



Rekenkamer Amsterdam

Opvolgingsonderzoek Proceskosten grondexploitaties

Rekenkamerbrief 2017 – 02

15 december 2017

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van ons opvolgingsonderzoek *Proceskosten grondexploitaties* waarin we zijn nagegaan op welke wijze het college van burgemeester en wethouders invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek *Proceskosten grondexploitaties* (januari 2014). 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 in tijden van economische crisis.

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 dat rapport. Om te bezien of de opvolging van de aanbevelingen heeft geleid tot een daadwerkelijk betere beheersing hebben we ook de ontwikkeling van de proceskosten sinds 2014 beoordeeld.

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?

Onze detailbevindingen zijn vastgelegd in het onderzoeksrapport. In deze rekenkamerbrief geven we een samenvatting van onze bevindingen. Tevens zijn in deze rekenkamerbrief de conclusies en aandachtspunten voor verdere verbetering opgenomen.

1. Behandeling in raadscommissie en gemeenteraad

Het college geeft in de bestuurlijke reactie op het oorspronkelijke rekenkamerrapport *Proceskosten grondexploitaties* aan dat ze alle aanbevelingen overneemt. Eind januari 2014 is het rapport behandeld in de raadscommissie BWK, waarbij de fracties met name ingaan op de aanbevelingen 1 (complexiteitsfactor en regelmatige herijking van de normen in het proceskostenmodel), aanbeveling 4 (verantwoordelijkheidsverdeling centrale stad en bestuurscommissies) en aanbeveling 5 (verminderde regie in ruimtelijke ontwikkeling).

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 een nieuw indelingsmodel ontwikkeld waarin een helder onderscheid gemaakt wordt tussen proceskosten en V&T-kosten (aanbeveling 2). Dit model is in september 2014 ter kennisneming naar de raadscommissie RO toegezonden. Ook is voor het objectief ramen van proceskosten het proceskostenmodel verder verbeterd (aanbeveling 1).¹ In december 2014 heeft de raad bij de behandeling van de 8-maandsrapportage Fondsbeheer met het model ingestemd.

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 Vereveningsfonds, waarbij het beheersen en verminderen van de proceskosten een belangrijk onderdeel was.

2. Ontwikkeling en beheersing proceskosten sinds 2013

Sinds 2015 nemen de werkelijk gerealiseerde proceskosten weer toe

De proceskosten van grondexploitaties kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 1 - Begroting 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
<i>Vershil (onder/overschrijding van budget)</i>	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 tij het proceskostenbudget bij de voorjaarsactualisatie verhoogd van

¹ In het model is een complexiteitsfactor opgenomen om de mogelijkheid te geven tegemoet te komen aan verschillen tussen grondexploitaties. Met deze complexiteitsfactor kan worden aangegeven of een plan complexer of eenvoudiger is dan een standaard plan, zodat er vervolgens meer of minder geld als budget wordt toegekend.

€ 12,7 naar € 22,0 miljoen.² In werkelijkheid is € 20,8 besteed, dus in totaliteit is er een overschot van € 1,2 miljoen gerealiseerd.

Op het niveau van deelorganisaties in 2015 wel overschrijdingen

Op het niveau van deelorganisaties zijn in 2015 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 begrotingswijziging doorgevoerd. In de gemeenterekening 2016 en in de Eindejaarsrapportage Fondsen 2016 (ERF 2016) is het verschil niet nader verklaard. In de bestuurlijke stukken ontbreekt een helder overzicht van de werkelijk gerealiseerde proceskosten.

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 daarover zichtbaar verantwoording behoeft af te leggen.³ Dit lijkt ons geen goede zaak.

² De voorjaarsactualisatie is een intern document van de rve G en O. In de oorspronkelijke begroting 2016 wordt ter vergelijking voor de proceskosten 2015 een bedrag vermeld van € 21 miljoen. In hoeverre het proceskostenbudget in 2015 daadwerkelijk via een begrotingswijziging is verhoogd, is aan de hand van de formele besluitvormingsdocumenten niet door ons vast te stellen.

³ 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.

Begrote en gerealiseerde apparaatskosten fluctueren sterk

Naast de zogenaamde grondgebonden proceskosten zijn er ook nog apparaatskosten van de rve Grond en Ontwikkeling 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 deze kosten te zien.

