

BESTUURLIJK RAPPORT

# Slecht zicht op leningen en garanties

maart 2011

Rekenkamer Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

# Slecht zicht op leningen en garanties

maart 2011

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: Evert Vissert RA (projectleider)  
drs. Jurriaan Kooij

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen(deel 2). Het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

## Samenvatting

### *Leningen en garanties in de gemeente Amsterdam onderzocht*

De gemeente Amsterdam heeft bijna € 1 miljard aan leningen en ongeveer € 0,2 miljard aan garanties uitstaan.<sup>1</sup> De rekenkamer onderzocht of het beheer van leningen en garanties bij de gemeentelijke diensten en stadsdelen behoorlijk is geregeld. Daarnaast is ook de informatie voor de gemeenteraad over nieuwe en bestaande leningen en garanties onderzocht. De rekenkamer constateert dat de wijze van beheer van leningen en garanties onvoldoende waarborgen biedt om de financieel risico's van de leningen en garanties te beheersen. Verder concludeert de rekenkamer dat de gemeenteraad te weinig informatie ontvangt over de omvang, samenstelling en risico's van nieuwe en bestaande leningen en garanties.

### *Te weinig zicht op beheer van leningen en garanties*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente te weinig weet over het uitgevoerde beheer om hierover inzicht te kunnen geven. Daarnaast kunnen decentrale diensten en stadsdelen vaak slechts met veel moeite aangeven hoe zij het beheer uitvoeren.

### *Hoewel verliezen aanzienlijk zijn, is omvang relatief beperkt*

Sinds 2007 heeft de gemeente € 4,9 miljoen aan verliezen op leningen en garanties geleden. Hoewel het nog steeds om aanzienlijke bedragen gaat, valt de omvang van deze verliezen, gezien de door de rekenkamer geconstateerde onduidelijkheden bij het beheer en de omvang van de uitstaande leningen en garanties, op zich mee.

### *Maatregelen bij problemen met leningen en garanties kosten echter ook geld*

Problemen met leningen en garanties leiden niet altijd tot directe verliezen. Sinds 2007 heeft de gemeente om problemen met leningen en garanties op te lossen € 4,6 miljoen aan subsidies en € 0,3 miljoen aanvullende leningen verstrekt. Daarnaast zijn garanties en exploitatiebijdragen voor instellingen verhoogd.

### *Huidige grote risico's van € 16,5 miljoen deels vermijdbaar bij goed beheer*

Momenteel loopt de gemeente bij € 16,5 miljoen aan leningen en garanties een groot risico op financiële schade. Om financiële schade te beperken voert de gemeente onderhandelingen met betrokken partijen. Bij een groot gedeelte van deze leningen en garanties vindt de rekenkamer dat goed beheer de huidige problemen had kunnen beperken of voorkomen.

### *Gemeenteraad krijgt te weinig informatie over nieuwe leningen en garanties*


De gemeente verstrekt in principe geen leningen en garanties tenzij zij dit voor de publieke taak noodzakelijk vindt. Sinds 2007 heeft de gemeente ruim € 230 miljoen aan nieuwe leningen verstrekt.<sup>2</sup> Bij het verstrekken van leningen en garanties maakt de gemeente een afweging tussen het publieke belang en het

---

<sup>1</sup> Exclusief de achtervangposities bij waarborgfondsen ter hoogte van ruim € 10 miljard

<sup>2</sup> In dezelfde periode zijn ook verschillende garanties verstrekt, de grootste daarvan is de nieuwe overeenkomst met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De omvang hiervan is echter moeilijk exact te berekenen: in 2009 bedroeg de netto-toename van gegarandeerde leningen van woningcorporaties al € 800 miljoen.

financieel risico. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de omvang en verwachte risico's van nieuwe leningen en garanties. De rekenkamer vindt het noodzakelijk dat helder is wanneer de gemeenteraad bij nieuwe leningen en garanties in staat wordt gesteld haar 'wensen en bedenkingen' te uiten.

