgaat van een looptijd van 10 jaar en veel onzekerheden. Voor de uitvoering van de groene kavels bestaan er veel minder onzekerheden (een contract is bijvoorbeeld al gesloten) en is de looptijd aanzienlijk korter (maximaal 4 jaar). In de praktijk is het Faktonmodel daarom nog niet toegepast voor projecten die in uitvoering zijn. Er wordt gewerkt aan een 'Fakton-light' model om de proceskosten voor de (groene) kavels wel te kunnen ramen. Hierbij gaat het om een kortere versie maar met dezelfde hoofdcategorieën.¹⁸⁷

Apparaatskosten OGA

Eind 2011 is besloten dat ook op de apparaatskosten OGA bezuinigd moest worden. De besparing zou 'vanaf 2013 even groot moeten zijn als de besparing op de Integrale Projectbudgetten'.¹⁸⁸ Voor de apparaatskosten OGA stond voor 2013 nog steeds € 6,5 miljoen begroot. Naar aanleiding van de besluitvorming rond het EindejaarsRAG 2012 is hier € 0,5 miljoen op bezuinigd. Voor de komende jaren staat € 5 miljoen per jaar begroot. De afname van de apparaatskosten ten opzichte van de proceskosten voor de kavels is relatief gering. Volgens het hoofd Fondsbeheer komt dit doordat een groot deel van de apparaatskosten onafhankelijk is van de omvang van de portefeuille. In de apparaatskosten zit een vrij zware beleidscomponent. Een groot deel van de apparaatskosten zou daarom gezien moeten worden als 'vaste lasten'. Er wordt wel gekeken naar extra bezuinigingsmogelijkheden op de apparaatskosten OGA. Volgens het hoofd Fondsbeheer is een verdere bezuiniging op de apparaatskosten alleen mogelijk door bepaalde dingen niet meer te doen, zoals beleidsontwikkeling.¹⁸⁹

V&T kosten

De raming van de kosten voor voorbereiding en toezicht (V&T) is in 2013 niet gewijzigd. Nog steeds wordt de norm van 16% gebruikt voor de raming van de V&t kosten. Sinds het opknippen van de grondexploitaties in groene, blauwe en paarse kavels zijn de V&T kosten wel anders verdeeld.

¹⁸⁷ In zijn ambtelijke reactie heeft OGA aangegeven dat het ombouwen van het proceskostenmodel naar gebruik voor kavelniveau eind 2013 gereed zal zijn.

¹⁸⁸ Raadsbesluit *Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012*, 21/22 december 2011, beslispunt 3.8

¹⁸⁹ Gesprek hoofd Fondsbeheer, 5 november 2013

5.2.3 Ambtelijk beheersen van proceskosten 2: De tussentijdse bewaking

Binnengemeentelijke inhuur voor de projectteams

Voor de voorbereiding en uitvoering van het bouw- en woonrijp maken van kavels en kaveloverstijgende werken wordt net als voorheen capaciteit ingehuurd bij OGA, PMB, dRO en IBA. De omvang en samenstelling van de projectteams is afhankelijk van de complexiteit van de opgave. De projectteams worden samengesteld na vaststelling van het uitvoeringsbudget. Het is nog niet duidelijk of de teams op basis van offertes worden samengesteld.

Verrekening proceskosten 1: medewerkers OGA

Net als in de oude situatie zijn er in de nieuwe organisatie waarschijnlijk twee manieren om de proceskosten te verrekenen: voor de medewerkers OGA via automatische doorbelasting en voor de overige medewerkers door middel van verrekeningen op basis van facturen.

Sinds 1 januari 2013 is de urenregistratie aangepast aan de taken en hoofdactiviteiten van het Faktonmodel. Sindsdien schrijven OGA-medewerkers tijd op basis van de Fakton-categorieën. Net zoals voorheen worden de uren wekelijks vanuit de urenmodule automatisch doorbelast naar de projecten. Sinds de invoering van kavelsturing is het tijdschrijven niet gewijzigd: er wordt dus nog tijdgeschreven op het niveau van projecten en nog niet op kavelniveau. Er is dus nog geen inzicht in de werkelijk gemaakte kosten per kavel.

Binnen OGA bestaat de wens dat er tijd wordt geschreven op een manier die aansluit op de kavelsturing. Het is echter de vraag of de OGA-medewerkers hun uren ook op het niveau van kavels zullen verantwoorden. Zowel een projectcontroller als een medewerker bedrijfsvoering betwijfelen of kavels het gewenste niveau zijn om tijd op te schrijven. Volgens de projectcontroller kan het schrijven en verantwoorden van proceskosten op kavelniveau in theorie de ramingen wel verbeteren. In de praktijk zal het administreren van proceskosten per kavel en uitgesplitst naar activiteit, volgens hem erg complex worden, tot hogere uitvoeringslasten leiden en het tijdschrijven frustreren. Bovendien zal het aantal verschillen (tussen de begroting en de realisatie op kavelniveau) dat verklaard moet worden, toenemen. Volgens de projectcontroller en medewerker bedrijfsvoering is het daarom wenselijker één niveau hoger tijd te schrijven: het niveau van de voormalige grondexploitaties. De offertes worden echter wel op kavelniveau geregistreerd. Op deze wijze is het dus mogelijk terug te redeneren wat de proceskosten per kavel zouden moeten zijn.¹⁹⁰ OGA heeft in zijn ambtelijke reactie laten weten de verschillende tijdschrijfmogelijkheden te hebben onderzocht. Tijdschrijven op kavelniveau leidt naar verwachting tot een te hoge mate van complexiteit die zowel het tijdschrijfsysteem als degenen die tijd moeten schrijven te zwaar belast. Daarom zal vanaf 1 januari 2014 tijd worden geschreven op grondexploitatie niveau met een onderscheid naar de verschillende kavelgroepen

¹⁹⁰ Gesprek medewerker Financiën en Bedrijfsvoering, 5 november 2013

(groene kavels, blauwe kavels en onvermijdelijke uitgaven). Dit zou moeten voorzien in een toereikend niveau van inzicht in de urenbesteding.

Verrekening proceskosten medewerkers 2: dRO, IBA, PMB

De gemaakte proceskosten van de medewerkers van dRO, IBA en PMB worden ook in de nieuwe werkwijze op basis van facturen verrekend. Dit geldt tevens voor de gebiedsmanagers en projectmanagers van team Gebiedsontwikkeling: zij zijn in dienst van PMB.

Beoogde werkwijze team GO: efficiënt en 'lean'

Het team Gebiedsontwikkeling streeft 'effectieve en efficiënte' werkprocessen na. Zij wil 'geen controles waar niet nodig' en 'geen overleg zonder resultaat'. Een van de maatregelen is het aantal controlemomenten te verminderen. In plaats van acht zijn er nu nog maar drie parafen nodig: verplichting- akkoord, prestatie-akkoord en betaling-akkoord.¹⁹¹ Dit betekent dat wanneer een verplichting goedgekeurd wordt, de prestatie is geleverd en een inkoopfactuur binnen die verplichting blijft, de factuur niet opnieuw goedgekeurd hoeft te worden. Wanneer de factuur buiten de verplichting valt zal er wel nog kritisch naar moeten worden gekeken.¹⁹²

Bewaken werkelijk gemaakte proceskosten

In de nieuwe werkwijze is de gebiedsmanager de budgetverantwoordelijke voor de proceskosten in de voorbereidingsfase (blauwe kavels) en is de projectmanager de budgethouder van uitvoeringsbudgetten. De budgetten worden afgegeven per kavel (zie § 5.2.2). Er kan alleen van de budgetten worden afgeweken nadat eerst het managementteam de overschrijding goedkeurt, de fondsbeheerder zijn advies heeft gegeven en ten slotte de directeur OGA met de overschrijding instemt.