Tabel 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	nmb	nmb
Verschil (onder/overschrijding van budget)	0	0	1	-1,3	nmb	nmb

nmb = nog niet bekend

De verantwoorde apparaatskosten lieten vanaf 2013 tot en met 2015 nog een dalende trend zien tot € 4 miljoen en zijn in 2016 weer gestegen naar € 7,3 miljoen. Verder valt op dat de begrote apparaatskosten ten laste van het Vereveningsfonds in 2018 stijgen naar € 13 miljoen. Uit de stukken is op te maken dat voor een groot deel de fluctuaties samenhangen met de toerekeningsystematiek van de overheadkosten aan activiteiten.⁴ Uit de meerjarenraming in de begroting 2018 blijkt dat structureel € 12 miljoen aan overheadkosten en niet doorberekende proceskosten ten laste van het Vereveningsfonds zullen worden gebracht. Als gevolg hiervan wordt de vrije ruimte in het Vereveningsfonds om (verlieslatende) grondexploitatieplannen te realiseren kleiner, terwijl er ook minder ruimte is voor uitnamen 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.⁵ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

3. Opvolging van de aanbevelingen

Wij geven in tabel 1 een overzicht van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke onderzoek. In de eerste kolom zijn de vijf aanbevelingen opgenomen. In de tweede kolom is aangegeven in hoeverre de oorspronkelijke aanbevelingen destijds door het college zijn overgenomen. In de derde kolom wordt weergegeven in welke mate de aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. De mate waarin de aanbeveling is overgenomen of in uitvoering is, is aangegeven in de kleuren **rood** (niet), **blauw** (in uitvoering), **oranje** (gedeeltelijk) en **groen** (volledig).

Tabel 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.

Het college heeft alle aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport *Proceskosten grondexploitaties* geheel overgenomen. Drie van de vijf aanbevelingen zijn volledig uitgevoerd.

Aanbeveling 1 is gedeeltelijk uitgevoerd. Deze aanbeveling had betrekking op het periodiek rapporteren over de kwaliteit en het gebruik van het proceskostenmodel. Het college heeft in 2014 op verschillende momenten de raad hierover geïnformeerd. Een belangrijk aspect van de aanbeveling was het *periodiek* herijken van het proceskostenmodel op basis van ervaringen, benchmarking en eventueel nader onderzoek. Dit is tot op heden niet gebeurd.

Het college heeft binnen enkele maanden een breed gedragen model ontwikkeld waarin de proceskosten en de V&T-kosten kunnen worden onderscheiden (aanbeveling 2). Hoewel het onderscheid tussen proceskosten en V&T-kosten al sinds 2014 helder is en aansluit op de nieuwe organisatorische indeling na de ambtelijke reorganisatie per 1 januari 2015, 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 verantwoordelijkheidstoedeling, beheersbaarheid, maar ook doelmatigheid.

Aanbeveling 3 is nog in uitvoering. Hierbij gaat het om kennis en control ook in een veranderde organisatie te borgen. 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 onderhavig 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. Voor het borgen van de control zijn dus nog de nodige investeringen noodzakelijk.

Een ander probleem is dat de beschrijvingen teveel vanuit rve Financiën worden geschreven en niet vanuit rve Grond en Ontwikkeling (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 Ingenieursbureau.

Verder wordt gesignaleerd dat binnen de rve G en O geleidelijk extra administratieve taken worden uitgevoerd vanwege de soms beperkte 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.

Aanbeveling 4 is pas in 2017 uitgevoerd. Vanaf 10 februari 2017 is ook van de kleinere plannen de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen bestuurscommissies en de centrale stad helder vastgelegd. Het risico van alle vastgestelde actieve stadsdeelplannen wordt gedragen door het Vereveningsfonds (behalve de plannen van de Zuidas). De bestuurscommissies kunnen wel het initiatief nemen om plannen uit te werken,

maar elk plan wordt ter besluitvorming in de raad gebracht, vergezeld van een advies van rve G en O.

Voor aanbeveling 5 (vaststellen van een visie) heeft het college 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.

