

BESTUURLIJK RAPPORT

# Proceskosten grondexploitaties

januari 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a





BESTUURLIJK RAPPORT

# Proceskosten grondexploitatie

COLOFON

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder  
onderzoekers: Evert Visser RA (projectleider)  
drs. Marieke Hoffman  
mr. drs. Arjan Kok RA

Dit rapport bestaat uit twee delen: een bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport staan de belangrijkste bevindingen en worden de onderzoeksvragen beantwoord. Tevens zijn in het bestuurlijk rapport de aanbevelingen opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de onderzoeksbevindingen.

## Samenvatting

Door de economische crisis, een te groot planoptimisme en te weinig oog voor de beheersing van kosten, raakte het Vereveningsfonds vanaf 2005 in de problemen. Er werden maatregelen getroffen, zoals het schrappen van kantorenplannen. Deze maatregelen bleken niet voldoende. Na rapporten van Deloitte, ACAM en de commissie Wijntjes kwam er eind 2010 een maatregelenpakket gericht op verbetering van het Vereveningsfonds met € 894 miljoen. Het terugdringen van de personele kosten voor de voorbereiding en ontwikkeling van ruimtelijke plannen voor grondexploitaties – de ‘proceskosten’ – was daarbij voor het eerst een specifiek aandachtspunt. Het bestuur formuleerde bezuinigingstaakstellingen voor de proceskosten en nam maatregelen om de proceskosten beter te beheersen. Aanvullende rapportages werden verplicht en er kwamen monitorgesprekken en een nieuw proceskostenmodel. Mede om de proceskosten verder te verminderen is in het voorjaar van 2013 besloten tot opheffing van de projectorganisaties en centralisering van de aansturing. Daarnaast werd besloten om te gaan sturen op kavels in plaats van grondexploitaties.

### *Proceskosten sinds 2010 flink gedaald, maar budgetten zijn wel overschreden*

De proceskosten vallen uiteen in de kosten gemaakt door de projectbureaus en door OGA voor de toetsing en fondsbeheer. Het college is er in geslaagd om de proceskosten grondexploitaties terug te dringen van ruim € 44,5 miljoen in 2010 naar € 35,1 miljoen in 2012. De verwachting is dat de totale proceskosten in 2013 verder dalen tot € 26,3 miljoen. In 2016 moeten de proceskosten zelfs minder dan € 10 miljoen zijn.

Hoewel de werkelijke kosten van de projectbureaus van 2010 tot 2012 fors zijn gedaald, zijn ze niet altijd binnen het vastgestelde budget gebleven. In 2011 en 2012 zijn de budgetten met respectievelijk € 3,2 en € 5,8 miljoen overschreden. Op basis van de 8-maandsrapportage van oktober 2013 wordt verwacht dat de kosten in 2013 wel binnen het vastgestelde budget zullen blijven. Een kanttekening is dat een deel van de bezuiniging wordt gerealiseerd door proceskosten voortaan te verantwoorden als V&T-kosten. (Dit zijn de kosten voor de voorbereiding van en het toezicht op de uitvoering van de civiele werken.) Dat is geen bezuiniging maar een boekhoudkundige verschuiving van kosten.

De budgetten voor toetsing en fondsbeheer van OGA zijn de afgelopen jaren verhoogd van € 4,8 miljoen in 2010 naar € 5,6 miljoen in 2011 tot € 6,3 miljoen in 2012. Ondanks de budgetverhogingen werden deze budgetten in 2010 en 2011 fors overschreden. De overschrijdingen kunnen worden verklaard doordat de kapitaallasten van het nieuwe informatiesysteem Planex te laag en onvolledig in de begrotingen zijn verwerkt. Daarnaast zijn de kosten voor het Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds ten onrechte niet in de begroting opgenomen.

### *Aandacht voor ramen en bewaken van proceskosten blijft nodig*

Op basis van de 8-maandsrapportage van oktober 2013 concluderen we dat de proceskosten beter worden beheerst. Toch zijn er nog verbeterpunten in het ramen en

bewaken van de proceskosten. Zo functioneert het ramingsmodel voor proceskosten nog niet feilloos. Ook zijn de budgetten voor de grootstedelijke groene en blauwe kavels (€ 65 miljoen voor de periode 2013 tot en met 2016) onvoldoende onderbouwd. Daarnaast bestaan er verschuivingsmogelijkheden tussen de proceskosten voor de planvorming en -realisatie en V&T-kosten.

#### *Borgen van kennis en control in een veranderende organisatie*

De organisatie is in een korte tijd geconfronteerd met veel veranderingen, zoals forse bezuinigingen, ingrijpende aanpassingen in de wijze van sturing en extra beheersmaatregelen. Het veranderingsproces is nog niet afgerond. In een veranderende organisatie is het borgen van kennis en control een belangrijk aandachtspunt.

#### *Beheersing van proceskosten onder bestuurscommissies*

De stadsdelen kunnen als bestuurscommissies een grotere verantwoordelijkheid krijgen in de aansturing van projecten tot circa € 25 miljoen. De centrale stad blijft verantwoordelijk voor het Vereveningsfonds en krijgt als 'penningmeester' van de stadsdeelprojecten tussen de € 5 en € 25 miljoen een belangrijke rol. Wat het penningmeesterschap precies gaat inhouden is echter nog niet duidelijk.

#### *Gevolgen van reductie proceskosten en kavelsturing voor gebiedsontwikkeling*

De sterke reductie van proceskosten en de invoering van kasstroomsturing op kavelniveau leiden tot een organische en meer marktgeoriënteerde benadering. Dit biedt de kansen voor een stedelijke ontwikkeling die beter aansluit bij de vraag. Het betekent ook dat de gemeente minder regie heeft in de ruimtelijke ontwikkeling.

De rekenkamer formuleert op basis van haar onderzoek vijf aanbevelingen:

1. Besteed in het kader van de periodieke rapportages aandacht aan de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel.
2. Zorg voor duidelijke definities van proceskosten en V&T-kosten en zie er op toe dat de kosten in overeenstemming met deze definities worden geraamd en verantwoord.
3. Zorg ervoor dat kennis (over proceskosten in het bijzonder) en control ook in de veranderende organisatie wordt geborgd.
4. Zorg voor goede afspraken tussen de centrale stad en de bestuurscommissies over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van grondexploitaties, waaronder de beheersing van proceskosten.
5. Stel een visie op over de overgang richting organische gebiedsontwikkeling en de voorwaarden waaronder onrendabele plannen nog realiseerbaar zijn. Actualiseer daarnaast het Plaberum.

#### *Bestuurlijke reactie en nawoord*

Het college heeft bestuurlijke reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen. Het college geeft in zijn reactie aan de conclusies van de rekenkamer te delen en neemt de aanbevelingen over. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer, zijn integraal opgenomen in het bestuurlijk rapport.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Afbakening	7
1.3	Onderzoeksvragen en aanpak	10
1.4	Leeswijzer	10
<b>2</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>11</b>
2.1	Het beleid proceskosten te reduceren	11
2.2	De ontwikkeling van de proceskosten	15
2.3	De beheersing van de proceskosten	17
<b>3</b>	<b>Analyse en aanbevelingen</b>	<b>27</b>
3.1	Hoofdconclusie	27
3.2	Analyse en aanbevelingen	28
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer</b>	<b>35</b>
4.1	Bestuurlijke reactie	35
4.2	Nawoord rekenkamer	37





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Jarenlang kon de gemeente met de opbrengsten uit plannen die geld opleverden – vooral de bouw van kantoren – andere plannen financieren waarop geld moest worden toegelegd, vooral sociale woningbouw. De positieve en negatieve plannen worden met elkaar verrekend in het Vereveningsfonds. Door een combinatie van economische crisis, een te groot planoptimisme en te weinig oog voor de beheersing van kosten, raakte het Vereveningsfonds in de problemen. Na rapporten van Deloitte, ACAM en de commissie Wijntjes werd eind 2010 een maatregelenpakket vastgesteld dat de positie van het Vereveningsfonds moest verbeteren. Eén van de maatregelen was het bezuinigen op en beter beheersen van de proceskosten voor grondexploitaties.

Gezien de actualiteit van het onderwerp en vanwege de suggestie van enkele raadsleden, heeft de rekenkamer Amsterdam in haar onderzoeksprogramma 2013 een verkenning naar grondexploitaties opgenomen. Omdat grondexploitaties een breed onderwerp is en er al veel aspecten onderzocht zijn, hebben wij ons bij de verkenning beperkt tot twee aspecten: de verantwoording van proceskosten en het beleid voor grondwaardebepaling. De verkenning hebben we tussen maart en mei 2013 uitgevoerd. Op basis van de verkenning is besloten nader onderzoek te doen naar de proceskosten voor grondexploitaties. De reden hiervoor is dat er in april 2013 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 zowel bestuurlijk als ambtelijk worden beheerst. 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.

## 1.2 Afbakening

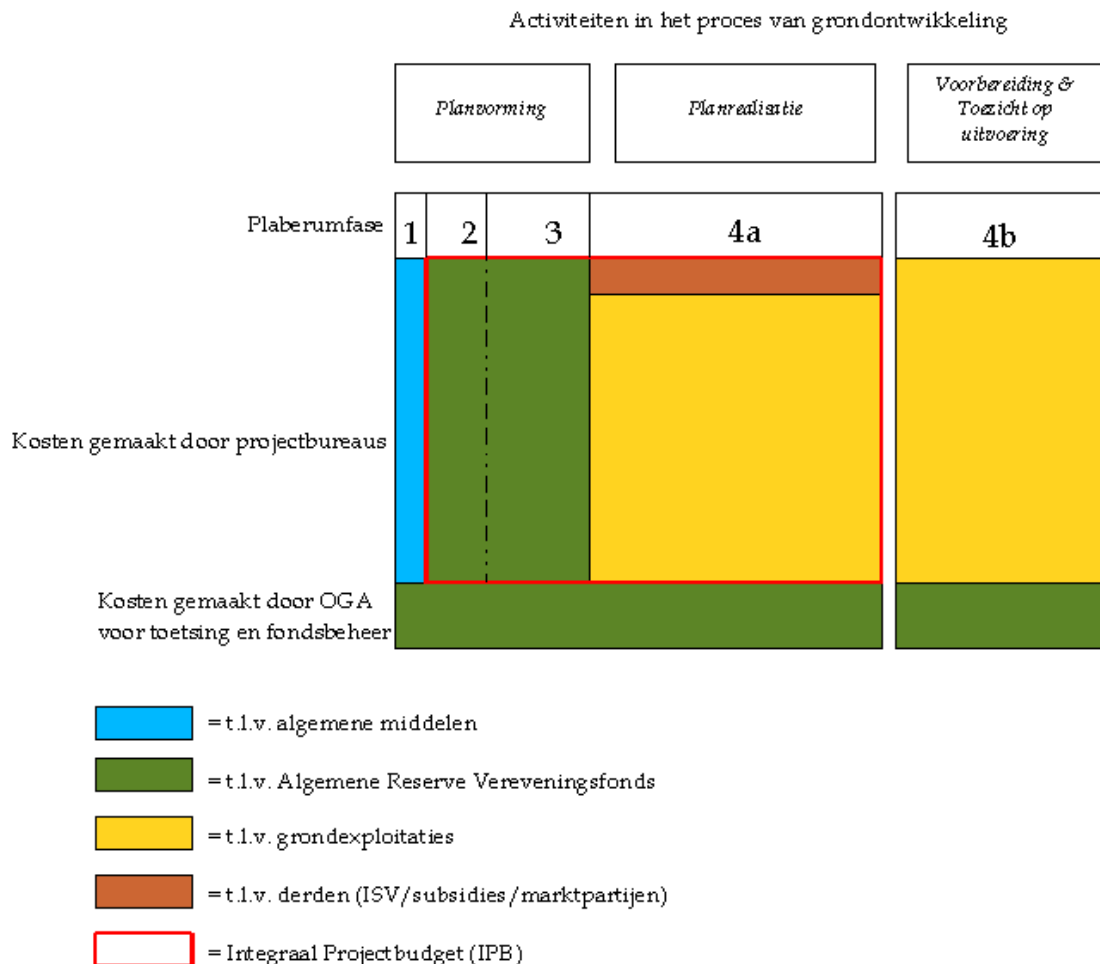
### *Onderzoekperiode en bereik*

Onze onderzoeksperiode loopt van 2010 tot en met 2013. Om de ontwikkeling van proceskosten in perspectief te kunnen plaatsten, hebben we ook gekeken naar de belangrijkste beleidsontwikkelingen rondom proceskosten in de periode 2005 tot en met 2013. Daarnaast hebben we besloten het onderzoek alleen te richten op de gemeentelijke diensten van de centrale stad en niet op de stadsdelen.

