

ONDERZOEKSRAPPORT
PROCESKOSTEN
GRONDEXPLOITATIES

Opvolgingsonderzoek

15 december 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Aanleiding en doel onderzoek	3
1 Inleiding.....	3
1.1 De onderzoeksvragen	4
1.2 Leeswijzer	5
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen.....	6
2 Besluitvorming proceskosten sinds 2013	6
2.1 Definitie proceskosten	6
2.2 De oorspronkelijke aanbevelingen uit 2014 en de reactie van het college	7
2.3 Besluitvorming met betrekking tot proceskosten in 2013 en 2014	9
2.4 Verandering van economisch tij en besluitvorming sinds 2015	13
3 Ontwikkeling en beheersing proceskosten sinds 2013	17
3.1 De ontwikkeling van de proceskosten 2010 - 2018.....	17
3.2 De ontwikkeling van de apparaatskosten 2010 - 2018.....	19
3.3 Proceskosten in de Eindejaarsrapportages Fondsen 2015 en 2016	20
4 Stand van zaken per aanbeveling (oktober 2017).....	24
4.1 Inleiding.....	24
4.2 Aanbeveling 1	25
4.3 Aanbeveling 2.....	27
4.4 Aanbeveling 3.....	29
4.5 Aanbeveling 4.....	33
4.6 Aanbeveling 5.....	35
5 Conclusies.....	38
Bijlagen.....	43
6 Bijlage 1 - Overzicht van geraadpleegde bronnen	43
7 Bijlage 2 - Interviews.....	44
8 Bijlage 3 - Gebruikte begrippen en afkortingen.....	45

Aanleiding en doel onderzoek

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam publiceerde op 10 januari 2014 het rapport Proceskosten grondexploitatie. In dit rapport waren de centrale onderzoeksvragen hoe de proceskosten voor de grondontwikkeling zich in de voorafgaande jaren hadden ontwikkeld en in hoeverre deze proceskosten adequaat werden beheerd. Door de economische crisis was het Vereveningsfonds in de problemen geraakt. Eind 2010 werd daarom een maatregelenpakket vastgesteld om de positie van het Vereveningsfonds te verbeteren. Het terugdringen van de proceskosten was daarbij een specifiek aandachtspunt.

De conclusie van het rapport was dat sinds 2010 de proceskosten flink gedaald zijn, van ruim € 44,5 miljoen in 2010 naar € 35,1 miljoen in 2012. Hoewel de ambtelijke organisatie een flinke bezuinigingsopdracht had gerealiseerd werden de beschikbare budgetten wel overschreden. De doelstelling toen was dat de proceskosten in 2016 minder dan € 10 miljoen zouden bedragen. Het rapport liet zien dat de gemeentelijke organisatie naast de bezuinigingsdoelstelling ook te maken kreeg met ingrijpende aanpassingen in de wijze van sturing en beheer. Ten tijde van de publicatie van het rapport was dit veranderingsproces nog niet afgerond. We concludeerden dat het borgen van kennis en control (met betrekking tot onder andere proceskosten) een belangrijk aandachtspunt zou moeten zijn. De sterke verlaging van de proceskostenbudgetten en de concentratie op rendabele onderdelen van grondexploitaties leidden tot een meer kleinschalige, organische en marktgeoriënteerde gebiedsontwikkeling. Consequentie hiervan was evenwel dat de gemeente minder regie kreeg in de ruimtelijke ontwikkeling.

De rekenkamer deed vijf aanbevelingen gericht op de verdere verbetering van de beheersing van de proceskosten en op het versterken van de bestuurlijke grip op de nieuwe wijze van gebiedsontwikkeling. Met dit opvolgingsonderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport. Echter omdat de context met de economische crisis ten tijde van het onderzoek in 2013 en 2014 heel anders was dan nu met een sterk aantrekkende bouw, hebben we ook naar recente ontwikkelingen rond de proceskosten willen kijken.

1.1 De onderzoeksvragen

In dit opvolgingsonderzoek staan de volgende drie vragen centraal:

1. *In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?*
2. *Hoe hebben de proceskosten zich verder ontwikkeld en worden ze goed beheerst?*
3. *In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?*

Vraag 1: Behandeling rapport door de gemeenteraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport uit 2014 in de gemeenteraad heeft geleid. Dit wil de rekenkamer om te kunnen bepalen of het rapport de gemeenteraad heeft geholpen bij diens kaderstellende en controlerende taak. Om hier een antwoord op te vinden onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de wijze waarop het rapport is geagendeerd in de raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in de raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de gemeenteraad.

Vraag 2: Ontwikkeling en beheersing proceskosten

Het thema Grondontwikkeling en Proceskosten stond in het jaar 2014 in een heel ander licht dan dat het nu staat. In 2014 was er nog sprake van een ernstige crisis, en waren stevige maatregelen nodig om de olopende tekorten bij de grondexploitaties terug te dringen. Een belangrijke maatregel was om alleen kavels te ontwikkelen die binnen een overzienbare termijn een positief resultaat lieten zien, de zogenaamde kavelsturing.

Inmiddels is er juist sprake van een hoogconjunctuur, waarin weer veel vraag is naar grond. Dit gaat gepaard met het ontwikkelen van nieuwe plannen en derhalve hogere proceskosten. Maar tegelijkertijd blijft het beheersen van de proceskosten belangrijk. Om inzicht te krijgen hoe de proceskosten zich vanaf 2013 hebben ontwikkeld zijn de in dit rapport geraamde en gerealiseerde proceskosten over de afgelopen jaren in beeld gebracht.

Vraag 3: Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport wil de rekenkamer bijdragen aan de verdere verbetering van de beheersing van de proceskosten bij grondexploitaties in de gemeente Amsterdam. In dit opvolgingsonderzoek wordt onderzocht de mate waarin de vijf aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn opgevolgd.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden naast de behandeling van het rapport ook de besluitvormingsprocessen rondom proceskosten sinds de verschijning van het vorige rapport beschreven. Dit is nodig om de ontwikkeling van de proceskosten sinds 2014 in perspectief van veranderend economisch tij en veranderde processen te plaatsen. Daarbij wordt een scheiding gemaakt tussen het tijdvak 2013-2014, waarin er nog sprake was van een economisch moeilijk tij, en het tijdvak 2015-heden, waarin er sprake was van economisch betere tijden. Het hoofdstuk maakt inzichtelijk dat de definitie van proceskosten niet is veranderd, maar dat er wel sprake is van een andere dekking en verantwoording.

In hoofdstuk 3 is de ontwikkeling van de proceskosten sinds 2013 in beeld gebracht. Er wordt gekeken naar de begrote en gerealiseerde proceskosten. De ontwikkeling van de proceskosten baseren we op de relevante financiële documenten van de gemeente, en aanvullende overzichten die zijn verschaft door de rve G en O.

Daarna wordt in hoofdstuk 4 beschreven in hoeverre er opvolging is gegeven aan de vijf aanbevelingen van de rekenkamer uit het rapport van 2014. Bij deze toetsing zal de nieuwe realiteit van de grondmarkt worden betrokken.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies van het rapport samengevat.

Bij dit opvolgingsonderzoek hebben we gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- de ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport;
- verslagen van de raadscommissies en de gemeenteraadverslagen
- de relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het oorspronkelijke rapport, waaruit volgens de ambtelijke organisatie blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen;
- toelichtende gesprekken met ambtenaren betrokken bij het onderwerp proceskosten grondexploitatie.^a

^a Voor dit opvolgingsonderzoek zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren werkend voor de rve Grond en Ontwikkeling (rve staat voor resultaat verantwoordelijke eenheid). Veelal wordt de rve Grond en Ontwikkeling in documenten kortheidshalve G en O genoemd).

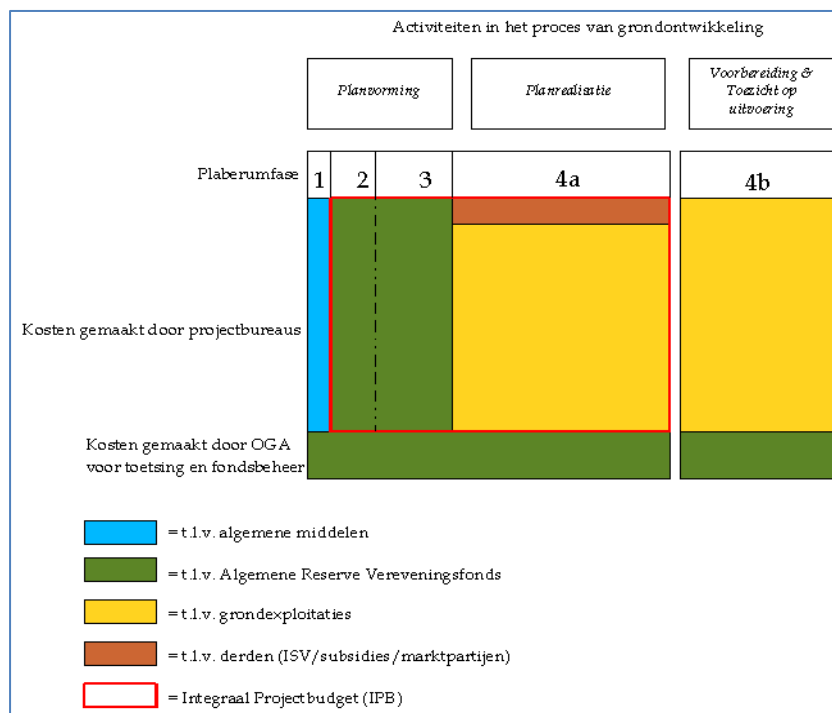
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

2 Besluitvorming proceskosten sinds 2013

2.1 Definitie proceskosten

Om een goed beeld te kunnen geven van de ontwikkeling van de proceskosten sinds 2014 en enig zicht te krijgen of ze goed worden beheerst is het uiteraard nodig om dezelfde definitie van proceskosten te hanteren als in het oorspronkelijke rapport. Overigens wordt daarin de definitie gehanteerd die de gemeente Amsterdam ook zelf gebruikt.^b

In het onderstaande schema wordt de situatie getoond voor proceskosten en de dekking daarvan zoals die was op april 2013 (ten tijde van het vorige rapport). In het schema wordt een onderscheid gemaakt in de verschillende fases van het Plaberum^c.



^b Bestuurlijk Rapport Proceskosten grondexploitaties, Rekenkamer Amsterdam (2014).

^c Het Plaberum is het “plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen 2006”. Inmiddels is er een vernieuwde versie 2017. Voor de fases wordt de meest recente benaming gebruikt.

In het Plaberum worden vier fasen onderscheiden die het proces van plan- en besluitvorming vormgeven en structureren. Elke fase wordt afgesloten met een besluit:

Fase 1	Verkenningfase	Principebesluit
Fase 2	Haalbaarheidsfase	Projectbesluit
Fase 3	Ontwerpfase	Investeringsbesluit
Fase 4	Uitvoeringsfase	Tal van bestuurlijke besluiten

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

Om de grondexploitatieportefeuille als geheel en het Vereveningsfonds te beheren worden door OGA (tegenwoordig rve G en O) ook kosten gemaakt. Deze kosten worden in de diverse documenten veelal aangeduid als apparaatskosten fondsbeheer Vereveningsfonds.

De kosten voor voorbereiding en toezicht (“V&T-kosten”) worden niet tot de proceskosten gerekend. V&T-kosten zijn kosten die worden gemaakt voor de technische voorbereiding van de uitvoering van de civieltechnische werken en de begeleiding van de uitvoering van deze werken. Deze V&T-kosten worden begroot en verantwoord ten laste van de grondexploitaties. V&T-kosten behoren weliswaar niet tot de proceskosten, maar werden in het oorspronkelijke rapport wel behandeld, onder andere vanwege de verschuivingsmogelijkheden tussen de kosten voor planrealisatie en de V&T-kosten.

2.2 De oorspronkelijke aanbevelingen uit 2014 en de reactie van het college

In het rapport Proceskosten Grondexploitatie deed de Rekenkamer Amsterdam een vijftal aanbevelingen. Deze aanbevelingen waren gericht op de verdere verbetering van de beheersing van de proceskosten en op het versterken van de bestuurlijke grip op de nieuwe wijze van gebiedsontwikkeling.

Aanbeveling 1: Besteed in het kader van de periodieke rapportages aandacht aan de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel.

Ten tijde van het oorspronkelijke onderzoek was OGA bezig met het proceskostenmodel te verbeteren. Met het proceskostenmodel wordt bepaald hoe hoog de proceskosten zouden mogen zijn bij een grondexploitatie. Aandachtspunten bij het verbeteren van het proceskostenmodel zijn

de benutting van het tijdschrijfsysteem en de complexiteitsfactor. Met deze factor kunnen ramingen naar boven of naar beneden worden bijgesteld, al naar gelang de complexiteit van een project. Voor deze complexiteitsfactor was nog geen normering en de rekenkamer gaf de aanbeveling om daar een uniforme onderbouwing voor te ontwikkelen.

De reactie van het college is dat voor de diverse specifiek genoemde aandachtspunten al zijn opgepakt of op korte termijn zullen worden opgepakt.

Aanbeveling 2: Zorg voor duidelijke definities van proceskosten en V&T-kosten.

Duidelijke definities zijn een voorwaarde om budgetten voor proceskost goed te kunnen bewaken. De mogelijkheid om op onderdelen bijvoorbeeld te schuiven tussen proceskosten en V&T-kosten kan het zicht vertroebelen op de realisatie van besparingstaakstellingen.

De reactie van het college is dat ze het OGA opdracht zal geven om binnen een termijn van 3 maanden tot een sluitende definitie te komen.

Aanbeveling 3: Zorg ervoor dat kennis (over proceskosten in het bijzonder) en control ook in de veranderende organisatie worden geborgd.

Bij deze aanbeveling wordt onder andere ingegaan op het toegankelijk houden van oude softwaresystemen, het opstellen en actualiseren van AO-procedures voor de hoofdactiviteiten in de nieuwe werkwijze van kavelsturing en de gecentraliseerde projectorganisatie, het uniform maken van de definities van verschillende soorten proceskosten en het inzichtelijk maken van de relatie tussen gemaakte proceskosten en activiteiten.

De reactie van het college is dat ze het OGA opdracht zal geven om in het eerste kwartaal en 2014 met een uitwerking te komen voor de wijze waarop de kennis geborgd zal worden.

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.

Fondsbeheerders krijgen als penningmeester van de stadsdeelprojecten tussen de € 5 en € 25 miljoen een belangrijke rol, maar de inhoud van de rol van penningmeester was ten tijde van de verschijning van het rapport nog niet duidelijk.

De reactie van het college is dat de taak en verantwoordelijkheidsverdeling op dat moment uitgewerkt wordt en dat besluitvorming in januari 2014 plaats zal vinden.

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.