4. aandachtspunten

De aanbevelingen uit het onderzoek proceskosten grondexploitatie zijn allemaal overgenomen door het college, en voor het grootste gedeelte ook uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt met de uitkomsten van het opvolgingsonderzoek duidelijk dat proceskosten blijvende aandacht vereisen, met name als het gaat om de borging van de beheersprocessen. We onderkennen drie niveaus van beheersing van de proceskosten: het begrotingsniveau van de gemeenterekening, het budgetniveau van een individuele grondexploitatie en het offerteniveau. Voor elk niveau zullen we een aantal aandachtspunten schetsen.

** Begrotingsniveau gemeenterekening*

Stel de begroting proceskosten tijdig bij en licht de bijstellingen beter toe

De raad stelt via investeringsbesluiten, de Eindejaarsrapportages Fondsen en de begroting de middelen vast die mogen worden besteed aan de planvorming en de grondexploitaties. We zien dat in 2016 het college niet tijdig extra middelen aan de raad heeft aangevraagd voor proceskosten. Hierdoor is het begrote bedrag voor proceskosten fors overschreden. Gelet op het budgetrecht van de raad dringen we aan om tijdig én onderbouwd een begrotingswijziging aan de raad voor te leggen als er meer middelen nodig zijn. Dit geldt ook voor andere kosten (en opbrengsten) van grondexploitaties en planinitiatieven als die in de loop van het jaar zich aanmerkelijk anders ontwikkelen dan bij de begroting of voorjaarsnota was voorzien.

Geef jaarlijks inzicht in de begrote en gerealiseerde proceskosten

In tegenstelling tot voorgaande jaren was er in het Eindejaarsrapportage Fondsen 2016 geen overzicht meer opgenomen waarin de totale gerealiseerde proceskosten (per activiteit/organisatieonderdeel) worden vergeleken met de begrote proceskosten. Om het inzicht in het kostenpatroon van proceskosten te vergroten en het kostenbewustzijn van de organisatie te bevorderen vinden we dit wel belangrijk.

* Budgetniveau individuele grondexploitaties

Verbeter de administratieve organisatie en laat systemen goed op elkaar aansluiten

De projectmanagers bij de rve G en O zijn verantwoordelijk voor de planinitiatieven en de grondexploitaties. De beschikbare stuurinformatie is gebrekkig. Dit komt doordat gegevens over kosten en bestede tijd niet tijdig in de systemen worden vastgelegd en de informatie-uitwisseling tussen systemen nog niet optimaal verloopt. Om toch grip te houden ontstaan subadministraties binnen de organisatie. Dit is niet doelmatig. Geadviseerd wordt om planmatig de administratieve procedures en de systeemkoppelingen te verbeteren, zodanig dat de projectmanagers tijdig over sturing- en managementinformatie kunnen beschikken.

Herijk het proceskostenmodel

Voor het beheersen van de proceskosten is een proceskostenmodel met complexiteitsfactor ontwikkeld. In ons oorspronkelijke rapport hebben we geadviseerd om dit model geregeld te herijken op basis van ervaringen, benchmarking en eventueel nader onderzoek. Dit is nog niet gebeurd. Wel zien we bij de Eindejaarsrapportage Fondsen 2016 dat de proceskostenbudgetten in een groot aantal gevallen naar boven worden bijgesteld. Dit kan komen omdat vanwege de reorganisatie de processen nog niet doelmatig zijn ingericht en daarom meer kosten worden gemaakt dan nodig. Ook is het mogelijk dat de normen in het model te krap zijn vastgesteld. We adviseren periodiek te onderzoeken of en in hoeverre het proceskostenmodel moet worden aangepast, opdat met het model een normatief proceskostenbudget (per fase) kan worden vastgesteld.

Maak meer gebruik van rapportagetools

Tijdens het opvolgingsonderzoek hebben we voor de grondexploitaties informatie gevraagd over de kostenontwikkelingen (begroot en gerealiseerd) per te onderscheiden fase, per (hoofd-)kostensoort en per boekjaar. Dergelijke informatie was niet eenvoudig op te leveren. Om trends in beeld te brengen en specifieke analyses te kunnen uitvoeren kan een rapportagetool een handig en efficiënt hulpmiddel zijn. Belangrijk daarbij is om in de verschillende systemen met dezelfde fasen, periodeafbakening en begrippen te werken.