<p><b>Publieke doelstelling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steunen van maatschappelijke instellingen (bv. kunst en cultuur)</li> <li>• Steunen van deelnemingen, verbonden partijen en voormalige diensten en bedrijven</li> </ul>		<p><b>Financieel risico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële omvang</li> <li>• Looptijd</li> <li>• Rentepercentage en aflossingen</li> <li>• Mogelijkheden om risico te beperken (bv. exit-strategie en zekerheden)</li> </ul>
--	---	---

*Informatie over bestaande leningen en garanties weinig inzichtelijk en soms onjuist*  
 In de jaarrekeningen en begrotingen van de gemeente is de informatie over uitstaande leningen en garanties zeer beperkt en weinig inzichtelijk. De informatie is niet alleen onvolledig, maar soms ook onjuist. Het te laag waarderen van de lening aan NEMO met € 5,7 miljoen leidt ook tot een onderschatting van het vermogen van de gemeente. Informatie over risico's is zeer beperkt en gedateerd.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

De rekenkamer vindt meer structurele aandacht voor leningen en garanties nodig. Deze aandacht kan worden vergroot door duidelijke spelregels af te spreken. Aandacht van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de spelregels kan het de ambtelijke organisatie en het bestuur makkelijker maken om naar de geest van spelregels te handelen in plaats van alleen naar de letter. De rekenkamer doet hiervoor 6 aanbevelingen.

#### *Aanbevelingen*

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 en garanties 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.

Het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen West en Nieuw-West hebben gereageerd op de aanbevelingen van de rekenkamer. Hun reacties zijn integraal in het rapport opgenomen en voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

## Leeswijzer

Voor u ligt het Bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek naar leningen en garanties in de gemeente Amsterdam. Het onderzoek is uitgevoerd bij 6 diensten en 2 stadsdelen: de Bestuursdienst, de dienst Wonen, Zorg en Samenleven, dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Haven Amsterdam, het Afvalenergiebedrijf, de dienst Economische Zaken en de stadsdelen West en Nieuw-West.<sup>3</sup>

Het doel van het onderzoek van het onderzoek is inzicht te krijgen of de gemeente de financiële risico's van leningen en garanties goed beheert en te beoordelen of de gemeenteraad voldoende informatie ontvangt om haar kaderstellende en controlerende taak adequaat te kunnen vervullen.

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. In de tekst van dit Bestuurlijk rapport zijn ook enkele toelichtingen en verduidelijkingen opgenomen bij de beschrijving van leningen en garanties in Amsterdam en bij de bevindingen. Deze toelichtende en verduidelijkende teksten zijn herkenbaar in afzonderlijke kaders. Het Onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

---

<sup>3</sup> Bij de stadsdelen West en Nieuw-West is uitsluitend het beheer van leningen en garanties onderzocht en niet de informatievoorziening hierover aan de stadsdeelraad. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar het beheer van leningen en garanties door stadsdeel Oost. De rekenkamer sluit niet uit dat stadsdeel Oost nog onderwerp zal zijn van een afzonderlijk onderzoek, maar zoekt hiervoor eerst afstemming met de onderzoekscommissie MuziQ van de stadsdeelraad Oost.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>1 Leningen en garanties</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Leningen en garanties in Amsterdam	10
<b>2 Bevindingen</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Beheer van leningen en garanties	13
2.3 Informatie over leningen en garanties voor de gemeenteraad	17
<b>3 Analyse en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
3.1 Spelregels nieuwe leningen en garanties	27
3.2 Spelregels beheer van leningen en garanties	29
3.3 Spelregels voor informatie over leningen en garanties	30
3.4 Betrokkenheid bij de spelregels	31
3.5 Samenvatting aanbevelingen	32
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>33</b>
4.1 Gemeente Amsterdam	33
4.2 Stadsdeel West	38
4.3 Stadsdeel Nieuw-West	40