### Het begrip 'proceskosten'

Met proceskosten bedoelen we de personele kosten (inclusief de toegerekende overheadkosten) die worden gemaakt voor de voorbereiding en ontwikkeling van ruimtelijke plannen en die samenhangen met de grondexploitaties. Tot de personele kosten wordt ook de inhuur van derden gerekend.

Proceskosten kunnen vervolgens worden opgedeeld in de kosten voor planvorming- & -realisatie (fase 1 tot en met 4 van het Plaberum), de apparaatskosten gemaakt door OGA voor toetsing en fondsbeheer en de kosten voor Voorbereiding en Toezicht op de uitvoering. Onderstaand schema geeft aan wie de proceskosten maakt en hoe die kosten worden gedekt.



Het schema toont de situatie zoals deze was tot april 2013. De planvormingsfase begon met fase 1 van het Plaberum, de Strategiefase. De kosten gemaakt in deze fase gingen geheel ten laste van de algemene middelen. De kosten voor fase 2 en 3 van het Plaberum, de Onderzoeksfase en de Programma- en ontwerpfase, komen ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds. De meeste kosten in plaberum-

fase 4, de Uitvoeringsfase, worden ten laste gebracht van de grondexploitatie.<sup>1</sup> Een deel van de kosten in fase 4 gaat ten laste van derde geldstromen, zoals het ISV budget<sup>2</sup>, marktpartijen of subsidies.

De projectbureaus waren tot mei 2013 verantwoordelijk voor de uitvoering van de activiteiten in fase 1 tot en met 4. Omdat de projectbureaus geen eigen personeel in dienst hadden ontvingen zij voor de uitvoering van de activiteiten jaarlijks een proceskostenbudget, ook wel het Integraal Projectbudget (IPB) genoemd. Dit proceskostenbudget werd door de projectbureaus geraamd en via de begroting door de gemeenteraad vastgesteld.

Sinds de opheffing van de projectbureaus mei 2013 en de invoering van kavelsturing mogen er alleen nog kosten worden gemaakt voor het bouwrijp maken van de zogenaamde groene kavels en het verkopen van de zogenaamde blauwe kavels.<sup>3</sup> Dit komt overeen met fase 4 van het Plaberum. Voor de uitvoering van deze kavels is bij het EindejaarsRAG 2012 een proceskostenbudget beschikbaar gesteld van € 65 miljoen voor de periode 2013-2016.

Uit het budget van € 65 miljoen moeten ook de kosten voor toetsing en fondsbeheer worden gedekt. Dit zijn apparaatskosten van OGA die worden gemaakt voor onder meer beleidsontwikkeling, regie, fondsbeheer, financieel beheer, planning en control en juridische zaken.

Ten slotte worden er kosten gemaakt voor de voorbereiding van en het toezicht op de uitvoering van civieltechnische werken binnen een grondexploitatie. Dit zijn de zogeheten V&T-kosten. 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 begroot en verantwoord ten laste van de grondexploitaties. Het V&T-budget wordt standaard bepaald op 16% van de totale investeringen.

Er zijn dus meerdere interpretaties mogelijk van het begrip proceskosten. Door de gemeente Amsterdam worden proceskosten gezien als de kosten gemaakt voor de

---

<sup>1</sup> Inmiddels is besloten om met ingang van 2013 deze proceskosten ook ten laste van de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds te verantwoorden en dus niet ten laste van de grondexploitaties (besluit gemeenteraad 18-19 december 2013).

<sup>2</sup> Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

<sup>3</sup> De kleuren groen en blauw horen bij *kasstroomsturing op kavelniveau*. Dat betekent dat alle grondexploitaties zijn opgedeeld in kavelexploitaties. Er mag alleen worden gewerkt aan de kavels waarvan: (1) de te verwachten opbrengsten hoger zijn dan de nog te plegen investeringen, (2) de opbrengsten zeker zijn en (3) de opbrengsten binnen een termijn van vier jaar gerealiseerd worden. Dit zijn de zogeheten 'groene' kavels. Kavels die aan één van de voorwaarden niet voldoet, worden de 'blauwe' kavels genoemd. Voor de blauwe kavels mogen alleen proceskosten gemaakt worden om te komen tot verkoop. Kavels die aan meerdere voorwaarden niet voldoen zijn 'paars'. Hiervoor mogen geen kosten worden gemaakt.

planvorming en planrealisatie plus de kosten gemaakt door OGA voor de toetsing en fondsbeheer. De V&T-kosten worden door de gemeente niet tot de proceskosten gerekend. In de discussie over het terugdringen van proceskosten gaat het dan ook alleen over de eerstgenoemde kosten en niet over de V&T-kosten. Wij sluiten ons bij de definitie van de gemeente aan. Wel zullen we terugkomen op de V&T-kosten in onze bespreking van de verschuivingsmogelijkheden tussen de kosten voor planrealisatie en de V&T-kosten.

### 1.3 Onderzoeksvragen en aanpak

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

De centrale vraag valt uiteen in drie 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?

Om na te gaan in hoeverre de beheersing van proceskosten adequaat is, hebben we gekeken naar de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en naar de wijze van ramen, bewaken en verantwoorden van de proceskosten.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we beleidsdocumenten en interne notities (zoals werkplannen, memo's, AO-procedures, verslagen) bestudeerd. Op basis van bestanden uit de financiële administratie van OGA hebben we analyses gemaakt van de proceskosten per projectbureau. Deze analyses hebben we voorgelegd aan de projectcontrollers. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van OGA en met de projectcontrollers.

### 1.4 Leeswijzer

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, haar conclusies en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 2 van dit bestuurlijke rapport zijn onze belangrijkste bevindingen opgenomen en geven we antwoord op de deelvragen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 presenteren we onze hoofdconclusie, de analyse van de belangrijkste knelpunten en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Hoofdstuk 4 bevat de integrale bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer.

## 2 Bevindingen

Alvorens antwoorden te geven op de drie onderzoeksvragen vatten we eerst kort de resultaten samen van de aanpak van de afgelopen jaren.

*Zijn er resultaten geboekt?*

Ja, de aanpak heeft succes gehad in de zin dat de werkelijke proceskosten sinds 2010 zijn gedaald van € 44,5 miljoen in 2010 naar € 35,1 miljoen in 2012. In 2011 en 2012 zijn de kosten echter niet binnen de vastgestelde budgetten gebleven. Voor 2013 is het plafond voor de proceskosten gesteld op € 27,5 miljoen. Uit de 8-maandrapportage van oktober 2013 blijkt dat naar verwachting de proceskosten 2013 wel binnen het budget zullen blijven.

De reductie van de proceskosten lijkt een logisch gevolg van het schrappen van plannen. Toch werden de proceskosten pas echt teruggedrongen toen er sprake was van gerichte bestuurlijke besluiten en specifieke efficiencymaatregelen. Voorbeelden van maatregelen zijn de invoering van frequente monitorgesprekken, aanvullende verantwoordingsrapportages en de opheffing van de projectbureaus en de aansturing van de ruimtelijke projecten te centraliseren.

### 2.1 Het beleid proceskosten te reduceren

Samenvatting: *wat zijn de belangrijkste bestuurlijke besluiten geweest om de proceskosten terug te dringen en beter te beheersen?*

De oorsprong van het beleid om proceskosten te verminderen ligt in 2005. Toen werd de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds voor het eerst negatief. In de eerste jaren (tot 2009) werden er plannen geschrapt, maar was er nog geen specifieke aandacht voor de proceskosten. Pas na rapporten van Deloitte, ACAM en de commissie Wijntjes kwam er eind 2010 een maatregelenpakket gericht op verbetering van de positie van het Vereveningsfonds met € 894 miljoen aandacht voor het terugdringen en beter beheersen van de proceskosten. Er werd gesneden in budgetten en in mei 2013 werden de projectbureaus opgeheven en de aansturing van de gebiedsontwikkeling gecentraliseerd. De maatregelen hebben ertoe geleid het de integrale projectbudgetten zijn verlaagd van € 41,8 miljoen in 2010 naar € 21,5 miljoen in 2013.

De vastgestelde budgetten voor toetsing en fondsbeheer zijn daarentegen toegenomen van € 4,7 miljoen in 2010 tot € 6,5 miljoen in 2013.<sup>4</sup> De toename van het budget hangt grotendeels samen met de kapitaalslasten van het grondexploitatiesysteem Planex. Voor de jaren 2014 tot en met 2016 is het budget verder verlaagd tot € 5 miljoen per jaar.

---

<sup>4</sup> Uit de 8-maandrapportage van oktober 2013 blijkt dat het budget voor 2013 neerwaarts is bijgesteld op een bedrag van € 6 miljoen.

*2005 – 2009: De eerste maatregelen worden genomen*

Toen in 2005 de Algemene Reserve van het Vereveningsfonds voor het eerst op negatief uitkwam, werd duidelijk dat er actie nodig was. In de periode 2005 – 2009 werden de eerste maatregelen genomen om de kosten terug te dringen en opbrengsten te optimaliseren, waaronder het schrappen van kantorenplannen en het niet meer toelaten van negatieve plannen tot het Vereveningsfonds. Het terugdringen en beter beheersen van proceskosten behoorden in deze periode nog niet specifiek tot de maatregelen.

*2010: Grote zorgen door effecten crisis, besluit € 150 miljoen te bezuinigen op proceskosten*

Begin 2010 besloot het college de door de raad vastgestelde Integrale Projectbudgetten voor de projectbureaus niet volledig toe te kennen. Het proceskostenbudget werd toegekend voor een half jaar en afhankelijk gemaakt van de noodzaak van de projectactiviteiten. Dit was een resultaat van de *Beheersmaatregel Grondexploitaties* die door het college in december 2009 was vastgesteld. In het programmakkoord 2010-2014 werd voor het eerst een concreet bezuinigingsbedrag voor de proceskosten van grondexploitaties genoemd: € 150 miljoen 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 2010 werden de toegekende budgetten voor 2010 van in totaal € 46,6 miljoen met terugwerkende kracht met 20% gekort tot € 36,2 miljoen.<sup>5</sup> Ook het totale proceskostenbudget voor 2011 werd beperkt tot € 36,2 miljoen.

*2011: achterblijvende grondopbrengsten; budgetten afhankelijk van doorgang projecten*

Eind 2011 constateerde het college dat de grondopbrengsten structureel achterbleven bij een stijgend grondproductiekapitaal. Er werd besloten Kasstroomsturing op het niveau van het Vereveningsfonds in te voeren. Ook werd een uitgavenplafond ingesteld. De hoogte van het projectbudget werd afhankelijk gemaakt van de doorgang van het project (doorgaan, voorwaardelijk doorgaan of stoppen). Door deze maatregel werd het totale proceskostenbudget voor 2012 vastgesteld op € 29,1 miljoen in plaats van € 37,6 miljoen.<sup>6</sup> Er werd tevens besloten te besparen op de proceskosten voor toetsing en fondsbeheer. In 2012 moesten de proceskosten met 10% afnemen. Vanaf 2013 moest de besparing op de proceskosten voor toetsing en fondsbeheer even groot zijn als de besparing op de Integrale Projectbudgetten. Er werd niet duidelijk gemaakt ten opzichte van welk bedrag de bezuiniging van 10% doorgevoerd moest worden.

---

<sup>5</sup> Hiervan wordt € 0,1 miljoen ten laste van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting gebracht.