Het is aan de budgetbeheerder te zorgen voor tijdige informatie over de voortgang richting de fondsbeheerder. Fondsbeheer zorgt vervolgens voor voortgangs- en sturingsinformatie voor het managementteam Gebiedsontwikkeling, de directie OGA, het college en de gemeenteraad. Maandelijks wordt gerapporteerd over de bijgestelde kavellijst en de uitputting van de budgetten.

In de nieuwe werkwijze is een maandelijks overlegritme opgenomen met als doel de voortgang van de groene en blauwe kavels te bespoedigen en tegelijk de kosten te beheersen:

- Week 1: voortgangsoverleg over de groene kavels. In dit overleg wordt de voortgang van de budgetten besproken. Ook worden de afwijkingen besproken. Indien er geen overeenstemming ontstaat over de afwijking wordt de afwijking besproken in het maandelijks voortgangsoverleg (week 4).
- Week 2: strategisch voortgangsoverleg blauwe kavels. Hierin wordt de promotie van blauwe kavels besproken.

¹⁹¹ Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 27

¹⁹² Gesprek projectcontroller projectbureau Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 15 augustus 2013

- Week 3: Fondsbeheer, Regie & Advies en de projectcontrollers beoordelen alle promotievoorstellen van team GO.
- Week 4: de wethouder besluit over promotie. De voorzitter van team GO verleent op basis van het besluit van de wethouder tekenbevoegdheid voor proceskosten en/of uitvoeringskosten. Ten slotte vindt er een maandelijks voortgangsoverleg plaats tussen de Fondsbeheerder, de adjunct-directeur P&R en het managementteam. In het maandelijks voortgangsoverleg worden de kavellijsten en promoties besproken. Indien er in het maandelijks voortgangsoverleg ook geen overeenstemming ontstaat wordt de afwijking voorgelegd aan de directeur OGA. De directeur neemt over de afwijking een besluit of legt deze voor aan het bestuur indien door de afwijking niet wordt voldaan aan de bestuurlijke kaders.¹⁹³

In de AO van de nieuwe werkwijze is opgenomen dat 'processen in de uitvoering worden bewaakt door de projectcontrollers'. De projectcontrollers nemen deel aan het maandelijks voortgangsoverleg over de groene kavels. Tevens beoordelen zij mede de promotievoorstellen van team GO. In het uitvoeringsplan van team GO is opgenomen dat 'de controller de vooruitgeschoven post van fondsbeheer is en erop toeziet dat de gegevens juist zijn op het geaggregeerde niveau en in relatie tot de budgetten.'¹⁹⁴ Tegelijk wordt vermeldt dat de positie van de projectcontroller nog verder wordt uitgeschreven.

Boeken van proceskosten

Sinds het opheffen van de functionele grondexploitaties moeten alle proceskosten op grondexploitaties worden geboekt. De overheadkosten (o.a. huisvestingskosten, ICT, projectdirecteur/gebiedsmanager, projectcontroller en secretariaat) blijven echter wel op een functionele grondexploitatie geboekt (circa 50% van de totale proceskosten). De reden hiervoor is dat het niet doelmatig is om iedere factuur voor de huisvestingskosten direct over alle grondexploitaties te verdelen. Periodiek (het streven is maandelijks) worden de overheadkosten automatisch doorgeboekt naar de grondexploitatieadministratie. Het overboeken van de overheadkosten gebeurt aan de hand van verdeelsleutels.¹⁹⁵

Projectcontrollers ervaren dat de maandelijkse doorboeking het bewaken van de proceskosten bemoeilijkt, omdat het budget van proceskosten op projectniveau beschikbaar is gesteld en niet op het niveau van afzonderlijke grondexploitaties/kavels. Volgens een projectcontroller heeft het verbijzonderd boeken van kosten in de afzonderlijke grondexploitaties veel rompslomp opgeleverd, maar weinig extra inzicht.¹⁹⁶ Daar komt bij dat in ieder geval tot en met augustus 2013 de overheadkosten nog niet waren doorgeboekt.

¹⁹³ AO GO - Organisatie projecten, 12 september 2013, p. 17 en Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling, p. 30, 48

¹⁹⁴ Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling, 1 oktober 2013, p. 48

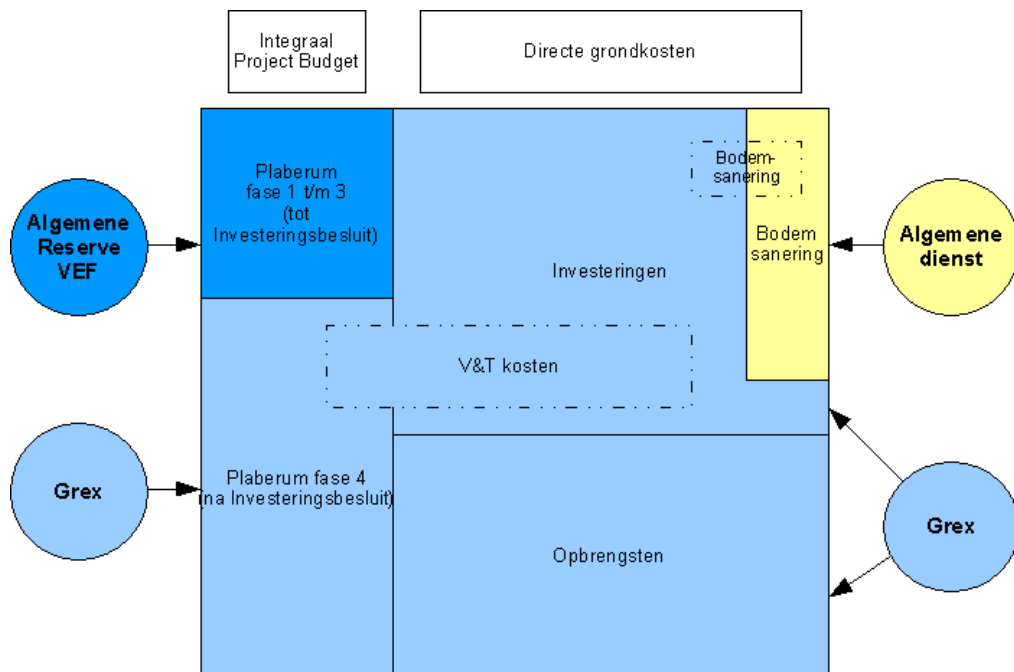
¹⁹⁵ Voor projectbureau Noordwaarts golden bijvoorbeeld drie verdeelsleutels: 1) het aantal werkplekken dat een project bezet, 2) een inschatting van inzet van de directeur en 3) de afgesproken uren voor het projectsecretariaat.

¹⁹⁶ Gesprek projectcontroller projectbureau Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever, 17 juli 2013

V&T kosten

In het voorjaar 2013 heeft één van de projectcontrollers er bij de werkgroep grex-beheer (OGA) op aangedrongen opnieuw een notitie op te stellen over een juiste verdeling van de proceskosten en V&T-kosten. De reden hiervoor was een aanhoudende onduidelijkheid over het onderscheid tussen de V&T-kosten en proceskosten voor bepaalde functies. In deze notitie, *Wat is V&T (in de grex)*, wordt duidelijk dat OGA meer kosten onder V&T-kosten schaaft dat er op basis van de grondexploitatiewet verwacht kunnen worden. Dit komt doordat OGA de kosten voor ontwerpen en onderzoeken die opgesteld worden voor de realisatie wél tot de V&T-kosten rekent. Volgens de grondexploitatiewet vallen kosten die te maken hebben met ontwerp en onderzoek echter niet onder de V&T. Ook voor andere zaken is het niet altijd geheel eenduidig wat onder V&T kosten valt. Zo wordt de aansturing van het Ingenieursbureau onder V&T geschaard wanneer dit door een 'Projectleider uitvoering' gedaan wordt, maar onder proceskosten wanneer een 'Planbegeleider' de aansturing doet. Incidenteel worden er ook kosten als supervisie op een Stedenbouwkundig Plan onder de V&T kosten geboekt.

