



Rekenkamer Amsterdam

## **Opvolgingsonderzoek Leningen en garanties**

*Rekenkamerbrief 2015 – 8*

29 oktober 2015

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van ons opvolgingsonderzoek *Leningen en garanties* waarin we zijn nagegaan op welke wijze het college van burgemeester en wethouders invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het onderzoek *Slecht zicht op leningen en garanties* (maart 2011). In dit rapport keek de rekenkamer naar het beheer van door de gemeente en stadsdelen verstrekte leningen en garanties.<sup>1</sup> Destijds is hiervoor onderzocht hoe het beheer van leningen en garanties was geregeld. Daarnaast is ook gekeken naar de informatie die aan de gemeenteraad werd verstrekt over nieuwe en bestaande leningen en garanties. Geconcludeerd werd dat de wijze van beheer van onvoldoende waarborgen bood om de financiële risico's van uitstaande leningen en garanties te beheersen. Daarnaast bleek dat de gemeenteraad te weinig informatie kreeg over de omvang, samenstelling en risico's van nieuwe en bestaande leningen en garanties.

De rekenkamer deed 6 aanbevelingen ter verbetering van het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad. Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> Het oorspronkelijke onderzoek richtte zich ook op het beheer van leningen en garanties door de toenmalige stadsdelen West en Nieuw-West. Inmiddels bestaan deze stadsdelen niet meer en zijn opgegaan in bestuurscommissies. Om deze reden beperkt dit opvolgingsonderzoek zich voor deze twee stadsdelen tot de behandeling van het oorspronkelijke rapport in de stadsdeelraden.

In dit opvolgingsonderzoek staan de volgende twee vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad en de relevante stadsdeelraden?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

In deze brief worden eerst de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de behandeling van het oorspronkelijke rapport en de opvolging van de aanbevelingen uit het opvolgingsonderzoek samengevat. Daarna brengen wij nog een tweetal aandachtspunten onder de aandacht die van belang zijn voor het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening daarover. Meer gedetailleerde bevindingen zijn terug te vinden in ons onderzoeksrapport dat is te vinden op de website van de rekenkamer ([www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)).

### **Behandeling in raadscommissie, gemeenteraad en stadsdeelraden West en Nieuw-West**

Het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* is zowel in de commissie Algemene Zaken en Financiën (AZF - 24 maart 2011) als in de gemeenteraad (11 mei 2011) uitvoerig besproken. Tijdens de bespreking van het rapport in de commissievergadering AZF werd door het college toegezegd dat er een notitie zal worden opgesteld voor het verstrekken en beheer van leningen en garanties. De gemeenteraad heeft alle aanbevelingen onderschreven om het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening daarover te verbeteren.

Stadsdeelraad West heeft het rekenkamerrapport geagendeerd, maar niet uitvoerig besproken. De reden hiervoor was dat de stadsdeelraad van mening was dat de uitkomsten van het onderzoek vooral de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad betreft. Tijdens de deelraadvergadering is vervolgens het rapport voor kennisgeving aangenomen. Stadsdeelraad Nieuw-West heeft het rekenkamerrapport niet besproken.

### **Opvolging van de aanbevelingen**

In tabel 1 geven we een overzicht van de aanbevelingen. Daarbij is aangegeven in hoeverre de oorspronkelijke aanbevelingen destijds zijn overgenomen en in welke mate de aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. Uit tabel 1 blijkt dat alle 6 aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport destijds zijn overgenomen en dat ook alle aanbevelingen inmiddels volledig zijn uitgevoerd.

Tabel 1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* (mei 2011)

aanbeveling		overgenomen	uitvoering
1	Leg alle belangrijke nieuwe leningen en garanties voor aan de gemeenteraad.	●	●
2	Bepaal welke informatie voor de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe leningen en garanties noodzakelijk is.	●	●
3	Leg voor alle bestaande en nieuwe leningen vast welke dienst of stadsdeel verantwoordelijk is.	●	●
4	Geef voorschriften voor het beheer van leningen en garanties.	●	●
5	Verbeter de informatie in de begroting en de jaarrekening over leningen en garanties.	●	●
6	Vraag het college om uitwerking van de spelregels.	●	●