Ten tijde van het vorige Rekenkamerrapport was er sprake van een situatie van economische crisis. In 2013 stapte de gemeente over op kavelsturing en tegelijkertijd moesten de proceskosten worden gereduceerd. Uitgangspunt was om de grip op de proceskosten te vergroten en de positie van het Vereveningsfonds te verstevigen. Belangrijk daarbij was dat besloten was om alleen kavels te exploiteren die binnen 4 jaar een positieve kasstroom zouden hebben. Op die manier moest een organische en marktgeoriënteerde gebiedsontwikkeling ontstaan. Dat is positief omdat het beter aansluit bij de vraag uit de markt, maar leidt ook tot een situatie waarin de gemeente minder regie heeft bij de ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is ook bij kavelsturing er niet aan te ontkomen dat er bovenkavelse investeringen nodig zijn. De aanbeveling van de Rekenkamer was om hier een visie op te ontwikkelen, het Plaberum aan te passen aan de nieuwe situatie en toegankelijk te maken voor de geïnteresseerde leek.

De reactie van het College is dat het de ambtelijke organisatie opdracht had gegeven tot uitwerking van een aantal spelregels die 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 zullen januari 2014 in de Raad worden behandeld. Het College was van mening dat met deze spelregels voldoende invulling is gegeven aan de regiemogelijkheden van de gemeente.

2.3 Besluitvorming met betrekking tot proceskosten in 2013 en 2014

Toen de Rekenkamer begin 2014 het rapport Proceskosten grondexploitaties publiceerde, werd daarin beschreven dat het Vereveningsfonds sinds 2005 in de problemen was gekomen door de economische crisis, een te groot planoptimisme en te weinig oog voor de beheersing van de kosten. Op dat moment was de economische crisis op zijn hoogtepunt. Dat ging gepaard met een voortdurende vastgoedcrisis. De daarbij horende sombere perspectieven waren aanleiding geweest om

ingrijpende maatregelen te treffen met betrekking tot het Vereveningsfonds.^d Er was sprake van urgentie, omdat de gedachte was dat het misschien nooit meer goed zou komen, en dat oude tijden nooit meer zouden herleven^e. In 2010 was een pakket maatregelen vastgesteld gericht op verbetering van het Vereveningsfonds. Het terugdringen van de proceskosten was daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Vanaf 2013 zijn er door de gemeente een groot aantal nieuwe maatregelen genomen om een fundamentele verandering te bewerkstelligen in de manier waarop de gemeente met haar bouwplannen omgaat.

In april 2013, bij de aanbidding het EindejaarsRAG 2012^f, is besloten tot kasstroomsturing op kavelniveau. Een bouwkaavel mag alleen verder ontwikkeld worden wanneer het saldo van de kosten en opbrengsten binnen 4 jaar positief is, en de opbrengst zeker. Verder wordt besloten om de stedelijke projectbureaus op te heffen (met uitzondering van het projectbureau Zuidas). Hun werk wordt overgenomen door het nieuwe team Gebiedsontwikkeling (team GO). Dat is een kleinere en wendbare organisatie op centraal stedelijk niveau dat zich op dat moment richt op het op de markt brengen van een selectie van kavels die (nagenoeg) klaarliggen.

Bij de aanbidding van de 8-maandsrapportage Vereveningsfonds 2013^g worden besluiten genomen om de balans op te schonen. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de feitelijke financiële stand van zaken van de grondexploitaties en in de feitelijke reservepositie.^h Verder is de waarde van alle gronden bepaald die in de toekomst nog moeten worden uitgegeven, op basis van een zeer voorzichtige, ook door andere gemeenten gebruikte waarderingssystematiek.ⁱ

In januari 2014 volgt daarop een besluit in de gemeenteraad^j waarin zeven spelregels worden ingesteld voor het beheer van het Vereveningsfonds. Het gaat om spelregels over de volgende zeven onderwerpen:

- 1 Omvang weerstandsvermogen;
- 2 Tussentijdse winstneming;
- 3 Actualisatie waardering onderhanden werk;
- 4 Ruimte voor verevening;
- 5 Dekking bovenkavelse voorzieningen;
- 6 Prikkels voor resultaat ontwikkeling;
- 7 Bestendiging systematiek kavelsturing

^d Notitie Financieel Stelsel Gebiedsontwikkeling, versie 25 april 2016.

^e Gesprekverslag Interview met G en O, dd 18 juli 2017.

^f Aanbiedingsbrief EindejaarsRAG 2012, 22 april 2013. De afkorting RAG staat voor Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden.

^g Aanbiedingsbrief 8 maandsrapportage Vereveningsfonds, 29 oktober 2013.

^h Voor deze opschoning worden de verliezen van de plannen met een negatief resultaat verrekend met de daarvoor aangelegde voorzieningen, en is van de positieve plandelen de winst afgedragen aan de algemene reserve van het Vereveningsfonds.

ⁱ Assurance-rapport ACAM, inzake het geschoonde onderhanden werk grondexploitaties per 1 januari 2013; ACAM, Gemeente Amsterdam en de 2nd opinion systeemkeuzes OGA, Ernst & Young. Beiden zijn positief over de nieuwe waarderingssystematiek.

^j Raadsvoordracht 22 januari 2014; *Instellen van Spelregels voor het beheer van het Vereveningsfonds*. (Gemeentebld, afdeling 3a, nummer 6/24).

Op 29 januari 2014 stond de behandeling van het rekenkamerrapport Proceskosten grondexploitaties op de agenda van de raadscommissie BWK. Het rapport landde goed bij de raadscommissie. Er werd daarbij aan een aantal zaken expliciet aandacht besteed.^k

Twee fracties gaan in op de complexiteitsfactor (onderdeel van aanbeveling 1). Het lijkt een fractie een goed idee om gebruik te maken van de uitkomsten van dit rapport en het nu voor ééns en voor altijd goed te regelen. De andere fractie geeft aan dat enige flexibiliteit bij het draaien aan de knoppen van deze factor belangrijk is. Wel hoopt de fractie dat dit college de regelmatige herijking van de normen van het nieuwe proceskostenmodel goed verankerd, zodat het volgende college daar mee verder kan.

Een fractie gaat in op aanbeveling 5 over de verminderde regie in de ruimtelijke ontwikkeling. Het lijkt de fractie een goed idee om periodiek te kijken hoe dit er voor staat. Aangegeven wordt dat het strategisch plan van de structuurvisie een van de instrumenten kan zijn om dat te doen. Een fractie vraagt zich af hoe het komt dat de overheadskosten bij de OGA zo hoog zijn.

Een fractie gaat in op de expliciete verantwoordelijkheidsverdeling tussen de centrale stad en de bestuurscommissies en de penningmeesterrol van OGA bij de beheersing van de grondexploitaties (aanbeveling 4). In de ogen van de fractie hoeft dit niet gedetailleerd naar de raad. Het organisatie-onderdeel dat verantwoordelijk is voor de grondexploitatie is dat ook voor de beheersing van de kosten.

De wethouder gaat in op de verschillende punten en zegt toe dat een werkgroep aan de slag gaat met het objectiveren van de complexiteitsfactor en het verduidelijken van de scheiding tussen V&T- en proceskosten. Een tijdschrijfsysteem waarin kan worden gewerkt met groepen van kavels wordt geïmplementeerd. De wethouder geeft aan dat de kwestie van de kosten voor overhead bij OGA terugkomt als de hele tariefstructuur binnen de gemeente tegen het licht wordt gehouden. De voorzitter van de vergadering stelt vast dat het onderwerp als hamerstuk naar de raadsvergadering kan. Op 12 februari 2014 gaat de voordracht naar de raad. De voordracht is zonder discussie en hoofdelijke stemming goedgekeurd.^l

In de loop van 2014 wordt de gemeenteraad, onder verwijzing naar de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport, geïnformeerd over getroffen maatregelen om de beheersing van de proceskosten te verbeteren. Zo is door OGA een nieuw indelingsmodel ontwikkeld waarin een onderscheid gemaakt kan worden tussen proceskosten en V&T kosten (aanbeveling 2). Op 8 april 2014 wordt de nieuwe indeling ter kennisname aan het college van B&W voorgelegd.^m

^k Raadscommissieverslag BWK, 29 januari 2014.

^l Raadsvoordracht 12 februari 2014; *Kennisnemen van het rapport van de rekenkamer getiteld: 'Proceskosten grondexploitaties', overnemen van de aanbevelingen uit het rapport en het college van burgemeester en wethouders verzoeken de aanbevelingen uit te voeren.* (41.14)

^m Collegevoordracht 8 april 2014; *Onderscheid tussen proceskosten en voorbereiding en toezicht.*

Op 3 september 2014 is het indelingsmodel ter kennisneming naar de raadscommissie RO gegaan.ⁿ

Het indelingsmodel

Dit indelingsmodel is ontwikkeld in samenspraak met alle betrokkenen (planeconomen, projectcontrollers, vertegenwoordigers van Team GO en Fondsbeheer). In plaats van definities is gekozen om op basis van de uitputtende lijst met activiteiten die in het proceskostenmodel zijn opgenomen tot een indeling te komen. Definities kunnen immers tot interpretatieverschillen leiden, wat niet wenselijk is, omdat voor proceskosten en kosten voor voorbereiding en toezicht verschillende budgetten ter beschikking worden gesteld en de sturing op die budgetten bemoeilijkt wordt door de interpretatieverschillen.^o

De indeling sluit aan bij de dan aanstaande organisatorische wijzigingen, waarbij de technisch projectleider en planbegeleider uitvoering, de functies die in bovenstaand overzicht onder V&T-kosten vallen, overgaan naar de rve Ingenieursbureau.

Ook is voor het objectief ramen van proceskosten het proceskostenmodel verder verbeterd. In het model is een complexiteitsfactor opgenomen om de mogelijkheid te geven tegemoet te komen aan verschillen tussen grondexploitaties (aanbeveling 1). Met deze complexiteitsfactor kan worden aangegeven of een plan complexer of eenvoudiger is dan een standaard plan, waardoor er dus meer of minder geld als budget wordt toegekend. Op 3 september 2014^p is het voorstel besproken in de raadscommissie RO. Op 17 december 2014^q heeft de raad bij de behandeling van de 8-maands-rapportage Fondsbeheer met het voorstel ingestemd.

Onderdeel van de objectivering is ook dat de toepassing van de complexiteitsfactor in aanvragen door één functionaris wordt beoordeeld, in samenspraak met de projectcontrollers. Deze functionaris komt daardoor tot een eenduidige beoordeling en bouwt bovendien ervaring op, wat de objectiviteit ten goede komt.^r

Met de bovenstaande maatregelen en spelregels werd door de gemeente Amsterdam invulling gegeven aan de noodzaak om in tijden van crisis te komen tot een versterking van het

ⁿ Ter kennisneming voor de commissievergadering RO van 3 september 2014; *Kennis nemen van het maken van het onderscheid tussen proceskosten en kosten voor voorbereiding en toezicht binnen de grondexploitatie.*

^o Collegevoordracht 8 april 2014; *Onderscheid tussen proceskosten en voorbereiding en toezicht.*

^p Ter 'advisering aan de gemeenteraad' voor de commissievergadering van 10 december 2014; *Kennis nemen van de 8-Maandsrapportage Fondsbeheer 2014*

^q Raadsvoordracht 17 en 18 december 2014; *Kennisnemen van de 8-Maandsrapportage Fondsbeheer 2014 en de bijbehorende concept-aanbiedingsbrief daarbij, en instemmen met te verrekenen bedragen voor stadsdeelplannen, instemmen met objectivering van de complexiteitsfactor in het ramingsmodel voor proceskosten en instemmen met het weer onder het Vereveningsfonds brengen van tussentijds stopgezette grondexploitaties.*

^r Gespreksverslag Interview met G en O dd 20 juli 2017

Vereveningsfonds, waarbij het beheersen en in bedwang houden van de proceskosten een belangrijk onderdeel was.

2.4 Verandering van economisch tij en besluitvorming sinds 2015

Op dit moment (najaar 2017) is de economische situatie anders. Dat er weer goede tijden aankwamen werd duidelijk vanaf ongeveer medio 2015.⁵ De situatie op de grondmarkt is echter 180 graden gedraaid. Er is sprake van een hoogconjunctuur, waarbij het moeilijk is om aan de grote vraag naar grond te voldoen.[†] Er is sprake van een ongekend grote inhaalvraag naar grond en de voorraad bouwrijpe grond wordt snel kleiner.[‡] Het aantrekken van de economie was aanleiding om de genomen crisismaatregelen te herijken. Overigens was een dergelijke herijking op het moment dat de markt daartoe ruimte zou bieden al afgesproken bij de introductie van de maatregelen in 2013. In deze paragraaf gaan we in op de besluitvorming die heeft plaats gevonden sinds 2015.

Op 22 april 2015 neemt de gemeenteraad kennis van de Eindejaarsrapportage Fondsbeheer 2014. Daarin is inmiddels duidelijk dat er nieuwe tijden aanbreken. Er wordt ingestemd met nadere uitwerking van de spelregels met betrekking tot de kasstroomsturing op kavelniveau waar in 2014 mee werkt ingestemd. De spelregel uit 2014 om slechts plannen toe te laten die binnen 4 jaar tot een positief resultaat leiden blijkt in de praktijk beperkender dan oorspronkelijk bedoeld, en zeker niet meer passend bij de aangetrokken marktvrage en de ambitie van het College met betrekking tot wonen.[§] In de technische uitwerking wordt daarom een verruiming van deze spelregel vastgesteld, met als kern dat nieuwe (negatieve) plannen en plannen met een looptijd van langer dan 4 jaar toch mogelijk zijn voor zover de vereveningsruimte beschikbaar is.

P&C-cyclus grondexploitaties

De gemeente heeft vanaf 2015 de bestuurlijke P&C-cyclus voor grondexploitaties aangepast. In plaats van tweemaal per jaar wordt nu éénmaal per jaar een overkoepelende rapportage met betrekking tot de stand van zaken grondexploitaties aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Voor de grondexploitaties van de centrale stad en de stadsdelen betreft dit de Eindejaarsrapportage Fondsen (ERF).[¶] Dit leidt er toe dat in april door de raad vaststelling plaatsvindt van de plansaldi geactualiseerde grondexploitaties, de eventueel gewijzigde (investerings-)kredieten per grondexploitatie, toegestane mutaties fonds en eventuele andere zaken. De betreffende besluitvorming kan een doorwerking hebben in de jaarrekening van de gemeente, bijvoorbeeld ten aanzien van het muteren van voorzieningen van verlieslatende

⁵ Eindejaarsrapportage Fondsbeheer 2014

[†] Gespreksverslag Interview met G en O, dd 18 juli 2017

[‡] Notitie Financieel Stelsel Gebiedsontwikkeling, versie 25 april 2016.

[§] Raadsvoordracht 22 april 2015; *Kennisnemen van de Eindejaarsrapportage Fondsbeheer 2014 en vaststellen van technische spelregels voor de inzet van vereveningsruimte en van actuele kasstroomsaldi van de actieve grondexploitaties onder het Vereveningsfonds.*

[¶] Voor de grondexploitaties Zuidas biedt het college jaarlijks een soortgelijk document ter besluitvorming aan. Dit document wordt aangeduid als *Financieel Perspectief Zuidas*.

grondexploitaties. Ook kan de ERF aanleiding zijn om de begroting van het lopende jaar aan te passen. Dit vindt plaats via de Voorjaarsnota.