Er kan dus geconstateerd worden dat er nog steeds grijze gebieden bestaan tussen proceskosten en V&T-kosten. Eenzelfde grijs gebied is er tussen de (proces)kosten voor saneren en investeren. Onderstaand figuur geeft deze 'grijze gebieden' weer:



De projectcontrollers bevestigen dat V&T-kosten en proceskosten dicht bij elkaar liggen. Ook bevestigen zij dat het met name uitvoerende projectleiders en planbegeleiders zijn die zowel werkzaamheden uitvoeren die onder V&T als onder proceskosten gerekend kunnen worden. Tot nu toe is de afspraak dat projectmanagers pragmatisch omgaan met het boeken van de kosten in ofwel de categorie V&T ofwel de categorie proceskosten. Uitgangspunt is dat de keuze voor de boekingscategorie hanteerbaar is: iemand moet niet gedwongen worden zijn uren over allerlei verschillende categorieën te spreiden. Er kan geschoven worden met uren wanneer een bepaalde categorie uit de hand loopt, maar dit moet wel binnen de geldende definities blijven.

Wanneer V&T kosten onterecht als proceskosten worden geboekt (of andersom) kan de projectmanager een onderbouwde aanvraag voor een memoriaalboeking indienen bij de projectcontroller. Deze gaat na of de onderbouwing plausibel is om te voorkomen dat overschrijdingen worden weggewerkt. De projectcontrollers geven echter aan dat zolang er een grijs gebied blijft bestaan tussen de definities van proceskosten en V&T kosten, de projectcontroller geen harde norm heeft om een verzoek tot overboeking tegen te houden. Verzoeken tot dergelijke overboekingen komen volgens de projectcontroller overigens niet vaak voor.

De projectcontrollers geven aan dat het voor het totale grondexploitatie resultaat niet uitmaakt of de kosten onder proceskosten of V&T kosten worden verantwoord. In beide gevallen komen ze immers ten laste van de grondexploitatie. In de discussie over het terugdringen van proceskosten is dit onderscheid echter wel relevant. Het risico bestaat dat omwille van proceskosten terug te dringen er meer kosten worden geboekt als V&T kosten. Omdat aan de realisatiecijfers van de V&T kosten tot nu toe bestuurlijk weinig aandacht besteed wordt, zal een toename van de V&T kosten minder opvallen. Indien de proceskosten verlaagd worden ten koste van de V&T kosten, zal het zicht op de werkelijke verlaging van de proceskosten vertroebeld worden.

Er wordt momenteel in opdracht van het hoofd Fondsbeheer momenteel een nieuwe notitie opgesteld, die duidelijkheid moet scheppen in het niveau waarop tijd zal worden verantwoord (kavel, grondexploitatie of ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds), hoe V&T-kosten zich onderscheiden van proceskosten en of de proceskosten rechtstreeks kunnen worden afgeschreven van de Algemene Reserve.

De analyse van de afbouwplannen (§ 5.2.2) maakt duidelijk het verschuivinggevaar reëel is. De projectbureaus proberen op proceskosten te besparen door een deel van de kosten als V&T-kosten te verantwoorden.

5.2.4 Verantwoorden

Sinds de opheffing van de projectbureaus en instelling van team GO is de organisatorische context gewijzigd en daarmee de verantwoordingsstructuur.

6-wekelijkse gesprekken verruild voor strategische voortgangsgesprekken, mandaatgesprekken afgeschaft.

Met de opheffing van de projectbureaus is ook de functie van projectdirecteur opgeheven, inclusief zijn rapportageverplichtingen en de 6-wekelijkse gesprekken tussen de projectdirectie een adjunct-directeur OGA. De huidige strategische voortgangsgesprekken onder voorzitterschap van de adjunct-directeur Financiën en Bedrijfsvoering kunnen als een opvolging van deze gesprekken worden gezien. De mandaatgesprekken (tussen de projectdirecteur en directeur OGA) zijn komen te vervallen. Het team Gebiedsontwikkeling (team GO) is nu verantwoordelijk voor de beheersing van de projectbudgetten. De fondsbeheerder blijft verantwoordelijk voor de p&c-cyclus van OGA, inclusief de (kwartaal)rapportages aan het bestuur.

Reguliere verantwoordingsmomenten p&c-cyclus ongewijzigd

Onveranderd is dat fondsbeheer en het team GO zich via de reguliere p&c-cyclus aan het bestuur verantwoorden over de voortgang van de gerealiseerde inhoudelijke en financiële ambities: via de 4- en 8 maandsrapportages, het EindejaarsRAG en de jaarrekening. Net als voorheen zijn dit momenten waarop bijgestuurd kan worden op de proceskosten.

Nieuwe verantwoordingsdocumenten

Daarnaast wordt er ieder kwartaal via een *kwartaalrapportage Vereveningsfonds* aan het bestuur gerapporteerd over kasstroomsturing op kavelniveau. Hierin wordt het bestuur in kennis gesteld van de promotie en degradatie van kavels en van afgekeurde promotie- en degradatievoorstellen. De kavellijst (nullijst mei 2013) is hiervoor het ijkpunt. De *8-maandsrapportage Vereveningsfonds* is 13 november 2013 besproken in de commissie BWK. Deze rapportage geeft inzicht in de (voorlopige) resultaten van kasstroomsturing op kavelniveau, de opschoning van de balans en de centralisatie van de projectensturing. De verwachting is dat als gevolg van de maatregelen de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds eind 2013 voor het eerst in negen jaar weer een positief resultaat laat zien.¹⁹⁷ De 8-maandsrapportage Vereveningsfonds is tevens aangegrepen om een promotie- en degradatieregeling voor kavels op te nemen die tot dan toe ontbrak. In de regeling wordt het proces van promoveren en besluitvorming geregeld, de wijze van beoordeling en toetsing en de uitzonderingen.¹⁹⁸ In het raadsbesluit bij de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met de nieuwe openingsbalans van het OGA 2013.

¹⁹⁷ Wethouder Grondzaken, *Aanbiedingsbrief 8 maandsrapportage Vereveningsfonds*, 29 oktober 2013

¹⁹⁸ OGA, *Promotie/degradatie regeling kasstroomsturing op kavelniveau*, 15 oktober 2013

Verder wordt de *kavellijst* maandelijks bijgesteld en vastgesteld door de directeur OGA. De kavellijst bevat een overzicht van de status en voortgang van alle kavels. Deze lijst is tot september 2013 één keer besproken met de projectcontrollers, de projectleiders en het hoofd fondsbeheer. Het hoofd fondsbeheer brengt vervolgens de resultaten van dit gesprek in bij het strategisch overleg met team GO. Volgens de projectcontrollers was de bespreking van de kavellijst op een gedetailleerder niveau dan het voormalige 6-wekelijkse gesprek.¹⁹⁹

Daarnaast zijn er tijdens en in aanloop naar de maandelijkse verantwoordingsmomenten mogelijkheden om de proceskosten te beheersen:

- Ter voorbereiding op het voortgangsoverleg over de groene kavels, waar de voortgang van de budgetten wordt besproken, worden rapportages opgesteld. Deze rapportages worden door de projectcontrollers gevalideerd.
- Voor de promotie van kavels doet team GO voorstellen (via een 'promotie-ormulier'). Fondsbeheer, Regie & Advies en de projectcontrollers beoordelen deze voorstellen. Een goedgekeurd voorstel wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de wethouder.

Ten slotte kunnen ook de afbouwplannen als een verantwoordingsdocument worden gezien. Hierin hebben de projectbureaus verantwoording afgelegd over de wijze waarop zij de bezuinigingopdracht voor proceskosten hebben uitgevoerd voor de grondexploitaties die onder het projectbureau vallen.