● niet ● in uitvoering ● gedeeltelijk ● volledig

### Aandachtspunten

Onze conclusie over de mate van opvolging van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport is zonder meer positief. Alle 6 aanbevelingen zijn volledig uitgevoerd en wij zijn van mening dat de kwaliteit van het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening hierover sterk is verbeterd ten opzichte van de situatie zoals wij deze ten tijde van het oorspronkelijke onderzoek aantroffen. In aanvulling op dit positieve oordeel willen wij u nog twee punten expliciet onder de aandacht brengen. Het eerste aandachtspunt betreft de borging van het beheer bij RVE's en bestuurscommissies. Het tweede aandachtspunt heeft betrekking op de omvang van de blootstelling van de gemeente aan risico's als gevolg van de achtervangposities bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW).

#### *Borging van het beheer bij RVE's en bestuurscommissies*

Bij het beheer van de uitstaande leningen en garanties is een belangrijke rol weggelegd voor de decentrale organisatieonderdelen binnen de gemeente: de RVE's en bestuurscommissies (voorheen: diensten en stadsdelen). Ten tijde van het oorspronkelijke onderzoek constateerden wij dat deze verantwoordelijkheden niet in alle gevallen duidelijk waren belegd bij diensten of stadsdelen. Ook ontbrak het aan inzicht in de wijze waarop het beheer daadwerkelijk werd uitgevoerd. Mede vanwege deze onduidelijkheden concludeerden wij destijds dat het beheer van leningen en garanties onvoldoende waarborgen bood dat financiële risico's adequaat werden beheerst. Inmiddels heeft de gemeente de verantwoordelijkheden en voorschriften voor het beheer beschreven in het nieuwe beleid voor leningen en garanties. In het door de gemeente gehanteerde model van 'getrap't' beheer zijn RVE's en bestuurscommissies primair verantwoordelijk voor het beheer. Naarmate het risicoprofiel van de uitstaande leningen en garanties toeneemt, neemt in dit model ook de betrokkenheid van de afdeling treasury van de directie Middelen en Control (hierna: de treasury) toe. Binnen dit getrapte model is de wijze

waarop het beheer wordt uitgevoerd door de decentrale organisatieonderdelen dan ook van groot belang.

Per 1 januari 2015 is de ambtelijke organisatie ingrijpend gereorganiseerd. Inmiddels is voor alle leningen en garanties duidelijk welk organisatieonderdeel in de nieuw ontstane situatie verantwoordelijk is. Door de reorganisatie zijn echter ook veel medewerkers van plek gewisseld. Medewerkers die voorheen het beheer van leningen en garanties uitvoerden zijn niet allemaal op hun plek teruggekeerd. Ten tijde van dit opvolgingsonderzoek was het volgens de treasury nog niet bij alle organisatieonderdelen duidelijk welke medewerkers daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor het beheer. Inmiddels is dit volgens de treasury wel voor alle leningen en garanties duidelijk in beeld gekomen. Ook constateerde de treasury dat in sommige gevallen medewerkers nog niet voldoende vertrouwd lijken te zijn met het beheer en er nog sprake is van een groeimodel. Dit uit zich in problemen bij het verstrekken van informatie aan de treasury.

Gezien het belang van het gevoerde beheer bij de decentrale organisatieonderdelen wijzen wij erop dat het niet alleen belangrijk is dat duidelijk is welke medewerkers verantwoordelijk zijn voor dit beheer. Het is minstens zo belangrijk dat deze medewerkers ook de kans krijgen vertrouwd te raken én te blijven met het beheer van leningen en garanties. Wij adviseren daarom ook te bewaken dat de continuïteit van het beheer niet te veel te lijden heeft onder personele en organisatorische wijzigingen.