<sup>6</sup> Waarvan respectievelijk € 25,7 miljoen (budget na bezuiniging) en € 33,1 miljoen (budget vóór bezuiniging) ten laste van het Vereveningsfonds.

*2012: Proceskostenmodel ingevoerd, taakstellend budget voor 2013*

Bij de behandeling van de kadernota 2013 (mei 2012) werd besloten het proceskostenbudget voor 2013 te maximeren op € 25,7 miljoen. Bij de uiteindelijke aanvraag en toekenning werd dit budget verder naar beneden bijgesteld tot € 24 miljoen.<sup>7</sup>

Begrotingsjaar 2013 was het eerste jaar waarvoor de proceskosten zijn geraamd met het nieuw ontwikkelde proceskostenmodel.

*2013: aanhoudend slechte prognoses Vereveningsfonds, ingrijpende maatregelen*

Het EindejaarsRAG 2012 signaleerde dat zowel de actuele als geprognosticeerde stand van het Vereveningsfonds verder was verslechterd. April 2013 besloot het college 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. Daarnaast is er een variabel budget beschikbaar (indicatief € 15 miljoen) voor de uitvoering van naar groen gepromoveerde blauwe kavels.

Tabel 2.1 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 2.1 - Vastgestelde Integrale Projectbudgetten en apparaatskosten OGA(in miljoenen euro's) <sup>8</sup>*

	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	4,8	5,6	6,3	6,0	5,0	5,0	5,0
<i>Totaal</i>	<i>38,8</i>	<i>41,9</i>	<i>46,6</i>	<i>36,2</i>	<i>29,1</i>	<i>27,5</i>	<i>15,0</i>	<i>12,5</i>	<i>10,0</i>

Tot 2010 is er nog sprake van een stijging van de proceskosten. De bestuurlijke besluiten hebben ertoe geleid dat de vastgestelde Integrale projectbudgetten voor de grootstedelijke projecten (exclusief Zuidas) zijn afgenomen van € 41,8 miljoen in 2010 naar € 27,5 miljoen in 2013. In 2016 moet het budget zelfs zijn afgenomen tot € 5 miljoen per jaar.

<sup>7</sup> In de raming van het proceskostenbudget met het proceskostenmodel wordt de proceskosten met dekking buiten het Vereveningsfonds (ISV, subsidies of bijdragen van derden) niet meegerekend. Het feitelijke proceskostenbudget ligt vanaf 2013 dus iets hoger.

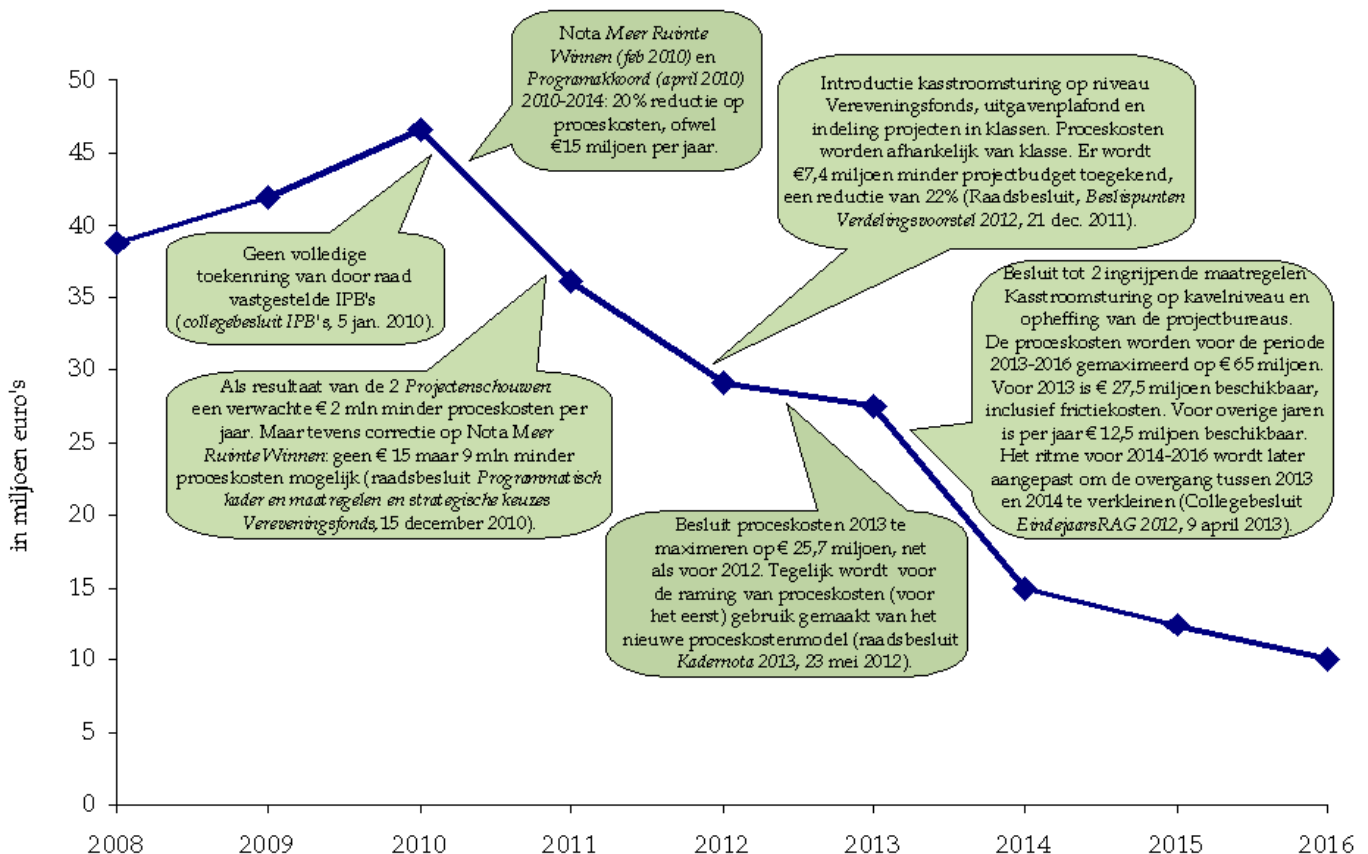
<sup>8</sup> De cijfers voor 2008 t/m 2010 zijn gebaseerd op de begrotingen 2008 t/m 2010. De cijfers voor 2011 en 2012 zijn gebaseerd op de Verdelingsvoorstellen Vereveningsfonds 2011 en 2012. Voor de jaren 2013 t/m 2016 zijn de cijfers afkomstig uit het EindejaarsRAG 2012. De cijfers voor 2013 zijn (anders dan de andere jaren) zonder de proceskosten met dekking buiten Vereveningsfonds (algemene reserve en grondexploitaties). De budgetten voor 2013 zijn exclusief de proceskosten voor de uitvoering van de van blauw naar groen gepromoveerde kavels.

De budgetten voor toetsing en fondsbeheer zijn echter ook na 2010 jaarlijks toegenomen. Ondanks de raadsopdracht uit 2011 de apparaatskosten OGA met 10% terug te dringen zijn de budgetten ook na 2011 nog verhoogd tot € 6,3 miljoen in 2012 en € 6,5 miljoen in 2013.<sup>9</sup> Dit hangt grotendeels samen met een forse investering in de aanschaf en ontwikkeling van het Planexsysteem. De budgetten zijn vanwege de kapitaallasten van dit nieuwe registratiesysteem voor de grondexploitaties en het beheer daarvan verhoogd. Verder is het budget hoger bijgesteld als gevolg van een andere wijze van toedeling van de overheadkosten binnen OGA. Vanaf 2014 is het budget voor toetsing en fondsbeheer OGA neerwaarts bijgesteld naar € 5 miljoen.

Onderstaande grafiek vat de belangrijkste besluiten om de proceskosten terug te dringen samen:

Grafiek 2.1 - Ontwikkeling proceskosten 2008 – 2016 en belangrijkste bestuurlijke besluiten

### Belangrijkste bestuurlijke besluiten in reductie proceskosten



<sup>9</sup> Voor de kosten toetsing en fondsbeheer OGA stond € 6,5 miljoen begroot. Na de EindejaarsRAG 2012 is besloten hierop in 2013 € 0,5 miljoen te bezuinigen.



## 2.2 De ontwikkeling van de proceskosten

Samenvatting: hoe hebben de proceskosten zich ontwikkeld in de periode 2010-2013?

De totale proceskosten van de projectbureaus en kosten toetsing en fondsbeheer OGA tezamen zijn in de periode 2010 tot en met 2012 gedaald van € 44,5 miljoen naar € 35,1 miljoen. Dit is een daling van ongeveer 21%. Naar verwachting dalen de totale proceskosten in 2013 verder tot € 26,3 miljoen.

De door de projectbureaus gerealiseerde proceskosten zijn echter alleen in 2010 binnen het budget gebleven. In 2011 en 2012 zijn de budgetten respectievelijk met € 3,2 en € 5,8 miljoen overschreden. We concluderen dat er wel ambtelijk opvolging is gegeven aan de bestuurlijke besluiten de proceskosten voor de projectbureaus terug te dringen, maar dat het niet is gelukt om binnen de vastgestelde budgetten te blijven.

Ook de budgetten voor toetsing en fondsbeheer OGA laten in de periode 2010 – 2012 een overschrijding zien. De overschrijdingen van de apparaatskosten OGA komen voornamelijk door het niet goed opnemen in de begroting van de kapitaallasten van Planex. Verder waren de kosten van het implementatieplan van circa € 0,7 miljoen niet in de begroting verwerkt.

*Proceskosten zijn tussen 2010 en 2013 gedaald met circa 40%*

De proceskosten bestaan uit de proceskosten van de (voormalige) projectbureaus en de apparaatskosten van OGA voor toetsing en fondsbeheer. De totale proceskosten zijn in de periode van 2010 tot en met 2012 feitelijk gedaald van € 44,5 miljoen naar € 35,1 miljoen. Uit de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds blijkt dat naar verwachting de proceskosten in 2013 verder zullen dalen tot € 26,3 miljoen. Als deze verwachting wordt gerealiseerd zullen de proceskosten in 2013 dus € 18,2 miljoen lager zijn dan in 2010; een daling van 41%.

*Budgetoverschrijdingen 2010-2012*

De kosten van de (voormalige) projectbureaus zijn in de periode 2010 tot en met 2012 gedaald van € 38,6 naar € 28,6 miljoen; een daling van circa 26%. De projectbureaus hebben zich, omdat zij geen eigen personeel hebben, de proceskosten redelijk kunnen terugdringen. Het blijkt echter dat het alleen in 2010 is gelukt om binnen de financiële kaders te blijven. In 2011 en 2012 laten de projectbureaus een flinke overschrijding zien van respectievelijk € 3,2 en € 5,8 miljoen.

Bij de kosten voor de toetsing en fondsbeheer 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. Ondanks de begrote budgetverhogingen werden de budgetten in 2010 en 2011 flink overschreden (in 2010 € 1,1 miljoen en in 2011 € 1,7 miljoen). De overschrijding kan worden verklaard doordat de kapitaallasten, die samenhangen met het nieuwe informatiesysteem Planex, te laat en onvolledig in de begrotingen zijn verwerkt. Daarnaast zijn de kosten voor het implementatieplan ten onrechte niet in de begroting opgenomen. De totale kosten bedragen volgens de administratie ruim € 0,7 miljoen.

*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 gebracht. Vanwege de kredietcrisis en de daardoor stagnerende planvoorbereidingsactiviteiten hadden we verwacht dat deze kosten in relatieve zin zouden dalen. Dat is niet het geval. In absolute zin zijn de kosten wel gedaald<sup>10</sup>, maar in relatieve zin niet. Wellicht komt dit doordat een groot deel van de kosten op basis van schattingen zijn 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. Vanaf 2013 worden alle proceskosten jaarlijks afgerekend met de Algemene Reserve. Dan wordt minder relevant welke kosten voor welke fase zijn gemaakt.