Daarnaast heeft de rve G en O voor de eigen sturing nog een extra intern document per jaar (Voorjaarsrapportage Fondsen, VRF) zodat er ook tussentijds inzicht is in de ontwikkelingen met betrekking tot de planontwikkeling en grondexploitaties. Met het voorbereiden van de interne rapportage start de rve G en O in mei. Bevindingen worden gedeeld met de wethouder. Ten aanzien van majeure zaken heeft het college hier een actieve informatieplicht naar de raad.^x

Bij het vaststellen van de begroting 2016 in november 2015 neemt de gemeenteraad motie 1040^y aan. Hierin wordt het college van B & W opgeroepen om:

- een voorstel uit te werken waarin wordt beschreven wat de opties zijn om de investeringen, de duur van de investeringen en de risico's te verkleinen in grondontwikkeling en wat daarbij voors en tegens zijn;
- voorstellen te doen voor enkele concrete projecten waarin een start gemaakt zou kunnen worden met een nieuwe aanpak;
- hierbij te voorzien in het behoud van een sterke regierol voor de gemeente, onder andere op bouwprogramma's.

Het uitvoeren van de motie betekent dat de proceskosten voor de planvormingsfase zullen toenemen.

Op 10 februari 2016 stemt de gemeenteraad in met de regeling met betrekking tot risico, tekorten en proceskosten in projecten grondproductie kleiner dan €5 miljoen^z. De regeling behelst dat ook kleinere stadsdeelprojecten voor rekening en risico van het Vereveningsfonds komen.^{aa} De rve Grond en Ontwikkeling wordt aangewezen om nieuwe of gewijzigde plannen die op initiatief en onder verantwoordelijkheid van Bestuurscommissies ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden te toetsen op conformiteit met bestaande stedelijke kaders. De proceskosten die door de stadsdelen worden gemaakt in de fasen 2 en 3 van het Plaberum komen ten laste van het Vereveningsfonds, in fase 4 komen deze ten laste van de grondexploitatie.^{bb}

Op 22 juni 2016 stemt de raad in met het nieuwe financiële stelsel gebiedsontwikkeling en met het intrekken van de spelregels met betrekking tot de kasstroomsturing op kavelniveau, zoals die

^x Gespreksverslag Interview met G en O, dd 18 juli 2017

^y Motie van de leden Paternotte, Van Osselaer en Van der Ree inzake de Begroting 2016 (minder risico's gemeente bij bouw- en woonrijp maken van grond). Motie 1040, jaar 2015, zoals behandeld op 5 november 2015 in de raadscommissie AZ/FIN.

^z Raadsbesluit *Instemmen met de regeling met betrekking tot risico, tekort en proceskosten in projecten grondproductie kleiner dan € 5 miljoen*; publicatiedatum 17 februari 2016

^{aa} Dit geldt niet voor de plannen onder het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting en Zuidas.

^{bb} De proceskosten in fase 1 komen ten laste van de stadsdelen zelf, net zoals ze grootstedelijk ten laste van de algemene middelen komen. Het college stelt wel een bedrag van € 1,0 miljoen beschikbaar voor de stadsdelen om tot planvorming in de verkenningsfase te komen, met als dekkingsbron de algemene dienst, het Actieplan Woningbouw en het Vereveningsfonds. Vanwege aanpassing in het BBV komen de kosten van fase 2 en 3 met ingang van 2016 ten laste van de grondexploitaties.

waren vastgelegd in de Eindejaarsrapportage Fondsen 2014.^{cc} Hiermee komt er weer sturing op grondexploitatie in plaats van kasstroomsturing. Om er voor te zorgen dat de ontwikkeling van het onderhanden werk beheersbaar blijft worden grote investeringsbeslissingen altijd op basis van een business case beoordeeld en geldt als extra zekerheid dat voor deze beslissingen een bedrag ten laste van de investeringsruimte wordt gebracht.

Het college geeft aan dat ze met het nieuwe financiële stelsel gebiedsontwikkeling invulling geeft aan motie 1040^{dd}. De visie achter het stelsel is doen zoals het vroeger werd gedaan, maar dan wel prudenter zodat niet in de huidige “mooie” markt de spelregels zodanig worden dat er (weer) problemen ontstaan in slechte tijden.

De prudentie zit in het feit dat bij de vrije ruimte van het Vereveningsfonds rekening wordt gehouden met:

- Grote voorinvesteringen (ook voor de te verwachten winstgevende grondexploitaties)
- Een buffer voor doorlopende proceskosten

Hierdoor kan de gemeente zich dus niet meer “overeten” door teveel projecten naast elkaar te starten.^{ee}

Overigens kwamen niet alle nieuwe maatregelen en besluiten met betrekking tot de grondontwikkeling voort uit de veranderde economische situatie. Het nieuwe financiële stelsel gebiedsontwikkeling was ook nodig vanwege van aanpassingen in de wet en regelgeving met betrekking tot de verantwoording van grondexploitaties zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de introductie van de vennootschapsbelasting voor ondernemingsactiviteiten van overheden.

Naar aanleiding van de veranderde landelijk regelgeving van het BBV per 1 januari 2016^{ff} heeft de gemeenteraad op 30 november 2016 ingestemd de actieve grondexploitaties en het Vereveningsfonds daar waar nodig aan te passen.

Ook de opheffing van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting draagt bij aan het komen tot een eenvoudig en transparant financieel kader^{gg} Alle grondexploitatieplannen uit het stimuleringsfonds zijn per 1 juli 2016 ondergebracht in het Vereveningsfonds.

^{cc} Raadsbesluit *Instemmen met het nieuwe financiële stelsel voor gebiedsontwikkeling*; 15 juni 2016 (Gemeenteblad 3A, 2015, nr. 81/231)

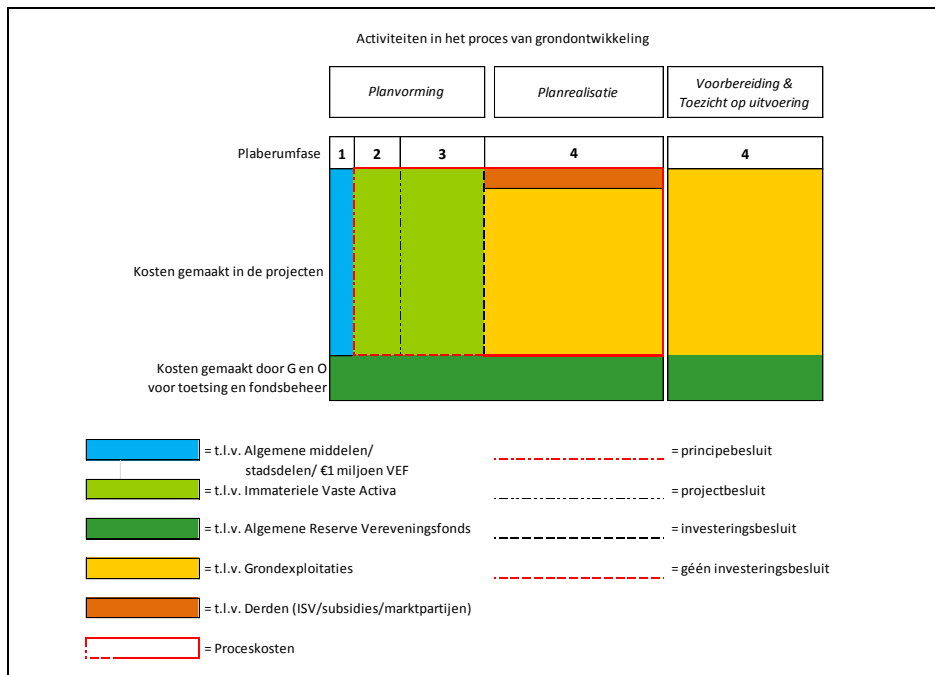
^{dd} Raadsbesluit *Instemmen met het nieuwe financiële stelsel voor gebiedsontwikkeling*; 15 juni 2016 (Gemeenteblad 3A, 2015, nr. 81/231)

^{ee} Gespreksverslag Interview met G en O, d.d. 20 juli 2017

^{ff} Raadsbesluit *Vaststellen van de wijzigingen in de grondexploitaties naar aanleiding van de landelijke regelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording per 1 januari 2016*; 30 november 2016

^{gg} Uitwerking Samenwerkingsafspraken; Uitwerkingsafspraken tussen de Huurdersvereniging Amsterdam, De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de gemeente Amsterdam; Amsterdam, mei 2016. Tijdens de raadsvergadering van 13 juli 2016 is hiermee ingestemd. Het stimuleringsfonds volkshuisvesting is onder meer opgeheven omdat met dit fonds in de loop der tijd een complex en weinig transparant bouwwerk was ontstaan, met een hoog gehalte aan rondpompen van geld.

Voor de proceskosten geldt dat deze niet meer jaarlijks ten laste van het Vereveningsfonds worden gebracht^{hh}. De proceskosten worden, vanaf het moment dat de gemeenteraad een principebesluit heeft genomen voor een grondexploitatieproject op de balans verantwoord als voorbereidingskosten (onder immateriële kosten). Als binnen 5 jaar de raad een investeringsbesluit neemt mogen deze op de balans verantwoorde kosten worden overgeboekt naar de post onderhanden werk ten laste van het investeringskrediet van de betreffende grondexploitatie. Nadat het investeringsbesluit is genomen worden alle proceskosten jaarlijks ten laste van de betreffende grondexploitaties gebracht. Dit levert voor de proceskosten het volgende nieuwe schema op:



Samenvattend kunnen we stellen dat:

De scheiding tussen proceskosten en V&T-kosten is helderder geworden. Er is een indelingsmodel ontwikkeld die op hoofdlijnen aansluit bij de gemeentelijke reorganisatie. De proceskosten vallen onder rve G en O, de V&T-kosten vallen onder de rve Ingenieursbureau.ⁱⁱ

De proceskosten zijn qua aard gelijk aan die in het schema van 2014. Wel is de dekking anders geregeld als gevolg van veranderende regelgeving in het BBV. Uitgangspunt is dat proceskosten van grondexploitaties niet meer ten laste komen van het Vereveningsfonds. De proceskosten van fase 2 en 3 (lichtgroen in schema) worden vanaf 1 januari 2016 verantwoord op de balanspost immateriële vaste activa. Op het moment dat de raad een investeringsbesluit heeft genomen mogen

^{hh} Dit geldt niet voor de apparaatskosten/overhead.

ⁱⁱ Binnen de gemeente worden voor grondexploitaties ook nog proceskosten en V&T-kosten gemaakt door de rve Zuidas en de stadsdelen.

de betreffende kosten worden overgeboekt naar de balanspost Onderhanden werk grondexploitaties.

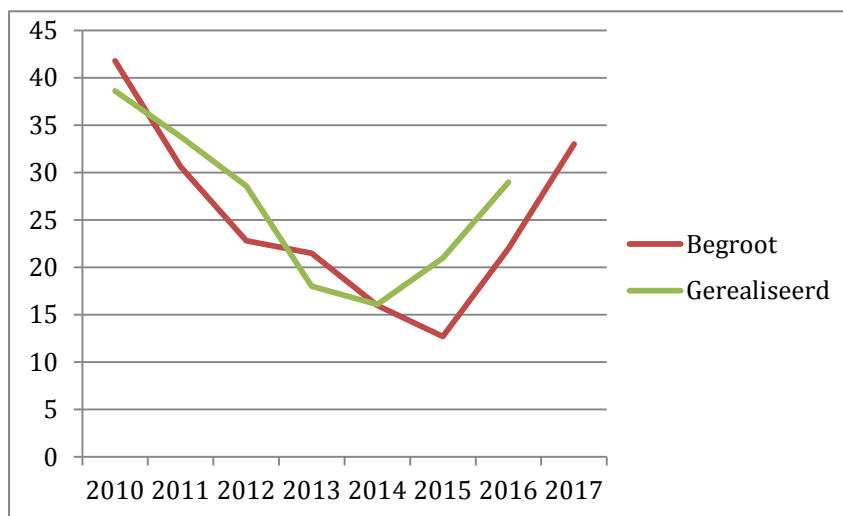
De enkele keer dat een principebesluit (afroden fase 1) niet binnen 5 jaar leidt tot een investeringsbesluit komen de gemaakte proceskosten wel ten laste van het Vereveningsfonds.

3 Ontwikkeling en beheersing proceskosten sinds 2013

3.1 De ontwikkeling van de proceskosten 2010 - 2018

In het oorspronkelijke rapport wordt een overzicht gegeven van de vastgestelde projectbudgetten voor de grootstedelijke projecten (exclusief Zuidas). De proceskosten van grondexploitatie bestonden uit de kosten van de (voormalige) projectbureaus en de kosten van OGA voor toetsing en de vereveningsfunctie. In het vorige rapport werd gesproken over Integrale projectbudgetten en Budget toetsing en fondsbeheer OGA. We hanteren in dit rapport voor de éénduidigheid steeds de termen die momenteel gebruikt worden: proceskosten en apparaatskosten^{jj}. In grafiek 3.1 zijn de begrote^{kk} en gerealiseerde^{ll} proceskosten van 2010 tot en met 2017 weergegeven.

Grafiek 3.1 - Proceskosten 2010 – 2017 in miljoenen euro's



^{jj} Apparaatskosten gaan verder dan alleen de kosten voor toetsing en fondsbeheer. Ook overhead en doorbelasting kosten bedrijfsvoering vallen er onder. De apparaatskosten zijn voor de verschillende jaren echter niet steeds op dezelfde manier berekend, waardoor de kosten voor de verschillende jaren niet goed vergelijkbaar zijn.

^{kk} De begrote bedragen voor proceskosten en apparaatskosten zijn tot en met 2013 gehaald uit oorspronkelijke rapportage proceskosten grondexploitaties. De jaren 2014 t/m 2018 zijn uit de begrotingen van de gemeente Amsterdam gehaald. Voor 2018 zijn de proceskosten niet begroot.

^{ll} De gerealiseerde bedragen voor proceskosten en apparaatskosten zijn tot en met 2012 gehaald uit de oorspronkelijke rapportage proceskosten grondexploitaties. De jaren 2013 t/m 2016 zijn uit de jaarrekeningen van de gemeente Amsterdam gehaald. De jaren 2017 en 2018 zijn uiteraard nog niet beschikbaar.