5.3 Conclusie

5.3.1 Beoordeling bestuurlijke beheersing proceskosten vanaf 2013

Taak en verantwoordelijkheidsverdeling

De maatregelen waartoe besloten is bij de EindejaarsRAG 2012 hebben de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college en de raad niet gewijzigd. De *controlerende* rol van de raad is niet wezenlijk gewijzigd. Nog steeds oefent de raad zijn controlerende rol uit bij het EindejaarsRAG en jaarrekening. Het niveau waarop de raad dit doet is wel gewijzigd: van grondexploitatieplannen naar kavelniveau. Ook de *kaderstellende* rol van de raad is in principe niet veranderd. De raad heeft bij de Kadernota 2014 van haar kaderstellende rol gebruik gemaakt door totale proceskostenbudget voor de periode 2013-2016 te maximeren op € 65 miljoen. Het totale budget voor 2013 werd vastgesteld op € 27,5 miljoen, waarvan € 21,5 miljoen voor de voormalig projectbureaus en € 6 miljoen voor de apparaatskosten van OGA voor toetsing en fondsbeheer.

De invoering van kavelsturing raakt echter wel aan de door de raad vastgestelde Investeringsbesluiten. Ook de opschoning van het grondproductiekapitaal heeft invloed op het budgetrecht van de raad. Daarom heeft het college - naar aanleiding van de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds - verzocht in te stemmen met de

¹⁹⁹ Groepsgesprek projectcontrollers, 11 september 2013

nieuwe openingsbalans 2013 van OGA (na opschoning van het grondproductie-kapitaal en de nieuwe wijze van waarden van het grondproductiekapitaal in overeenstemming met kavelsturing).

Daarnaast is het Plaberum (Plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen) sinds de invoering van kavelsturing overbodig geworden, aangezien kavelsturing alleen minimale *financiële* voorwaarden aan de uitgifte van kavels stelt, en weinig inhoudelijke. Er is tot nu toe geen volwaardig alternatief voor het Plaberum.

Taak – en verantwoordelijkheidsverdeling tussen college, OGA en Team GO

Per mei 2013 zijn de projectbureaus opgeheven en is het hele cluster van projectbureaus samengevoegd tot één projectorganisatie: het *team Gebiedsontwikkeling (team GO)*. De wethouder Grondzaken is (net als voorheen) de bestuurlijk opdrachtgever voor de gebiedsontwikkeling. Sinds mei is de directeur OGA integraal verantwoordelijk geworden voor de gebiedsontwikkeling en ambtelijk opdrachtgever van team GO.

Veder heeft het college in de nieuwe werkwijze van kavelsturing een belangrijkere rol gekregen in de beheersing van proceskosten. Overschrijding in de ramingen (wanneer team GO tot een hogere raming komt dan volgens het Faktonmodel zou moeten) moeten worden voorgelegd aan de wethouder.²⁰⁰ Budgetoverschrijdingen moeten worden voorgelegd aan het college.

Ramen

Circa 19 jaar na de invoering van de eerste projectbureaus (in 1993-1994) werd voor het eerst gebruik gemaakt van een uniform ramingsysteem voor de raming van proceskosten: het Faktonmodel. Voor 2013 is voor het eerst het aangevraagde Integrale Projectbudget gebaseerd op het Faktonmodel.²⁰¹ Door het besluit bij het EindejaarsRAG 2012 een uitgavenplafond voor proceskosten in te stellen voor de periode 2013-2016 (totaal € 65 miljoen) werd het Faktonmodel echter in één keer van secundair belang gemaakt, inclusief het geraamde budget voor 2013. Niet de uitkomsten van het Fakton-model, maar het uitgavenplafond bepaalt het maximale beschikbare budget voor proceskosten.

Voor de begroting 2014 heeft het college voorgesteld het uitgavenritme in de jaren 2014 tot en met 2016 aan te passen, zodat de overgang van 2013 naar 2014 niet zo groot is.

Verantwoorden

De verantwoordingsrapportages van de reguliere p&c-cyclus is sinds mei 2013 niet gewijzigd. Alleen het niveau waarop verantwoord wordt is veranderd van grondexploitaties naar kavels. De vastgestelde kavellijst (mei 2013) is daarbij het ijkpunt.

²⁰⁰ Wanneer de ramingen van de proceskosten hoger uitvalt dan op basis van het Faktonmodel berekend, wordt dit eerst aan de directeur OGA voorgelegd en vervolgens aan de wethouder Grondzaken.

²⁰¹ Met het Faktonmodel waren de proceskostenbudgetten berekend op het niveau van de grondexploitatieplannen. Vanwege de kavelsturing zullen opnieuw berekeningen moeten worden gemaakt.

Daarnaast rapporteert de wethouder Grondzaken sinds de EindejaarsRAG 2012 op kwartaalbasis aan college en raad over de belangrijkste financiële indicatoren, waaronder de opbrengsten (van de kavels), de ontwikkeling van de onvermijdelijke kosten, de proceskosten en het opschonen van het grondproductiekapitaal.

Overkoepelende conclusie

De rekenkamer concludeert dat door de nieuwe werkwijze de grip vanuit het bestuur op de beheersing van de proceskosten vanaf 2013 is vergroot. Ook is geregeld dat de raad de benodigde informatie ontvangt om haar kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitoefenen.

5.3.2 Beoordeling ambtelijke beheersing proceskosten vanaf 2013

Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

De directeur OGA is integraal verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling. Hij heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering gemandateerd aan het team GO, maar hij blijft als ambtelijk opdrachtgever eindverantwoordelijk. Het Hoofd *Fondsbeheer* (namens de adjunct-directeur Financiën en Bedrijfsvoering), de dienstcontroller en de projectcontrollers ondersteunen directeur OGA in het bewaken of team GO binnen de afgesproken (financiële) kaders blijft.

Het team GO heeft als taak om ervoor te zorgen dat marktpartijen in de woningproductie blijven investeren door hen te faciliteren en stimuleren. Uitgangspunt is het streven naar snelle uitgifte van kavels tegen lage proceskosten en met een zo hoog mogelijke financieel en kwalitatief resultaat. De vraag vanuit de markt is leidend. Daarnaast is het team GO als taak te werken aan gebiedsontwikkeling (met name binnen de ring) op middellange termijn. Het is nog niet duidelijk hoe dit laatste doel gerealiseerd moet worden, gezien de randvoorwaarden van kavelsturing.

Het team GO stuurt daarnaast de grootstedelijke en coalitieprojecten aan. In het nieuwe bestuurlijk stelsel, dat na de verkiezingen ingaat, bestaan er alleen nog bestuurscommissie-projecten en grootstedelijke projecten. Dan zal ook de 'Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE) Grond' een rol spelen. De rol van het team Gebiedsontwikkeling ten opzichte van de *RVE Grond* en de bestuurscommissie-projecten moet nog nader worden uitgewerkt.

De leiding van het team GO bestaat uit *één managementteam Gebiedsontwikkeling*: een *voorzitter*, drie *gebiedsmanagers* en een *secretaris*. De gebiedsmanagers (drie voormalig projectdirecteuren) zijn de opdrachtgever voor projecten binnen hun werkgebieden. Daarbinnen zijn zij onder meer verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten van de uitgegeven kavels, inclusief daarmee samenhangende proceskosten. De verwachting is dat er minder concurrentie is tussen gebiedsmanagers waardoor zij efficiënter te werk gaan. Dit betekent een efficiëntere inzet van het proceskostenbudget.

In opdracht van het team GO zorgen *projectteams* voor het tot uitvoering brengen van de kavels.²⁰² Deze teams worden samengesteld na de toekenning van een uitvoeringsbudget. Net als voorheen worden voor de projectteams capaciteit ingehuurd bij OGA, PMB, DRO en IBA. Binnen het projectteam is de projectmanager/projectleider de budgethouder van de uitvoeringsbudgetten. Hij legt verantwoording af aan de gebiedsmanager over de voortgang en knelpunten binnen het project.

