



Rekenkamer Amsterdam

Meerjaren vervangingsprogramma Metro

*Rekenkamerbrief 2014-03
6 februari 2014*

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomst van het onderzoek naar het Meerjaren vervangingsprogramma Metro (MVP Metro). De aanleiding voor dit onderzoek vormde de voorlopige bevindingen uit een verkennend onderzoek naar de Renovatie van de Oostlijn, waarin onder meer is gekeken naar de dekking van de budgetoverschrijding vanuit het MVP Metro. Het besluit tot een onderzoek naar het MVP Metro is mede ingegeven door het belang dat de raad hecht aan dit onderwerp, blijkend uit een met algemene stemmen aangenomen motie op 3 april 2013 (Gemeentebled, afdeling 1, nummer 100, 2013). Hierover heb ik u op 13 november 2013 per brief geïnformeerd.

De Amsterdamse metro stamt voor een groot deel uit de jaren zeventig. Om de metro in stand te houden moeten onderdelen vervangen worden en gemoderniseerd. In 2005 bereikten de gemeente Amsterdam, de Stadsregio Amsterdam ('SRA') en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna 'het Rijk') overeenstemming over de noodzakelijke vervangingsinvesteringen voor de bestaande metro-infrastructuur en de financiering hiervan – het MVP Metro.

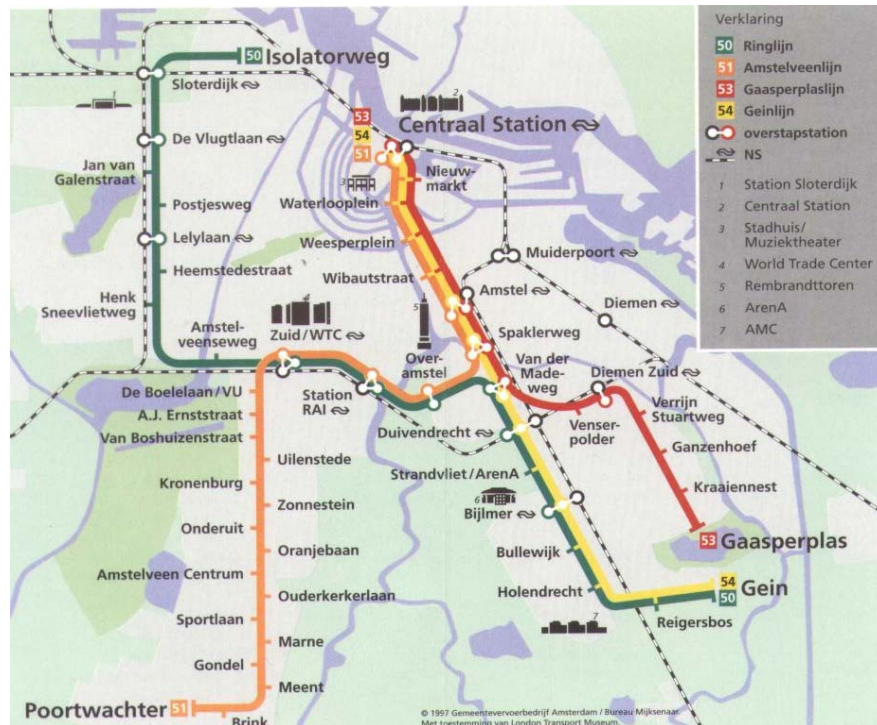
Tot de bestaande metro-infrastructuur worden de drie metrolijnen gerekend die voor 1998 in exploitatie zijn genomen: de Oostlijn, de Amstelveenlijn (tot en met halte Poortwachter) en de Ringlijn (zie figuur 1).

Het onderzoek van de rekenkamer richtte zich op de budgettaire ruimte in het MVP Metro. De onderzoeksvraag die daarbij centraal stond luidt:

Bevat het Meerjaren Vervangingsprogramma Metro voldoende ruimte om de tekorten bij de renovatie van de Oostlijn op te vangen en heeft dit geen consequenties voor de scope van het totale programma?

In deze brief staan de belangrijkste conclusies van het onderzoek genoemd. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in het bijbehorende onderzoeksrapport dat op de website van de rekenkamer is te vinden.

Figuur 1 - Amsterdamse metro infrastructuur aangelegd vóór 1 januari 1998.



Bron: Evaluatierapportage meerjaren vervangingsprogramma Metro, juli 2008

Financieel beheer MVP Metro niet op orde

In 2005 hebben de gemeente Amsterdam en de SRA een convenant gesloten voor het MVP Metro. In dit convenant is geregeld hoe hoog de investeringsuitgaven van de gemeente Amsterdam voor het MVP Metro mogen zijn en hoe deze uitgaven door de SRA zullen worden gefinancierd. Met het convenant is veel geld gemoed: het overeengekomen investeringsniveau bedraagt € 883 miljoen op prijspeil 2012. Het convenant heeft een looptijd van 25 jaar. De investeringsuitgaven en de rentelasten als gevolg van voorfinanciering van de investeringsuitgaven worden gefinancierd door de SRA. In het convenant is een *maximale bijdrage* vanuit de SRA opgenomen. Omgerekend naar het prijspeil van 2012 bedraagt deze maximale bijdrage € 953 miljoen. Dus voor het dekken van de investeringgaven van € 883 miljoen was volgens het convenant *maximaal* € 953 miljoen nodig. De werkelijk benodigde financiering vanuit de SRA kon echter lager uitvallen. Factoren die daarbij een rol spelen zijn het gerealiseerde investeringsritme, de rentestand, het indexeringscijfer en het tempo waarin de bijdrage van de SRA aan de gemeente Amsterdam wordt verstrekt.