#### *Achtervangposities WSW en WEW*

De achtervangposities bij het WSW (omvang ultimo 2014: € 9,7 miljard) en het WEW (€ 2,9 miljard) zijn verreweg de meest omvangrijke garanties die de gemeente Amsterdam heeft uitstaan. Wij vinden het positief dat inmiddels, mede naar aanleiding van de problemen bij de woningcorporatie Vestia, de bewustwording van de risico's die met deze garanties gemoeid zijn is toegenomen. De informatie over de omvang en het risico van deze garanties in de begroting en de jaarrekening is dan ook aanzienlijk verbeterd. Desondanks geeft de omvang van de achtervangposities een vertekend beeld van de risico's waaraan de gemeente is blootgesteld. De omvang van de garantie voor het WSW gebaseerd op het totaal omvang aan leningen van Amsterdamse woningcorporaties dat onder deze garantie valt. Voor de garantie WEW wordt een vergelijkbare werkwijze gehanteerd. Dit is een werkwijze die ook gangbaar is bij Nederlandse gemeenten die deelnemen aan het WSW of het WEW. Bij deze werkwijze wordt echter geen rekening gehouden met onder andere het Rijksdeel van de garantie (50%) wat leidt tot een vertekend beeld. In werkelijkheid kan de gemeente waarschijnlijk slechts voor een veel kleiner bedrag worden aangesproken. Op dit moment, voor zover de treasury dit kan overzien, hanteren de aan het WSW en WEW deelnemende Nederlandse gemeenten dezelfde methode bij de rapportage over de garantie WSW (en WEW).

In de praktijk is het echter lastig om te bepalen wat dan wel de juiste omvang van de WSW (en WEW) garantie is. Dit komt omdat bij deze garantie de gemeente gehouden is om renteloze leningen te verstrekken als het vermogen van het WSW onder een bepaald peil zakt. De omvang van de renteloze leningen die de gemeente in dit geval zou moeten verstrekken is echter afhankelijk van een verdeelsleutel waarbij het Rijk (50%), zogenaamde schadegemeenten (25%) en de overige deelnemende gemeenten (25%) elk een deel voor hun rekening nemen. Deze verdeelsleutel maakt het moeilijk om vooraf in te schatten voor welk bedrag de gemeente mogelijk renteloze leningen zou moeten verstrekken. Dit is een bedrag dat niet eenvoudig en eenduidig is te bepalen, maar waarvoor allerlei inschattingen noodzakelijk zijn. De gemeente Amsterdam is in gesprek met andere gemeenten, VNG en het Rijk om tot een gedragen aanpak te komen om deze blootstelling te berekenen. Hierover is nog geen consensus bereikt en daarom wordt vooralsnog vastgehouden aan de bestaande wijze van rapporteren. Wij adviseren deze inspanningen om tot een gedragen en meer accurate berekening te komen voort te zetten zodat het inzicht in de werkelijke risico's waaraan de gemeente is blootgesteld verder wordt vergroot.

Met vriendelijke groet,



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

**colofon** Rekenkamer Amsterdam  
Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

projectleider: Jurriaan Kooij  
onderzoeker: Safae Rahmouni



## Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 30 september 2015 voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W. Het college van B&W heeft op 13 oktober 2015 een reactie gegeven op de rekenkamerbrief.

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

### 1. Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Op 30 september 2015 heeft u ons het concept onderzoeksrapport Leningen en garanties aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Dit conceptrapport bevat de resultaten van uw onderzoek naar de opvolging van uw aanbevelingen uit het onderzoek Slecht zicht op leningen en garanties (maart 2011). In uw brief heeft u ons specifiek verzocht om in te gaan op de conclusies die u in het rapport trekt en de aandachtspunten die u ons meegeeft.

Het college dankt de rekenkamer voor het onderzoek, de analyse en de aandachtspunten.

U concludeert dat het college van B&W alle aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport Slecht zicht op leningen en garanties heeft overgenomen dat deze aanbevelingen ook allemaal volledig zijn uitgevoerd. Daarnaast heeft u drie aandachtspunten:

1. *De bekendheid van het leningen en garantie beleid bij RVE's en bestuurscommissies te borgen. U adviseert om te bewaken dat de continuïteit van het beheer niet te veel te lijden heeft onder personele en organisatorische wijzigingen.*

Het college is het met u eens dat dit een aandachtspunt blijft. De afdeling Treasury van DMC is regelmatig in gesprek met de contactpersonen van de verantwoordelijke RVE's en bestuurscommissies om het beheer van de leningen en garanties te bespreken en indien nodig het beleid en de vereisten voor beheer toe te lichten. Hierbij wordt ook aandacht besteedt aan borging van de continuïteit.