In de nieuwe organisatiestructuur is de *validerende rol* van de projectcontroller dezelfde gebleven. Hoewel zijn rol in het uitvoeringsplan alleen summier wordt beschreven, blijft het zijn taak de cijfers in de verantwoordingsrapportages van de gebiedsmanagers / team GO te valideren.²⁰³ Daarmee blijft hij dezelfde 'linking pin' naar de administratie van OGA als voorheen. De *adviserende rol* van de projectcontrollers is echter gewijzigd. Sinds mei 2013 is niet langer een projectdirecteur maar het team GO de tweede opdrachtgever van de projectcontrollers. De aansturing van de projectcontrollers vanuit team GO en de taakverdeling tussen team GO, de gebiedsmanagers, de afdeling Fondsbeheer en de projectcontrollers is nog niet volledig uitgekristalliseerd. OGA heeft aangegeven dat de aansturing van de projectcontrollers wordt heroverwogen bij de inrichting van de RVE grond.

De opheffing van de projectbureaus en de instelling van het team GO vereisen dat verantwoordelijkheden opnieuw worden bepaald. De nieuwe *mandaten* zijn in voorbereiding maar nog niet vastgesteld. Via een ondermandaat is de voorzitter van het managementteam gebiedsontwikkeling bevoegd besluiten te nemen voor de grondexploitaties en de uitvoering van het grondprijnsbeleid. Deze kan vervolgens een onderondermandaat en een onderondervolmacht verlenen aan de gebiedsmanagers, de projectmanagers en de projectleiders. Het mandaat van de directeur OGA wordt tevens aangepast zodat hij ondermandaten kan verlenen aan ambtenaren die niet werkzaam zijn onder zijn verantwoordelijkheid. Dit is nodig omdat de gebiedsmanagers en projectmanagers veelal in dienst zijn van PMB. Hoewel met de opheffing van de projectbureaus en de instelling van het team GO de organisatie kleiner is geworden, is de verantwoordingsstructuur dus tevens hiërarchischer geworden.

Ramen

Afbouwen projectbureaus

Het besluit bij de EindejaarsRAG 2012 de proceskosten voor 2013 te maximeren op € 21,5 miljoen betekende dat de projectbureaus samen zo'n € 2,7 miljoen moesten besparen. Het was voor de projectbureaus alleen mogelijk te besparen in de 2^e helft van 2013, omdat de proceskosten voor het eerste deel al waren gemaakt. Een deel van deze bezuinigingen kon worden gerealiseerd door het wegvallen van de proceskosten voor de blauwe en paarse kavels. Dit bleek echter niet toereikend en er moest naar andere besparingsmogelijkheden gezocht worden, terwijl het budget de afgelopen jaren al sterk gereduceerd was. Dit leidde ertoe dat projectbureaus proceskosten, die

²⁰² Daarnaast is in de nieuwe organisatiestructuur een '*voorbereidingsteam*' opgenomen. Uit het uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling wordt niet geheel duidelijk wat de rol van het voorbereidingsteam wordt.

²⁰³ *Uitvoeringsplan team Gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013, p. 25

voorheen ten laste kwamen van het integrale projectbudget werden verantwoord, als &T-kosten aanmerkten. Ook is bezuinigd door kosten over te hevelen naar het stadsdeel.

De projectcontrollers hebben twijfels over de toereikendheid van het proceskostenbudget voor de blauwe kavels. Dit budget is gebaseerd op de kosten voor de gebiedsmanagers en projectmanagers. Mogelijk is onvoldoende rekening gehouden met de aanvullende kosten die nodig zijn ter voorbereiding op de onderhandelingen met projectontwikkelaars.

Taakstellend budget versus ramen met Faktonmodel

Hoewel voor de periode 2013 – 2016 een taakstellend budget is vastgesteld voor de proceskosten worden deze kosten ook geraamd met het Faktonmodel (budget ‘van onderop’). Het taakstellende budget is echter leidend. De verwachting van de projectcontrollers is dat er frictie zal zitten tussen de aangevraagde budgetten en het beschikbaar gestelde budget in de begroting.

Het is nog onduidelijk welke rol het Faktonmodel exact zal spelen in de raming van proceskosten in de nieuwe organisatiestructuur. Het Faktonmodel is voorlopig niet geschikt voor het ramen op kavelniveau. Er wordt gewerkt aan een ‘Fakton-light’ model. Dit model is echter niet geschikt om de kosten voor de blauwe kavels (kavels die nog niet tot uitvoering zijn gekomen) te kunnen ramen. OGA heeft aangegeven dat het ombouwen van het proceskostenmodel naar gebruik voor kavelniveau eind 2013 gereed zal zijn.

Bewaken

Verrekening proceskosten

Voor de voorbereiding en uitvoering van het bouw- en woonrijp maken van kavels en kaveloverstijgende werken wordt net als voorheen capaciteit ingehuurd bij OGA, PMB, DRO en IBA. De wijzen van het verrekenen van proceskosten verandert niet: voor de medewerkers OGA op basis van tijdschrijven en via automatische doorbelasting en voor de overige medewerkers (waaronder de gebiedsmanagers en projectmanagers) door middel van verrekening op basis van facturen.

Sinds de invoering van kavelsturing is het tijdschrijven niet gewijzigd: er wordt dus nog tijdgeschreven op het niveau van projecten en nog niet op kavelniveau. Er is dus nog geen inzicht in de werkelijk gemaakte kosten per kavel. De meningen zijn verdeeld over het meest wenselijke niveau van tijdschrijven. Hoewel het schrijven en verantwoorden van proceskosten op kavelniveau de ramingen in theorie wel kan verbeteren, zal het volgens sommigen in de praktijk een complexe en tijdrovende aangelegenheid worden. OGA heeft in zijn ambtelijke reactie laten weten dat tijdschrijven op kavelniveau inderdaad te complex is waardoor het tijdschrijfsysteem en degene die tijdschrijft te zwaar worden belast. Daarom zal vanaf 1 januari 2014 tijd worden geschreven op grondexploitatie niveau met een onderscheid naar de ver-

schillende kavelgroepen (groene kavels, blauwe kavels en onvermijdelijke uitgaven). Dit zou moeten voorzien in een toereikend niveau van inzicht in de urenbesteding.

Bewaken werkelijk gemaakte kosten

In de nieuwe werkwijze is de gebiedsmanager de budgetverantwoordelijke voor de proceskosten in de voorbereidingsfase (blauwe kavels) en is de projectmanager de budgethouder van uitvoeringsbudgetten. Er kan alleen van de budgetten worden afgeweken nadat het managementteam de overschrijding eerst heeft goedgekeurd, de fondsbeheerder zijn advies heeft gegeven en ten slotte de directeur OGA met de overschrijding instemt. Het is aan de budgetbeheerder te zorgen voor tijdige informatie over de voortgang richting de fondsbeheerder. Fondsbeheer zorgt vervolgens voor voortgangs- en sturingsinformatie voor het team GO, de directie OGA, het college en de gemeenteraad. Maandelijks wordt gerapporteerd over de bijgestelde kavellijst en de uitputting van de budgetten. Het doel hiervan is de voortgang van de groene en blauwe kavels te bespoedigen en tegelijk de kosten te beheersen.

Net als voorheen worden processen in de uitvoering in financiële zin bewaakt door de projectcontrollers. De projectcontrollers nemen deel aan het maandelijks voortgangsoverleg over de groene kavels. Tevens beoordelen zij mede de promotievoorstellen van team GO. In het uitvoeringsplan van team GO is de projectcontroller omschreven als de vooruitgeschoven post van fondsbeheer, die er op moet toezien dat de gegevens juist zijn. De positie van de projectcontroller zal nog verder worden uitgeschreven.

Verschuivingsmogelijkheden tussen proces- en V&T-kosten

OGA hanteert een ruimere definitie voor V&T-kosten dan de grondexploitiewet. Volgens de definitie van OGA mogen kosten voor ontwerpen en onderzoeken die opgesteld worden ten behoeve van de realisatie wél tot de V&T-kosten gerekend worden. Volgens de grondexploitiewet vallen kosten die te maken hebben met ontwerp en onderzoek niet onder V&T. Uitvoerende Projectleiders en Planbegeleiders verrichten soms werkzaamheden die zowel als V&T als proceskosten kunnen worden aangemerkt.