Daarnaast was er nog onzekerheid over het kasritme van de Rijksbijdrage. In het convenant met het Rijk was afgesproken dat het Rijk de bijdrage in de periode tot en met 2031 zou uitkeren, maar dat het Rijk zou proberen om de bijdrage in een verkorte periode tot en met 2027 uit te keren om zo beter aan te sluiten bij het ritme van de investeringsuitgaven.

Vanwege bovenstaande situaties die gedurende de looptijd van het convenant konden wijzigen was het niet mogelijk om ten tijde van het sluiten van het convenant de bijdrage vanuit de SRA exact vast te stellen. Dit is destijds onderkend en het convenant bevat daarom ook afspraken waarin wordt geanticipeerd op de noodzaak om in de toekomst op veranderende omstandigheden in te spelen.

Een van de afspraken was dat de gemeente Amsterdam en de SRA jaarlijks met elkaar de gang van zaken rond het MVP Metro zouden afstemmen. Deze afstemming behelsde een actuele prognose van de investeringsuitgaven van de gemeente Amsterdam, een daarvan afgeleide berekening van de benodigde financiering door de SRA afgezet tegen de maximaal beschikbare financiering van de SRA. Alhoewel de SRA de gemeente regelmatig om een nieuw financieel overzicht heeft verzocht is de actualisatie van de benodigde bijdrage vanuit de SRA vanaf 2005 tot en met de zomer van 2013 niet uitgevoerd. Ook niet toen in 2011 het kasritme van de Rijksbijdrage definitief afweek van waar in het convenant tussen de SRA en de gemeente Amsterdam rekening mee was gehouden (de verkorte looptijd van de rijksbijdrage tot en met 2027 werd niet gerealiseerd) en het Rijk een bezuiniging op de BDU doorvoerde. In het convenant is vastgelegd dat in dat soort situaties overleg mogelijk en gewenst is. De bezuiniging van het Rijk op de BDU in 2011 en het besluit van de SRA om een deel van deze bezuinigingen op te lossen door de financiering van het MVP Metro over een langere periode uit te smeren leidden echter niet tot nader overleg over de financiering.

De gemaakte afspraken uit het convenant worden niet alleen niet nageleefd, ook lijken de afspraken bij de gemeente Amsterdam uit beeld te raken. De gemeente Amsterdam vergeet dat het MVP Metro een uitermate complexe en ongebruikelijke financieringsafpraak kent. Het MVP Metro wordt behandeld alsof er sprake is van een 'normale' subsidieregeling. De SRA vraagt bij herhaling om een actueel overzicht van de investeringen en de daarbij horende financiële dekking. Deze rapportages worden door de gemeente wel beloofd maar door de SRA nooit ontvangen. De SRA verbond hier overigens geen consequentie aan.

De gemeente Amsterdam heeft sinds de start in 2005 geen goed zicht gehad op het MVP Metro. Toen de Dienst Metro op 1 juli 2012 het beheer overnam was niet alleen de financiering uit beeld geraakt, maar was het voor de dienst ook niet duidelijk wat de stand van zaken was ten aanzien van de investeringsuitgaven. Gedurende de tweede helft van 2012 is de Dienst Metro bezig geweest om de gerealiseerde en beoogde investeringsuitgaven in het MVP Metro in beeld te krijgen. Eind 2012 was er een overzicht waar ook de SRA achter stond. De financiering van het MVP kwam pas in de loop van 2013 aan de orde. In de zomer van 2013 heeft de SRA zelf een actueel overzicht gemaakt van de investeringen en de financiële dekking. Dit overzicht is voorgelegd aan de gemeente Amsterdam. Pas toen werd voor de gemeente duidelijk dat er mogelijk een financieringsprobleem zat in het MVP Metro. Hierover voert de Dienst Metro nog overleg met de SRA.

Conclusie

Het gevoerde beheer door de gemeente Amsterdam van het MVP Metro is tekortgeschoten. Niet alleen raakten de afspraken over de financiering over het MVP Metro uit beeld, ook werd gaandeweg het overzicht over de investeringsuitgaven verloren. Gezien de grote financiële belangen die de gemeente Amsterdam heeft bij het MVP Metro (bijna € 1 miljard) is een dergelijke slordigheid onbegrijpelijk.

Investeringsbudget in MVP lijkt voldoende

Toen de overschrijding bij de renovatie van de Oostlijn aan het licht kwam, rees de vraag hoe dit op te lossen. De Dienst Metro zocht de oplossing in het MVP Metro. Begin 2013 voerde de Dienst Metro een quickscan op het MVP Metro uit. Deze quickscan werd ter beoordeling voorgelegd aan deskundigen van het RET. Op grond van deze quickscan concludeerde de Dienst Metro dat er financiële ruimte was. Begin 2013 was de prognose dat voor de uitvoering van het bestaande MVP Metro € 783 miljoen voldoende zou zijn. Daarmee ontstond er een financiële ruimte van € 100 miljoen. Deze ruimte in het investeringsbudget is vervolgens benut om de overschrijdingen bij de renovatie van de Oostlijn en ICT (gezaamenlijk € 71 miljoen) te dekken. De resterende € 29 miljoen werd als algemene risicoreservering aangehouden (kolom B in figuur 2).

Figuur 2 – Benodigd en maximaal investeringsbudget MVP metro (in miljoenen, pp 2012)

Oorspronkelijk investeringsniveau MVP Metro	Bijgestelde prognose oorspronkelijk MVP Metro	Bijgestelde prognose oorspronkelijk MVP Metro
€ 883	€ 783	€ 793
	ROL, ICT € 71	ROL, ICT € 71
	Risico res. €29	Risico res. € 19
A	B	C
Maximaal budget convenant	Benodigd budget kredietbesluit april'13	Benodigd budget notitie DM okt'13

De huidige (november 2013) inzichten van de Dienst Metro ten aanzien van de benodigde investeringsuitgaven om het MVP Metro uit te voeren en de overschrijdingen bij de renovatie van de Oostlijn en ICT te dekken wijken iets af van de prognose begin 2013. Men verwacht nu € 793 miljoen nodig te hebben. Dit leidt tot een lagere algemene risicoreservering, die nu € 19 miljoen bedraagt (kolom C in figuur 2).