Vanaf de begroting 2010 lieten de begrote proceskosten een daling zien van € 41,8 miljoen naar € 12,7 miljoen in 2015. Vanwege dat in 2015 het economisch tijt keerde is bij de 8-maands-rapportage 2015 het oorspronkelijke proceskostenbudget van € 12,7 verhoogd naar € 21 miljoen. Rekening houdende met de bijgestelde begrotingen zijn de proceskosten in de jaren 2013, 2014 en 2015 binnen het budget gerealiseerd of lieten een beperkte overschrijding zien. In de begroting 2016 zijn de proceskosten wel aanzienlijk overschreden. Begroot was € 22 miljoen, terwijl de realisatie € 29 miljoen bedroeg. Hoewel de stijging van proceskosten in 2016 wel was te voorzien, is verzuimd om de begroting aan te passen.^{mmm} Verder valt op dat in de eindjaarrapportage Fondsen 2016 geen overzicht is opgenomen waarin de verschillen tussen de begroting en de realisatie wordt gespecificeerd. In voorgaande jaren was een dergelijk overzicht wel opgenomen. Gelet op de omvang van de proceskosten en de ontwikkeling daarin hadden we ook in 2016 een overzicht verwacht met een nadere toelichting op de begrote de gerealiseerde proceskosten 2016.

Ambtelijke reactie op het ontbreken van een toelichting op de kostenoverschrijding 2016

De ambtelijke organisatie heeft op onze bevinding dat in de ERF 2016 geen overzicht is opgenomen van de begrote en gerealiseerde proceskosten als volgt gereageerd:

In 2015 werden de proceskosten nog direct met het Vereveningsfonds verrekend, en werd een vergelijking gemaakt met het bedrag uit de begroting van het Vereveningsfonds (waarbij projecten zijn aangeduid). In 2016 worden de proceskosten geactiveerd in de grondexploitatie (dus niet meer direct verrekend met het Vereveningsfonds). In de ERF 2016 wordt dan ook niet meer als zodanig het directe effect op het Vereveningsfonds, met een toelichting, zichtbaar gemaakt.

De rekenkamer vindt het belangrijk dat de gemeenteraad inzicht wordt gegeven in de omvang en de besteding van het proceskostenbudget. Eventuele verschillen moeten adequaat worden toegelicht. Dat geldt zowel voor de proceskosten die rechtstreeks worden gedekt uit het Vereveningsfonds of als voor de proceskosten die ten laste van de grondexploitatiekosten worden verantwoord. Omdat de raad het budget voor de grondexploitatiekosten bij de begroting in totaliteit vaststelt kan worden geschoven tussen proceskosten grondexploitaties en overige grondexploitatiekosten (verwervingen onroerend goed, investeringen in infrastructuur, etc.) zonder dat het college daarvoor zichtbaar verantwoording behoeft af te leggen.ⁿⁿ Dit lijkt ons geen goede zaak.

Ten aanzien van de begrote proceskosten 2017 van € 33 miljoen kan worden opgemerkt dat dit budget inmiddels bij de besluitvorming van de Eindejaarsrapportage Fondsen 2016 aanzienlijk is bijgesteld:

^{mmm} Bij het feitelijk wederhoor heeft de rve G en O hiervoor de volgende verklaring. Door de nieuwe P&C-systematiek kunnen de rve's de cijfers slechts 1x per jaar aanpassen aan de actualiteit. Dit gebeurt in de Voorjaarsnota die voor wat betreft de grondexploitaties is gebaseerd op de ERF. De begrotingscijfers mogen daarna niet meer worden aangepast.

ⁿⁿ De door de rekenkamer bedoelde verantwoording kan zowel in de ERF als in de jaarrekening. Als de verantwoording in één van die stukken plaatsvindt, is het passend om in het stuk waarin de verantwoording niet is opgenomen een verwijzing op te nemen.

Proceskosten 2017 (*€1.000.000)	
1. Grondexploitatie	36,3
2. Niet direct toerekenbare proceskosten	4,6
3. Proceskosten vóór fase 4	12,5
4. Proceskosten voor plannen derden	1,1
5. Transformaties en overig	1,9
Totaal	56,4

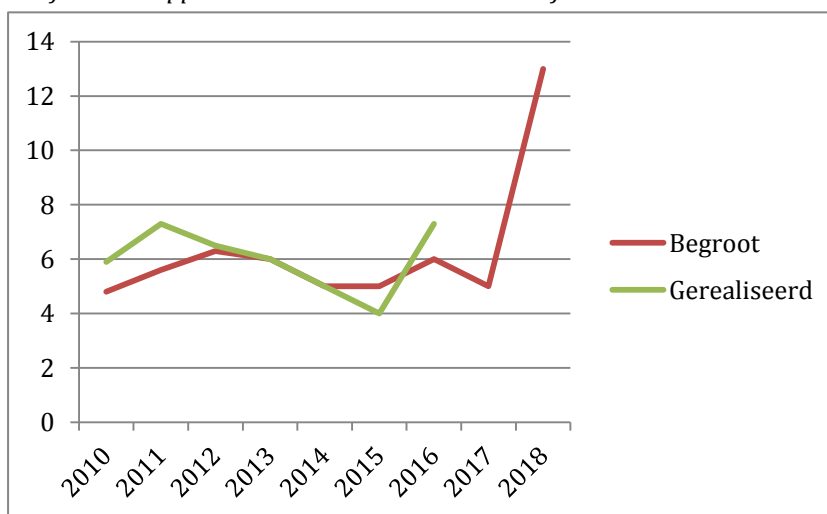
Uit gesprekken met de rve Grond en Ontwikkeling kwam naar voren, dat voor het realiseren van nieuwe plannen inmiddels niet de beschikbaarheid van budget het knelpunt is, maar dat de capaciteit beperkt is van goede gekwalificeerde mensen die de ruimtelijke plannen kunnen ontwikkelen en aansturen.

In de begroting van 2018 kwamen we geen begrote proceskosten meer tegen. Wel zagen we dat voor nieuwe planinitiatieven € 14 miljoen was begroot. Dit laat zich vergelijken met de proceskosten vóór fase 4 zoals het in de begroting van 2017 wordt beschreven. In 2017 bedroegen die kosten € 12,5 miljoen (zie bovenstaande tabel). Deze kosten worden op basis van nieuwe BBV-regels verantwoord onder immateriële vaste activa. Indien na 5 jaar nog geen investeringsbesluit door de raad is genomen, moeten de kosten worden afgeboekt. Bij het vaststellen van de vrije vereveningsruimte bij het Vereveningsfonds wordt met de mogelijke afboeking van dergelijke kosten rekening gehouden.

3.2 De ontwikkeling van de apparaatskosten 2010 - 2018

In grafiek 3.2 zijn de begrote en gerealiseerde apparaatskosten van 2010 tot en met 2018 weergegeven.

Grafiek 3.2 - Apparaatskosten 2010 – 2018 in miljoen euro's



De apparaatskosten betreffen grotendeels de kosten van de afdeling Fondsenbeheer. Deze kosten worden van oudsher volledig gedekt uit het Vereveningsfonds. Vanaf 2013 tot 2015 gaan de kosten steeds met € 1 miljoen omlaag. In 2015 bedragen de werkelijk verantwoorde kosten € 4 miljoen.^{oo} De verlaging in 2015 wordt in de stukken verklaard doordat er minder overheadkosten zijn toegerekend.^{pp} Over de toerekening apparaatskosten heeft ook ACAM gesignaleerd dat in de jaarrekeningen 2015 en 2016 deze grofmazig heeft plaatsgevonden en dat ze niet altijd zijn doorbelast aan activiteiten^{qq}.

Voor 2016 zien we dat de verantwoorde proceskosten een grote sprong omhoog maken naar € 7,3 miljoen.^{rr} In de begroting 2018 stijgen deze kosten verder naar € 13 miljoen.^{ss} De € 13 miljoen is opgebouwd uit € 12 miljoen voor overhead en niet doorberekende proceskosten en € 1 miljoen voor bijdrage aan proceskosten stadsdelen. Uit de (meerjaren-)begroting 2018 blijkt verder dat de stijging van € 4 miljoen overheadkosten in 2015 naar € 13 miljoen in 2018 grotendeels een structurele wijziging is in kostentoerekening.

Door de gewijzigde kostentoerekening wordt de algemene dienst van de gemeente structureel minder zwaar belast ten koste van het Vereveningsfonds. Dit betekent tegelijkertijd dat de gemeente structureel minder vrije ruimte heeft om uit het Vereveningsfonds middelen te onttrekken (“uitnamen te doen”) ten gunste van de algemene middelen.

3.3 Proceskosten in de Eindejaarsrapportages Fondsen 2015 en 2016

Met de Eindejaarsrapportages Fondsen legt het college jaarlijks verantwoording over de ontwikkelingen bij de grondexploitaties en de Vereveningsfonds. Op basis van die verantwoording wordt de raad tevens goedkeuring gevraagd plansaldi en investeringsbudgetten aan te passen als daar naar het oordeel van het college aanleiding voor is.^{tt}

We hebben de Eindejaarsrapportages fondsen 2015 en 2016 bestudeerd om te beoordelen wat over de proceskosten wordt gerapporteerd. Hierbij viel ons het volgende op.

^{oo} In de meerjarenraming reserve en vereveningsruimte 2015-2020 (p. 37 Eindejaarsrapportage 2015) ging men ervan uit dat deze kosten structureel € 4 miljoen zullen bedragen.

^{pp} Eindejaarsrapportage Fondsen 2015, 22 februari 2016, p. 38.

^{qq} Generale verslagen jaarrekening 2015 gemeente Amsterdam (dd 17 mei 2016) en jaarrekening 2016 (dd 16 mei 2017) van de auditdienst ACAM.

^{rr} In de reactie op de nota van bevindingen wordt de sprong naar € 7,3 miljoen door G en O verklaard door een wijziging van het BBV in de toerekening van kosten en doordat de definitie van apparaatskosten is veranderd. Rve G en O vermeldt dat in de jaren vóór 2015 ongeveer hetzelfde aantal mensen hieraan werkte. In de nieuwe definitie zijn kosten opgenomen voor Fondsbeheer, bodem, Regie en Advies, RVE F en team GO.

^{ss} In deze begroting worden deze proceskosten geen apparaatskosten meer genoemd, maar overheadkosten. Vanaf 2016 zijn dit volgens de nieuwe definitie de kosten voor Fondsbeheer, bodem, Regie en Advies, RVE F en team GO (bron: feitelijk wederhoor rve G en O dd 3 november 2017).

^{tt} Nieuwe plannen worden altijd afzonderlijk ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, ongeacht de grote van het plan, waarbij tevens een investeringskrediet wordt aangevraagd. In het investeringskrediet zitten ook de geraamde proceskosten. Deze worden berekend met behulp van de proceskostenscan. Wijzigingen op eerder toegekende investeringskredieten worden via zogenaamde bulkbesluiten aan de raad voorgelegd, als wordt voldaan aan de regels voor aanmerkelijke afwijkingen.

Grote budgetaanpassingen proceskosten

In de ERF 2016 is een tabel opgenomen waarin de plansaldi zijn aangepast vanwege dat de proceskosten tot het einde van de looptijd ten opzichte van een vorige rapportage naar verwachting zullen wijzigen.

Tabel 3.1 - Aanmerkelijke financiële afwijkingen via bulkbesluit ERF 2016, bijlage 7. Voor zover er sprake is van een wijziging van het proceskostenbudget (in miljoenen euro's).

Plan Nr.	Naam	Afwijking *	Rubricering
783.04	Houthaven West	-1,2	herziening proceskosten
783.90	Houthavens Waterprogramma	1,5	herziening proceskosten
260.31	IJburg 1e fase	0,5	herziening proceskosten
285.10	Overige kosten Zeeburgereiland	7,7	herziening proceskosten
579.30	Hotelstrook Bedrijventerrein Overamstel	0,2	herziening proceskosten
453.40	Fase 2 Vernieuwing 't IJ	0,4	herziening proceskosten
526.70	Buiksloterham	9,1	herziening proceskosten
212.36	Metrostations locatie (OVN Spoorspook Noord)	0,2	toepassen plankostenscan
406.07	Hart Delflandplein Lok B	0,9	toepassen plankostenscan
204.70	Kolenkitbuurt	0,6	toepassen plankostenscan
760.07	Breehorn	0,9	toepassen plankostenscan
760.08	Vianney	0,9	toepassen plankostenscan
760.18	Entreegebied Waterlandpleinbuurt	0,5	toepassen plankostenscan
529.11	Restplan Cornelis Drouwesterrein	0,1	toepassen plankostenscan
270.03	Bakemabuurt Geuzenveld-Slotermeer	0,6	toepassen plankostenscan
363.16	Sloterweg locaties A. B. C.	0,9	toepassen plankostenscan
280.52	Woningbouw Bijlmerpark	0,3	toepassen plankostenscan
282.21	Driemond	-0,7	herziening proceskosten
	Totaal	23,4	

De plansaldi van de reeds actieve grondexploitaties worden vanwege de proceskosten in totaal verhoogd met € 23,4 miljoen. De twee grote aanpassingen krijgen de volgende duidingen mee:

Overige kosten Zeeburgereiland: De post proceskosten is met € 7,7 miljoen toegenomen naar aanleiding van de actualisatie (bij begrotingsopgave 2017 ingebracht). De proceskosten voor alle deelplannen voor het Zeeburgereiland zijn opgenomen in dit functionele deelplan.

Buiksloterham: De proceskosten zijn met € 9,1 miljoen toegenomen. De raming op basis van de plankostenscan is hiervoor aangepast op basis van de realisatiecijfers van de afgelopen jaren en op de verwachting dat Buiksloterham zich de komende jaren positief verder zal ontwikkelen.

Drie relatief kleine aanpassingen worden geduid met vertraging (€ 0,4 miljoen), aanpassing fasering (€ 0,3 miljoen) en het overzichtelijker en minder intensief worden (€ -0,7 miljoen). Bij de resterende dertien gevallen wordt in de begeleidende tekst niet veel meer gezegd dan “toepassing van de plankostenscan” of “actualisatie van de proceskosten” (€ 6,6 miljoen). In zeven van de dertien gaat het om stadsdeelprojecten die als gevolg van eerdere bestuurlijke besluitvorming overgaan op toepassing van de plankostenscan in plaats van de 2x3%-regeling.

We zien dat de verhoging van de proceskosten Zeeburgereiland reeds was aangekondigd bij de begrotingsopgave 2017. De proceskosten bij Buiksloterham worden met een nog hoger bedrag bijgesteld (€ 9,9 miljoen) zonder dat dit bij de actualisatie is gemeld. Het lijkt ons beter als dergelijk grote bijstellingen, met een goede onderbouwing, vooraf ter goedkeuring aan de raad zouden worden voorgelegd.^{uu}

Borging dekking proceskosten

In de paragraaf weerstandsvermogen van de ERF 2016 wordt aangegeven dat grondgebonden proceskosten voortaan zijn opgenomen in de grondexploitaties.^{vv} Dit moet gezien worden in samenhang met de invoering van de vennootschapsbelasting voor bedrijfsmatige activiteiten bij gemeenten per 1 januari 2016.^{ww} Gegeven die nieuwe belasting is het namelijk voor de gemeente aantrekkelijk om de winst te drukken door zoveel mogelijk kosten toe te rekenen aan de grondexploitaties. Het ander voordeel van deze systematiek is dat jaarlijks de budgetten van de betreffende proceskosten in de actualisaties van de plansaldi worden beoordeeld. Daarmee wordt geborgd dat er voldoende middelen zijn om alle proceskosten te dekken en dat men tijdig een signaal krijgt om maatregelen te nemen tot aanpassing van het plan en het daarmee samenhangende proceskostenbudget.