*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. Dit komt omdat de opslag in de tarieven onvoldoende is om de overheadkosten te dekken. Ten opzichte van 2012 is in 2013 de opslag voor overhead in het uurtarief aanzienlijk gedaald, te weten van 43% naar 32%. OGA geeft aan de tarieven te hebben verlaagd omdat het een marktconform tarief hanteert. OGA heeft daardoor minder dekking voor de overheadkosten. Hierdoor zullen de overheadkosten die ten laste van de algemene middelen komen toenemen, tenzij OGA er in slaagt de daadwerkelijke overheadkosten in 2013 in gelijke mate te verminderen. Ook voor IBA en DRO kunnen lagere tarieven en verminderde verhuur aan de projectbureaus betekenen dat zij worden geconfronteerd met lagere dekking voor de door hen gemaakte kosten. Of en in hoeverre deze diensten in de afgelopen jaren er in zijn geslaagd de verminderde 'verhuuropbrengsten' binnen hun exploitatie op te vangen hebben we niet onderzocht.

*Uurtarieven van PMB meer dan kostendekkend*

PMB hanteert de laagste uurtarieven van de vier diensten die geregeld personeel verhuren aan de projectbureaus (thans Team Gebiedsontwikkeling).<sup>11</sup> Toch is PMB erin geslaagd om in 2011 en 2012 winst te maken op de 'verhuur' van personeel, respectievelijk € 3,8 miljoen en € 2,9 miljoen.<sup>12</sup> PMB heeft een door de gemeente

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Hierbij hebben we de uurtarieven vergeleken van de vier diensten die zij hanteren bij de verhuur van personeel in schaal 11.

<sup>12</sup> 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.

opgelegde resultaattaakstelling (inclusief ombuigingstaakstellingen van bijna 9% in 2013). Van het resultaat wordt ruim 90% afgedragen aan de algemene middelen en het resterende deel wordt toegevoegd aan de reserves van PMB.

### 2.3 De beheersing van de proceskosten

Samenvatting: *worden de proceskosten adequaat beheerst?*

De proceskosten van de projectbureaus zijn de afgelopen jaren snel afgebouwd. Dit was mogelijk dankzij een flexibele opzet van de projectbureaus. De projectbureaus hebben namelijk geen eigen personeel, maar huren personeel in. Desondanks is het alleen in 2010 gelukt binnen de begroting te blijven. In 2011 en 2012 zijn de vastgestelde budgetten flink overschreden. De beheersmaatregelen hebben er tot en met 2012 dan ook onvoldoende geleid de proceskosten beter in control te krijgen. Dit ligt anders met de proceskosten voor 2013. Deze zijn voor 2013 opnieuw sterk teruggedrongen én zullen naar verwachting wel binnen de begroting blijven. Het lijkt erop dat de beheersmaatregelen in het kader van de EindejaarsRAG 2012 het gewenste effect sorteren. Per mei 2013 is de grootstedelijke projectenportefeuille gecentraliseerd, is het niveau van sturing verschoven van grondexploitaties naar kavels en mogen alleen proceskosten worden gemaakt de marktopportune kavels. Het initiatief én risico wordt meer bij de markt gelegd en de prijs- en afzetrisico's voor de gemeente zijn veel kleiner geworden. Deze maatregelen lijken te passen in de huidige marktontwikkelingen.

Een aantal van de open eindjes is inmiddels bij de 8-maandsrapportage opgelost. Zo is een promotie- en degradatieregeling opgesteld die duidelijkheid maakt wanneer en hoe kavels een andere status kunnen krijgen. Tevens is een nieuw implementatieplan (*Implementatieplan maatregelen Verbetering Beheer Vereveningsfonds*) opgesteld en invulling gegeven aan een nieuwe interne verantwoordingsstructuur. Door de kavelsturing lijkt de grip vanuit het bestuur op de beheersing van de proceskosten vanaf 2013 te zijn vergroot.

Het terugdringen van de proceskosten en de ingevoerde beheersmaatregelen laten onverlet dat er nog verbeterpunten zijn. Zo zijn de taakstellende proceskostenbudgetten voor de periode 2013 – 2016 onvoldoende onderbouwd. Ook bij het nieuwe ramingsmodel zijn er nog aandachtspunten. Er kan gesproken worden tussen typen proceskosten – vooral tussen de proceskosten voor de planvoorbereiding en planrealisatie en de V&T-kosten – omdat geen eenduidige definities zijn vastgesteld. Vanuit het perspectief van een goede kostenbewaking is dit niet wenselijk. Andere aandachtspunten zijn de beheersing van proceskosten onder de bestuurscommissies, het borgen van kwaliteit en kennis in een veranderende organisatie en de gevolgen van reductie proceskosten en kavelsturing voor de gebiedsontwikkeling.

### 2.3.1 Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

#### *Nieuw instrumentarium beheersing proceskosten*

De maatregelen kasstroomsturing op kavelniveau, opheffing van de projectbureaus en oprichting van het team Gebiedsontwikkeling zijn bij het EindejaarsRAG 2012 ingesteld door het college. De maatregelen zijn ter kennis gebracht aan de raad. De raad heeft ingestemd met het taakstellende proceskostenbudget van € 65 miljoen voor de periode 2013 – 2016. In de vergadering van 18 en 19 december wordt de raad gevraagd onder meer in te stemmen met het *Implementatieplan maatregelen Verbetering Beheer Vereveningsfonds*. In het implementatieplan wordt de invoering van maatregelen genomen bij het EindejaarsRAG 2012 uitgewerkt. Ook wordt een nieuwe wijze van rapporteren geïntroduceerd. Er wordt op kwartaalbasis onder meer gerapporteerd over de begrote en tot dan toe gerealiseerde proceskosten. Het niveau waarop wordt verantwoord is verschoven van grondexploitaties naar kavels. De vastgestelde kavellijst (mei 2013) is daarbij het ijkpunt.

De verantwoordelijkheid voor het beheersen van de proceskosten ligt bij team Gebiedsontwikkeling. Maandelijks wordt door het managementteam Gebiedsontwikkeling overlegd over de voortgang van de onderhandelingen en eventuele promoties en degradaties van kavels. De fondsbeheerder toetst of de promotie of degradatie ook past binnen de gestelde kaders. Vervolgens vindt er een gesprek plaats tussen Fondsbeheer, de adjunct-directeur P&R en het managementteam Gebiedsontwikkeling plaats. Bij meningsverschillen wordt geëscaleerd naar de directeur OGA en zonodig de wethouder. De wethouder Grondzaken beslist uiteindelijk over het al dan niet promoveren dan wel degraderen.<sup>13</sup>

De invoering van de kavelsturing, samen met de frequente rapportages en maandelijkse overlegstructuur vormt een nieuw instrumentarium om beter grip te houden op de besteding van de beschikbaar gestelde proceskostenbudgetten. Het zal moeten blijken of dit nieuwe instrumentarium toereikend is. De invoering van kavelsturing werpt wel nieuwe vragen op over de *bestuurlijke* omgang met de kavelgestuurde werkwijze, waaronder de jaarlijkse actualisatie van de exploitaties, de verevening tussen projecten en tussentijdse winstneming. Bij de 8-maandsrapportage van oktober 2013 heeft het college OGA de opdracht gegeven deze spelregels nader uit te werken. De nieuwe bestuurlijke spelregels worden in januari 2014 aan de raad voorgelegd.

---

<sup>13</sup> Uitzondering hierop vormen promotiebesluiten die een relatief groot gevolg hebben. Dat is aan de orde bij promoties met een proceskostenbudget van meer dan € 200.000. Deze promotiebesluiten worden aan het college voorgelegd. Bron: *8 maandsrapportage Vereveningsfonds, Deel 2*, 15 oktober 2013, p. 7-8

### *Ambtelijke organisatie heeft veel veranderingen te verwerken*

De organisatie heeft in een korte tijd te maken gehad met zeer veel veranderingen. Er zijn de afgelopen jaren grote bezuinigingen doorgevoerd.<sup>14</sup> Tevens zijn er beheersmaatregelen ingevoerd die leidden tot extra controle- en verantwoordingsverplichtingen. De reeks veranderingen is nog niet ten einde. Vanaf 2015 wordt OGA opgedeeld over meerdere RVE's. Dit brengt nieuwe onzekerheden met zich mee. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk of PMB (leverancier leden team GO) onderdeel zal uitmaken van dezelfde RVE als OGA. Het nieuwe financieel systeem, AFS, zal voor OGA in 2014 geïmplementeerd worden. Na de verkiezingen in maart 2014 treedt een nieuw bestuurlijk stelsel in werking met een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen OGA namens de centrale stad en de stadsdelen/ bestuurscommissies. Dit vraagt veel van het ambtelijk apparaat. In de monitor Regeling Risicovolle Projecten werd het risico gesignaleerd dat er teveel gefocust wordt op het halen van deadlines en te weinig op de borging van kwaliteit.<sup>15</sup> Zeker gezien er nog meer veranderingen en reorganisaties aankomen, is het van belang hier oog voor te hebben.

### *Nieuwe taak – en verantwoordelijkheidsverdeling vereisen nieuwe mandaten*

Per mei 2013 zijn de projectbureaus opgeheven en is het hele cluster van projectbureaus samengevoegd tot één projectorganisatie: het team Gebiedsontwikkeling (team GO). Sinds mei 2013 is de directeur OGA integraal verantwoordelijk geworden voor de gebiedsontwikkeling en is ambtelijk opdrachtgever van team GO. Via een ondermandaat wordt de voorzitter van team GO door de directeur OGA inhoudelijk verantwoordelijk gemaakt voor de regie en uitvoering van alle grootstedelijke projecten. De opheffing van de projectbureaus en de instelling van het team GO vereisen nieuwe mandaten. De nieuwe mandaten zijn in voorbereiding maar nog niet vastgesteld. Het team Gebiedsontwikkeling neemt echter al wel besluiten namens de directeur OGA.

### *Rol projectcontroller nog niet uitgekristalliseerd*

Tot mei 2013 had de projectcontroller zowel een verantwoordelijkheid naar de projectdirecteur als naar de adjunct-directeur Financiën en Bedrijfsvoering van OGA. Soms leverde deze dubbele en af en toe strijdige verantwoordelijkheid spanningen op. In de nieuwe organisatiestructuur is de *validerende* rol van de projectcontroller namens de adjunct-directeur F&B grotendeels dezelfde gebleven. Het blijft zijn taak de cijfers in de verantwoordingsrapportages van team GO te valideren. Hierdoor blijft

---

<sup>14</sup> De Ondernemingsraad (OR) heeft 20 september 2013 een advies uitgebracht over het Uitvoeringsplan Team Gebiedsontwikkeling. De OR constateert op basis van gesprekken die zij heeft gevoerd dat de proceskosten voor de projecten niet meer worden gedekt. De OR heeft aangegeven zich ernstige zorgen te maken over de voortgang en bemensing van deze projecten.

<sup>15</sup> Bron: *Monitor Risicovolle Projecten Vereveningsfonds*, 10 oktober 2013. Volgens de monitor zijn bestuurlijke stukken onvolledig en zijn cijfers vaak nog in beweging. Ook wordt geconstateerd dat de communicatie tussen Fondsbeheer en team Gebiedsontwikkeling verbeterd kan worden. Verder kan de bestuurlijke informatievoorziening beter kan (betere vertaling van inhoud naar bestuurlijke informatie).

hij een 'linking pin' naar de administratie van OGA. Nieuw is dat de projectcontroller tevens als de 'vooruitgeschoven post' van Fondsbeheer wordt gezien<sup>16</sup>.

De *adviserende rol* van de projectcontrollers is echter gewijzigd. Tot de opheffing van de projectbureaus was de projectcontroller tevens het *financieel strategische geweten* van de projectdirecteur. 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 is nog niet volledig op gang gekomen. En ook de taakverdeling tussen team GO, gebiedsmanagers, afdeling Fondsbeheer en projectcontrollers is nog niet volledig helder. In het uitvoeringsplan van team GO is vermeld dat de rol van de projectcontroller in de nieuwe organisatie nog wordt uitgewerkt.