Vooralsnog lijkt de analyse, waaruit de financiële ruimte van € 100 miljoen bij de investeringsuitgaven in het MVP Metro blijkt, grotendeels op te gaan. Anders geformuleerd: de overschrijdingen bij de renovatie van de Oostlijn en ICT lijken binnen het MVP Metro te kunnen worden opgevangen zonder dat het ten koste gaat van de uitvoering van de rest van vervangingsprogramma. Hierbij zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Uitkomsten quickscan echter nog niet definitief

Allereerst een kanttekening die de Dienst Metro zelf heeft gemaakt. De uitkomsten van de quickscan zijn namelijk nog niet definitief. Een nadere onderbouwing door een gedetailleerde technische opname van de metro-infrastructuur moet in januari 2014 nog volgen. Mede omdat de beoordeling van de quickscan door de deskundigen van de RET een globaal karakter heeft gehad, is het niet ondenkbaar dat deze nadere onderbouwing nog tot nieuwe inzichten leidt. Dit betekent dat er nog nieuwe tegenvallers (of meevallers) in beeld kunnen komen.

Risicoreservering is niet onderbouwd

De tweede kanttekening betreft de risico's bij het MVP Metro. Intern heeft de Dienst Metro diverse financiële risico's gesignaleerd. De algemene risicoreservering in het MVP Metro is € 19 miljoen. Deze reservering is uitsluitend een rekenkundige restpost en niet onderbouwd met een analyse van de risico's. Of de algemene risicoreservering toereikend is, kan daardoor op dit moment niet worden beoordeeld.

Conclusie

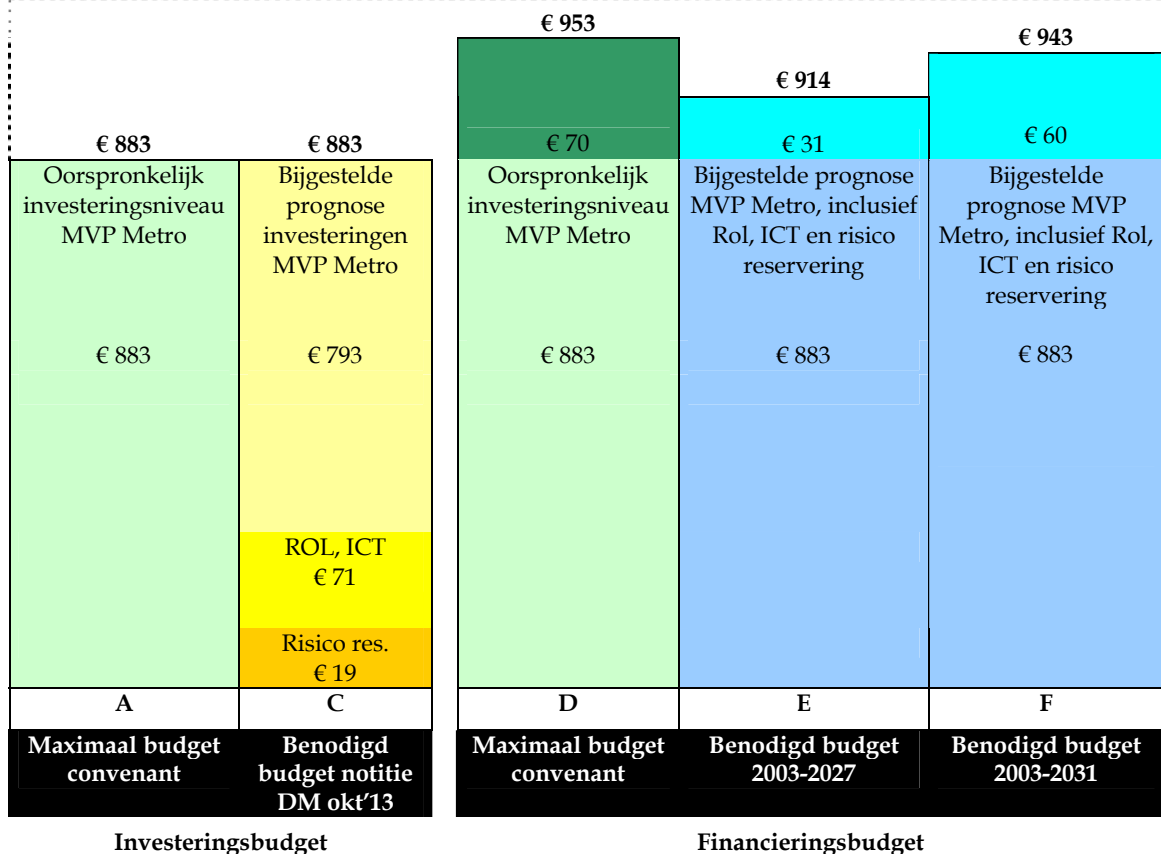
In het MVP Metro lijkt op dit moment voldoende ruimte in het investeringsbudget aanwezig te zijn om de overschrijding bij de renovatie van de Oostlijn op te vangen zonder dat de uitvoering van het gehele programma daaronder lijdt. Of er daadwerkelijk voldoende ruimte in het investeringsbudget zit, zal echter nog moeten blijken uit de nog uit te voeren nadere onderbouwing van de quickscan door Dienst Metro. Ook moet nog bepaald worden of de huidige algemene risicoreservering in het MVP Metro toereikend is. Mocht uiteindelijk blijken dat het investeringsbudget niet toereikend is dan levert dit een financiële tegenvaller op voor de gemeente Amsterdam.