De proceskosten voor het algemene beheer en toezicht (overheadkosten/voorheen apparaatskosten genoemd) worden structureel ten laste gebracht van het Vereveningsfonds. Bij het berekenen van het Weerstandsvermogen/vrije ruimte van het Vereveningsfonds wordt met deze structurele onttrekking rekening gehouden. In de ERF 2016 wordt voor deze proceskosten een bedrag gereserveerd van € 44 miljoen. Bij toekomstige vraaguitval is de dekking van deze proces-

^{uu} Ook ACAM signaleert in haar Generaal Verslag Jaarrekening 2016 Gemeente Amsterdam dd 16 mei 2017 dat de besluitvorming op het gebied van voorinvesteringen bij grondexploitaties kan worden verbeterd.

^{vv} Tot 2015 werden deze proceskosten ook ten laste gebracht van het Vereveningsfonds.

^{ww} De gemeente concludeert op basis van een winstscan dat voor grondexploitaties er nog geen sprake is van een structurele winstsituatie. Dit komt onder meer doordat de afboekingen uit voorgaande jaren van lopende plannen bij de fiscale winstberekening meegenomen mogen worden (bron ERF 2016, 16 maart 2017).

kosten voor zeker 4 jaar verzekerd. Er is dus met andere woorden een voorziening om een reorganisatie door te voeren waarmee de proceskosten structureel kunnen worden verlaagd.

Centralisatie grondexploitaties leidt tot hogere proceskosten

Vanaf 1 januari 2016 vallen alle stadsdeelplannen, ook de kleine plannen onder de € 5 miljoen, onder het Vereveningsfonds van de centrale stad. De situatie voor de stadsdelen is veranderd door de reorganisatie van de gemeente Amsterdam en de vormgeving van het financiële stelsel met de stadsdelen. Alle medewerkers planeconomie, uitgifte, projectleiders en projectmanagers van de stadsdelen staan nu op de loonlijst bij een rve en niet meer bij het stadsdeel. De stadsdelen moeten de medewerkers nu inhuren tegen (een hoger) tarief bij de rve's. De proceskosten zijn dus hoger geworden voor de stadsdelen. De zogenaamde percentage-regeling voor de dekking van de proceskosten was niet (meer) kostendekkend en is daarom afgeschaft^{xx}

Aangegeven is dat nu ook voor de stadsdelen is overgegaan op een stelsel van reëel ramen op basis van het plankostenmodel. Met het vervangen van de percentageregeling door het reëel ramen wordt een bijdrage geleverd aan een verdere standaardisering binnen de grondontwikkeling.^{yy} Dat betekent wel dat de totale proceskosten opgenomen in de grondexploitaties € 12,8 miljoen hoger worden.^{zz} Dus deze uit beheersmatig oogpunt verstandige maatregel maakt de kosten voor de grondexploitatie wel duurder. Dit komt onder meer omdat in het verleden de stadsdelen geen volledige dekking ontvingen voor de door hen uitgevoerde grondexploitaties. Verder moeten de stadsdelen na de reorganisatie medewerkers inhuren tegen (een hoger) tarief bij de rve's. Ook kan het zijn dat door een andere kostentoedeling er meer kosten worden toegerekend aan het processen van grondexploitatie. Een andere oorzaak zou kunnen zijn dat bij de standaardisering sommige processen minder efficiënt zijn geworden.

Bewaking van proceskosten en V&T-kosten in 2015 en 2016 niet goed mogelijk

Hoewel de rve G en O verantwoordelijk is voor de kosten van de grondexploitaties vindt de uitvoering voor een groot deel plaats door de rve Ingenieursbureau. Deze afdeling had aan het eind van 2016 nog maar 85% gefactureerd aan andere afdelingen.^{aaa} De bedragen die in de jaarrekening en het ERF zijn opgenomen, zijn daarom voor een groot deel geschatte bedragen. Door de te late facturering is voor de projectmanagers van G en O lastig om hun budget goed te bewaken en te beoordelen of de gefactureerde kosten wel terecht zijn.

^{xx} Stadsdelen ontvingen voor de door hen uitgevoerde grondexploitatieprojecten vanaf het investeringsbesluit een genormeerde vergoeding van 2x3% van de netto investeringen openbare werken in de grondexploitatie.

^{yy} Eindejaarsrapportage 2015, 22 februari 2016, p. 62.

^{zz} In de reactie op de nota van bevindingen is ons gemeld dat na de reorganisatie (centralisatie) de stadsdelen bij het in eigen beheer uit voeren van grondexploitaties alle functies centraal bij rve's moesten inhuren. De stadsdelen hebben echter geen eigen begroting meer en konden het niet meer financieren. Dat was aanleiding om de proceskostenscan voor alle projecten toe te passen en de 2x3%-regeling als bijdrage in de proceskosten af te schaffen.

^{aaa} Auditdienst ACAM, Clusterverslag Ruimte en Economie, 16 mei 2017. Ook in 2016 waren bij de rve Ingenieursbureau vele correcties en afstemmingen met opdrachtgevers noodzakelijk om de interne doorbelasten te kunnen uitvoeren. Uiteindelijk is er bij de rve Ingenieursbureau nog een verschil van € 0,6 miljoen tussen de subadministratie en de financiële administratie.

Kosten doorgeschoven naar 2017

In de eindejaar rapportage Fondsen 2016 is ook een meerjarenraming opgenomen voor de actieve plannen grondexploitaties (centrale stad en stadsdelen) 2017 tot en met 2022 en verder.^{bbb} In de raming van 2017 is een kostenpost van € 25 miljoen opgenomen met als omschrijving ‘kosten uit 2016’. Deze post is niet nader toegelicht.^{ccc} We weten dus niet of het om proceskosten gaat. Om een getrouw beeld te geven van kostenontwikkelingen en goede trendanalyses te maken is het evenwel belangrijk om kosten in het juiste boekjaar te verantwoorden.

4 Stand van zaken per aanbeveling (oktober 2017)

4.1 Inleiding

De rekenkamer heeft in haar oorspronkelijke onderzoek naar de proceskosten grondexploitatie in totaal vijf aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk geven wij weer op welke wijze het college van burgemeester en wethouders (college) uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

Per aanbeveling beschrijven wij de stand van zaken. Eerst herhalen we de aanbevelingen en in het kort onze toelichting en de conclusies uit het oorspronkelijke rapport. Daarna vatten we de reactie van het college op de aanbevelingen uit 2014 samen. Bij de stand van zaken 2017 zetten wij de ontwikkelingen en de actuele situatie uiteen, en daarna trekken we de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd of nog in uitvoering is:

• Niet	Het college is in de periode januari 2014 tot en met september 2017 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
• In uitvoering	Het college is in de periode sinds januari 2014 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in september 2017 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
• Gedeeltelijk	Het college heeft in september 2017 onderdelen van de aanbeveling uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
• Volledig	Het college heeft in september 2017 de gehele aanbeveling uitgevoerd.

De rekenkamer heeft het conceptrapport van het oorspronkelijke onderzoek op 13 december 2013 naar het college gestuurd met daarbij de vraag om een reactie te geven op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

^{bbb} Eindejaarsrapportage 2016, 16 maart 2017, p. 48.

^{ccc} In de reactie op de nota van bevindingen is ons gemeld dat deze post betrekking heeft op het doorschuiven van uitvoeringskosten die niet in 2016 zijn gerealiseerd maar wel in 2017 zijn voorzien.

Op 7 januari 2014 stelde het college de bestuurlijke reactie vast. Hierin geeft het college aan dat het met veel belangstelling de onderzoeksrapportage tot zich heeft genomen, omdat proceskosten veel aandacht krijgen van de raad. Het college kan zich vinden in de aanbevelingen en wil ze allemaal overnemen. Voor een aantal aanbevelingen geldt dat deze al in uitvoering zijn, of dat de opdrachten tot uitvoering al zijn verstrekt. In het nawoord adviseert de rekenkamer het college om met betrekking tot de aanbevelingen 1 tot en met 4 de raad nog iets actiever te informeren. Ten aanzien van aanbeveling 5 (het ontwikkelen van een visie) stelt de rekenkamer dat de set van bestuurlijke spelregels wel afspraken maar geen visie bevatten. In een visie kunnen zaken aan de orde komen hoe de gemeente met strategische en tactische vraagstukken omgaat. Omdat zo'n visie relevant is voor de kaderstellende rol van de raad, onderstreept de rekenkamer nog eens het belang van deze aanbeveling.

De gemeenteraad heeft op 12 februari 2014 besloten alle aanbevelingen uit het rapport over te nemen en het college te vragen alle aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.

4.2 Aanbeveling 1

Besteed in het kader van de periodieke rapportages 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.

Toelichting

Het proceskostenmodel was in 2014 nog niet “uitgehard”. Het model om de proceskosten per grondexploitatie te normeren was vrij eenvoudig te beïnvloeden 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. Het is het van belang dat iedere aanpassing van de complexiteitsfactor adequaat onderbouwd wordt. Verder constateerde de rekenkamer dat met het proceskostenmodel niet de ‘niet-grondgebonden kosten’ (zoals projectmanagement, control en ondersteuning) kunnen worden geraamd. Ook sloot het tijdregistratiesysteem nog niet aan op de ingevoerde kavelsturing. Het bewaken van de proceskosten werd daardoor bemoeilijkt. Om de voortgang van het toepassen en de vereiste kwaliteitsverbetering van het proceskostenmodel te kunnen volgen, adviseerde de rekenkamer om daarover periodiek te rapporteren.

Reactie college januari 2014

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen en geeft daarbij aan dat reeds de nodige opdrachten zijn verstrekt.^{ddd}

Opvolging van de aanbeveling (Stand van zaken oktober 2017)

Zoals het college in de bestuurlijke reactie had aangekondigd had het college in 2013 reeds opdrachten verstrekt om de proceskosten beter te beheersen. Onze aanbeveling om over de voortgang en benutting van het proceskostenmodel periodiek te rapporteren is voldaan. Zo heeft het college op 3 september 2014 de raadscommissie RO over de verbeteringen in de proceskosten-systematiek. Het college meldde dat het model voor de kavelsturing vrijwel geheel is doorgevoerd. Daarnaast wordt vermeld dat in het kader van de verantwoording binnen het tijdschrijfsysteem het mogelijk is gemaakt om tijd te schrijven op kavelgroepniveau. Over de objectivering van de complexiteitsfactor in het ramingsmodel voor proceskosten heeft het college op 10 december aan de raad gerapporteerd.^{eee}

Een onderdeel van de aanbeveling was om de normen op basis van ervaringen, benchmarking en eventueel nader onderzoek te herijken. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. De noodzaak van het periodiek aanpassen van verschillende normen wordt overigens onderkend. Ten behoeve van de jaarlijkse ERF worden de proceskosten wel door rve G en O geanalyseerd.

^{ddd} Met betrekking tot een betere benutting van het proceskostenmodel geeft het college aan dat het bij het EindejaarsRAG 2012 opdracht heeft 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 is behandeld in de Raad van 18 en 19 december 2013.

^{eee} Raadsvoordracht inzake 8-Maandsrapportage Fondsbeheer 2014, 10 december 2014.

Conclusie aanbeveling 1: gedeeltelijk (•)

De aanbeveling om in het kader van de periodieke rapportages aandacht te besteden aan de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel is gedeeltelijk uitgevoerd.

Het college was ten tijde van het uitkomen van het vorige rapport al uitgebreid bezig met maatregelen om de manier waarop met grondexploitaties wordt omgegaan fundamenteel te veranderen. Daarbij was de raming en beheersing van de proceskosten een belangrijk onderdeel. Het college heeft over de voortgang en de verbeteringen op eerdere keren gerapporteerd aan de gemeenteraad. Aan onze aanbeveling om het proceskostenmodel periodiek te herijken is echter niet voldaan.

4.3 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.

Toelichting

De rekenkamer stelt in het rapport uit 2014 dat er verschillende typen proceskosten zijn met verschillende dekkingsbronnen, en dat tussen de verschillende typen proceskosten grijze gebieden bestaan. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid te schuiven met proceskosten, wat uiteraard het zicht op de realisatie van besparingen vertroebelt. Met name de verschuivingsmogelijkheid tussen het projectbudget en budget voor voorbereiding en toezicht (V&T) is hier relevant, omdat met het schuiven van kosten richting V&T de proceskosten op oneigenlijke manier laag gehouden kunnen worden.

Reactie college januari 2014

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen.

Het 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 rammen en verantwoorden van proceskosten en V&T te komen.

Opgvolging van de aanbeveling (Stand van zaken oktober 2017)

Zoals het college in de bestuurlijke reactie al had aangekondigd, is er een model ontwikkeld met een overzicht waarmee er een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen proceskosten en V&T kosten. Dit model is op 8 april 2014 in de collegevergadering behandeld, en vervolgens ter kennisgeving naar de gemeenteraad gegaan.

Het model is ontwikkeld in samenspraak met alle betrokkenen (planeconomen, projectcontrollers, vertegenwoordigers van Team GO en Fondsbeheer). Het resultaat is een breed gedragen onderscheid tussen proceskosten en V&T. De indeling sluit aan bij de organisatorische wijzigingen binnen de gemeente Amsterdam^{fff}. De technisch projectleider en planbegeleider uitvoering gaan over van OGA (thans rve G en O) naar de rve Ingenieursbureau (IB) en worden geboekt als V&T-kosten. De in het model opgenomen proceskosten sluiten volledig aan bij wat landelijk gangbaar is.^{ggg}

Bij ons opvolgingsonderzoek is ons gemeld dat de overgang van de technisch projectleiders en de planbegeleider uitvoering naar de rve IB ook nadelen heeft. Rve G en O als opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor de proceskosten die door de rve IB worden gemaakt. De rve IB bepaalt zelf het projectmanagementsysteem dat zij voor de projectbeheersing gebruikt. Dit systeem wordt door de rve G en O bij kleine projecten als (te) zwaar ervaren waardoor de kosten hoger en de doorlooptijd langer is dan nodig. Doordat de projectmanagers bij G en O wel de opdracht verstrekken, maar niet de hiërarchische leidinggevende zijn van de technische projectleiders ontstaat er bij hen in de praktijk veelal ook een achterstand in kennis, waardoor zij minder doortastend kunnen bijsturen als dat nodig is. Een ander ervaren knelpunt is dat rve IB voor alle kleine uitgaven vooraf toestemming vragen bij de projectmanager van G en O. Dit is soms lastig. Hier zijn wel afspraken over, maar G en O moet altijd kijken of IB binnen het budgetsheet van die afspraken blijft.

Verder zagen we dat in 2015 en 2016 de rve IB aan het eind van het jaar nog meer dan € 10 miljoen moest factureren aan de rve aan geleverde diensten. Door een dergelijke achterstand is het voor de rve G en O nagenoeg onmogelijk om de kosten te bewaken en het project tijdig bij te sturen.