#### *Beheersing van proceskosten onder bestuurscommissies nog niet duidelijk*

Stadsdelen beheersen de grondexploitaties nu allen grotendeels op eigen wijze. Dit verloopt nog niet altijd vlekkeloos, zoals bleek bij de controle van de jaarrekeningen 2012 door ACAM. Zo stelde ACAM dat voor stadsdeel Zuid de verantwoording van baten en lasten in de begroting en rekening beter kan én moet. Stadsdeel Zuidoost had ten onrechte in de balans een bedrag had opgenomen voor proceskosten die niet aan individuele plannen toe te rekenen zijn (net als voorgaande jaren). Stadsdeel West werd gewezen op een risico van bijna € 1 miljoen door het wegvallen van het ISV als dekking voor proceskosten. Ten slotte vroeg ACAM voor meerdere stadsdelen blijvende aandacht voor en monitoring van ontwikkeling en verwachting van de resultaten van de grondexploitaties.

Deze tekortkomingen zijn van belang omdat na de verkiezingen in maart 2014 een nieuw bestuurlijk stelsel in werking treedt en de bestuurscommissie een grote verantwoordelijkheid krijgt in de aansturing van projecten. Projecten tussen de € 5 en indicatief € 25 miljoen blijven wel onderdeel van het centraal stedelijke Vereveningsfonds maar worden - als de projecten niet te complex zijn - uitgevoerd door de bestuurscommissies. Dit betekent echter dat de risico's uiteindelijk voor de centrale stad zijn. De bestuurcommissies zijn gehouden aan de voorwaarden die de fondsbeheerder stelt; deze heeft de rol van 'penningmeester'.<sup>17</sup> Wat het zogeheten penningmeesterschap precies gaat inhouden is echter nog niet bekend. Onduidelijk is of en welke voorwaarden er zullen gelden voor de beheersing van proceskosten. Ook is nog onbekend of er tussentijds toezicht zal worden houden op de wijze waarop de bestuurscommissies de proceskosten beheersen.

---

<sup>16</sup> *Uitvoeringsplan Team gebiedsontwikkeling*, 1 oktober 2013. In de ambtelijke reactie geeft OGA aan dat door de overgang naar de afdeling Fondsbeheer de functie van de projectcontroller niet wezenlijk wijzigen.

<sup>17</sup> Gemeente Amsterdam, *Verordening op de bestuurscommissies 2013*. Datum inwerkingtreding: 19 maart 2014

### *Afbouwen projectbureaus*

Bij de EindejaarsRAG 2012 van april 2013 is besloten de proceskosten voor 2013 te maximeren op € 27,5 miljoen. Hiervan is € 6 miljoen beschikbaar voor de toetsing en fondsbeheer van OGA en € 21,5 miljoen voor de projecten van de gebieds-ontwikkeling. Dit betekende dat de projectbureaus samen op het vastgestelde budget van € 24,2 miljoen zo'n € 2,7 miljoen moesten besparen in het lopende jaar. Het was voor de projectbureaus alleen mogelijk te besparen in de 2<sup>e</sup> 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 niet toereikend waardoor er moest worden gezocht naar andere besparingsmogelijkheden. Uit de afbouwplannen blijkt dat meerdere projectbureaus daarom onder andere besloten een deel van de proceskosten, die voorheen ten laste kwamen van het integrale projectbudget, als V&T-kosten te verantwoorden. We merken op dat het hier gaat om een verschuiving van proceskosten naar uitvoeringskosten en het dus geen besparing betekent op de totale kosten. Ook worden budgetten verlaagd door kosten over te hevelen naar stadsdelen.<sup>18</sup> Al met al lijkt het erop dat de (voormalige) projectbureaus het gaat lukken het beoogde bezuinigingsbedrag voor 2013 te realiseren. Bij de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds bleek dat het bijgestelde bedrag voor de projectbureaus zelfs lager uitviel dan het taakstellende bedrag dat bij het EindejaarsRAG 2012 was vastgesteld (€ 20,3 miljoen in plaats van € 21,5 miljoen).

### *De budgetten voor de kavels zijn onvoldoende onderbouwd*

Bij de besluitvorming rond het EindejaarsRAG 2012 is besloten het budget voor de grootstedelijke groene en blauwe kavels te maximeren op € 65 miljoen voor 4 jaar. Dit bedrag is beschikbaar voor alle grootstedelijke projecten uitgezonderd de Zuidas, Houthavens en Vernieuwing Bijlmermeer.<sup>19</sup> De vastgestelde budgetten zijn echter nauwelijks onderbouwd. Dit is ook moeilijk omdat het proceskostenmodel ('Faktonmodel') is ontwikkeld voor de raming van de proceskosten op grondexploitatie-niveau, niet op kavelniveau. Ook is het model nog niet geschikt om de proceskosten te ramen voor de blauwe kavels om te komen tot uitgifte.

Verder is nog onduidelijk hoeveel budget wordt overgeheveld wanneer bepaalde projecten (van o.a. projectbureau Zuidoostlob en Westpoort) worden overgedragen aan de bestuurscommissies en of deze budgetten toereikend zijn.

---

<sup>18</sup> Dit betreft onder meer het project Zuidoostlob naar Stadsdeel Zuidoost en Westpoort naar stadsdelen West en Nieuw West.

<sup>19</sup> Voor de Zuidas worden de proceskosten apart begroot. Bij de 8-maandsrapportage is voorgesteld om de proceskosten van de Zuidas te verlagen van € 10,5 miljoen naar € 8,7 miljoen in 2014. In 2013 is voor de Zuidas nog € 9,1 miljoen begroot. De proceskosten van de Houthavens en Vernieuwing Bijlmermeer worden via de 3% regeling uit de grondexploitaties betaald.

#### *Omvang promotiebudget onzeker*

Voor de promotie van blauwe kavels tot groene kavels is een variabel budget beschikbaar. In principe wordt uitgegaan van een promotiebudget van € 15 miljoen. Voor 2014 wordt rekening gehouden met een promotiebudget van € 3 miljoen.<sup>20</sup> Om te borgen dat de promotie van blauwe naar groene kavels binnen de spelregels van kasstroomsturing blijft, is de notitie *Promotie/degradatie regeling kasstroomsturing op kavelniveau* opgesteld. In de regeling wordt het proces van promoveren en besluitvorming en de wijze van beoordeling en toetsing geregeld.<sup>21</sup> Indien meer of minder van de blauwe kavels worden afgezet, leidt dit tot meer of minder proceskosten. Onvermijdelijk is dat de uiteindelijke omvang van dit variabele budget onzeker blijft.

#### *Taakstellend budget en budget geraamd door proceskostenmodel kunnen verschillen*

Sinds de oprichting van de eerste projecten (in 1993/1994) wordt er gewerkt met projectbudgetten. Het heeft tot 2012 geduurd voordat de projectbudgetten voor de eerste keer op uniforme wijze zijn geraamd. Nog voordat het eerste jaar halverwege was, is een streep gezet door het met het proceskostenmodel geraamde budget en vervangen door een taakstellend budget. In ieder geval voor de periode 2014 - 2016 gelden er twee regimes: enerzijds het taakstellende 'topdown' projectbudget, anderzijds de raming met 'bottom-up' proceskostenmodel. Het taakstellende budget is leidend. Doordat het proceskostenmodel nog niet alle proceskosten goed kan ramen, is het ook niet goed mogelijk om te beoordelen of het taakstellende budget toereikend is. Aangezien de gerealiseerde proceskosten de budgetten in 2011 en 2012 nog flink hebben overschreden is een goede werking van het proceskostenmodel extra relevant.

#### *Het proceskostenmodel functioneert (nog) niet optimaal*

Het proceskostenmodel zelf heeft nog een aantal aandachtspunten. In de eerste plaats zijn de uitkomsten van het model vrij eenvoudig te beïnvloeden dankzij de mogelijkheid de 'complexiteitsfactor' zelf in te schatten en te wijzigen. Het is begrijpelijk dat een complex project relatief meer budget vereist dan een eenvoudig project. Het risico bestaat dat door de complexiteitsfactor het model omgekeerd wordt ingevuld (eerst benodigde capaciteit inschatten, dan bedenken wel complexiteitsfactor daar bij hoort) zodat het model altijd de gewenste uitkomst geeft. Dit is uiteraard niet de bedoeling, maar gebeurt wel in de praktijk. Bij de eerste raming met het model is niet iedere aanpassing van de complexiteitsfactor onderbouwd terwijl de in het systeem opgenomen normen ook nog niet goed zijn uitgehard. Daarnaast blijken in het proceskostenmodel, net als in zijn voorganger het 'plankostenmodel', de 'niet-grondgebonden kosten' (zoals projectmanagement, control en ondersteuning) moeilijk te ramen. Ten slotte is het model ontwikkeld voor sturing op grondexploitaties en niet voor sturing op kavelexploitaties. In de ambtelijke reactie heeft OGA aangegeven dat het ombouwen van het proceskostenmodel naar gebruik voor kavelsturing eind 2013 gereed zal zijn.

---

<sup>20</sup> Gemeente Amsterdam, *Begroting 2014*, p. 257-258

<sup>21</sup> *Promotie/degradatie regeling kasstroomsturing op kavelniveau*, 15 oktober 2013. De promotie/degradatieregeling is vastgesteld door het college en wordt ter kennisgeving aan de gemeenteraad aangeboden in de vergadering van 18 december 2013.



### 2.3.2 Tussentijds bewaken

#### *Procedure bewaking 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 als het managementteam vooraf de overschrijding goedkeurt, de fondsbeheerder een 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.

#### *De tijdsregistratie is nog niet op orde*

Sinds de invoering van kavelsturing is het tijdschrijven niet gewijzigd: er wordt tijdgeschreven op het niveau van projecten en nog niet op kavelniveau. Er is binnen OGA dus nog geen inzicht in de werkelijk gemaakte kosten per kavel. Fondsbeheer heeft inmiddels de tijdschrijfalternatieven verkend en november 2013 besloten geen tijd te schrijven op kavelniveau. Dit zou zowel te complex en belastend zijn voor degene die tijd schrijft als het tijdschrijfsysteem zelf. Er is gekozen om tijd te schrijven op grondexploitatie niveau met een onderscheid naar de verschillende kavelgroepen (groene kavels, blauwe kavels en onvermijdelijke uitgaven). Volgens OGA voorziet dit in het noodzakelijke niveau van inzicht in de urenbesteding.<sup>22</sup>

#### *Boeking ten laste van Algemene Reserve of grondexploitaties niet goed controleerbaar*

Het onderscheid tussen de gerealiseerde kosten die ten laste van de Algemene Reserve (gemaakt in planvormingsfasen 2 en 3 van het Plaberum) en afzonderlijke grondexploitaties (planrealisatiefase, ofwel fase 4 van het Plaberum) mogen worden gebracht, wordt niet als zodanig geregistreerd. Hierdoor moet de projectcontroller deze kosten inschatten op basis van werkplannen, offertes en de voortgang van activiteiten. Aan het eind van het jaar worden de proceskosten op basis van deze inschatting verrekend met de grondexploitatie (kavelexploitatie) of de algemene reserve van het Vereveningsfonds. De afdeling Fondsbeheer controleert deze boeking slechts marginaal, mede als gevolg van tijdgebrek en een zeer beperkte onderbouwing. Vanaf 2013 worden alle proceskosten jaarlijks afgerekend met de Algemene Reserve. Hierdoor wordt minder relevant welke kosten voor welke fase zijn gemaakt.