Financieringsbudget MVP Metro niet goed geregeld

Onder de voorwaarde dat de gemeente Amsterdam zich houdt aan de bepalingen in de subsidiebeschikkingen van de SRA is ons inziens in het convenant uit 2005 afgesproken dat er een maximaal mogelijke bijdrage van de SRA aan het MVP Metro is van € 953 miljoen (kolom E in figuur 3). Gegeven het huidige investeringsritme en niveau is er volgens de meest recente berekeningen een financieringsbijdrage vanuit de stadsregio van € 914 miljoen nodig bij een looptijd van 25 jaar (zie kolom E, figuur 3). In 2011 is door de SRA echter besloten de looptijd van de financiering te verlengen met 4 jaar. Hierdoor is er meer voorfinanciering nodig met hogere financieringskosten als gevolg. Het benodigde financieringsbudget bij een doorlooptijd van 29 jaar stijgt naar € 943 miljoen (zie kolom F, figuur 3). Zowel de benodigde financiële bijdrage bij een looptijd

van 25 jaar als bij een looptijd van 29 jaar past binnen de in het convenant vastgelegde maximum bijdrage. Deze financieringsruimte is ons inziens voldoende voor de uitvoering van het MVP Metro.

Figuur 3 – Benodigd en maximaal financieringsbudget MVP metro (in miljoenen, pp 2012)



De SRA is het niet eens met onze interpretatie

De SRA is het niet eens met onze interpretatie van het convenant. Zij stelt dat ze op basis van het convenant alleen verplicht is de rijksbijdrage aan de gemeente Amsterdam te verstrekken. Volgens het convenant is dat € 776 miljoen op prijspeil 2012, maar dat bedrag zou volgens de SRA nog naar beneden kunnen worden bijgesteld als gevolg van de rijksbezuinigingen. De huidige door de SRA toegezegde bijdrage aan het MVP Metro is € 914 miljoen (kolom E, figuur 3) en ligt ruim boven de rijksbijdrage, maar volgt volgens de SRA niet uit verplichtingen in het convenant. De SRA beschouwt deze bijdrage als haar maximum bijdrage aan het MVP Metro. Door het uitsmeren van deze bijdrage over een langere periode van 29 jaar ontstaat er een tekort van € 29 miljoen (pp 2012), als gevolg van hogere financieringslasten. De SRA wil dit extra tekort in beginsel niet financieren, maar voert hierover nog overleg met de gemeente.

Reactie rekenkamer op interpretatie SRA

Het convenant is niet op alle punten even helder. Verwarring over de juiste interpretatie is daarom begrijpelijk. De interpretatie van de SRA is echter nieuw en ligt volgens ons

ook niet voor de hand. Bij het opstellen van het convenant was het immers al volstrekt duidelijk dat de rijksbijdrage onvoldoende was om het MVP Metro te financieren. Het Rijk nam namelijk maar 85% van de noodzakelijke investeringen voor zijn rekening en de regio moest zorgen voor de financiering van de aanvullende 15% en de rentelasten als gevolg van voorfinanciering. Daarom zijn er in het convenant gedetailleerde afspraken gemaakt over de maximaal benodigde bijdrage. Uit zowel de stukken van de gemeente als vanuit de stukken van de SRA blijkt dat de dekking van de aanvullende financiering van de regio in (eerder verstrekte) SRA middelen wordt gezocht. De lagere maximale bijdrage waar de SRA nu vanuit gaat, moet daarom volgens ons beschouwd worden als een eenzijdige herziening van het convenant.¹

De SRA kan mogelijk niet aan verplichtingen uit convenant voldoen

De SRA ontvangt van het Rijk een brede doeluitkering (BDU) voor het openbaar vervoer. De rijksbijdrage voor het vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur vormt daar een onderdeel van. Of de € 29 miljoen extra voor de SRA een onoverkomelijk financieel probleem betekent en niet kan worden gedekt vanuit de BDU, is voor ons niet goed vast te stellen. De forse korting die het rijk op de BDU heeft opgelegd roept echter wel de vraag op of er nog voldoende ruimte in het BDU zit. De door het Rijk opgelegde kortingspercentages lopen op van 3% in 2011 tot 28% in 2018 en verder. Als de SRA niet langer aan de verplichtingen uit het convenant kan voldoen dan zal het convenant moeten worden aangepast. Dat kan ons inziens echter alleen via overleg tussen de gemeente Amsterdam en de SRA en niet eenzijdig door de SRA via een verlaging van de maximale bijdrage.

Conclusie

Er is geen financieringstekort als de gemeente de SRA aan de financieringsafspraken uit het convenant kan houden op een zelfde wijze als de SRA de gemeente houdt aan de afspraken over de uitvoering van het MVP Metro. Het is echter de vraag of de SRA aan haar verplichtingen kan voldoen gegeven de bezuiniging van het Rijk op het BDU.

Overige financiële risico's

Naast de hiervoor geschetste onduidelijkheid over de financiering van het MVP Metro zijn er aanvullende financiële risico's voor het vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur. Deze risico's hebben betrekking op het vervangingsonderhoud van de nieuwe metro-infrastructuur zoals de Noord/Zuidlijn en de OV-chippootjes op de metrostations (€ 91 miljoen) in de periode tot aan 2027. Ook ziet de Dienst Metro een risico dat het budget voor het vervangingsonderhoud in de jaren 2028-2031 wordt gebruikt voor het MVP Metro (met een looptijd tot 2027) en er daardoor onvoldoende

¹ Het maximum dat de SRA nu hanteert is gelijk aan de laatste prognose van het benodigde budget bij een looptijd van 25 jaar (€ 914 miljoen). Dat bedrag ligt onder het maximum bedrag dat in het convenant is vastgesteld. Dit komt doordat door de vertragingen in de investeringen de rentelasten als gevolg van voorfinanciering afnemen. Door van deze nieuwe maximum bijdrage uit te gaan incasseert de SRA in feite de financieringsvoordelen uit het verleden, terwijl de financieringsnadelen die ontstaan door het verlengen van de uitkeringsperiode met vier jaar tot 2031 voor rekening van de gemeente Amsterdam dreigen te komen.

financiële middelen beschikbaar zijn voor het vervangingsonderhoud van de bestaande metro-infrastructuur in de jaren 2028 – 2031 (ruw geschat door de Dienst Metro op een bedrag rond de € 100 miljoen). Over de financiering van zowel het vervangingsonderhoud van de nieuwe metro-infrastructuur in de periode tot en met 2027 als over het vervangingsonderhoud van de bestaande metro-infrastructuur in de periode 2028-2031 zijn nog geen afspraken gemaakt met de SRA.