* Offerteniveau

Evalueer het nieuwe systeem van interne verrekeningen en pas zo nodig de procedures aan

Proceskosten en V&T-kosten zijn grotendeels interne kosten, die door meerdere afdelingen worden gemaakt. Om te kunnen sturen op tijd, geld en kwaliteit (en scope) vragen de projectmanagers aan afdelingen voor aanvang van de activiteiten een offerte op te stellen. Om een goede bewaking te kunnen uitvoeren is van belang dat de opdrachtnemer tijdig de projectmanagers informeert over de voortgang van de uitgevoerde activiteiten. Voor wat betreft de kosten 2015 en 2016 gebeurde dit nog via facturen. Vanaf 2017 is het niet meer toegestaan om interne facturen te versturen en in de boekhouding opnemen. De kosten van de interne leveringen (veelal geschreven uren maal goedgekeurde tarieven) worden nu aan de opdrachtgever als goed te keuren boekingen voorgelegd. Als de opdrachtgever niet binnen één of twee weken reageert

wordt de boeking doorgevoerd. Hoewel het nieuwe systeem een administratieve verlichting betekent voor de opdrachtnemende afdeling, kan het voor de opdracht-verstrekken de afdeling betekenen dat zij minder zicht heeft op de kosten in relatie tot voortgang van de uit te voeren activiteiten. Dit kan de projectcontrol mogelijk verzwakken.

5. Nawoord Rekenkamer

Op 14 november 2017 hebben wij het conceptrapport *Opvolgingsonderzoek Proceskosten grondexploitaties* aan het college toegezonden voor een bestuurlijke reactie. De van het college ontvangen reactie hebben wij integraal als bijlage in deze brief opgenomen. Wij danken het college voor zijn reactie. Het college besteedt in zijn reactie veel aandacht aan de specifieke besluitvorming en het verantwoordingsproces bij grond-exploitaties. Uit de reactie van het college maken we op dat het college al onze zes aandachtspunten overneemt. De concrete acties die het college gaat ondernemen zijn echter niet altijd vermeld. Daarom willen we toch nog kort op de voorgestelde acties terugkomen.

Stel de begroting bij ontwikkelingen in de proceskosten tijdig bij en licht bijstellingen beter toe. Het college bevestigt dat de proceskosten in jaren 2015 en 2016 niet altijd juist en tijdig in de begrotingstukken en Eindejaarsrapportage Fondsen (ERF) zijn verwerkt. Proceskosten kunnen in de begroting worden toegelicht in het programmaonderdeel Grond en Ontwikkeling en in de paragraaf Grondbeleid. Ook via de ERF kunnen deze kosten worden toegelicht.

Wij vinden het belangrijk dat in de tussentijdse begrotingstukken aandacht besteed wordt aan ontwikkelingen in de proceskosten als deze gevolgen hebben voor het lastentotaal van het programmaonderdeel Grond en Ontwikkeling. Gelet op het budgetrecht van de raad hoort het college de raad te informeren bij wijzigingen in het te verwachten lastentotaal. Om als raad dergelijke begrotingswijzigingen te kunnen fiatteren is het belangrijk dat deze inhoudelijk en financieel goed zijn onderbouwd. De betreffende aanpassingen kunnen ook relevant zijn om inzicht te houden op de vrije ruimte van het Vereveningsfonds.

Geef jaarlijks inzicht in de begrote en de gerealiseerde proceskosten:

Wij signaleerden dat in de ERF 2016 en de jaarrekening 2016 geen overzicht meer was opgenomen van de geraamde en gerealiseerde proceskosten voor de verschillende deelorganisaties. Dat vinden we jammer omdat het overzicht bijdraagt aan het kostenbewustzijn binnen de organisaties. In zijn reactie geeft het college aan dat bij de komende ERF en de paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening de proceskosten weer expliciet in beeld zullen worden gebracht. De afgelopen twee jaren hebben echter laten zien dat dit niet vanzelfsprekend goed gaat. In de begroting 2017 staat voor de proceskosten van de grondexploitaties een bedrag (€ 33 miljoen) vermeld, maar zonder specificatie. In de begroting 2018 staat weer helemaal niets.