2. *Ten aanzien van de achtervangposities WSW en WEW adviseert de Rekenkamer om de inspanningen om tot een meer accurate berekening van de juiste omvang van de WSW en WEW garantie voort te zetten zodat het inzicht in de werkelijke risico's waaraan de gemeente is blootgesteld wordt vergroot.*

Zoals ook reeds in uw rapport staat, is het in de praktijk lastig om te bepalen wat de exacte omvang van de risico's resulterend uit de deelname aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en Waarborgfonds Eigen Woningen (WSW en WEW) is. De gemeente Amsterdam is in gesprek met andere gemeenten, VNG en het Rijk om tot een gedragen aanpak te komen om de blootstelling aan deze risico's te berekenen. Voorlopig wordt vastgehouden aan de huidige, vooralsnog heel conservatieve, methodiek. De garantieomvang voor de achtervangpositie met betrekking tot de waarborgfondsen wordt in de Jaarrekening en Begroting van de gemeente

Amsterdam weergegeven als het totaal van de borgstellingen die de waarborgfondsen hebben afgegeven op Amsterdams grondgebied. Dit is niet de werkelijke garantieomvang. De gemeente kan als achtervang aangesproken worden om gezamenlijk met het Rijk renteloze leningen te verstrekken aan de waarborgfondsen indien hun fondsvermogen ontoereikend is. De werkelijke garantieomvang is daarmee beduidend lager dan de conservatieve methodiek zoals getoond in de Jaarrekening en Begroting.

*3. Het college heeft de gemeenteraad actief betrokken bij het nieuwe lening- en garantie beleid. Een kanttekening hierbij is dat er geen formeel gevolg is gegeven aan de motie van de gemeenteraad om het beleid ten aanzien van nieuwe leningen en garanties van stadsdelen te wijzigen.*

In het nieuwe lening- en garantiebeleid dat aan de Raad ter kennisgeving is voorgelegd, stond dat stadsdelen alleen leningen of garanties met een waarde groter dan € 0,5 miljoen aan het college van B&W en de Raad hoefden voor te leggen. De raad heeft op 12 juni 2013 een motie aangenomen dat alle leningen en garanties verplicht door het College worden getoetst. Deze motie is overgenomen en wordt uitgevoerd. Alle leningen en garanties worden aan de Raad voor wensen en bedenkingen voorgelegd. Deze aanpassing in het lening en garantiebeleid is alleen niet opnieuw aan de Raad voorgelegd. Bij een actualisatie van het lening en garantiebeleid zal dit alsnog worden meegenomen.<sup>2</sup>

## 2. Nawoord rekenkamer

Wij bedanken het college voor haar reactie op de rekenkamerbrief. Wij constateren dat het college het advies ten aanzien van het bewaken van de continuïteit in het (decentrale) beheer van leningen en garanties onderschrijft. Ook geeft het college aan ons advies te onderschrijven om de inspanningen om tot een meer accurate berekening van de blootstelling aan de WSW en WEW garanties voort te zetten.

Tot slot gaat het college in op een kanttekening die wij in het Onderzoeksrapport hebben gemaakt bij het actief betrekken van de gemeenteraad bij het nieuwe lening- en garantiebeleid. De opmerking van het college komt overeen met onze constatering hierover in het Onderzoeksrapport: de gemeenteraad is actief betrokken bij het nieuwe beleid. Ook heeft de aangenomen motie geleid tot een andere werkwijze waarbij alle leningen en garanties die stadsdelen voornemens zijn te verstrekken door het college worden getoetst. Onze kanttekening had echter betrekking op het feit dat deze wijziging niet heeft geleid tot het formeel vaststellen van een nieuw beleidsdocument. De betekenis van deze laatste, formele, stap is echter komen te vervallen met de introductie van het nieuwe bestuurlijk stelsel. Om deze reden hebben wij ook geen verder advies aan deze kanttekening verbonden.

---

<sup>2</sup> Sinds het nieuwe bestuurlijk stelsel, is de bevoegdheid van stadsdelen voor het verstrekken van leningen of garanties bij de Gemeenteraad komen te liggen.