Hoewel het voor het totale grondexploitieresultaat niet uitmaakt of de kosten onder proceskosten of V&T-kosten worden verantwoord, is het wel relevant in de discussie over het terugdringen van proceskosten en de bewaking daarvan. Het risico bestaat dat omwille proceskosten terug te dringen, meer kosten worden geboekt als V&T-kosten. Omdat aan de realisatiecijfers van de V&T-kosten tot nu toe bestuurlijk weinig aandacht wordt besteed, zal een toename van de V&T-kosten minder opvallen. Indien de proceskosten verlaagd worden ten koste van de V&T-kosten, kan het zicht op de werkelijke verlaging van de proceskosten worden vertroebeld.

Verantwoorden

Interne verantwoordingsstructuur

Sinds de opheffing van de projectbureaus en de instelling van team GO is de organisatorische context gewijzigd en daarmee de interne verantwoordingsstructuur. De 6-wekelijkse gesprekken zijn afgeschaft, evenals de mandaatgesprekken (tussen de projectdirecteur en directeur OGA).

Er is een nieuwe maandelijkse interne bewakings- en verantwoordingscyclus ingebouwd, Onder andere bestaande uit een voortgangsoverleg over de groene kavels, strategisch voortgangsoverleg over de blauwe kavels, een beoordeling van de promotievoorstellen van team GO. De strategische voortgangsgesprekken kunnen als een opvolging worden gezien van de 6-wekelijkse gesprekken. In het maandelijks voortgangsoverleg worden de kavellijsten en promoties besproken. Maandelijks wordt de kavellijst bijgesteld en vastgesteld door de directeur OGA.

Voor zowel de het voortgangsoverleg over de groene kavels (waar de voortgang van de budgetten wordt besproken) als het strategisch overleg over de promotie van de blauwe kavels, worden rapportages opgesteld waarin de bestede c.q. verwachte proceskosten moeten worden onderbouwd. Deze rapportages worden door de projectcontrollers gevalideerd. De maandelijkse verantwoordingsmomenten zijn daarmee een belangrijk moment in de beheersing van proceskosten.

Verantwoording naar college en raad

De reguliere verantwoordingsmomenten in de p&-cyclus zijn ongewijzigd. Nieuw is dat er ieder kwartaal via een *kwartaalrapportage Vereveningsfonds* aan het bestuur gerapporteerd over kasstroomsturing op kavelniveau. De *8-maandsrapportage Vereveningsfonds* geeft inzicht in de (voorlopige) resultaten van kasstroomsturing op kavelniveau, de opschoning van de balans en de centralisatie van de projectensturing.

Overkoepelende conclusie

Sinds de maatregelen bij het EindejaarsRAG 2012 (mei 2013) is al veel gerealiseerd: er is nog een grote bezuinigingsslag gemaakt, de projectbureaus zijn opgeheven en er is kavelsturing ingevoerd. De centralisering en verkleining van de grootstedelijke projectenportefeuille past in de huidige marktontwikkelingen. De focus ligt op een snelle uitgifte van kavels tegen zo laag mogelijke proceskosten. De nieuwe verantwoordingsstructuur is voldoende frequent.

Een aantal aspecten is nog niet geheel voltooid of nog onduidelijk.

De opheffing van de projectbureaus en de instelling van het team GO vereisen nieuwe mandaten. De benodigde mandaten zijn echter nog niet vastgesteld, terwijl het team Gebiedsontwikkeling al wel namens de directeur OGA besluiten neemt. In de nieuwe organisatievorm is de rol van projectcontroller nog wat onduidelijk. De aansturing van de projectcontrollers wordt heroverwogen bij de inrichting van de RVE grond.

Het omzetten van de wijzen van ramen en administreren van proceskosten naar kavelsturing is nog niet voltooid. Het Faktonmodel is nog niet geschikt voor kavelsturing en er wordt nog geen tijd geschreven op kavelniveau. Wel heeft OGA aangegeven dat het ombouwen van het proceskostenmodel naar gebruik voor kavelniveau eind 2013 gereed zal zijn. Daarnaast is de planning dat vanaf 2014 tijd zal worden geschreven op het niveau van grondexploitaties met een onderscheid naar de verschillende kavelgroepen (groene kavels, blauwe kavels en onvermijdelijke uitgaven). Het moet blijken of dit voorziet in een toereikend niveau van inzicht in de urenbesteding. Ten slotte biedt de ruimere definitie van V&T-kosten die in Amsterdam gehanteerd wordt mogelijkheden om meer proceskosten onder V&T-kosten te scharen.

Een aandachtspunt dat door de kavelsturing mogelijk de vastgestelde doelen voor gebiedsontwikkeling niet worden gerealiseerd. De vraag is hoe met dit risico wordt omgegaan in de besluitvorming over de kavels. Momenteel wordt een set met bestuurlijke spelregels voorbereid voor de omgang met het Vereveningsfonds onder kavelsturing. Deze set zal onder andere een spelregelkader bieden voor de mogelijkheid om te verevenen. De spelregelset wordt januari 2014 aan de gemeenteraad voorgelegd.²⁰⁴

²⁰⁴ Deze bestuurlijke spelregels zijn andere 'spelregels' dan ter stemming zijn gebracht in de raadsvergadering van 18 en 19 december 2013. In deze raadsvergadering stemde de raad over de nieuwe systematiek van waarden van het onderhanden werk in overeenstemming met de in 2013 ingevoerde maatregelen van Kasstroomsturing op Kavelniveau. Ook stemde de raad over de nieuw opgestelde openingsbalans 2013 van OGA na opschoning van het onderhanden werk.

Bijlage 1 - Illustratieve casus: consequenties bezuinigingen 2010-2013 voor drie projectbureaus

Zuidelijke IJ-oever, Noordwaarts en Wibaut aan de Amstel

Voor de projectbureaus waar de bezuinigingen relatief weinig schade aanrichtten (Zuidelijke IJ-oever) en de projectbureaus die relatief de grootste bezuinigingsopgaven hadden (Noordwaarts en Wibaut aan de Amstel) heeft de rekenkamer nader ingezoomd op de effecten van de bezuinigingen op de inhoudelijke voortgang van de projecten.

Sterke reductie proceskosten voor Noordwaarts

Januari 2010 besloot het college de door de raad toegekende projectbudgetten niet volledig toe te kennen en te bezuinigen op de proceskosten. Tevens werden in 2010 een aantal projecten stilgelegd na de projectenschouwen. Voor Noordwaarts leidde dit tot een bezuiniging van € 8,7 naar € 7,4 miljoen (15%).²⁰⁵ Na de projectenschouwen werd duidelijk dat van de plannen van projectbureau Noordwaarts de Zuidkavels van het Stationsgebied voorlopig geschrapt werden, de planontwikkeling voor Elzenhagen-Zuid werd stilgezet en voor het oostelijk deel van de NDSM-werf voorlopig geen ontwikkelingen werden ingezet.²⁰⁶

Het voortduren van de recessie leidde in 2011 gemeentebreed tot een verdere heroverweging van projecten. Alle projecten werden ingedeeld in vier klassen. Projecten in klasse 1 werden voorlopig stilgelegd, projecten in klasse 2 konden alleen doorgaan indien inkomsten zeker zouden zijn gesteld, over projecten in klasse 3 verschilden OGA en de planeigenaar nog van mening en projecten in klasse 4 konden onverkort doorgaan. Voor Noordwaarts werd een relatief groot deel van de projecten in klasse 1 (stoppen) of 2 (voorwaardelijke doorgang) ingedeeld.²⁰⁷

Het indelen van de projecten in klassen 1 en 2 had een groot effecten gehad op de budgetten voor 2012. Bij de projecten voor klasse 1 en 2 werd namelijk 50% van het aangevraagde budget toegekend. Voor plannen in klasse 2 werd daarbij een extra budget van 25% van het aangevraagde bedrag voorwaardelijk gegeven. Bij projecten die in de loop van het jaar promoveerden kwam extra budget beschikbaar.