Conclusie

Er ontbreken afspraken tussen de SRA en de gemeente Amsterdam over de financiering van het vervangingsonderhoud van de nieuwe infrastructuur in de periode tot 2027 en het vervangingsonderhoud van de bestaande metro-infrastructuur in de periode tot 2028-2031. In totaal gaat het hier om een bedrag van rond de € 200 miljoen.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek doen we twee aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders. Eén aanbeveling is gericht op het beheer van het MVP Metro. De ander is gericht op de afspraken met de SRA over de financiering van het vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur.

Verbetering financieel beheer MVP Metro

Het gevoerde beheer door de gemeente Amsterdam van het MVP Metro kenmerkt zich door een gezien de omvang van het programma van € 1 miljard onbegrijpelijke slordigheid. De afspraken over de financiering over het MVP Metro raakten tot de zomer van 2013 uit beeld, en tot eind 2012 ontbrak een gedegen overzicht over de investeringsuitgaven.

Aanbeveling 1

Verbeter het beheer van het MVP Metro door:

- een actueel overzicht te houden van het gerealiseerde en nog benodigde investeringsbudget ten laste van het MVP Metro.
- de benodigde bijdrage vanuit de SRA jaarlijks te actualiseren

Het MVP Metro kent nog een looptijd van 14 jaar tot en met 2027. In die 14 jaar kunnen zich nog allerlei wijzigingen voordoen op het gebied van de benodigde investeringen, het investeringsritme, het rentepercentage en het indexeringscijfer. Dat maakt het noodzakelijk om jaarlijks het MVP Metro te actualiseren. Daarbij moet worden nagegaan of er binnen het MVP Metro nog voldoende investeringsbudget aanwezig is om het noodzakelijke vervangingsonderhoud tot en met 2027 te realiseren. Een eventueel tekort vormt een financieel risico voor de gemeente Amsterdam. Tevens moet jaarlijks worden nagegaan welke financieringsbijdrage vanuit de SRA noodzakelijk is en of deze benodigde bijdrage past binnen het door de SRA en de gemeente Amsterdam afgesproken maximum budget. Wanneer de benodigde bijdrage de maximale bijdrage vanuit de SRA overschrijdt loopt de gemeente Amsterdam een financieel risico.

Herzieningen uitbreiding afspraken tussen SRA en Amsterdam

De juridische kwaliteit van het convenant uit 2005 is onvoldoende en niet passend bij de omvang van dit programma (bijna € 1 miljard, prijspeil 2012). Het convenant bevat verwarrende passages die ruimte bieden voor tegengestelde opvattingen. Wij concluderen dat de SRA gegeven het convenant het MVP Metro financiert binnen een naar het nu lijkt toereikend maximum van €953 miljoen. De SRA is op grond van hetzelfde convenant van mening dat ze niet gehouden is om het MVP Metro volledig te financieren. De SRA stelt dat ze slechts verplicht is de rijksbijdrage te verstrekken. Op grond van het convenant gaat het om een bijdrage van € 776 miljoen. In de visie van de SRA zou dit bedrag nog naar beneden kunnen worden bijgesteld als gevolg van de rijksbezuinigingen op de BDU. Deze interpretatie van het convenant van de SRA is nieuw en vormt voor de gemeente een financieel risico.

De maximale bijdrage die de SRA nu zelf hanteert is € 914 miljoen en ligt ruim boven de rijksbijdrage. De SRA meent echter dat ze op basis van het convenant niet verplicht is om deze bijdrage daadwerkelijk te verstrekken. Deze opstelling is risicovol voor de financiering van het MVP Metro, maar hindert mogelijk ook afspraken over toekomstig vervangingsonderhoud van nieuwe onderdelen van de metro-infrastructuur. Daarom adviseren we het college om nieuwe afspraken met de SRA te maken over het totale vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur tot 2031 en dit vast te leggen in een nieuw convenant.

Aanbeveling 2

Maak met de SRA nieuwe afspraken over de financiering van het totale vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur tot 2031 en leg deze afspraken op eenduidige wijze vast in een nieuw convenant.

De afspraken moeten behalve op het MVP Metro ook betrekking hebben op de financiering van het vervangingsonderhoud van nieuwe onderdelen van de metro-infrastructuur, zoals de Noord/Zuidlijn en de OV-Chipkaartjes in de periode tot 2027. Daarnaast moet de onduidelijkheid over de financiering van het vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur in de jaren 2028-2031 worden opgelost. Door de verlenging van de looptijd van het convenant tot 2031 bestaat het risico dat het beschikbare budget in die jaren voor vervangingsonderhoud van de metro-infrastructuur wordt gebruikt voor de financiering van het MVP Metro. Als deze situatie optreedt ontstaat er een tekort op het budget voor vervangingsonderhoud. Bij elkaar gaat het om bijna €200 miljoen (prijspeil 2012) aan vervangingsonderhoud waarover met de SRA nog geen afspraken zijn gemaakt.