# 1 Leningen en garanties

## 1.1 Inleiding

De gemeente Amsterdam en de stadsdelen verstrekken vanuit haar publieke taak leningen en garanties aan instellingen. De rekenkamer heeft het beheer van die leningen en garanties onderzocht. Daarbij is gekozen voor een breed onderzoek bij acht verschillende gemeentelijke organisaties. Deze breedte heeft als consequentie dat de vraagstelling bij elke lening en garantie beperkt is. Het gaat alleen over het beheer en de informatievoorziening aan de gemeenteraad<sup>4</sup>. Dit Bestuurlijk rapport bevat de belangrijkste resultaten van dat onderzoek. De acht onderzochte gemeentelijke organisaties zijn: de Bestuursdienst, de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS), de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), Haven Amsterdam, het Afvalenergiebedrijf (AEB), de dienst Economische Zaken (EZ) en de stadsdelen West en Nieuw-West.

### *Wat is het verschil tussen leningen en garanties?*

Bij het verstrekken van een lening stelt de gemeente aan een instelling daadwerkelijk geld beschikbaar met de verwachting dit op termijn terug te krijgen. Gedurende de looptijd van de lening ontvangt de gemeente rentebetalingen en aflossingen. Regelmatig verstrekt de gemeente leningen die rentevrij zijn. Het verstrekken van rentevrije leningen kost de gemeente geld omdat de gemeente zelf wél altijd rente betaalt over haar eigen financiering. Afgezien van deze renteverliezen leidt het verstrekken van leningen idealiter niet tot kosten voor de gemeente.

Bij het verstrekken van garanties stelt de gemeente geen geld beschikbaar maar garandeert aan bijvoorbeeld een bank van een instelling dat de instelling de verschuldigde rente en aflossingen kan betalen. Omdat de gemeente bij een garantie geen geld aan de instelling geeft, leidt een garantie idealiter ook niet tot kosten voor de gemeente. Als de instellingen de verschuldigde betalingen niet kan doen, kan de bank de gemeente op haar garantie aanspreken waardoor wél kosten voor de gemeente ontstaan.

In dit rapport volgt eerst een korte beschrijving van leningen en garanties in Amsterdam. Daarna worden de belangrijkste bevindingen en conclusies weergegeven aan de hand van de twee centrale onderzoeksvragen. Tot slot bevat dit bestuurlijk rapport de analyse en aanbevelingen van de rekenkamer.

---

<sup>4</sup> Stadsdelen en stadsdeelraden bepalen zelfstandig op welke wijze stadsdeelraden over leningen en garanties worden geïnformeerd.

## 1.2 Leningen en garanties in Amsterdam

### *Financieel belang van leningen en garanties is groot*

Het financieel belang van de beheerde leningen en garanties door de gemeente Amsterdam is groot. Eind 2009 hadden de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse stadsdelen bijna € 1 miljard aan leningen uitstaan en voor ongeveer € 11 miljard aan garanties verstrekt (inclusief achtervangposities bij waarborgfondsen van ruim € 10 miljard). Tabel 1 geeft een overzicht van de grootste uitstaande leningen en garanties bij de onderzochte organisaties.

*Tabel 1 - Overzicht grootste 10 leningen en garanties bij onderzochte organisaties*