Vanaf 2017 is het verboden dat rve's voor geleverde diensten elkaar facturen verzenden. De geleverde uren worden nu via overzichten aan de opdrachtgever aangeboden met het verzoek om binnen één week of soms twee weken de kosten te fiatteeren. Als binnen de gestelde termijn de uren niet zijn gefiatteerd, wordt er van uitgegaan dat de door te belasten kosten akkoord zijn. Deze methode heeft als voordeel dat de kosten meer tijdig worden doorbelast. Het vereist wel een grote discipline van de opdrachtgevers om de betreffende overzichten ook op tijd te controleren.

^{fff} Raadsvoordracht 22 april 2014, *Onderscheid tussen proceskosten en kosten voorbereiding en toezicht*.

^{ggg} Limitatieve kosten- en opbrengstenlijst zoals opgenomen in artikel 6.2.5 en 6.2.7 van het Besluit ruimtelijke ordening (BrO-lijst).

Conclusie aanbeveling 2: Volledig (●)

De aanbeveling om duidelijke definities van proceskosten en V&T-kosten te ontwikkelen en er op toe te zien dat de kosten in overeenstemming met deze definities worden geraamd en verantwoord is in opzet volledig uitgevoerd door de gemeente.

Het college heeft al binnen enkele maanden na het uitkomen van het rapport een breed gedragen model ontwikkeld waarin de proceskosten en de V&T-kosten kunnen worden onderscheiden. Ze heeft dit model ter kennisgeving aan de raad gestuurd.

Hoewel het onderscheid tussen proceskosten en V&T-kosten al sinds 2014 helder is en aansluit op de nieuwe organisatorische indeling worden in de praktijk knelpunten ervaren die een doelmatige en effectieve kostenbewaking bemoeilijken. Het is een goede zaak om de huidige taakverdeling te evalueren en zo nodig aan te passen. Daarbij gelden criteria zoals heldere verantwoordelijkheids-toedeling, beheersbaarheid, maar ook doelmatigheid.

4.4 Aanbeveling 3

Zorg ervoor dat 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.

Toelichting

In de jaren voorafgaand aan het oorspronkelijke onderzoek uit 2014 zijn er grote bezuinigingen geweest en ingrijpende aanpassingen in de wijze van sturing en beheer van de grondexploitaties. En er kwamen nog meer veranderingen aan. OGA zou in de komende jaren opgedeeld worden over meerdere resultaatverantwoordelijke eenheden en het nieuwe financiële systeem AFS zou voor OGA geïmplementeerd gaan worden. Bovendien ging er na de verkiezingen in maart 2014 een nieuw bestuurlijk stelsel in werking met een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen. De rekenkamer stelt dat het borgen van kennis en control tijdens deze veranderingen van groot belang is.

Reactie college januari 2014

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen.

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 gaf aan OGA opdracht

te willen geven om in het eerste kwartaal van 2014 met een uitwerking te komen voor de wijze waarop de kennis geborgd zal worden.

Opvolging van de aanbeveling (Stand van zaken oktober 2017)

De aanbeveling uit 2014 had betrekking op het borgen van kennis en control in een sterk veranderd speelveld. Inmiddels zijn daar nog weer nieuwe veranderingen aan toegevoegd, met name het weer terug gaan van kavelsturing naar sturing op grondexploitaties. Recent is ook een nieuw Plaberum vastgesteld en is het BBV gewijzigd.

Om de kennis te borgen heeft de rekenkamer onder meer de volgende concrete suggesties gedaan:

- het beschrijven van de AO-procedures van nieuwe werkwijzen
- het toegankelijk houden van informatie opgeslagen in oude systemen

Daarnaast is voor de borging van belang dat er een uniform begrippenkader is en dat er een heldere relatie is tussen de gemaakte proceskosten en activiteiten. Deze aandachtspunten zijn reeds aan de orde geweest bij de beoordeling van aanbeveling 2.

Vastleggen van de administratieve organisatie

De huidige kaders voor de sturing en beheersing van de grondexploitatie liggen vast in onder meer het Financieel stelsel gebiedsontwikkeling (22 juni 2016), de Handleiding Grondexploitaties en het nieuwe Plaberum (2017). De AO-procedures moeten daarop worden aangepast. G en O heeft nog niet een volledig actueel overzicht van alle procedures. Vroeger had OGA eigen medewerkers die de administratieve en besluitvormingsprocessen beschreven. G en O heeft deze sinds de reorganisatie niet meer. Dit wordt als een gemis ervaren.^{hhh} Rve Financiën heeft wel AO-specialisten, maar die zijn vooral bezig de concernbrede financiële processen te beschrijven.ⁱⁱⁱ Ze hebben onvoldoende capaciteit om ook decentrale processen te beschrijven.

Op dit moment wordt bij G en O bekeken over welke processen het gaat en welke aan een herziening toe zijn. Het beschrijven van het proces met de rve IB wordt als het meest urgent aangemerkt.ⁱⁱⁱ

In relatie tot de achterstanden in het beschrijven van de administratie organisatie signaleert G en O dat de focus op gemeentelijke P&C-producten er toe heeft geleid dat G en O informatie mist die nodig is om intern te kunnen sturen.

De rve directies tuigen nu soms zelf financieel-achtige zaken op voor de eigen planning en control. Voor de jaarlijkse bijdrage aan de jaarrekening komt er wel een medewerker van rve Financiën, maar die heeft veelal slechts beperkte kennis over de bedrijfsvoering van G en O. Dit betekent dus wel dat G en O zelf zicht moet houden op financiële ontwikkelingen. Het gevaar hiervan is dat er

^{hhh} Gespreksverslag interview met projectcontroller rve G en O, dd 9 september 2017.

ⁱⁱⁱ Het project GAAF (Gemeente Amsterdam Accounting Framework) heeft tot doel om voor de gemeente goed te documenteren hoe alles loopt en hoe het zich verhoudt tot de wettelijke regels.

ⁱⁱⁱ Er is voor het proces wel al een soort infographic gemaakt, maar de precieze stapjes zijn niet beschreven.

dubbel werk gebeurt. In onderstaande box is een andere casus vermeld waarbij iets soortgelijk wordt geconstateerd.

Het idee was dat er op de crediteurenadministratie bezuinigd zou kunnen worden door het afschaffen van de facturering, maar het effect is dat er op elke afdeling nu wel mensen bezig zijn met die interne verrekeningen. Om inzicht te houden gaan rve's financiële mensen aanstellen die naast het AFS een eigen administratie gaan bijhouden. En het komt voor dat dit een functionaris op een 'hoger' niveau is dan het voorheen was bij Financiën. Financiën heeft het van zich af georganiseerd, maar het ligt nu op het bordje van de rve's. Dit is voor G en O met meer zaken gebeurd, en voor die zaken is een functionaris voor een deel vrijgemaakt. Sinds kort zijn er ook een assistent projectcontrollers bijgekomen om dit grote administratieve project te ondersteunen.

Een ander knelpunt sinds begin 2017 is dat de offertes en opdrachten *niet* in AFS zitten. Je mag geen verplichtingen aan jezelf (=gemeente Amsterdam) meer in de boekhouding zetten. Je ziet ze pas verschijnen op het moment dat de kosten worden geboekt. Daarom wordt voor de beheersing van de proceskosten (in 2016 begroot voor € 57 miljoen) een schaduwadministratie opgezet. Het is te groot om het op z'n beloop te kunnen laten. Er moet inzicht zijn in zowel de "verplichtingen" (goedgekeurde offertes) als de reeds gemaakte kosten (veelal geschreven uren maal goedgekeurde tarieven).

Verder maakt G en O maakt zich zorgen over de interne verrekeningen. De verdeling van € 57 miljoen voor proceskosten over 100 projecten kan niet via AFS, dus daarvoor is een aparte Excel gemaakt. Dat is kwetsbaar, ook omdat dit persoonsgebonden en persoonsafhankelijk is. Het is niet uit AMI of AFS te halen. Maar juist omdat er behoefte is aan meer uitsplitsingen of inzicht in individuele grexen is zo'n apart systeem via Excel wel noodzakelijk. Zowel voor de beheersing van de kosten als het opstellen van bestuurlijke verantwoordingsdocumenten zijn die gegevens wel belangrijk.

Beschikbaarheid en benutting van informatie opgeslagen in (oude) systemen

In 2014 was al bekend dat de financiële administratie van OGA zou worden opgenomen in het financieel systeem AFS. Daarnaast was Planex ten tijde van het vorige onderzoek nog niet uitontwikkeld. In Planex staan per grondexploitatie zowel de plangegevens (bijv. aantal woningen) als de financiële bedragen (budget en realisatie). Ook de budgetten en de realisatie van de proceskosten worden in Planex vastgelegd. Omdat Planex wordt benut voor de in- en externe sturing en beheersing is het belangrijk dat er een goede gegevensuitwisseling is tussen AFS en Planex.

Het tijdig, volledig en juist doorboeken van in AFS gemaakte kosten verloopt in de praktijk niet soepel. Het is niet slechts een technische handeling, want er is veel kans op foutmeldingen,

waardoor bedragen niet kunnen worden door geboekt. Er is een functionaris nodig die het dagelijks beheer van Planex doet.^{kkk}

Verder geldt voor Planex geldt dat er steeds weer zaken veranderen, waardoor het systeem aangepast moet worden. Voorbeelden zijn het opnemen van de aantallen van de te realiseren woningen (dat is complex maar het is inmiddels wel mogelijk gemaakt) en het opnemen van de nieuwe categorie “middeldure huur”. Dit is nog niet gerealiseerd.^{lll}

Met Planex kan je historische en trendanalyses maken. Maar is echter niet eenvoudig of mogelijk diepgaande analyses te maken voor bijvoorbeeld proceskosten, want deze worden niet per fase geregistreerd.^{mmm}

Conclusie aanbeveling 3: **in uitvoering** (●)

De aanbeveling om in een sterk veranderend landschap de kennis en control met betrekking tot proceskosten te borgen is in uitvoering.

De nieuwe kaders en de nieuwe werkwijzen zijn vastgelegd in documenten als het Financieel stelsel gebiedsontwikkeling, de Handleiding Grondexploitaties en het Plaberum. Maar er zijn nog geen volledige beschrijvingen van alle procedures. De rve G en O geeft aan hier mee bezig te zijn.

Momenteel is er echter wel een capaciteitsprobleem. Er zijn te weinig mensen om dit te doen. En juist in een omgeving die onderhevig is aan grote stelselwijziging in combinatie met een voortdurende stroom aan allerlei kleine veranderingen op het niveau van grondexploitaties, is het lastig om zorg te dragen voor een goede borging van de bestaande kennis en control en dus gebrek aan menskracht ene groot probleem.

Een ander probleem is dat de beschrijvingen teveel vanuit rve Financiën worden geschreven en niet vanuit rve G en O. Het grootste knelpunt is het ontbreken van een beschrijving hoe de procedures lopen tussen de rve's G en O en rve IB.

Verder wordt gesignaleerd dat binnen de rve G en O geleidelijk extra administratieve taken worden uitgevoerd vanwege de soms beperkte capaciteit en kennis bij rve Financiën en de behoefte aan adequate stuurinformatie voor het beheer van de individuele grondexploitaties en de grondexploitatieportefeuille inclusief het Vereveningsfonds. AFS biedt hiervoor onvoldoende informatie. Tot nu toe loopt de gegevensuitwisseling tussen de financiële administratie en Planex niet optimaal.

^{kkk} Gespreksverslag interview met projectcontroller rve G en O, dd 9 september 2017.

^{lll} Op bladzijde 711 van de jaarrekening 2016 blijkt dat voor Planex nog een restant investeringskrediet openstaand van € 1,9 miljoen. Opmerkelijk is dat volgens deze begroting niet bekend is wanneer ooit het investeringsbudget beschikbaar is gesteld.

^{mmm} Gespreksverslag Interview met G en O, dd. 20 juli 2017

4.5 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.

Toelichting

In het oorspronkelijke onderzoek uit 2014 geeft de rekenkamer aan dat de beheersing van grondexploitaties door stadsdelen tot dan toe nog niet altijd vlekkeloos verliep. Door de wijziging van het bestuurlijk stelsel in maart 2014 konden bestuurscommissies verantwoordelijk worden voor de aansturing van projecten tot € 25 miljoen. Tegelijkertijd was geregeld dat die projecten onder het Vereveningsfonds vielen. Dit betekende dat de risico's van deze projecten bij de centrale stad liggen. Deze rolverdeling was nog niet volledig helder, en de rekenkamer beval dan ook aan om hier duidelijke afspraken over te maken.

Reactie college januari 2014

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen.

Daarbij geeft het college aan dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van grondexploitaties tussen centrale stad en bestuurscommissies op dat moment wordt uitgewerkt. Besluitvorming in het College vindt plaats in het College van 7 januari 2014.

Opvolging van de aanbeveling (Stand van zaken oktober 2017)

Op 7 januari 2014 heeft het zeven spelregels met betrekking tot het beheer van het Vereveningsfonds afgesproken. In de raadsvergadering van 22 januari 2014 heeft de raad hiermee ingestemd. Hierin wordt echter niets afgesproken over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale stad en bestuurscommissie, zoals door ons was geadviseerd. In deze periode is ons ook geen andere behandeling of besluitvorming rondom deze taak- en verantwoordelijkheidsverdeling bekend.

Pas februari 2016 heeft het college een voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd, waarin afspraken zijn uitgewerkt over de taak en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale stad en de bestuurscommissies.ⁿⁿⁿ Dit maakt de rolverdeling duidelijk. Het risico van de vastgestelde

ⁿⁿⁿ Raadsbesluit *Instemmen met de regeling met betrekking tot risico, tekort en proceskosten in projecten grondproductie kleiner dan € 5 miljoen*. Nummer 56/96; 17 februari 2016.

actieve plannen wordt voortaan altijd gedragen door het Vereveningsfonds.^{ooo} In het principebesluit voor een grondexploitatie wordt expliciet vastgelegd hoe de taak en verantwoordelijkheidsverdeling tussen centrale stad en de bestuurscommissie is.^{ppp} In onderstaande box is de procedure kort toegelicht.

De bestuurscommissies kunnen zelf initiatieven nemen om een plan uit te laten werken. Voor elk nieuw plan komt een raadsbesluit. Ook de kleine plannen worden voorgelegd, omdat voor de uitwerking en realisatie budget nodig is. Dit gaat niet via een verzamelbesluit. Voor een nieuw plan wordt altijd aan de gemeenteraad een expliciet besluit gevraagd.