De teruggang van het budget leidde bij projectbureau Noordwaarts tot een aantal knelpunten. Zo meldde het Werkplan 2012 van Noordwaarts dat er geen geld meer was verouderde bestemmingsplannen te actualiseren. Ook konden door gebrek aan budget geen tijdelijk initiatieven meer gefaciliteerd worden in de Buiksloterham

²⁰⁵ *Financieel Perspectief 2010 Noordwaarts*, bestuurlijke samenvatting, p. 15

²⁰⁶ Projectbureau Noordwaarts, Werkplan 2011, p. 4

²⁰⁷ NDSM werf: klasse 2, delen in klasse 4; Buiksloterham: een mix van klasse 1, 2 en 4; Overhoeks: een mix van klasse 4 (fase 1 en 3), klasse 2 (fase 2, toren Overhoeks en Groot Lab) en klasse 1 (noordelijk deel fase 2); Hamerstraatgebied: klasse 2; CAN Elzenhagen Noord en Stationsgebied: klasse 4; CAN Elzenhagen Zuid: klasse 1; CAN Winkelcentrum: klasse 2. Bron: Projectbureau Noordwaarts, Werkplan 2012, p. 6

(‘asielzoekers, windturbines, tijdelijkheid, tijdelijke studentenhuisvesting, etc.’) en de NDSM-werf. Voor de ontwikkeling van de strip in Overhoeks kon geen actieve bijdrage meer geleverd worden, noch voor de aanleg van de Van der Pekbrug, de ontwikkeling van het Groot Lab.²⁰⁸

Toch werd in het werkplan van Noordwaarts een lichte overschrijding ten opzichte van het voorstel van OGA gehandhaafd. Deze ruimte werd aangehouden om alvast rekening te houden met deze promoties.

Grote kortingen voor Wibaut aan de Amstel / Oost

Wibaut aan de Amstel moest in 2010 en 2011 een korting verwerken van respectievelijk 15% en 20%. In het FP 2011 vroeg het projectbureau € 5,44 miljoen aan proceskosten aan. Op basis van de afgesproken kortingspercentages en de categorie-indeling voor 2012 berekende de projectcontroller van Wibaut aan de Amstel dat het projectbureau slechts € 3,9 miljoen zou ontvangen; een korting van circa 30%. Het budget voor 2012 kwam echter uit op € 3,3 miljoen; een korting van 39%.

In een notitie ter voorbereiding van het Bestuurlijk Overleg Oost zette de projectdirecteur de gevolgen van de bezuiniging uiteen. Het projectbureau vreesde dat zij met een korting van 39% door een kritische grens zou zakken waarop het projectbureau nog te runnen was en er ‘ongelukken’ zouden gebeuren. De bezuiniging greep met name zo hard in omdat een groot deel van de overheadkosten ‘vast zat’ in kosten als huur, kapitaallasten en verbouwingskrediet.²⁰⁹

Om de bezuinigingstaakstelling te realiseren werden de inzet van projectdirecteur, directiesecretaris en projectcontroller meer dan gehalveerd. De inzet voor communicatie werd gehalveerd, de inzet voor secretariële ondersteuning met 30% verminderd, de inzet voor planning en de inzet voor supervisie werden beiden met een kwart verminderd.

Gevolg van de bezuiniging was onder andere dat de integrale gebiedsontwikkeling moest worden opgegeven, diverse programma’s gestopt werden (programma Milieu en Mobiliteit, Programma Amsteloever), het beëindigen van tijdelijke erfpachtrechten werd gestopt en de begeleiding van particuliere initiatieven werd teruggeschroefd. Ook werd besloten geen uitgebreid FP meer te leveren en geen werkplan voor 2012 en 2013 op te stellen.

Maar zelfs met de voorstelde maatregelen was de bezuinigingsopgave nog niet vervuld. Er werd daarom in het Bestuurlijk Overleg Oost een aantal voorstellen gedaan om ‘ongelukken te voorkomen’. Uiteindelijk werd besloten € 309.000 aan extra budget voor proceskosten uit te trekken.²¹⁰

²⁰⁸ Projectbureau Noordwaarts, Werkplan 2012, p. 7

²⁰⁹ Memo *Gevolgen korting 40% op proceskosten Wibaut aan de Amstel*. Ten behoeve van Bestuurlijk Overleg Oost, 25 oktober 2011

²¹⁰ Verslag bestuurlijk overleg Oost, 24 november 2011

Stijgende budgetten voor Zuidelijke IJ-oever

Anders dan voor Noordwaarts maakte de projecten van de Zuidelijke IJ-oever geen deel uit van de projectenschouwen. In 2010 zijn er voor Zuidelijke IJ-oever dan ook geen programmatische maatregelen genomen. Gezien de vergevorderde status van deze projecten was dat overigens ook nauwelijks mogelijk. Ook van de indeling van alle ruimtelijke projecten in klassen ondervond Zuidelijke IJ-oever weinig problemen, omdat een relatief groot deel in klasse 4 (onverkort doorgaan) werd ingedeeld.

In de Financiële Perspectieven werden de proceskosten voor het komende jaar geraamd en meestal werd daarbij een doorkijkje gegeven naar de volgende jaren. In onderstaand overzicht zijn de proceskosten voor projectbureau Zuidelijke IJ-oever zoals geraamd in de Financiële Perspectieven 2009, 2010 en 2011 uiteengezet. Het overzicht laat zien dat de totale proceskosten 2009 t/m 2016 toenemen van € 22,3 miljoen naar € 33,6 miljoen. De grootste kostenstijging zit tussen 2009 en 2010 en bedraagt zo'n € 10,7 miljoen.

Meerjarenperspectief proceskosten Zuidelijke IJ-oevers. Bedragen x € 1.000 euro²¹¹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal 2009 -2016
FP 2009	6.344	5.032	4.293	2.893	1.795	1.280	605	100	22.342
FP 2010	6.344	5.460	4.639	3.966	3.610	2.715	2.285	4.035	33.054
FP 2011	6.344	4.882	4.418	4.144	3.519	2.949	2.299	5.076	33.632

In het FP 2010 wordt de stijging van € 10,7 miljoen onderbouwd met meerdere oorzaken. Een oorzaak die genoemd wordt is dat de ramingen waren gebaseerd op verouderde plannings. Met name voor Stationseiland zijn de totale geraamde proceskosten toegenomen. De oorzaken die hiervoor worden genoemd zijn de aanpassing van het oorspronkelijke plan en programma die zorgen voor een langere doorlooptijd. Het FP somt tenslotte ook op wat de consequenties zijn wanneer de extra proceskosten niet worden toegekend. Deze genoemde consequenties zijn vaak ingrijpend: werkzaamheden stilleggen (wat o.a. zal leiden tot claims van ontwikkelaar), stoppen met gebiedsregie (wat o.a. zal leiden tot dichtslippen van openbare ruimte, tragere vergunningverlening, geen herstel kapotte straten) of bijvoorbeeld de begeleiding van de uitvoering minimaliseren (risico op kostenoverschrijding, risico voor (verkeers)veiligheid).²¹²

Overigens was al in het FP 2009 voorzien dat er voor de periode 2009 – 2016 bijna een half miljoen euro aan extra proceskosten nodig was, als gevolg van vertragingen. Opnieuw in het FP 2011 was een toename van de proceskosten voorzien vanwege extra benodigde inzet vanuit OGA en vooruitgeschoven werkzaamheden die niet in het werkplan waren opgenomen. Voor een aantal plannen konden de kosten voor het komend jaar verlaagd worden door een lager tempo van planontwikkeling. Dit betekende echter dat de kosten werden overgeheveld naar de daarop volgende jaren. Ten

²¹¹ De bedragen in **blauw** zijn prognoses. De bedragen in **oranje** zijn geactualiseerde bedragen.