---

<sup>22</sup> Ambtelijke reactie op concept Nota van Bevindingen proceskosten grondexploitaties, 28 november 2013

### *Verschuivingsmogelijkheden tussen typen proceskosten*

Zoals uiteengezet in § 2.1 zijn er verschillende typen proceskosten met verschillende dekkingsbronnen. Tussen de verschillende typen proceskosten bestaan grijze gebieden. Deze grijze gebieden gaan over activiteiten die zowel onder het ene als het andere type proceskosten verantwoord zouden kunnen worden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid te schuiven met de proceskosten, waardoor de kostenbewaking wordt bemoeilijkt. Het gaat met name om de volgende verschuivingsmogelijkheden:

1. Tussen het projectbudget voor fase 2 en 3 van het Plaberum (met dekking Algemene Reserve) en projectbudget voor fase 4 (met dekking grondexploitaties). De verschuiving kan ontstaan doordat in de administratie van de gerealiseerde kosten geen onderscheid wordt gemaakt naar fase.
2. Tussen het projectbudget en V&T-budget. OGA hanteert een ruimere definitie voor V&T-kosten dan de grondexploitatiewet. Volgens de grondexploitatiewet vallen kosten die te maken hebben met ontwerp en onderzoek niet onder V&T. Daarnaast verrichten uitvoerende projectleiders en planbegeleiders soms werkzaamheden die zowel als V&T als proceskosten kunnen worden aangemerkt.

Verschuivingsmogelijkheid 1 is niet meer zo relevant omdat vanaf 2013 alle proceskosten jaarlijks met de Algemene Reserve worden afgerekend. Verschuivingsmogelijkheid 2 is echter wel van belang omdat hiervoor het zicht op de werkelijke verlaging van de proceskosten kan worden vertroebeld.

### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid van historische gegevens*

Om de ontwikkeling van de proceskosten goed te kunnen analyseren en eventueel bij te sturen is het van belang dat de gegevens over de begrote en de gerealiseerde kosten eenvoudig toegankelijk zijn voor onderzoek. Reorganisaties, personele veranderingen, nieuwe werkwijzen of nieuwe software zijn voorbeelden van veranderingen binnen de organisatie die het risico van collectief geheugenverlies in zich hebben. Wij zijn in ons onderzoek voorbeelden tegengekomen hoe dit risico zich manifesteerde:

- Aanvankelijk wilden we de onderzoeksperiode laten lopen van 2009 tot en met 2013 om meer context te kunnen geven voor de ontwikkeling van de proceskosten. Doordat OGA in 2010 de financiële administraties heeft samengevoegd en is overgestapt op een ander systeem voor de grondexploitaties (van GEPS naar PLANEX) was het niet goed mogelijk om gegevens uit het vorige financieel systeem op dezelfde wijze te sorteren als de gegevens in het nieuwe systeem. We hebben onze onderzoeksperiode daarom moeten beperken van 2010 tot en met 2013.
- Tot 2012 konden proceskosten geboekt worden op 'functionele grondexploitaties'. Eind 2012 zijn alle functionele grondexploitaties overgeboekt naar de reguliere grondexploitaties. Dit leverde voor de toekomstige kosten weinig problemen op. Het overboeken van de historische kosten bleek echter zeer ingewikkeld doordat een deel van de historische kosten betrekking had op reeds afgesloten grondexploitaties. Een ander probleem was dat slechts mogelijk was om historische proceskosten te herleiden tot ongeveer 3 jaar terug. Het resultaat was dat de proceskosten met grove schattingen aan de grondexploitaties moesten worden toegerekend.

- Het heeft zo'n 19 jaar geduurd voordat er een uniform ramingsstelsel is geïntroduceerd. Tot die tijd raamden projectbureaus de proceskosten allen op eigen wijze. Hierdoor was het al die tijd moeilijk de proceskosten te vergelijken en te beoordelen.
- Bepaalde kennis blijkt bij OGA sterk besloten te liggen bij specifieke personen. Bij het (tijdelijk) wegvallen van deze personen is de beschikbaarheid van deze informatie niet geborgd.
- Er blijken weinig personen bij OGA te zijn die zicht hebben op het hele proces van grondontwikkeling. Een positief punt is dat vrijwel alle hoofdactiviteiten in het proces van grondontwikkeling zijn vastgelegd in AO-procedures. Deze AO-procedures moeten nog wel geactualiseerd worden na de invoering van kavelsturing. Ook de Handleiding Grondexploitatie en het Plaberum zijn inmiddels verouderd.
- Het was erg ingewikkeld om de 'apparaatskosten OGA' in beeld te krijgen. Er worden meerdere begrippen gehanteerd: 'toetsing en fondsbeheer', 'toetsing en monitoring', 'toets- en vermogensbeheer' of gewoon 'fondsbeheer'. Daarnaast zijn in de jaarrekeningen een aantal andere kosten tot de apparaatskosten gerekend: de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Wijntjes, de 'stofkamoperatie' en 'instrumentontwikkeling'. En sinds 2011 wordt vastgoedadviesing deels ten laste gebracht van het Vereveningsfonds en tot de apparaatskosten gerekend.

Het borgen van kennis tijdens de gaande en op handen zijnde veranderingen is van groot belang. Denk hierbij aan de nieuwe wijze van waarderen van grond, de gebiedsspecifieke kennis bij de voormalig projectorganisaties, de overgang naar het AFS en het overhevelen van ruimtelijke plannen naar bestuurscommissies.



## 3 Analyse en aanbevelingen

### 3.1 Hoofdconclusie

Het onderzoek proceskosten grondexploitaties richtte zich op de vraag:

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

Al vanaf 2005 wordt er bezuinigd op het maken van ruimtelijke plannen. Het lijkt logisch dat minder plannen minder proceskosten betekent. Echte besparingen op de proceskosten worden echter pas bereikt als het bestuur vanaf 2010 duidelijke kaders formuleert in de vorm van bezuinigingstaakstellingen en ook maatregelen neemt om de proceskosten beter te beheersen. Zo zijn er aanvullende rapportages verplicht gesteld, zijn er frequente monitorgesprekken gevoerd en is er een proceskostenmodel ontwikkeld. Mede om de proceskosten verder te verminderen is in het voorjaar van 2013 besloten tot een drastische reorganisatie van ruimtelijke projecten door de projectorganisaties op te heffen en de aansturing van de projecten te centraliseren.

De aanpak heeft er toe geleid dat de totale proceskosten voor grondexploitaties zijn gedaald van ruim € 44,5 miljoen in 2010 naar € 35,1 miljoen in 2012. Naar verwachting dalen de proceskosten in 2013 verder tot € 26,3 miljoen. In 2016 moeten de proceskosten zelfs minder dan € 10 miljoen zijn.

Drie belangrijke kanttekeningen zijn:

- Het is alleen in 2010 gelukt om binnen de financiële kaders te blijven. In 2011 en 2012 laten de projectbureaus flinke budgetoverschrijdingen zien van respectievelijk € 3,2 en € 5,8 miljoen. Naar verwachting lukt het in 2013 wel om, ondanks een flinke bezuinigingstaakstelling, binnen de begroting te blijven.
- De kosten voor toetsing en fondsbeheer OGA zijn de afgelopen jaren gestegen. Dat heeft te maken met de dure grondexploitatiesoftware (Planex) en het Implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds.
- In de afbouwplannen van de projectbureaus wordt een deel van de bezuiniging gerealiseerd door proceskosten voortaan te verantwoorden als V&T-kosten. Dat is geen bezuiniging maar een boekhoudkundige verschuiving van kosten.

## 3.2 Analyse en aanbevelingen

Het college is er in geslaagd om de proceskosten terug te dringen. Met ingang van 2013 zullen naar verwachting de proceskosten ook binnen het vastgestelde budget worden gerealiseerd. Toch zijn er zeker nog aandachtspunten.

### 3.2.1 Aandacht voor ramen en bewaken van proceskosten blijft nodig

Kasstroomsturing op kavelniveau is in de loop van 2013 in een paar stappen geïmplementeerd. Deze maatregel is dusdanig ingrijpend, én is ingevoerd zonder een lang aanlooptraject, dat niet verwacht kan worden dat het hele systeem onmiddellijk vlekkeloos verloopt. Een paar aandachtspunten die we in ons onderzoeksrapport noemen worden volgens de reactie in het ambtelijk wederhoor binnenkort opgelost. Zo is de tijdschrijfsystematiek in 2013 nog niet aangepast aan de kavelsturing. Fondsbeheer heeft laten weten dat vanaf 1 januari 2014 tijd zal worden geschreven op grondexploitatie niveau met een onderscheid naar de verschillende kavelgroepen (groene kavels, blauwe kavels en onvermijdelijke uitgaven). Hiermee zal volgens Fondsbeheer voldoende inzicht worden bereikt in de urenbesteding. Het proceskostenmodel is ontwikkeld voor sturing op grondexploitaties en niet voor sturing op kavelexploitaties. OGA heeft in de ambtelijke reactie aangegeven dat het ombouwen van het proceskostenmodel naar gebruik voor kavelniveau eind 2013 gereed zal zijn. Desondanks blijven er aandachtspunten voor het ramen van de proceskosten, die waarschijnlijk ook met de huidige aanpassing van het proceskostenmodel niet direct zijn opgelost.

#### *Aandachtspunten binnen het ramingsmodel voor proceskosten*

Op ten minste twee punten functioneert het ramingsmodel voor proceskosten nog niet feilloos:

- Een belangrijk punt is dat de uitkomsten van het model vrij eenvoudig te beïnvloeden zijn door de mogelijkheid de 'complexiteitsfactor' zelf in te schatten en te wijzigen. Het risico bestaat dat door de complexiteitsfactor het model omgekeerd wordt ingevuld, waarbij eerst de benodigde capaciteit wordt ingeschat om vervolgens te bedenken welke complexiteitsfactor daarbij hoort. Hierdoor geeft het model altijd de gewenste uitkomst. Gezien dit risico én de constatering van OGA dat het enige jaren zal duren voordat de normering en de complexiteitsfactor zijn uitgehard,<sup>23</sup> is het van belang dat iedere aanpassing van de complexiteitsfactor adequaat onderbouwd wordt.
- Daarnaast blijken met het proceskostenmodel de 'niet-grondgebonden kosten' (zoals projectmanagement, control en ondersteuning) moeilijk te ramen.

---

<sup>23</sup> Voortgangsrapportage Vereveningsfonds/Fondsbeheer, 23 augustus 2012

### *De budgetten voor de kavels zijn onvoldoende onderbouwd*

Het is de bedoeling dat ook onder kavelsturing proceskosten geraamd worden met het proceskostenmodel. Tegelijk is bij het EindejaarsRAG 2012 besloten het budget voor de grootstedelijke groene en blauwe kavels te maximaleren op € 65 miljoen voor 4 jaar. In ieder geval voor de periode 2014 - 2016 gelden er twee regimes: enerzijds het taakstellende 'topdown' proceskostenbudget zoals door de raad is vastgesteld, anderzijds de raming met het 'bottom-up' proceskostenmodel. Het taakstellende budget is hierin bepalend. De taakstellende budgetten zijn echter nauwelijks onderbouwd. Deze onderbouwing is lastig te maken omdat het proceskostenmodel nog niet is uitgehard en is ontwikkeld voor de raming van de proceskosten op grondexploitatie-niveau, niet op kavelniveau. Hierdoor is het moeilijk te zeggen hoe realistisch de inschatting is dat de proceskosten over de periode 2013 tot 2016 op maximaal € 65 miljoen uitkomen.<sup>24</sup> Gezien de budgetten in 2011 en 2012 nog respectievelijk met € 3,2 en € 5,8 miljoen zijn overschreden, is een goede en betrouwbare werking van het proceskostenmodel nog relevanter. In principe zou het met het aangepaste proceskostenmodel wel mogelijk moeten zijn hier een uitspraak over te doen.

#### *Aanbeveling 1*

Besteed in het kader van de periodieke rapportages<sup>25</sup> aandacht aan de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel. Hierin zijn onder meer de volgende aspecten van belang:

- de mate waarin het proceskostenmodel wordt benut. Op dit moment is het bijvoorbeeld nog niet goed mogelijk om met dit model de benodigde proceskosten voor 'niet-grondgebonden activiteiten' en de blauwe kavels te ramen;
- de kwaliteit van de normen die in het systeem zijn opgenomen. De normen moeten geregeld op basis van ervaringen, benchmarking en eventueel nader onderzoek worden herijkt;
- de onderbouwingen van complexiteitsfactor. De complexiteitsfactor van een project bepaalt in sterke mate het beschikbare budget. Tot op heden wordt deze niet of slechts beperkt onderbouwd;
- het gebruik van het tijdschrijfsysteem in relatie tot het proceskostenmodel. Door het tijdregistratiesysteem logisch aan te laten sluiten op de budgetten geraamd met het proceskostenmodel, ontstaat een basis om de kosten te bewaken.