De bestuurscommissies kunnen zowel de eigen bestuurscommissieorganisatie als de rve G en O vragen om de stadsdeelplannen uit te werken. Het voorstel van de bestuurscommissie moet zijn voorzien van een advies van de directeur rve G en O. De rve G en O is aangewezen om nieuwe of gewijzigde plannen die op initiatief en onder verantwoordelijkheid van bestuurscommissies ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden te toetsen op conformiteit met bestaande stedelijke kaders. De proceskosten in de fasen 2 en 3 van het Plaberum komen ten laste van het Vereveningsfonds (inmiddels is dat ten laste van de grondexploitatie). In fase 4 komen deze ten laste van de grondexploitatie.^{qqq}

Onze conclusie ten aanzien van de opvolging van aanbeveling 4 luidt:

Conclusie aanbeveling 4: **Volledig (●)**

De aanbeveling om voor goede afspraken te zorgen tussen de centrale stad en de bestuurscommissies over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de beheersing van grondexploitatie, waaronder de beheersing van proceskosten is volledig uitgevoerd.

Hoewel het college in de bestuurlijke reactie aangaf dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in januari 2014 zou worden geregeld, is dit niet gebeurd. De aanbeveling is pas in 2017 opgevolgd. Sinds het raadsbesluit van 10 februari 2017 is formeel vastgelegd dat het risico van alle vastgestelde actieve plannen, ook van de kleinere plannen, altijd wordt gedragen door het Vereveningsfonds (behalve de plannen van de Zuidas). De bestuurscommissies kunnen wel het initiatief nemen om plannen uit te werken. Elk plan wordt ter besluitvorming in de raad gebracht, vergezeld van een advies van rve G en O.

^{ooo} Behalve voor de plannen van Zuidas en het stimuleringsfonds Volkshuisvesting. Het stimuleringsfonds is medio 2016 opgeheven. De onder dit fonds vallende grondexploitatie zijn overgeheveld naar het Vereveningsfonds.

^{ppp} De regeling geldt ook voor projectentussen de € 5 en € 25 miljoen, hoewel die grenzen in de praktijk niet meer zo worden aangehouden. Het saldo van de grondexploitatie is niet meer bepalend. Er wordt gekeken naar de omvang van het project en de risico's. Bron: gespreksverslag Interview met G en O, dd20 juli 2017.

^{qqq} Raadsbesluit *Instemmen met de regeling met betrekking tot risico, tekort en proceskosten in projecten grondproductie kleiner dan € 5 miljoen*. Nummer 56/96; 17 februari 2016;

4.6 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.

Bij de betreffende aanbeveling was in 2014 de volgende toelichting opgenomen: het huidige Plan- en besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum) is gedateerd sinds de 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.

Toelichting

In 2014 was het beleid de proceskosten te reduceren en de projectbureaus te verkleinen en centraliseren. De rol van de gemeente moest veranderen van proactief naar faciliterend en het ruimtelijk ontwikkelingsmodel verschoof van integrale gebiedsontwikkeling naar een meer organische stedelijke ontwikkeling. Het beleid had een aantal voordelen. De gekozen aanpak sloot beter aan bij de vraag vanuit de markt en bood ruimte voor kleinschalige particuliere initiatieven. Verder werden de financiële risico's voor de gemeente aanzienlijk minder. Daar tegenover stonden echter ook een aantal (potentiële) nadelen:

- De gemeente kan minder sturen op het eindresultaat.
- De gemeente heeft minder mogelijkheden om de inhoudelijke regie te voeren
- Onrendabele plannen worden (voorlopig) niet gerealiseerd.

De rekenkamer concludeerde dat door de sterke reductie van proceskosten en de invoering van kasstroomsturing op kavelniveau de gemeente minder regie kreeg in de ruimtelijke ontwikkeling. De rekenkamer vond het wenselijk 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.

Reactie college januari 2014

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen.

Bij deze aanbeveling gaf het college aan dat het in de 8-maandsrapportage Fondsbeheer 2013 al de opdracht had gegeven spelregels uit te werken vast voor de verevening onder het regime van de kasstroomsturing en de inrichting tot een omslagfonds voor bovenkavelse investeringen. Verder geeft het college aan dat de betreffende spelregels medio januari 2014 aan de raad worden voorgelegd. Het College is daarbij van mening dat met deze spelregels voldoende invulling wordt gegeven aan de regiemogelijkheden van de gemeente.

Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college van mening is dat de set van spelregels kunnen worden gezien als een visie. Hierbij plaatst de rekenkamer de volgende kanttekening. In de

bestuurlijke spelregels zijn wel afspraken opgenomen voor de omgang met onrendabele plannen, maar er staat geen visie in voor het toekomstige ruimtelijke beleid van de gemeente. In een visie kunnen zaken aan de orde komen als hoe de gemeente omgaat met strategische en tactische vraagstukken zoals:

- Onder welke voorwaarden zijn onrendabele investeringen toch gewenst;
- Hoe kan er om worden gegaan met de mogelijke nadelen (naast de voordelen) die een meer organische en marktgeoriënteerde gebiedsontwikkeling heeft.

De rekenkamer gaf toentertijd aan dat een visie met aandacht voor dat soort vraagstukken ook voor de raad als kaderstellend orgaan van belang is.

Opvolging van de aanbeveling (Stand van zaken oktober 2017)

Inmiddels is er sprake van een geheel nieuwe economische werkelijkheid, waarin bovenstaande vraagstukken minder spelen. Op 22 juni 2016 is door de raad het nieuwe Financieel Stelsel Gebiedsontwikkeling^{rrr} vastgesteld, met daarin de beschrijving die enerzijds vergelijkbaar is aan de periode van voor de economische crisis, maar anderzijds een aantal werkwijzen introduceert waarmee het stelsel niet weer in de problemen kan komen, mochten er weer mindere tijden aanbreken.

Het besluit tot het vaststellen van dit financieel stelsel gebiedsontwikkeling is te beschouwen als het vastleggen van het inzicht dat de praktijk zich heel anders kan ontwikkelen dan gedacht. Het is een toekomstbestendig systeem dat zowel in goede als slechte tijden kan functioneren. Dus in die zin is het de vastlegging van een visie. Die visie is dan te omschrijven als doen zoals we het vroeger deden, maar dan wel prudenter. Zo kunnen alleen voorinvesteringen worden gedaan als er binnen het Vereveningsfonds daarvoor dekking is. De gemeente kan zo niet meer zijn hand overspelen door teveel projecten naast elkaar te starten en daarvoor voorinvesteringen te doen. Daarnaast wordt er centraler bekeken of er niet teveel dezelfde soort van plannen tegelijk worden gestart (en er dus minder dubbelingen in zitten) omdat de interne concurrentie wegvalt.

Bij het vaststellen van het financieel stelsel is ook rekening gehouden dat de dekking van de proceskosten in het geval dat de conjunctuur verslechtert. Voor de – grondgebonden - proceskosten is geregeld dat ze volledig moeten worden gedekt in goedgekeurde grondexploitaties. Voor de apparaatskosten (overheadskosten) geldt dat ze onderdeel zijn van de berekening van het weerstandsvermogen. Deze kosten worden voor een periode van 4 jaar meegenomen in de berekening, zodat als de markt vraag wegvalt deze kosten voor die periode kunnen worden gedekt.^{sss} In de ERF 2016 gaat het dan om een bedrag van vier maal € 11 miljoen overheadskosten is € 44 miljoen.

^{rrr} Notitie Financieel Stelsel Gebiedsontwikkeling, versie 25 april 2016.

^{sss} Eindejaarsrapportage Fondsen 2016

Met het vaststellen van het nieuwe financieel stelsel gebiedsontwikkeling is de financieel-technische kant van de visie geregeld, waarvoor de rekenkamer heeft gepleit. In het document Koers 2015 heeft de gemeente ook aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van een visie op de gewenste gebiedsontwikkeling.^{ttt}

De aanbeveling om het Plaberum te actualiseren is opgevolgd. Het nieuwe Plaberum 2017 (versie 16 januari 2017) is vastgesteld door het college. De raadscommissie RO is op 8 februari op de hoogte gesteld van dit collegebesluit. Het Plaberum 2017 is beschikbaar via de website van de gemeente Amsterdam.

Conclusie aanbeveling 5: Volledig (●)

De aanbeveling om te komen tot een visie op over de overgang richting organische gebiedsontwikkeling en de voorwaarden waaronder onrendabele plannen nog realiseerbaar zijn is door de nieuwe economische situatie deels achterhaald. Wel is beleid ontwikkeld dat tekorten bij een neerwaartse economische ontwikkeling moet voorkomen en de sturingsmogelijkheden van de gemeente moet vergroten.

Het college heeft een notitie Financieel Stelsel Gebiedsontwikkeling opgesteld, waarmee de spelregels worden vastgelegd opdat mogelijke toekomstige problemen met het Vereveningsfonds in tijden van crisis worden voorkomen. Toch is dit vooral een technische document dat de hernieuwde financiële werkwijzen beschrijft. Het is niet een document dat de visie bevat hoe de gemeente Amsterdam het toekomstige ruimtelijke beleid wil vormgeven en hoe het zal omgaan met strategische en tactische vraagstukken. Een inhoudelijke visie op de ruimtelijke ordening is terug te vinden in andere documenten zoals bijvoorbeeld Koers 2025.

De aanbeveling om het Plaberum aan te passen en toegankelijk te maken via de website is volledig uitgevoerd.

^{ttt} Koers 2025; Ruimte voor de stad; Versie april 2016

5 Conclusies

In het hoofdstuk conclusies worden de drie onderzoeksvragen beantwoord op basis van de bevindingen uit dit rapport.

Onderzoeksvraag 1: In welke mate heeft het oorspronkelijke onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?

Bij deze onderzoeksvraag hebben we gekeken naar:

- Hoe is het rapport geagendeerd in de raadscommissie en de gemeenteraad?
- In welke mate zijn de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk besproken in de raadscommissie en de gemeenteraad?
- In welke mate hebben de aanbevelingen van de rekenkamer geleid tot besluiten van de gemeenteraad?

Het rekenkamerrapport is behandeld in de raadscommissie BWK op 29 januari 2014. Met name de aanbevelingen 1, 4 en 5 geven aanleiding tot gedachtewisseling tussen de fracties. Het college had in de bestuurlijke reactie al alle aanbevelingen overgenomen, en in de raadscommissievergadering doet de wethouder toezeggingen op de raad de informeren over de voortgang van de behandelde punten. Daarmee kon het onderzoek als hamerstuk naar de raadsvergadering.

In de loop van 2014 stuurt het college twee documenten naar de raad, met verwijzing naar het rekenkamerrapport. Het gaat om een indelingsmodel tussen proceskosten en V&T-kosten (gemeenteraad 3 september 2014) en het objectiveren van de complexiteitsfactor (17 december 2014).

Onderzoeksvraag 2: Hoe hebben de proceskosten zich verder ontwikkeld en worden ze goed beheerst?

Sinds 2015 nemen de werkelijk gerealiseerde proceskosten weer toe

De proceskosten van grondexploitaties kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 5.1 - Begroting^{uuu} en realisatie van de proceskosten en apparaatskosten in miljoen euro.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Proceskosten – oorspronkelijke begroting	21,5	16	12,7	22	33	nv
Proceskosten – realisatie	18,3	16,1	20,8	29,0	nmb	nmb
Vershil (onder/overschrijding van budget)	3,2	-0,1	-8,1	-7,0	nmb	nmb

nv = niet vermeld; nmb = nog niet bekend

Hoewel de oorspronkelijke begroting 2015 er nog vanuit ging dat het budget voor proceskosten verder zou dalen, is dat niet gebeurd. In 2015 is vanwege het gekeerde economische tijt het proceskostenbudget bij de voorjaarsactualisatie verhoogd van € 12,7 naar € 22,0 miljoen. In werkelijkheid is € 20,8 besteed, dus in totaliteit is er een overschot van € 1,2 miljoen.^{vvv}

Op het niveau van deelorganisaties in 2015 wel overschrijdingen

In 2015 is een overschot op het proceskostenbudget gerealiseerd van € 1,2 miljoen. Op het niveau van deelorganisaties zijn wel tekorten gerealiseerd. Zo is het budget van Team GO van € 1,3 miljoen overschreden met € 0,4 miljoen. Bij het organisatieonderdeel Overig (cluster SCP en AMC) is € 0,6 miljoen aan proceskosten uitgegeven, terwijl daar (nog) geen budget voor was. De betreffende budgetoverschrijdingen zijn gecompenseerd door overschotten bij andere deelorganisaties.

Tekort proceskosten 2016 onvoldoende toegelicht

Ook 2016 laat ten opzichte van de oorspronkelijke begroting een tekort zien (€ 7,0 miljoen). Hoewel dit tekort wel was te voorzien heeft men daarvoor geen actualisatie doorgevoerd, omdat volgens de rve G en O vanwege de nieuwe P&C-systematiek de cijfers slechts 1x per jaar kunnen worden aangepast aan de actualiteit. In de gemeenterekening 2016 en de Eindejaarsrapportage Fondsen 2016 is het verschil niet nader verklaard. In de bestuurlijke stukken ontbreekt een helder overzicht van de werkelijk gerealiseerde proceskosten.

Begrote en gerealiseerde apparaatskosten fluctueren sterk

Naast de zogenaamde grondgebonden proceskosten zijn er ook nog apparaatskosten van G en O die betrekking hebben op het algemene beheer van de grondexploitaties en het Vereveningsfonds (voornamelijk kosten van de afdeling Fondsenbeheer en Toetsing). Deze proceskosten worden jaarlijks afzonderlijk geraamd en komen ten laste van het Vereveningsfonds. In onderstaand overzicht is de ontwikkeling van de apparaatskosten weergegeven.

^{uuu} Volgens de begroting van het betreffende jaar, behalve voor 2013. Zie daarvoor hoofdstuk 3.

^{vvv} Overzicht proceskosten, *Eindejaarsrapportage Fondsen 2015*, p.23.

Tabel 5.2 – Begroting en realisatie van apparaatskosten in miljoen euro.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Apparaatskosten – oorspronkelijke begroting	6	5	5	6	5	13
Apparaatskosten – realisatie	6	5	4,0	7,3	nbn	nbn
Verschil (onder/overschrijding van budget)	0	0	1	-1,3	nbn	nbn

nbn = nog niet bekend

Wat verder opvalt is dat in 2018 de apparaatskosten die ten laste van het Vereveningsfonds komen, stijgen van € 5 miljoen naar € 13 miljoen. Daarnaast valt op dat de verantwoorde apparaatskosten vanaf 2013 tot en met 2015 nog een dalende trend lieten zien tot € 4 miljoen. Uit de stukken is op te maken dat voor een groot deel de fluctuaties samenhangen met de toerekeningsystematiek van de overheadkosten aan activiteiten. In 2018 wordt de stijging tot € 13 miljoen voor een deel verklaard door niet doorberekende proceskosten en een bijdrage van € 1 miljoen aan de proceskosten van de stadsdelen.