Bestuurlijke reactie

Het college van burgemeester en wethouders heeft een bestuurlijke reactie gegeven op deze rekenkamerbrief. Deze reactie hebben wij voorzien van een nawoord. Zowel de bestuurlijke reactie als het nawoord is opgenomen in bijlage 2.

Met vriendelijke groet,

dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam



Colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

Projectleider: Erik Oppenhuis
Onderzoeker: Jurriaan Kooij

Bijlage 1 - Chronologisch overzicht gebeurtenissen rond MVP Metro

Datum	Gebeurtenis
30 oktober 2003	Het overeengekomen investeringsniveau voor het MVP Metro wordt vastgesteld.
25 mei 2005	Convenanten tussen het Rijk en de SRA en tussen de SRA en de gemeente Amsterdam over het investeringsniveau en de financiering worden gesloten.
1 januari 2008	Rijksbijdrage aan MVP Metro wordt onderdeel van BDU uitkering aan SRA.
26 mei 2008	Aanvullende subsidie toegevoegd aan het budget MVP Metro voor de vluchtwegmaatregelen van de Oostlijn.
Juli 2008	Evaluatie van MVP Metro.
11 oktober 2011	Besluit Regioraad SRA tot verlengen van de periode waarin de financieringsbijdrage aan het MVP Metro wordt gedaan.
1 januari 2012	Dienst Metro neemt beheer MVP Metro over van DIVV.
21 december 2012	SRA en Dienst Metro bereiken overeenstemming over de investeringsuitgaven en het budget van het MVP Metro.
28 maart 2013	Dienst Metro voltooit Integrale Financiële Risicoanalyse.
3 april 2013 (checken)	Gemeenteraad Amsterdam stemt in met dekking tekorten ROL en ICT/Telecom uit MVP Metro.
Zomer 2013	SRA informeert Dienst Metro over mogelijk tekort bij MVP Metro
September 2013	Wethouder Verkeer en Vervoer wordt geïnformeerd over tekort bij MVP Metro.
15 oktober 2013	SRA en gemeente Amsterdam bereiken overeenstemming over berekening tekort op MVP Metro en drie oplossingsrichtingen hiervoor.
13 november 2013	Rekenkamer Amsterdam kondigt onderzoek aan naar het MVP Metro.
22 november 2013	Rekenkamer Amsterdam informeert wethouder Verkeer en Vervoer tussentijds over vermoeden dat bij de tekortberekening uit wordt gegaan van een te lage bijdrage van de SRA.



Bijlage 2 - Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 10 januari 2014 voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W. De wethouder verkeer en Vervoer heeft namens het college B&W op 29 januari 2014 een reactie gegeven op de rekenkamerbrief.

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

1. Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Op 10 januari 2014 ontvingen wij uw concept rapport 'Meerjaren Vervangingsprogramma Metro' (MVP) met het verzoek om uiterlijk 24 januari een bestuurlijke reactie te ontvangen. Na overleg heeft u ons de tijd gegeven tot 29 januari, waarvoor dank.

Het college heeft kennis genomen van uw concept rapport. Centraal staat de vraag: 'Bevat het MVP voldoende ruimte om de tekorten bij de renovatie van de Oostlijn op te vangen en heeft dit geen consequenties voor de scope van het totale programma?' De Rekenkamer constateert dat dit, met enkele kanttekeningen, het geval is. Het college is blij met die constatering. Het college kan zich op hoofdlijnen vinden in de bevindingen en conclusies. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

1. Het convenant tussen de SRA en de gemeente Amsterdam

In 2005 heeft de SRA met de gemeente Amsterdam een convenant gesloten voor het MVP Metro. De Rekenkamer constateert ten aanzien van dit convenant dat:

- "Het gevoerde beheer door de gemeente Amsterdam van het MVP Metro is tekortgeschoten. Niet alleen raakten de afspraken over de financiering over het MVP Metro uit beeld, ook werd gaandeweg het overzicht van de investeringsuitgaven verloren."
- "Het convenant is niet op alle punten even helder. Verwarring over de juiste interpretatie is daarom begrijpelijk."

Het college onderschrijft dat het beheer over het MVP beter had gemoeten. In 2012 heeft het college de verantwoordelijkheid voor het MVP en de uitvoering daarvan overgeheveld van Dienst IW naar de hiertoe nieuw gevormde Dienst Metro. Sindsdien is veel gedaan om het financiële beheer van het MVP op orde te krijgen.

Met de SRA is een gedeeld beeld gecreëerd van de noodzakelijke uitgaven binnen de kaders van het MVP. Daarnaast heeft de gemeente in 2012 een nieuwe prognose van het MVP gemaakt die valide is, zo erkent ook de Rekenkamer. Daarmee zijn belangrijke en noodzakelijke stappen gezet om het financiële beheer van het MVP op orde te krijgen. Een vervolgstap die nog loopt is de integrale en uitvoerige areaalmeting op het metro- en tramnetwerk. De uitkomsten van deze meting, te verwachten in februari 2014, geven de gemeente en de SRA een volledig inzicht in de staat van het huidige areaal van infrastructuur en dus in de verwachte investeringsbehoefte. Deze

meting wordt vanaf nu jaarlijks gedaan.