Verbeter de administratieve organisatie en laat systemen goed op elkaar aansluiten:

Ten aanzien van dit aandachtspunt meldt het college dat in 2017 in het kader van DFA naar een uniforme gemeentebrede administratieve inrichting wordt overgegaan.⁶ De wijzigingen als gevolg van DFA hebben ook effect op de aansluiting op aanpalende systemen zoals Planex (het systeem voor het ramen van grondexploitaties). Verder geeft het college aan dat het optimaliseren van de relatie met aanpalende systemen nog de nodige inspanning vraagt en ook de komende periode nog een vervolg krijgt.

In zijn reactie verwijst het college verder naar het gemeentebrede DPA-programma. Dit programma richt zich voornamelijk (terecht) vooral op het uniformeren van de concernbrede processen. Wij vinden echter dat de administratieve organisatie bij de rve G en O ook prioriteit verdient vanwege de vele veranderingen en de grote budgetten bij deze rve. We pleiten er voor om de knelpunten met betrekking tot de administratieve organisatie rondom grondexploitaties snel te inventariseren en deze zo spoedig mogelijk planmatig aan te pakken. We denken hierbij onder meer aan de afstemmingsprocessen tussen de rve G en O en de rve Ingenieursbureau. Daarbij gelden criteria zoals heldere verantwoordelijkheidstoedeling, beheersbaarheid, maar ook doelmatigheid.

Herijk het proceskostenmodel:

Het college vindt het proceskostenmodel als benchmark ook een belangrijk hulpmiddel om te komen tot een gedegen bepaling van het benodigde proceskostenbudget. Het proceskostenmodel moet leiden tot een normatieve, taakstellende raming van de proceskosten voor de projectmanagers. Toch zagen we in de ERF 2016 van februari 2017 dat het proceskostenbudget van 18 lopende grondexploitaties met in het totaal € 23,4 miljoen is verhoogd.⁷ De raad heeft via een bulkbesluit met die verhogingen ingestemd. In reactie op ons advies zegt het college dat de herijking van het proceskostenmodel in de planning 2018 is opgenomen en dat het model indien nodig zal worden aangepast. Verder meldt het college dat ook daarna jaarlijks zal worden beoordeeld of bijstelling noodzakelijk is.

Wij vinden dit verstandig, maar zien bij dit proces van herijking wel twee risico's, waar we op willen wijzen. Ten eerste, in de ERF 2016 zagen we dat de proceskostenbudgetten grotendeels bovenwaarts werden bijgesteld. Dit kan komen door bijzondere omstandigheden bij de reorganisatie. Het risico bestaat dat bij een herijking incidentele

⁶ DFA staat voor programma *Doorontwikkeling Financiële Administratie*. Het programma heeft tot doel 44 losse administraties binnen de gemeente samen te brengen tot één financiële concernadministratie. Vanaf 2018 worden de financiële administraties voor alle rve's van de gemeente in één grootboekadministratie bijgehouden.

⁷ Bij de 18 grondexploitaties is twaalf maal een inhoudelijke verklaring gegeven voor de aanpassing van het proceskostenbudget (tienmaal een aanpassing naar boven en tweemaal een aanpassing naar beneden). In zeven van de twaalf gevallen wordt als verklaring voor de verhoging aangegeven dat de centrale stad de betreffende stadsdeelprojecten heeft overgenomen. Voor deze projecten komt de plankostenscan in de plaats van de zogenaamde 2x3%-regeling. Dit was een regeling waarbij de stadsdelen een gestandaardiseerde bijdrage ontvingen voor de proceskosten van de centrale stad. Eventuele meerkosten moesten de stadsdelen zelf dragen. Bij zes van de 18 grondexploitaties is in de ERF 2016 geheel geen inhoudelijke verklaring opgenomen.

tegenvallers worden gezien als structurele veranderingen. Een externe benchmark vinden we daarom ook zeer belangrijk bij de herijking.