Apparaatskosten ten laste van het Vereveningsfonds in plaats van de algemene middelen

Sinds de begroting 2017 worden de overheadkosten, als gevolg van een BBV-aanpassing, apart begroot en komen niet meer ten laste van de beleidsprogramma's. Alleen in het geval dat kosten aan derden kunnen worden doorberekend worden ze overgeboekt naar de programma's. Dit geldt bijvoorbeeld bij leges, retributies, maar ook voor grondexploitaties. Voor de apparaatskosten voor het Fondsenbeheer Vereveningsfonds is daarop weer een uitzondering gemaakt. Uit de Eindejaarsrapportage Fondsen blijkt dat de gemeente ervoor heeft gekozen om de apparaatskosten jaarlijks te dekken uit het Vereveningsfonds. De vrije ruimte in het Vereveningsfonds om grondexploitatieplannen te realiseren wordt daardoor kleiner, terwijl er ook minder ruimte is voor uitname uit het Vereveningsfonds ten gunste van de algemene middelen.

Grote achterstanden bij interne facturering tussen rve Ingenieursbureau en rve G en O

Doordat rve Ingenieursbureau in de jaren 2015 en 2016 grote achterstanden had in het factureren van de kosten is het voor projectmanagers van de rve G en O moeilijk om hun grondexploitatiebudget te bewaken.^{www} In 2017 mogen de rve's elkaar geen facturen meer versturen, maar worden urenoverzichten vanuit de tijdadministratie verstrekt om toestemming te krijgen kosten te mogen doorboeken in de financiële administratie. Hierdoor wordt de administratieve last voor de rve Ingenieursbureau aanzienlijk verlicht. Belangrijk is dat de verantwoordingen tijdig worden verstrekt en worden voorzien van goede toelichtingen. Als dat niet gebeurt, is het voor de opdrachtgever (rve G en O) moeilijk om grip te krijgen op de juistheid van de doorbelaste kosten.

^{www} Voor 2016 heeft de rve Ingenieursbureau aan de rve G en O uiteindelijk € 17,3 miljoen gefactureerd vanwege V&T-kosten en € 2,5 miljoen vanwege proceskosten.

Administraties zijn onvoldoende op elkaar afgestemd

Vanwege de late doorberekeningen hebben de projectmanagers bij G en O geen goed overzicht in hoeverre de budgetten voor V&T-kosten en proceskosten zijn besteed. Om toch grip te houden op de (proceskosten-)budgetten van de grondexploitaties ontstaan er bij de rve G en O allerlei subadministraties. Dit is begrijpelijk, maar niet doelmatig. Voor een doelmatige bedrijfsvoering is het belangrijk dat de centrale administraties (AFS, tijdregistratiesysteem) én de decentrale systemen bij G en O (Hermes, Planex) en rve Ingenieursbureau projectmanagementsysteem) goed op elkaar worden afgestemd, inclusief de daarbij behorende AO-procedures.

Onderzoeksvraag 3: In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport van de rekenkamer

Hier vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders (college) uitvoering heeft gegeven aan de vijf aanbevelingen uit het rapport *Proceskosten grondexploitaties (2014)* samen (zie tabel 6.2).

Indien het college in diens bestuurlijke reactie heeft aangegeven de aanbeveling te zullen overnemen is dat met een groene punt (●) aangegeven in onderstaande tabel. Bleek uit de reactie dat de aanbeveling niet geheel zou worden overgenomen dan is dat in de tabel met een oranje punt (◐) weergegeven. Als het college heeft aangegeven de aanbeveling niet over te nemen dan is dit met een rode punt (●) aangegeven.

De mate waarin het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling, naar de stand van huidige datum, wordt op de volgende manier beoordeeld:

●	Niet	Het college is in de periode januari 2014 tot en met september 2017 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
●	In uitvoering	Het college is in de periode sinds januari 2014 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in september 2017 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
◐	Gedeeltelijk	Het college heeft in september 2017 onderdelen van de aanbeveling uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
●	Volledig	Het college heeft in september 2016 de gehele aanbeveling uitgevoerd.

Tabel 5.3 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport 'Proceskosten grondexploitaties (2014)'

Aanbeveling		Overgenomen	Uitvoering
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.	●	●

● niet ● in uitvoering ● gedeeltelijk ● volledig

Uit tabel 5.3 blijkt dat het college alle aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport *Proceskosten grondexploitaties* geheel heeft overgenomen. Drie van de vijf aanbevelingen zijn volledig uitgevoerd.

Eén aanbeveling is gedeeltelijk uitgevoerd. Dit betreft aanbeveling 1 over de periodieke rapportage over de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel. Het college heeft in 2014 op verschillende de raad hierover geïnformeerd. Een belangrijk aspect daarbij was het periodiek herijken van het proceskostenmodel op basis van ervaringen, benchmarking en eventueel nader onderzoek. Dit is tot op heden niet gebeurd.

Aanbeveling 3 is nog in uitvoering. Hierbij gaat het om kennis en control ook in een veranderde organisatie te borgen. Via het nieuwe Plaberum 2017 en het nieuwe het Financieel stelsel gebiedsontwikkeling 2016 zijn voor de sturing en beheersing nieuwe kaders vastgesteld. Belangrijke procedures om te borgen dat de interne processen tijdig, controleerbaar en doelmatig verlopen moeten nog worden opgesteld. Daarnaast zagen we dat de relatie tussen het financiële systeem AFS en grondexploitatie systeem Planex nog niet goed op elkaar zijn afgestemd, waardoor veel handmatige correcties moeten worden doorgevoerd. Ook zijn de mogelijkheden van Planex en AFS beperkt om meer diepgaande trendanalyses te maken van de proceskosten per fase. De ontwikkeling van de proceskosten zoals beschreven naar aanleiding van onderzoeksvraag twee onderstreept de actualiteit van deze aanbeveling.

Bijlagen

6 Bijlage 1 - Overzicht van geraadpleegde bronnen

Documenten

- 2nd opinion systeemkeuzes OGA, Ernst & Young
- 8maandsrapportage Fondsen 2015
- Aanbiedingsbrief 8 maandsrapportage Vereveningsfonds (2013) , 29 oktober 2013
- Aanbiedingsbrief EindejaarsRAG 2012, 22 april 2013.
- Assurance-rapport ACAM, inzake het geschoonde onderhanden werk grondexploitaties per 1 januari 2013; ACAM, Gemeente Amsterdam
- Begrotingen Gemeente Amsterdam 2013 – 2018
- Bestuurlijk Rapport Proceskosten grondexploitaties, Rekenkamer Amsterdam (2014)
- Collegevoordracht 8 april 2014; *Onderscheid tussen proceskosten en voorbereiding en toezicht*.
- EindejaarsRAG 2012
- Eindejaarsrapportage Fondsbeheer 2013, 2014
- Eindejaarsrapportage Fondsen 2015, 2016
- Feitelijk wederhoor op “Nota van bevindingen, Proceskosten grondexploitaties, opvolgingsonderzoek, 20 oktober 2017”. Plus de “Aanpassing en opmerkingen bij Nota van bevindingen proceskosten grondexploitaties”, zonder datum.
- Financieel Perspectief Zuidas, Amsterdam Eindejaarsrapportage 2016. Versie 18 april 2017
- Gesprekverslag Interview met G en O, dd. 18 juli 2017.
- Gesprekverslag Interview met G en O dd. 20 juli 2017
- Gesprekverslag interview met projectcontroller rve G en O, dd. 9 september 2017.
- Implementatieplan maatregelen Verbetering Beheer Vereveningsfonds, dd. 15 oktober 2013
- Jaarrekeningen Gemeente Amsterdam 2013 – 2015;
- Jaarverslag Gemeente Amsterdam 2016
- Koers 2025; Ruimte voor de stad; Versie april 2016
- Limitatieve kosten- en opbrengstenlijst zoals opgenomen in artikel 6.2.5 en 6.2.7 van het Besluit ruimtelijke ordening (BrO-lijst).
- Motie van de leden Paternotte, Van Osselaer en Van der Ree inzake de Begroting 2016 (minder risico's gemeente bij bouw- en woonrijp maken van grond). Motie 1040, jaar 2015, zoals behandeld op 5 november 2015 in de raadscommissie AZ/FIN.
- Notitie Financieel Stelsel Gebiedsontwikkeling, versie 25 april 2016.
- Onderzoeksrapport Proceskosten grondexploitaties, Rekenkamer Amsterdam (2014)
- Plaberum 2006, 2017
- Raadsbesluit 17 februari 2016; *Instemmen met de regeling met betrekking tot risico, tekort en proceskosten in projecten grondproductie kleiner dan € 5 miljoen.*
- Raadsbesluit 15 juni 2016; *Instemmen met het nieuwe financiële stelsel voor gebiedsontwikkeling.*

- Raadsbesluit 30 november 2016; *Vaststellen van de wijzigingen in de grondexploitaties naar aanleiding van de landelijke regelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording per 1 januari 2016.*
- Raadscommissieverslag BWK, 29 januari 2014.
- Raadsvoordracht 12 februari 2014; *Kennisnemen van het rapport van de rekenkamer getiteld: 'Proceskosten grondexploitaties', overnemen van de aanbevelingen uit het rapport en het college van burgemeester en wethouders verzoeken de aanbevelingen uit te voeren.*
- Raadsvoordracht 17 en 18 december 2014; *Kennisnemen van de 8-Maandsrapportage Fondsbeheer 2014 en de bijbehorende concept-aanbiedingsbrief daarbij, en instemmen met te verrekenen bedragen voor stadsdeelplannen, instemmen met objectivering van de complexiteitsfactor in het ramingsmodel voor proceskosten en instemmen met het weer onder het Vereveningsfonds brengen van tussentijds stopgezette grondexploitaties.*
- Raadsvoordracht 22 april 2014; *Onderscheid tussen proceskosten en kosten voorbereiding en toezicht.*
- Raadsvoordracht 22 april 2015; *Kennisnemen van de Eindejaarsrapportage Fondsbeheer 2014 en vaststellen van technische spelregels voor de inzet van vereveningsruimte en van actuele kasstroomsaldi van de actieve grondexploitaties onder het Vereveningsfonds.*
- Raadsvoordracht 22 januari 2014; *Instellen van Spelregels voor het beheer van het Vereveningsfonds.*
- Ter 'advisering aan de gemeenteraad' voor de commissievergadering van 10 december 2014; *Kennis nemen van de 8-Maandsrapportage Fondsbeheer 2014*
- Ter kennisneming voor de commissievergadering RO van 3 september 2014; *Kennis nemen van het maken van het onderscheid tussen proceskosten en kosten voor voorbereiding en toezicht binnen de grondexploitatie.*
- Uitwerking Samenwerkingsafspraken; *Uitwerkingsafspraken tussen de Huurdersvereniging Amsterdam, De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de gemeente Amsterdam; Amsterdam, mei 2016*

7 Bijlage 2 - Interviews

Geïnterviewde ambtenaren van de gemeente Amsterdam

Elseline de Gent (G en O)

Ivo Hamelinck (G en O)

Jan Olthof (G en O)

Ton Bakker (G en O)

8 Bijlage 3 - Gebruikte begrippen en afkortingen

ACAM	Auditdienst van de gemeente Amsterdam
AFS	Amsterdam Financieel Systeem. Het geautomatiseerde financiële systeem dat gemeentebreed wordt gebruikt.
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Regelgeving met betrekking tot begrotingen en jaarrekeningen van provincies en gemeenten.
Complexiteitsfactor	Met de complexiteitsfactor kunnen de ramingen van proceskosten binnen een grondexploitatie naar boven of naar beneden worden bijgesteld, al naar gelang de complexiteit van een project.
ERF	Eindejaarsrapportage Fondsen. Een document waarin gerapporteerd wordt over de actuele stand van zaken met betrekking tot de grondexploitaties en het Vereveningsfonds. Komt uit in het voorjaar en wordt ook benut voor het opstellen van de jaarrekening. In de ERF zijn alle grondexploitaties van de gemeente opgenomen, behalve die van de Zuidas. Deze worden gerapporteerd via de rapportage Financieel Perspectief Zuidas.
G en O	Rve Grond en Ontwikkeling: organisatieonderdeel van de gemeente Amsterdam. De afdeling realiseert de gemeentelijke doelstellingen voor gebieds- en vastgoedontwikkeling.
Grondexploitatie	Het financiële gedeelte van een grondexploitatieplan, dat door de gemeenteraad met een investeringsbesluit is vastgesteld (het investeringsbedrag en het plansaldo kan daarna via actualisaties worden bijgesteld).
Immateriële vaste activa grondexploitaties	De voorbereidingskosten voor grondexploitaties zoals de kosten van onderzoek en ontwikkeling, die op de balans van de gemeente worden verantwoord. Dit is maximaal 5 jaar toegestaan. Als de gemeenteraad niet binnen die termijn een investeringsbesluit heeft genomen, komen die kosten ten laste van de algemene middelen van de gemeente.
Kasstroomsturing op kavelniveau	Met kasstroomsturing op kavelniveau stelt de gemeente de regel in dat een bouwkaavel alleen verder mag worden ontwikkeld wanneer het saldo van de kosten en opbrengsten binnen 4 jaar positief is, en de opbrengst zeker.
OGA	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Is bij de reorganisatie per 1 januari 2015 opgeheven. De activiteiten van OGA worden sindsdien grotendeels uitgevoerd door de rve G en O.
P&C-cyclus	Planning en control cyclus. Jaarcyclus voor vaststellen en verantwoorden van beleid en de daarvoor benodigde financiële middelen.
Plaberum	Het Plaberum staat voor PLAN- en BESluitvormingsproces RUimtelijke Maatregelen. In dit document is het proces dat ruimtelijke projecten moeten doorlopen vastgelegd.
Planex	Softwaresysteem voor de administratie van grondexploitaties, waarin

PROCESKOSTEN GRONDEXPLOITATIES

	zowel de gerealiseerde als toekomstige inkomsten en uitgaven worden geregistreerd.
Plansaldo	Het saldo van huidige en toekomstige kosten en opbrengsten van een grondexploitatie.
Proceskosten	De personele kosten (inclusief toegerekende overheadkosten) die worden gemaakt voor de voorbereiding en ontwikkeling van ruimtelijke plannen die samenhangen met specifieke grondexploitaties.
Proceskostenmodel	Model om de hoogte van de proceskosten van een grondexploitatie vooraf te bepalen.
RAG	RAG staat voor Resultaat Actieve Grondexploitaties. RAG is een rapportage vergelijkbaar aan de ERF. Deze werd tot en met 2012 twee maal per jaar gepubliceerd.
Rve	Resultaat verantwoordelijke eenheid; onderdeel van de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk voor een bepaald taakveld.
V & T-kosten	Kosten voor voorbereiding en toezicht. Deze kosten worden gemaakt in de uitvoeringsfase van een grondexploitatie. Zoals bijvoorbeeld kosten voor het aanvragen van vergunningen, aanbestedingsprocedures en de directievoering.
Vereveningsfonds	Een fonds waarin de gemeente Amsterdam de winsten en verliezen van grondexploitaties verantwoord. Bij winsten gaat het om winstnemingen en bij verliezen om het treffen van voorzieningen.
Vrije ruimte in het Vereveningsfonds	Ruimte die beschikbaar is voor het starten van verlieslatende grondexploitaties en grote voorinvesteringen ten behoeve van grondexploitaties. Ook kunnen ten laste van de vrije ruimte uitnames plaatsvinden ten gunste van de algemene middelen van de gemeente.