Daarnaast vindt het college met de Rekenkamer dat het convenant uit 2005 op papier onhelder en onzakelijk is. Daaruit volgt volgens het college onder meer de verwarring tussen de Rekenkamer en de SRA over het punt of de SRA al dan niet te weinig subsidie beschikbaar heeft gesteld. Het bestaande convenant wordt in overleg tussen de gemeente en SRA naar aanleiding van dit rapport aangepast. Zo worden de verantwoordingsafspraken uit het convenant versimpeld, onder andere door een scheiding aan te brengen in de financieringskosten van het programma en de realisatie van het programma. Het college wijst er wel op dat de interpretatie van het convenant in de praktijk minder uiteen loopt. De samenwerking tussen de partners in de driehoek gemeente/SRA/GVB is de afgelopen jaren steeds verder verbeterd. Van een situatie met 'mediation' naar gezamenlijk begrip van doelen en werkwijzen. De gemeente en SRA (in samenspraak met GVB) moeten steeds overeenstemming bereiken over investeringen en budget, om de gezamenlijke OV-ambities met elkaar te borgen. Die praktijk is de laatste jaren gegroeid en werkt naar behoren. Betrokkenen realiseren zich dat er niet meer geld uitgegeven kan worden dan er is, dat financiële reeksen langjarig moeten kloppen en dat bij eventuele (geprognosticeerde) onder- of overschrijding snel overleg nodig is. Deze praktijk wordt nu vertaald in een nieuw duidelijk convenant, zodat ook voor toekomstige generaties helderheid bestaat.

2. Benodigde investeringsuitgaven voor het MVP Metro

De Rekenkamer constateert dat de overschrijdingen bij de renovatie van de Oostlijn en ICT binnen het MVP Metro lijken te kunnen worden opgevangen zonder dat het ten koste gaat van de uitvoering van de rest van het vervangingsprogramma. Het college is blij met de bevestiging van deze constatering: in 2013 is binnen het MVP budgettaire ruimte gevonden van € 100 miljoen, waarmee de overschrijdingen op het project Renovatie Oostlijn gedekt konden worden. De Rekenkamer plaatst daarbij een aantal kanttekeningen die het college onderkent. De kanttekeningen hebben betrekking op de areaalmeting, de algemene risicoreservering en het vervangingsonderhoud voor nieuwe metro-infrastructuur dat buiten de afspraken van het huidige MVP valt. Het college is het hiermee eens en heeft daarom in 2013 al gemeld dat de gevonden ruimte in het MVP om de tekorten bij de Renovatie Oostlijn te dekken, gehard moet worden. Dit is in volle gang. De uitkomsten hiervan worden dit voorjaar naar u toegestuurd. Deze harding richt zich op de door de Rekenkamer aangehaalde kanttekeningen en baseert zich op de bovengenoemde areaalmeting.

Wat betreft de algemene risicoreservering, deze heeft nog het karakter van een stelpost. In de doorontwikkeling van het MVP zal de gemeente bepalen welk minimumniveau de algemene risicoreservering moet hebben.

Ten slotte het vervangingsonderhoud voor nieuwe metro-infrastructuur dat buiten de afspraken van het huidige MVP valt. De areaalmeting geeft ook het eerste inzicht in het benodigd vervangingsbudget voor deze nieuwe infrastructuur. Over deze kosten moeten gemeente en SRA nieuwe afspraken maken. Dit valt buiten het huidige convenant.

3. Beschikbare financiering voor hef MVP

De Rekenkamer constateert dat mogelijk een tekort ontstaat bij de gemeente als gevolg van extra rentekosten die veroorzaakt worden doordat de financieringsbijdragen van de SRA over een langere periode worden uitgekeerd. Over een langere periode is sprake van verschillende rentestanden. Daaraan gekoppeld vindt de Rekenkamer dat de maximale subsidiebijdrage voor het MVP-Metro hoger zou moeten zijn dan de subsidiebijdrage die de Stadsregio berekent.

De Rekenkamer baseert het vermeende tekort op de verwachte investeringen en subsidies tot 2031, waarbij de financieringskosten zijn berekend met een langjarig rentepercentage van 4,5%. Dit uitgangspunt is volgens de SRA niet correct: de BNG hanteert op dit moment bijvoorbeeld een langjarige rente die onder de 4% ligt. Gezien de ontwikkelingen in het recente verleden op de kapitaalmarkt (een lage rente) vindt de SRA een lager rentepercentage van 3,5 tot 4% meer realistisch. Ter indicatie: een daling van het rentepercentage met 0,25% laat het 'tekort' met ruim € 10 miljoen afnemen. Een daling van 1 % met ruim € 40 miljoen. De SRA verkent op dit moment een bredere optimalisatie van vermogensbeheer en renteopbrengsten.

De kosten van de financieringsbijdrage hangen af van de hoogte van de bedragen, de timing en de rentestand. Het college is daarom van mening dat veeleer sprake is van een inherent fluctuerend saldo dat periodiek (jaarlijks) moet worden herijkt. Bij een geprognosticeerde onderdekking, zoals nu van circa 3%, wordt in deze volgorde dekking gezocht in een meer efficiënte uitvoering, een andere fasering van werkzaamheden, een aanpassing van de hoogte of de fasering van subsidies door SRA, of, in laatste instantie, een bijstelling van de OV-ambitie. In alle gevallen staat het OV-belang voor de partners in de driehoek gemeente/SRA/GVB voorop, maar kan niet meer worden besteed dan in de BDU beschikbaar. Dit is reguliere procedure en geen onherroepelijke dreiging van een tekort. Over het verschil van inzicht met betrekking tot de maximale subsidie bijdrage: eerder is al gemeld dat dit veroorzaakt wordt door de onduidelijkheid van het convenant op dit punt. Het convenant wordt zoals gezegd aangepast.

Met in achtneming van bovenstaande kan het college zich vinden in de conclusies van de Rekenkamer. Zoals gemeld zijn sinds 2012 belangrijke stappen gezet in de professionalisering van het beheer en de uitvoering van het MVP. In 2012 is het MVP doorgelicht waarover de raad begin 2013 over geïnformeerd is. Deze doorlichting wordt momenteel verder gehard. Daarnaast wordt het MVP vanaf nu jaarlijks herijkt waarbij budget en te verwachten uitgaven (o.a. op basis van een jaarlijkse areaalmeting) met elkaar in evenwicht worden gebracht.