Ten tweede is de rve G en O *als geheel* er bij gebaat dat binnen de vastgestelde budgetten wordt gewerkt. Om per grondexploitatie een gedegen taakstellend proceskostenbudget vast te stellen is de verantwoordelijkheid van een afdeling binnen de rve G en O die los staat van de projectmanagers. Dit is een wenselijke functiescheiding. De betreffende functiescheiding is nog versterkt doordat de projectcontrollers na de reorganisatie een meer onafhankelijk positie hebben gekregen ten opzichte van de projectmanagers. Als projectmanagers echter geregeld proceskostenbudgetten overschrijden kan er binnen de rve G en O druk ontstaan de normen te verhogen. Bij hogere normen behoeft de rve als geheel zich immers minder snel naar buiten toe te verantwoorden. Vanwege die reden lijkt het ons nuttig als bij het herijken of grote budgettaire afwijkingen af en toe ook een onafhankelijke materiedeskundige wordt betrokken.

Maak meer gebruik van rapportagetools:

Het college deelt de constatering van de rekenkamer dat slechts in beperkte mate gebruik gemaakt wordt van rapportagetools. Voor analyses naar bijvoorbeeld trends kan dit een zeer bruikbaar hulpmiddel zijn. Het college onderschrijft de aanbeveling en zal nagaan in hoeverre de aanwezige gegevens in de huidige systemen (AFS en Planex) via rapportagetools beter ontsloten kunnen worden. Wij merken hierbij op dat door het goed benutten van zo'n rapportagetool mogelijk ook de apparaatskosten voor het beheer van het Vereveningsfonds zouden kunnen worden verminderd. In de begroting 2018 is voor deze kosten inclusief overhead een bedrag begroot van € 12 miljoen per jaar.

Evalueer het nieuwe systeem van interne verrekeningen en pas zo nodig de procedures aan:

Het college geeft in zijn reactie aan dat met de introductie van DFA de interne facturering is afgeschaft. Het proces van interne verrekeningen binnen de gemeente gebeurt nu via zogenaamde memorialen. Verder geeft het college aan dat dit proces nieuw is en om een verdere inregeling en verfijning vraagt. Dat gebeurt in deze fase op basis van een proces van voortdurende optimalisering.

Juist vanwege de wijziging vinden we een evaluatie, gekoppeld aan eventuele wijzigen van de procedures, belangrijk. De nieuwe werkwijze zorgt er voor dat de kosten sneller in de financiële administratie worden geboekt, maar draagt het risico in zich van minder scherpte doordat de geneigdheid om bedragen ter discussie te stellen wellicht minder groot is. Voor een goede kostenbeheersing is dit laatste wel van belang.

Tot besluit een aanbeveling voor de gemeenteraad

Het college heeft positief gereageerd op onze aandachtspunten, maar is niet altijd even concreet wat ze precies gaat doen en op welk moment. In ons nawoord hebben we specifieke punten vermeld die bij de opvolging van de aandachtspunten zouden kunnen worden betrokken. We adviseren de gemeenteraad het college te verzoeken periodiek (bijvoorbeeld in de ERF of in de najaarsnota) te rapporteren over de

voortgang van de opvolging en daarbij ook onze opmerkingen in het nawoord te betrekken.

Met vriendelijke groet,



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

colofon

Rekenkamer Amsterdam
Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam
projectleider: Evert Visser
onderzoeker: Bruno Emans

Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Op 14 november 2017 hebben wij het conceptrapport *Opvolgingsonderzoek Proceskosten grondexploitaties* aan het college toegezonden voor een bestuurlijke reactie. Op 12 december ontvingen we de volgende reactie.

Hartelijk dank voor de toezending van uw conceptrapport *Opvolgingsonderzoek proceskosten grondexploitaties* en de daarbij behorende brief van 14 november 2017. Het College bericht u naar aanleiding daarvan als volgt.

De rapportage heeft betrekking op een complex onderwerp met een veranderlijke context. Uw kamer heeft het onderwerp en de veranderlijke context adequaat beschreven en geanalyseerd. Het College herkent zich grotendeels in die beschrijving en de analyse. Een compliment aan de opstellers is dan ook op zijn plaats.