### *Verschuivingsmogelijkheden tussen typen proceskosten*

Zoals uiteengezet in § 2.1 zijn er verschillende typen proceskosten met verschillende dekkingsbronnen. Tussen de verschillende typen proceskosten bestaan grijze gebieden. Deze grijze gebieden gaan over activiteiten die zowel onder het ene als het andere type proceskosten verantwoord kunnen worden. Hierdoor ontstaat de

---

<sup>24</sup> Voor de realisatie van de groene en verkoop van de blauwe kavels. Wanneer blauwe kavels verkocht worden en dus groen worden, wordt extra budget beschikbaar gesteld voor de realisatie van deze 'nieuwe' groene kavels.

<sup>25</sup> OGA rapporteert per kwartaal in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten over het implementatieplan Verbetering Beheer Vereveningsfonds.

mogelijkheid te schuiven met de proceskosten. Vooral de verschuivingsmogelijkheid tussen het projectbudget en budget voor voorbereiding en toezicht (V&T) is relevant. De ruimte voor verschuiving is aanwezig doordat bepaalde werkzaamheden, bijvoorbeeld verricht door uitvoerend projectleiders en planbegeleiders, zowel als V&T- als proceskosten kunnen worden aangemerkt. Volgens de grondexploitatiewet<sup>26</sup> vallen kosten die te maken hebben met ontwerp en onderzoek niet onder V&T.<sup>27</sup> Volgens de definitie van OGA mogen kosten voor ontwerpen en onderzoeken die opgesteld worden voor de realisatie wél tot de V&T-kosten gerekend worden.

*Aanbeveling 2*

Zorg voor duidelijke definities van proceskosten en V&T-kosten en zie er op toe dat de kosten in overeenstemming met deze definities worden geraamd en verantwoord.

Ter toelichting: Duidelijke definities zijn een voorwaarde om budgetten voor proceskosten goed te kunnen bewaken. Het verschuiven met kosten vertroebelt het zicht op de realisatie van de besparingstaakstellingen. Bij het vaststellen van definities verdient het de aanbeveling om aan te sluiten bij in het land gangbare definities. Als Amsterdam hiervan afwijkt, zou dit goed beargumenteerd moeten zijn.

### **3.2.2 Borgen van kwaliteit en kennis in een veranderende organisatie**

De financiële crisis heeft een groot effect gehad op het ruimtelijk ontwikkelmodel in Amsterdam. Door de crisis bleek het model van grote projecten met omvangrijke voorinvesteringen, terugverdientijden van wel 20 jaar en aanzienlijke risico's niet langer houdbaar. De afgelopen jaren heeft dit geleid tot grote bezuinigingen, ingrijpende aanpassingen in de wijze van sturing op grondexploitaties en extra beheersmaatregelen. De reeks veranderingen is nog niet ten einde. OGA wordt in 2015 opgedeeld over meerdere resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's) en het nieuwe financiële systeem AFS zal voor OGA in 2014 geïmplementeerd worden. Na de verkiezingen in maart 2014 gaat een nieuw bestuurlijk stelsel in werking met een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen OGA (namens de centrale stad) en de stadsdelen/bestuurcommissies.

Het borgen van kennis en control tijdens de gaande en op handen zijnde veranderingen is van groot belang. Denk hierbij aan de nieuwe wijze van waarden van grond, de gebiedsspecifieke kennis bij de voormalig projectorganisaties, de overgang naar het nieuwe financiële systeem AFS en het overhevelen van ruimtelijke plannen naar bestuurcommissies.

---

<sup>26</sup> Grondexploitatiewet is opgenomen in de Wet Ruimtelijke Ordening.

<sup>27</sup> Werkgroep Grexbeheer, Notitie *Wat is V&T (in de grex)*, 21 mei 2013



### *Aanbeveling 3*

Zorg ervoor dat kennis (over proceskosten in het bijzonder) en control ook in de veranderende organisatie wordt geborgd. Dit betekent onder meer dat:

- AO-procedures voor de hoofdactiviteiten in de nieuwe werkwijze van kavelsturing en de gecentraliseerde projectorganisatie opgesteld of geactualiseerd worden;
- bij softwaremigratie de informatie uit het oude systeem toegankelijk blijft voor analyses (met de overgang naar het AFS als aandachtspunt);
- de definities van de verschillende soorten proceskosten uniform zijn;
- de relatie tussen gemaakte proceskosten en activiteiten inzichtelijk wordt.

### **3.2.3 Beheersing van proceskosten onder bestuurscommissies**

Stadsdelen beheersen de grondexploitaties nu grotendeels op eigen wijze. Bij de controle op de jaarrekeningen door ACAM bleek dat dit ook in 2012 nog niet altijd vlekkeloos verliep. De wijze van beheersing van proceskosten door de stadsdelen is van belang voor de centrale stad omdat na de verkiezingen in maart 2014 een nieuw bestuurlijk stelsel in werking treedt. De bestuurscommissies kunnen een grotere verantwoordelijkheid krijgen in de aansturing van projecten tot circa € 25 miljoen.<sup>28</sup>

Hoewel de bestuurscommissies verantwoordelijk kunnen zijn voor projecten tussen de € 5 en circa € 25 miljoen, vallen deze projecten onder het Vereveningsfonds. Dat betekent dat de risico's van deze projecten uiteindelijk bij de centrale stad liggen. Bestuurscommissies zijn gehouden aan de voorwaarden die de fondsbeheerder stelt aan de verplichtingen die aangegaan worden in het Vereveningsfonds. De fondsbeheerder heeft hierin de rol van 'penningmeester'. Wat het zogeheten penningmeesterschap precies gaat inhouden is echter nog niet duidelijk. Onduidelijk is of en welke voorwaarden er zullen gelden voor de beheersing van proceskosten. Ook is nog onbekend of er tussentijds toezicht zal worden gehouden op de wijze waarop de bestuurscommissies de proceskosten beheersen. Wel worden de bestuurscommissies verplicht stedelijke capaciteit/expertise in te huren voor onderhandelingen en contractering.

---

<sup>28</sup> De financiële omvang van de grondexploitatie en complexiteit bepalen of een project door de bestuurscommissie of stedelijk wordt aangestuurd. (a) Projecten met een investeringsvolume *onder de € 5 miljoen* zijn volledig voor rekening en risico van de bestuurscommissies. Deze projecten zijn niet in het centraal stedelijke Vereveningsfonds opgenomen. (b) Bestuurscommissies worden verantwoordelijk voor de regie en uitvoering relatief eenvoudige projecten met een investeringsvolume *tussen de € 5 en indicatief € 25 miljoen*. Deze projecten zijn wel in het centraal stedelijke Vereveningsfonds opgenomen. (c) Voor de regie en uitvoering van alle grootstedelijke projecten (*complexe projecten en projecten boven de indicatief € 25 miljoen*) blijft team GO verantwoordelijk. Deze projecten vallen onder het Vereveningsfonds.

#### *Aanbeveling 4*

Zorg voor goede afspraken tussen de centrale stad en de bestuurscommissies over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van grondexploitaties, waaronder de beheersing van proceskosten.

Ter toelichting: De fondsbeheerder krijgt als 'penningmeester' van de stadsdeelprojecten tussen de € 5 en € 25 miljoen een belangrijke rol. Wat het penningmeesterschap precies gaat inhouden is echter nog niet duidelijk.

### **3.2.4 Rekening houden met gevolgen van reductie proceskosten en kavelsturing voor gebiedsontwikkeling**

De getroffen beheersmaatregelen van de afgelopen jaren hebben geleid tot een aanzienlijk kleinere portefeuille van projecten en een flinke vermindering van prijs- en afzetrisico's. Het budget voor proceskosten voor gebiedsontwikkeling is de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald. In 2016 moet het budget uitkomen op € 10 miljoen. Hiermee daalt het budget met 78% ten opzichte van het budget in 2010.<sup>29</sup> De reductie van proceskosten en centralisering en verkleining van de projectbureaus lijkt te passen in de huidige marktontwikkelingen. De rol van de gemeente verandert van proactief naar faciliterend. Het ruimtelijk ontwikkelingsmodel verschuift van integrale gebiedsontwikkeling naar 'organische' stedelijke ontwikkeling.<sup>30</sup>

De combinatie van de invoering van kavelsturing en reductie van proceskosten betekent dat de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitaties zijn opgeknipt in kavelexploitaties en alleen verder wordt gewerkt aan de kavels die binnen 4 jaar een positieve kasstroom hebben. De vraag vanuit de markt is leidend.

Dit heeft een aantal voordelen. Een organische en marktgeoriënteerde benadering biedt de kans tot een stedelijke ontwikkeling te komen die beter aansluit bij de vraag vanuit de markt. Ook biedt het meer ruimte voor kleinschalige particuliere initiatieven. Daarbij loopt de gemeente aanzienlijk minder financiële risico's.

Tegenover deze voordelen staan een paar (potentiële) nadelen.

Ten eerste is het veel minder eenvoudig om te sturen op het eindresultaat. Het wordt veel minder vanzelfsprekend dat het programma wat is opgenomen in de grondexploitaties wordt gerealiseerd.<sup>31</sup> Ook het realiseren van bijvoorbeeld duurzaamheidsambities wordt moeilijker. Omdat alleen marktopportune kavels ontwikkeld worden bestaat het risico dat plangebieden onvoltooid blijven en publieke voorzieningen niet ontwikkeld worden. Dit geldt zeker voor de opgeknipte grond-

---

<sup>29</sup> Het vastgestelde Integraal Projectbudget was toen € 46,5 miljoen.

<sup>30</sup> *Investeren in stedelijke ontwikkeling Afwegingskader tot 2020. Strategisch plan fase 2*, concept december 2012, op 30 januari 2013 besproken in de commissie BWK.

<sup>31</sup> *Bestuurlijke spelregels Vereveningsfonds bij kavelsturing*, concept 20 november 2013.

exploitaties. Deze zijn oorspronkelijk opgesteld en vastgesteld als samenhangend pakket. Nu worden alleen de meest marktopportune kavels ontwikkeld. Deze kavels liggen ook nog eens verspreid over de stad.

Ten tweede leidt de enorme inperking van de proceskostenbudgetten ertoe dat de gemeente minder mogelijkheden heeft inhoudelijke regie te voeren. Sinds de invoering van kasstroomsturing en de sterke inperking van de proceskostenbudgetten zijn de mogelijkheden tot inhoudelijke regie kleiner geworden. Er is alleen proceskostenbudget beschikbaar voor de uitvoering van de groene kavels en de verkoop van de blauwe kavels. De reductie van het proceskostenbudget tot het puur noodzakelijke, heeft er de afgelopen jaren toe geleid dat de ruimte voor het onder meer faciliteren van tijdelijke initiatieven is verkleind.

Ten derde leidt kasstroomsturing op kavelniveau ertoe dat onrendabele plannen (voorlopig) niet gerealiseerd kunnen worden. Door kasstroomsturing op kavelniveau wordt er niet meer 'verevend' tussen kavels. Doordat de vraag vanuit de markt bepalend is, worden alleen die kavels gerealiseerd waar de markt brood in ziet. Dit betekent dat de door de raad vastgestelde doelen voor gebiedsontwikkeling niet volledig gerealiseerd zullen worden.

Kortom, de sterke reductie van proceskosten en de invoering van kasstroomsturing op kavelniveau leiden er toe dat de gemeente minder regie heeft in de ruimtelijke ontwikkeling. Het is van belang na te denken over hoe de rol van de gemeente in de stedelijke ontwikkeling verandert, welke regiemogelijkheden de gemeente verliest, welke het wel heeft en in hoeverre de maatschappelijke doelen van de stad gerealiseerd kunnen worden in de nieuwe werkwijze. Deze bezinning is zeker relevant nu wordt overwogen kasstroomsturing op kavelniveau ook toe te passen bij de stadsdelen.<sup>32</sup> Het risico is dat de markt steeds meer de gebiedsontwikkeling bepaalt en de gemeente steeds minder. In hoeverre dit wenselijk is, is een vraag voor de politiek.