Tevens wordt een nieuw voor alle partijen helder convenant gemaakt. Met deze stappen wordt het beheer en de verantwoording van het MVP verbeterd.

2. Nawoord rekenkamer

Wij willen het college bedanken voor haar reactie op de rekenkamerbrief en zijn blij dat het college zich in hoofdlijnen kan vinden in de bevindingen en de conclusies van de rekenkamer en de aanbevelingen overneemt. Desondanks geeft de reactie van het college aanleiding voor een aantal opmerkingen over de financiële dekking en het nieuw af te sluiten convenant.

Financiële dekking

Wij concluderen – met een aantal kanttekeningen – dat er voldoende ruimte lijkt te zitten in het MVP Metro om het financieel tekort van de Oostlijn op te vangen. We baseren ons daarbij op de quickscan van de Dienst Metro en het in 2005 afgesloten convenant tussen de SRA en de gemeente Amsterdam.² Wel wijzen we er in het rapport op dat vanwege de bezuinigingen op de BDU de SRA mogelijk niet aan haar financiële verplichtingen uit het convenant kan voldoen.

In haar reactie stelt het college dat het programma nu een prognosticeerde onderdekking kent van 3%. Zoals we in ons rapport aangeven komt dit overeen met een financieel tekort van circa € 29 miljoen (prijspel 2012). We constateren dat het college daarmee het financiële kader zoals dat in het convenant is vastgelegd loslaat. Het college draagt mogelijkheden aan om dit tekort terug te dringen, waaronder het afwijken van het standaardrentepercentage van de gemeente Amsterdam en - in laatste instantie - het bijstellen van de OV-ambitie. Het loslaten van het afgesproken kader maakt, behalve het inventariseren van mogelijkheden om het tekort op te vangen, ook een scherpere blik nodig op het risico dat het tekort nog verder oploopt. De risico's worden in ons rapport genoemd en ook door het college onderkend.

Het moet daarnaast duidelijk worden wat de financiële consequenties van een tekort voor gemeente Amsterdam kunnen zijn. De reactie van het college geeft op dit punt geen helderheid.

Gegeven de onzekerheden rond de inschatting van het tekort en de gevolgen daarvan voor de gemeente Amsterdam, adviseren we de gemeenteraad om zich jaarlijks door het college te laten informeren over de ontwikkeling van het tekort en de (mogelijke) consequenties die dit heeft voor de uitvoering van het MVP Metro, de OV-ambitie, en een eventueel aanvullende financiële bijdrage vanuit de gemeente Amsterdam.

Nieuw convenant

Het college is het met ons eens dat het convenant onhelder is en moet worden aangepast. De reactie van het college is voor ons aanleiding om nog vijf specifieke aandachtspunten voor de vernieuwing van het convenant te formuleren.

1. *Een eenduidig financieel kader.* Bij het nieuwe financieel kader moet het volstrekt helder zijn welke verplichtingen voor de gemeente en de SRA uit het convenant voortvloeien. De huidige situatie waarin verschillende opvattingen over de

² In het convenant is volgens ons afgesproken dat MVP Metro door SRA wordt gefinancierd. Dat correspondeert met de informatie die de gemeenteraad op 10 februari 2005 van het college hierover in een raadsvoordracht heeft gehad.

- financiële verplichtingen van de SRA een verschil laten zien van € 200 miljoen is onwenselijk en voor de gemeente een potentieel risico.
2. *De verdeling van de mee- en tegenvallers.* Bij de uitvoering van een dergelijk omvangrijk programma zijn er altijd mee- en tegenvallers bij de uitvoering (lager of hogere uitvoeringskosten dan voorzien) en bij de financiering (lagere of hogere rentelasten dan voorzien). Het convenant zou concrete afspraken moeten bevatten over wie in welke gevallen aanspraak kan maken op de meevallers en wie in welke gevallen opdraait voor tegenvallers.
 3. *Het vervangingsonderhoud van het bestaande net (voor 1998) in de periode 2028-2031.* In zijn reactie gaat het college niet in op het resterende vervangingsonderhoud van het bestaande net in de periode 2028-2031. Het is belangrijk om deze uitgaven bij het opstellen van het nieuwe convenant af te dekken. Het gaat namelijk om een omvangrijk bedrag (ongeveer € 100 miljoen).
 4. *Het vervangingsonderhoud van de nieuwe metro-infrastructuur (na 1998).* Dit vervangingsonderhoud vormt nog geen onderdeel van het huidige convenant. De gemeente voert hierover overleg met de SRA maar dit heeft nog niet geleid tot definitieve afspraken. Wij denken anders dan het college dat het verstandig is om het moment van een vernieuwing van het huidige convenant aan te grijpen om ook het vervangingsonderhoud van de nieuwe metro-infrastructuur te regelen en een convenant af te sluiten voor al het vervangingsonderhoud.
 5. *Periodieke herijking van het convenant.* Bij een langjarige convenant kunnen onvoorziene wijzigingen met financiële consequenties optreden. Het huidige convenant bevat bepalingen over aanpassingen bij specifieke situaties, maar die zijn niet benut. Daarnaast is de metro-infrastructuur geen statisch geheel. Incidenteel zijn er grote wijzigingen (Noord-Zuidlijn) maar vaak beperktere (zoals de invoering van nieuwe veiligheidssystemen of de aanleg van OV-chipkaartjes). Al deze wijzigingen hebben effect op het toekomstige vervangingsonderhoud. Het valt te overwegen om in het nieuwe convenant expliciet te regelen dat het convenant, met bijvoorbeeld een tijdshorizon van 25 jaar, elke vijf jaar wordt herijkt waarbij de tijdshorizon telkens vijf jaar opschuift.

We adviseren de gemeenteraad om zich door het college over het nieuwe convenant te laten informeren en het dan te beoordelen op basis van deze vijf aandachtspunten.