Vanwege de complexiteit hecht het College er waarde aan om zorgvuldig en uitgebreid te reageren, en daarmee te borgen dat de opmerkingen van de Rekenkamer in de juiste context worden gezien. Daartoe wordt kort de structuur van de opbouw van de grondexploitatie en de daarin opgenomen proceskosten beschreven, wordt vervolgens de inpassing van de grondexploitatieactiviteiten in de P en C cyclus beschreven, en wordt daarna ingegaan op de aandachtspunten van de Rekenkamer.

1. Opbouw grondexploitatie

Voor ieder ruimtelijk plan in Amsterdam wordt een Investeringsbesluit genomen door de Gemeenteraad. Hierbij hoort de financiële vertaling van dat plan in de vorm van een grondexploitatie. De grondexploitatie is een begroting van alle geraamde kosten en opbrengsten over de gehele looptijd van de grondexploitatie. Tot die kosten horen ook de proceskosten (en de kosten van V&T). De focus van de sturing op de kosten en opbrengsten vindt primair plaats op het geheel van die kosten en opbrengsten. Daarmee wijkt de sturing op een grondexploitatie af van de meeste andere activiteiten van de gemeente, die primair is gericht op jaarschijven. Dat laat onverlet dat jaarlijks verantwoording plaatsvindt over de gerealiseerde kosten en opbrengsten in (het totaal van) de individuele grondexploitaties. Dat gebeurt in de Eindejaarsrapportage Fondsbeheer (ERF). Daarin wordt beschreven wat de gerealiseerde kosten en opbrengsten in het betreffende jaar zijn geweest, wat de verwachtingen zijn met betrekking tot de kosten en de opbrengsten in de jaren daarop volgend, en wordt gerapporteerd over de ontwikkeling van het verwachte saldo van de individuele grondexploitaties. Eventuele aanmerkelijk financiële afwijkingen worden toegelicht en voorgelegd aan de Gemeenteraad. Op basis van de ERF wordt jaarlijks door de Gemeenteraad expliciet het actuele saldo van de grondexploitatie vastgesteld, en wordt het beschikbaar gestelde krediet geactualiseerd.

In tegenstelling tot de andere kostenposten in de grondexploitatie wordt over de proceskosten in de ERF apart gerapporteerd: onder andere wordt de realisatie van de proceskosten in dat jaar vergeleken met de geraamde proceskosten.

Alleen in 2016 heeft een dergelijke rapportage over de proceskosten niet plaatsgevonden. Dat hield verband met het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Hierdoor worden vanaf 2016 de proceskosten niet meer -zoals tot dan gebruikelijk- verrekend met de reserve van het vereveningsfonds, maar grotendeels specifiek toegerekend aan de afzonderlijke grondexploitaties. Onbedoeld effect bij deze verandering in de toerekening was dat in de ERF en de hierna te bespreken paragraaf grondbeleid niet langer het totaal aan proceskosten te zien was.

2. P en C cyclus

Hoe verhoudt deze sturing vanuit de grondexploitatie en de daarin opgenomen proceskosten zich tot de reguliere P en C cyclus?

In de reguliere gemeentelijke P en C cyclus wordt in de begroting niet gerapporteerd op het niveau van de kostenposten (waaronder proceskosten) en baten binnen grondexploitaties, maar wel op het totale niveau van de grondexploitaties. De raad stelt namelijk de begroting van baten en lasten vast op het niveau van programmaonderdelen, en het College stelt binnen deze kaders de baten en lasten op productniveau vast. Dit is de gemeentebreed gehanteerde systematiek voor de P en C cyclus, vastgesteld door de Gemeenteraad en conform het BBV. De proceskosten zijn onderdeel van de lasten van programmaonderdeel 9.4, product grondexploitaties, net als de andere kosten van de grondexploitaties. De begroting is op hoog abstractieniveau ingestoken. Een verbijzondering naar verschillende kostensoorten in de grondexploitaties valt niet binnen deze werkwijze.