Bij de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds van oktober 2013 is onderkend dat de nieuwe wijze van fondsbeheer nieuwe spelregels vraagt. Er wordt momenteel gewerkt aan een spelregelkader, waarin onder andere wordt ingegaan op de mogelijkheid kavels met een negatieve kasstroom te realiseren.<sup>33</sup> Wij denken dat het wenselijk is wanneer het college ook aangeeft wat zijn visie is op een meer 'organische' gebiedsontwikkeling en hoe omgegaan kan worden met (semi)publieke voorzieningen wanneer deze niet meer vanuit een grondexploitatie bekostigd kunnen worden.

---

<sup>32</sup> Implementatieplan maatregelen Verbetering Beheer Vereveningsfonds. Naar een nieuwe wijze van sturing. 15 oktober 2013

<sup>33</sup> Aanbiedingsbrief 8 maandsrapportage Vereveningsfonds, 29 oktober 2013

*Aanbeveling 5*

Stel een visie op over de overgang richting organische gebiedsontwikkeling en de voorwaarden waaronder onrendabele plannen nog realiseerbaar zijn. Actualiseer daarnaast het Plaberum.

Ter toelichting: het huidige Plan- en besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum) is gedateerd sinds die invoering van kavelsturing. Het is wenselijk dat het Plaberum wordt geactualiseerd en net als de huidige versie van het Plaberum toegankelijk wordt gemaakt voor de geïnteresseerde leek op de website van de gemeente.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/dienst-ruimtelijke/publicaties-dro/plaberum/>

## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 12 december 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. Het college heeft op 7 januari 2014 een reactie geven op dit rapport.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B&W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

### 4.1 Bestuurlijke reactie

Van u ontvingen wij het concept van de bestuurlijke rapportage proceskosten grondexploitaties d.d. 12 december 2013 (hierna: rapportage proceskosten). Als onderdeel van de reguliere procedure met betrekking tot onderzoek van de rekenkamer heeft u het College in de gelegenheid gesteld op de concept rapportage (in uw mail d.d. 13 december 2013 geduid met 'rekenkamerbrief') bestuurlijk te reageren. De inhoud van die reactie is hierna weergegeven.

#### **Algemeen**

Het College dankt de Rekenkamer voor de rapportage, die een gedegen indruk maakt en veel inzicht biedt. De proceskosten krijgen als onderwerp veel aandacht van de Raad. Het College heeft daarom met extra belangstelling kennis genomen van de rapportage. De rapportage bevestigt het beeld dat door de directie van OGA de afgelopen jaren is geschetst met betrekking tot de ontwikkeling van de proceskosten en de sturing daarop. Uit dat beeld bleek dat de opdrachten die door het College aan OGA zijn gegeven met betrekking tot onder andere proceskostenreductie en aanpassing van de projectorganisatie goed zijn uitgevoerd en daadwerkelijk effect sorteren.

Uit de rapportage blijkt tevens dat een aantal aspecten nadere aandacht behoeft. Het College herkent deze aspecten. Met betrekking tot de aspecten zijn in de rapportage aanbevelingen geformuleerd. Hierna wordt nader ingegaan op de wijze waarop aan de aanbevelingen invulling wordt gegeven. Dat is overigens voor het merendeel ter uitvoering van een opdracht die eerder door het College is gegeven.

#### **Aanbevelingen Rekenkamer**

De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn als volgt:

1. besteed in het kader van de periodieke rapportage aandacht aan de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel. Daarbij worden door de Rekenkamer de volgende aspecten benoemd:

- a. betere benutting van het proceskostenmodel. Reactie College: het College heeft bij het EindejaarsRAG 2012 opdracht gegeven tot implementatie van een aantal maatregelen ter verbetering van het beheer Vereveningsfonds. Deze maatregelen zijn opgenomen in het Implementatieplan verbetering beheer Vereveningsfonds, welk plan wordt behandeld in de Raad van 18 en 19 december 2013. Onderdeel van deze maatregelen is het aanpassen van het proceskostenmodel voor gebruik op kavelniveau. Uit de Voortgangsrapportage met betrekking tot het Implementatieplan en de rapportage proceskosten blijkt dat deze aanpassing eind december 2013 gereed zal zijn;
  - b. regelmatige herijking van de normen die in het proceskostenmodel zijn opgenomen en een betere onderbouwing van de complexiteitsfactor. Reactie College: als onderdeel van de introductie van het proceskostenmodel is besloten om regelmatig tot een herijking van de normkosten en een betere onderbouwing van de complexiteitsfactor te komen. In verband met de introductie van de kasstroomsturing op kavelniveau is de uitvoering van deze opdrachten, waartoe onder andere een werkgroep was opgericht, tijdelijk stilgelegd. Met ingang van januari 2014 wordt de uitvoering van de opdracht hervat. De betere onderbouwing van de complexiteitsfactor wordt in het tweede kwartaal van 2014 afgerond;
  - c. aansluiting tijdschrijfsysteem op budgetten voor proceskosten. Reactie College: zoals ook in de rapportage proceskosten wordt vermeld zal vanaf 1 januari 2014 de mogelijkheid bestaan om op grondexploitatie niveau tijd te schrijven en daarbij onderscheid te maken naar de verschillende kavelgroepen en onvermijdelijke uitgaven. Dat biedt voldoende mogelijkheid om de proceskosten te bewaken.
2. Zorg voor duidelijke definities van proceskosten en V&T en zie er op toe dat de kosten in overeenstemming met deze definities worden geraamd en verantwoord. Reactie College: het College herkent de problematiek, en zal OGA opdracht geven om binnen een termijn van drie maanden tot een sluitende definitie, een overzicht van proceskosten en kosten van V&T en een voorstel voor het ramen en verantwoorden van proceskosten en V&T te komen.
  3. Zorg ervoor dat kennis (over proceskosten in het bijzonder) en control ook in de veranderende organisatie wordt geborgd. Reactie College: het College deelt de mening van de Rekenkamer dat speciale aandacht moet worden besteed aan de borging van de genoemde kennis in de veranderende organisatie. Het College zal opdracht aan OGA geven om in het eerste kwartaal van 2014 met een uitwerking te komen voor de wijze waarop de kennis geborgd zal worden.
  4. Zorg voor goede afspraken tussen de centrale stad en de bestuurscommissies over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van de grondexploitaties, waaronder beheersing van proceskosten. Reactie College: de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van grondexploitaties tussen centrale stad en bestuurscommissies wordt momenteel uitgewerkt. Besluitvorming in het College vindt plaats in het College van 7 januari 2014.

5. Stel een visie op over de overgang richting organische gebiedsontwikkeling en de voorwaarden waaronder onrendabele plannen nog realiseerbaar zijn. Actualiseer daarnaast het Plaberum. Reactie College: het College heeft in de achtmaands-rapportage van Fondsbeheer opdracht gegeven tot uitwerking van een aantal spelregels die onder andere voorzien in een systematiek om te komen tot verevening onder het regime van de kasstroomsturing op kavelniveau en de inrichting tot een omslagfonds voor bovenkavelse investeringen. De spelregels worden medio januari in de Raad behandeld. Het College is van mening dat met deze spelregels voldoende invulling wordt gegeven aan de regiemogelijkheden van de gemeente.

## 4.2 Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. We zijn verheugd te zien dat het college het rapport met belangstelling heeft gelezen en zich positief uitspreekt over de rapportage. Het college kan zich vinden in onze aanbevelingen en neemt deze over.

Naar aanleiding van de reactie van het college willen we een aantal aandachtspunten meegeven aan de gemeenteraad.

### *Aanbeveling 1 t/m 3*

Aanbeveling 1 tot en met 3 gaan primair over de verdere verbetering van de beheersing van proceskosten. Het college geeft in zijn reactie aan dat de genoemde aandachtspunten reeds zijn, of binnenkort worden, opgepakt. We vinden het positief dat het college de verschuivingsproblematiek tussen proceskosten en V&T-kosten onderschrijft en aan de slag gaat met een betere afbakening van de soorten kosten. Ook het borgen van kennis in een veranderende organisatie wil het college oppakken. Het lijkt ons passend dat het college de raad periodiek, bijvoorbeeld via de kwartaalrapportage Vereveningsfonds, informeert over de voortgang van de implementatie van de verschillende beheersingsmaatregelen.

### *Aanbeveling 4*

Bestuurscommissies gaan mogelijk uitvoering geven aan projecten tot € 25 miljoen, terwijl de financiële verantwoordelijkheid bij de centrale stad blijft liggen. Het is nog onduidelijk hoe de centrale stad zijn toezicht wil invullen. Aanbeveling 4 gaat daarom over goede afspraken over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale stad en bestuurscommissies. In reactie op deze aanbeveling geeft het college aan op 7 januari 2014 over deze taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van grondexploitaties te besluiten. Wij hebben nog geen kennis van het besluit kunnen nemen. Gelet op de financiële omvang van de projecten en de daaraan verbonden financiële risico's voor de gemeente lijkt het ons zinvol dat dit besluit ook aan de raad wordt voorgelegd, zodat hij zich hierover een mening kan vormen.

### *Aanbeveling 5*

De forse verlaging van de proceskostenbudgetten en de invoering van kasstroomsturing op kavelniveau leiden tot een meer 'organische' en marktgeoriënteerde gebiedsontwikkeling. Dit betekent ook dat de gemeente minder regie heeft in de ruimtelijke ontwikkeling. We hebben daarom het college aanbevolen een visie op te stellen voor enerzijds een meer organische gebiedsontwikkeling en anderzijds voor de omvang met onrendabele plannen.

In zijn reactie geeft het college aan dat met de set bestuurlijke spelregels voldoende invulling wordt gegeven aan de regiemogelijkheden van de gemeente.<sup>35</sup> Hierbij plaatst de rekenkamer de volgende kanttekening. In de bestuurlijke spelregels zijn wel afspraken opgenomen voor de omgang met onrendabele plannen, maar bevat geen visie voor het toekomstige ruimtelijke beleid van de gemeente. Spelregels zijn hiervoor ook niet de aangewezen plek.<sup>36</sup> In een visie kunnen zaken aan de orde komen hoe de gemeente omgaat met strategische en tactische vraagstukken zoals: 1) onder welke voorwaarden zijn onrendabele investeringen toch gewenst? en 2) hoe om te gaan met de mogelijke nadelen die een meer organische en marktgeoriënteerde gebiedsontwikkeling, naast de voordelen, ook kent? Denk hierbij aan versnippering, gebieden die niet voltooid worden en (semi)publieke voorzieningen die niet gerealiseerd worden. Een visie met aandacht voor dat soort vraagstukken zijn ook voor de raad als kaderstellend orgaan van belang. We zouden daarom toch nog een keer het belang van aanbeveling 5 willen onderstrepen.

---

<sup>35</sup> Naar aanleiding van de achtmaandsrapportage Vereveningsfonds 2013 heeft het college zeven bestuurlijke spelregels laten uitwerken. De spelregels dienen om de financiële gezondheid van het Vereveningsfonds te beoordelen, omgangsvormen vast te leggen om het Vereveningsfonds in de toekomst gezond te houden en als kader om nieuwe investeringen te laste van het fonds te beoordelen. De *Spelregels voor het beheer van het Vereveningsfonds* worden 22 januari 2014 aan de gemeenteraad voorgelegd.

<sup>36</sup> Ook in de toelichting op de bestuurlijke spelregels wordt slechts beperkt aandacht besteed aan de betreffende vraagstukken. Een logische plek om deze vraagstukken te behandelen zou het Strategisch Plan kunnen zijn. Maar ook daar wordt op deze vraagstukken niet expliciet ingegaan. Het Strategisch Plan is een 'afwegingsdocument over ruimtelijke investeringen tot 2025'. Het Strategisch Plan wordt 29 januari ter kennisname aan de commissies BWK aangeboden en 5 februari aan de commissies VVL en EZP.







## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)