²¹² Financieel Perspectief 2010 Zuidelijk IJ-oever, p. 21-35

opzichte van een jaar eerder waren de kosten tot en met het einde van de looptijd opnieuw met een half miljoen euro toegenomen.

Bijlage 2 - Verklarende woordenlijst en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Blauwe kavels	Kavels die aan één van de voorwaarden van de groene kavels niet voldoen. Voor de blauwe kavels mag op geen enkele wijze worden gewerkt aan de uitvoering. Wel wordt voor deze groep geprobeerd om te komen tot uitgifte.
Fakton	Consultancyorganisatie gespecialiseerd in complexe strategische en financiële vastgoedvraagstukken
Groene kavels	Kavels waarvan 1) de te verwachten opbrengsten hoger zijn dan de nog te plegen investeringen en 2) de opbrengsten zeker zijn en 3) de opbrengsten binnen een termijn van vier jaar gerealiseerd worden. Alleen aan deze kavels wordt doorgewerkt om te komen tot realisatie. Tot deze groep behoren ook de onvermijdelijke uitgaven die niet zijn terug te voeren op kavelniveau, maar die wel gemaakt moeten worden.
Kasstroomsturing op kavelniveau	Alleen aan die kavels (groene kavels) mag verder worden gewerkt waarvan de opbrengsten zeker zijn. Zie definities groene, blauwe en paarse kavels.
Niet grond gebonden proceskosten	De kosten voor projectdirectie, projectcontrol, projectmanagement, projectleiding, projectondersteuning en huisvesting.
Paarse kavels	kavels die aan beide voorwaarden van de groene kavels niet voldoen. Voor de paarse kavels mogen op geen enkele wijze kosten worden gemaakt.

Afkortingen

AO	Administratieve Organisatie
BO	Bestuurlijk Overleg
FP	Financieel Perspectief
IPB	Integraal ProjectBudget
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
P&C	Planning & Control
PLANEX	Systeem grondexploitatiebegrotingen en RAG (voorheen GEPS)
V&T	Vorbereiding & Toezicht
WIO	Werken in Opdracht

Bijlage 3 - Geraadpleegde literatuur

Documenten van externen

- Commissie Wijntjes, Onderzoek naar het functioneren van het Vereveningsfonds Amsterdam, 29 november 2010
- Ernst & Young, 2nd opinion systeemkeuzes invoering kasstroomsturing op kavelniveau en opschonen en waardering onderhanden werk (Bijlage bij 8-maandsrapportage 2013)
- Fakton, Notitie Stand van zaken opdracht ontwikkeling instrumentarium proceskosten Amsterdam, 18 augustus 2011

Documenten van de gemeente Amsterdam

- 1 Stad, 1 Opgave
- Actieplan Ruimte Winnen, Overzicht van alle acties rond het Vereveningsfonds en de effecten daarvan, 12 februari 2007
- AO GO, Organisatie projecten, 12 september 2013
- Beheersmaatregel grondexploitaties, collegebesluit 15 december 2009
- Besluit college van b en w op 9 april 2013, kennisname door raad via raadsbesluit op 15/16 mei 2013, nr. 80/224
- Bestuursopdracht aan OGA en Concern Financiën, 8 september 2009
- College van b en w, Raadsvoordracht voor de raadsvergadering van 27 november 2013, Vaststellen van nieuwe openingsbalans 2013 van Vereveningsfonds en systematiek van waarden onderhanden werk, kennisnemen van 8-maandsrapportage van Vereveningsfonds en instemmen met Implementatieplan maatregelen Verbetering Beheer Vereveningsfonds
- Collegebesluit, Stroomlijning cyclus Kadernota en Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds en het bijbehorende besluit, 6 maart 2012
- De Stad verandert en wij veranderen mee: team gebiedsontwikkeling van start, concept, 1 oktober 2013
- Definities proceskosten en voorbereiding & toezicht, 29 maart 2011
- EindejaarsRAG 2010 - 2012
- Flap beleidsstaf wethouder Grondzaken, Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling, 11 november 2013
- Format Faktonmodel
- Gemeentebegroting 2010 - 2014
- Inzet op Herstel, februari 2010
- Inzet op Herstel II, 3 maart 2012
- Jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2008 - 2012
- Jaarrekeningen OGA 2009 - 2012
- Kadernota 2012 - 2014
- Projectmanager aan Bestuurlijk Overleg Oost, Memo Gevolgen korting 40% op proceskosten Wibaut aan de Amstel, 25 oktober 2011
- Mededeling van Teamleider Dienst Control & Managementinformatie OGA, 4 september 2013
- Nota, Meer Ruimte Winnen: naar een gezond Vereveningsfonds, 16 februari 2010
- Notitie, Maatregelen bij EindejaarsRAG 2012, 18 april 2013

- Notitie projectcontroller projectbureau Noordwaarts en Zuidelijke IJ-oever aan MT Noordwaarts, Voorbereiding heidag m.b.t. onderwerp proceskosten, 2 september 2013
- Notitie, Verbetering Instrumentarium Projecten, bijlage bij Implementatieplan Verbetering beheer Vereveningsfonds, 6 juli 2011
- Opdrachtverstrekking extern onderzoek Vereveningsfonds, 7 mei 2010
- PMB, Jaarrekening 2012
- Project Management Bureau, Jaarrekening 2012
- Projectbureau Noordwaarts, Financieel Perspectief 2010 Noordwaarts, bestuurlijke samenvatting
- Projectbureau Zuidelijke IJ-oever, Financieel Perspectief 2010 Zuidelijk IJ-oever
- Promotie/degradatie regeling kasstroomsturing op kavelniveau, 15 oktober 2013
- Raadsbesluit, EindejaarsRAG 2012, 15 mei 2013
- Raadsbesluit, Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012, 21/22 december 2011
- Raadsbesluit, Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012, 21/22 december 2011
- Raadsbesluit, Vaststellen programmatisch kader kantoren en woningbouw en maatregelen en strategische keuzes Vereveningsfonds ten behoeve van de begroting 2011, 15 december 2010
- Rekenkamer Amsterdam, Vereveningsfonds, 2 maart 2006
- Ruimte winnen. De stand en ontwikkeling van de ruimtelijke fondsen in de periode 2006 - 2010, 28 februari 2006
- Spelregels Kasstroomsturing Vereveningsfonds, 12 september 2012
- Toelichting op de Verordening op de Bestuurscommissies 2013, 8 mei 2013
- Toelichting op Verdelingsvoorstel 2011
- Toelichting op Verdelingsvoorstel Vereveningsfonds 2012
- Tweede Voortgangsrapportage Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds, oktober 2012
- Verevenen om te investeren in de stad. Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes, 12 april 2011
- Verslag bestuurlijk Overleg Oost, 24 november 2011
- Voordracht voor het college van b en w (datum onbekend), Mandatering team Gebiedsontwikkeling van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, CONCEPT
- Voortgangsrapportage Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds 2011-2014 (najaar 2012).
- Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer, 12 september 2012
- Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer, 23 augustus 2012
- Werkplan Projectbureau Noordwaarts 2011
- Werkplan Projectbureau Noordwaarts 2012
- Werkplan Projectbureau Zuidelijke IJ-oever 2011
- Werkplan Projectbureau Zuidelijke IJ-oever 2012
- Wethouder Grondzaken, Aanbiedingsbrief 8-maandsrapportage Vereveningsfonds, 29 oktober 2013
- Wethouder Grondzaken, Aanbiedingsbrief EindejaarsRAG 2012, 22 april 2013
- Wethouder Grondzaken, brief Uitkomst Beheersmaatregel grondexploitaties Proceskosten Coalitie- en grootstedelijke projecten, 20 april 2010
- Wethouder Grondzaken, brief Uitwerking beheersmaatregel grondexploitaties voor verplichtingen stadsdelen, 9 februari 2010