Bij de Voorjaarsnota wordt de raming van de totale grondexploitatiekosten (inclusief proceskosten) herijkt en in de meerjarenbegroting verwerkt. Bij de Najaarsnota worden vervolgens de afwijkingen voor het lopende jaar gemeld. Deze werkwijze is conform de Beleidsnota Planning en Control Cyclus. Daarnaast wordt in de paragraaf grondbeleid bij de begroting en jaarrekening en in de ERF inzicht gegeven in de ontwikkeling van het Vereveningsfonds, inclusief de proceskosten. Dit gebeurt zowel als verantwoording over het afgelopen jaar, als een prognose voor de toekomst. Alleen in het jaar 2016 is dit anders gelopen zoals hiervoor beschreven is door de wijzigingen in het BBV voor de grondexploitaties. Bij de komende ERF en paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening worden de proceskosten weer expliciet in beeld gebracht.

Uitzondering op het aanpassen van de begroting was het jaar 2015 en de voorjaarsnota 2016. Door de gemeentelijke reorganisatie en de ontvlechting van de budgetten is toentertijd geen normale P en C cyclus doorlopen en is de begroting voor dit specifieke onderdeel niet aangepast. Wel is bij de Najaarsnota 2015 en 2016 de begroting aangepast, waardoor er in de jaarrekening geen sprake meer was van een overschrijding in beide jaren.

3. Reactie op aandachtspunten Rekenkamer

De Rekenkamer geeft aan dat de aanbevelingen uit het eerdere rekenkamer onderzoek voor het grootste gedeelte ook zijn uitgevoerd. Tegelijkertijd geeft de Rekenkamer aan dat het beheersen van proceskosten blijvende aandacht vereist en geeft zij 6 aandachtspunten mee. Daarbij worden 3 niveau's onderscheiden, namelijk a) begrotingsniveau gemeenterekening, b) budgetniveau individuele grondexploitaties en c) offerteniveau. Hieronder geeft het College haar reactie op de aandachtspunten.

a) begrotingsniveau gemeenterekening

Stel de begroting proceskosten tijdig bij en licht de bijstellingen beter toe:

In het eerste deel is reeds uitgebreid ingegaan op de methodiek van de grondexploitaties, de relatie met de reguliere P en C cyclus en de wijze waarop bijstelling en de toelichting daarop plaatsvindt.

Geef jaarlijks inzicht in de begrote en de gerealiseerde proceskosten:

Jaarlijks zal bij de Eindejaarsrapportage Fondsen worden ingegaan op de in dat jaar gerealiseerde proceskosten ten opzichte van de geraamde proceskosten.

b) Budgetniveau individuele grondexploitaties

Verbeter de administratieve organisatie en laat systemen goed op elkaar aansluiten:

In 2017 is in het kader van DFA overgegaan naar een uniforme gemeentebrede administratieve inrichting. De wijzigingen als gevolg van DFA hebben ook effect op de aansluiting op aanpalende systemen zoals Planex (het systeem voor het ramen van grondexploitaties). Het optimaliseren van de relatie met aanpalende systemen vraagt nog de nodige inspanning en zal ook de komende periode nog een vervolg krijgen.

Herijk het proceskostenmodel:

Het proceskostenmodel vormt als benchmark een belangrijk hulpmiddel om te komen tot een gedegen bepaling van het benodigde proceskostenbudget. In dat verband acht het College het inderdaad van belang om het model op basis van ervaringen en onderzoek periodiek te herijken. In de planning van RVE G en O is opgenomen om het proceskostenmodel in 2018 te herijken en indien nodig aan te passen. Ook daarna zal jaarlijks worden beoordeeld of bijstelling noodzakelijk is.

Maak meer gebruik van rapportagetools:

Het College deelt de constatering van de rekenkamer dat slechts in beperkte mate gebruik gemaakt wordt van rapportagetools. Voor analyses naar bijvoorbeeld trends kan dit een zeer bruikbaar hulpmiddel zijn. Het College onderschrijft de aanbeveling en zal nagaan in hoeverre de aanwezige gegevens in de huidige systemen (AFS en Planex) via rapportagetools beter ontsloten kunnen worden

c) Offerteniveau

Evalueer het nieuwe systeem van interne verrekeningen en pas zo nodig de procedures aan:

Met de introductie van DFA is de interne facturering afgeschaft. Het proces van interne verrekeningen binnen de gemeente gebeurt nu via zogenaamde memorialen. Dit proces is nieuw en vraagt om een verdere inregeling en verfijning. Dat gebeurt in deze fase op basis van een proces van voortdurende optimalisering.