Grootste leningen	Omvang (in miljoen €)	Grootste garanties	Omvang (in miljoen €)
GVB Activa BV	€ 342,8	Gewaarborgde leningen in verband met achtervangpositie bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	€ 7.505,8
Gemeenteleningen aan woningbouw-corporaties	€ 318,6	Achtervangpositie bij het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW)	€ 2.677,0
Leningen in het kader van de Amsterdamse Middensegment Hypotheek (AMH)	€ 54,0	Gewaarborgde leningen waarbij het risico door het WSW is overgenomen	€ 511,4
Leaseplan	€ 50,9	Kantoorgebouw Waterbeheer en Rioolwaterzuivering	€ 59,8
NV Stadsgoed	€ 49,0	Gewaarborgde leningen zonder contragarantie	€ 40,0
Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland	€ 45,8	Nationaal Restauratiefonds (NRF)	€ 16,1
Westpoort Warmte BV	€ 16,8	Sloterparkbad	€ 15,8
Gemeentelijke Kredietbank	€ 13,8	Stichting Orfeos Studios	€ 15,0
Stichting Stadsschouwburg	€ 13,4	Westpoort Warmte BV	€ 10,2
BV Exploitatie-maatschappij Carré	€ 12,7	Sportfondsenbad Amsterdam-West NV	€ 10,1
<b>Totaal 10 grootste leningen</b>	<b>€ 917,8</b>	<b>Totaal 10 grootste garanties</b>	<b>€ 10.861,2</b>
Overige leningen	€ 70,6	Overige garanties	€ 24,2
<b>Totaal uitstaande leningen</b>	<b>€ 988,4</b>	<b>Totaal uitstaande garanties</b>	<b>€ 10.885,4</b>

Bron: jaarrekeningen van de gemeente Amsterdam, diensten en stadsdelen, leningenadministratie Bestuursdienst en berekeningen rekenkamer.

Het grootste deel van de uitstaande leningen en garanties is verstrekt door de centrale stad. Stadsdelen verstrekken vrijwel geen leningen. Wél hebben verschillende stadsdelen aanzienlijke garanties uitstaan. Eind 2009 hebben drie stadsdelen (West, Nieuw-West en Oost) garanties uitstaan van meer dan € 10 miljoen.

De instellingen waaraan leningen of garanties worden verstrekt, zijn deelnemingen of voormalige diensten en bedrijven van de gemeente, maar ook externe partijen. De grootste leningen zijn de lening aan GVB Activa BV (€ 342,8 miljoen) en de leningen aan woningbouwcorporaties (€ 318,6 miljoen). De grootste garanties zijn de achtervangposities bij het waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) voor € 7,5 miljard en het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor € 2,7 miljard. In het overzicht in tabel 1 zijn de 10 grootste leningen en garanties opgenomen per eind 2009 van de 8 onderzochte organisaties.



## 2 Bevindingen

### 2.1 Inleiding

In dit onderzoek naar leningen en garanties in de gemeente Amsterdam staan 2 onderzoeksvragen centraal:

- Is het gevoerde beheer van uitstaande leningen en garanties door de gemeente toereikend om het financiële risico te beheersen?
- Wordt de gemeenteraad toereikend geïnformeerd over het financiële risico bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties en over het financiële risico van de reeds uitstaande leningen en garanties?

De vraag over het gevoerde beheer beantwoorden wij in paragraaf 2.2. De vraag over de informatievoorziening aan de raad wordt in paragraaf 2.3 behandeld.

### 2.2 Beheer van leningen en garanties

Het beheer van leningen en garanties door de gemeente is onvoldoende om de financiële risico's te beheersen. Goed beheer stelt de gemeente in staat problemen met leningen en garanties tijdig aan te zien komen en vervolgens maatregelen te treffen om schade te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. Het beheer in de gemeente Amsterdam is niet inzichtelijk georganiseerd. Voor zover duidelijk is hoe het beheer wordt uitgevoerd, is dit beheer voornamelijk administratief met weinig aandacht voor het actief signaleren en voorkomen van risico's. De rekenkamer komt tot dit oordeel op basis van de volgende twee normen:

- Inzicht: de gemeente heeft inzicht in het beheer van de financiële risico's van bestaande leningen en garanties.
- Beheer: het beheer van bestaande leningen waarborgt een toereikende beheersing van de financiële risico's van bestaande leningen en garanties.

Het onderzoek naar inzicht richt zich op de vraag of de gemeente weet welke leningen en garanties in beheer zijn en weet op welke wijze dit beheer wordt gevoerd. Vervolgens wordt bij het beheer onderzocht op welke wijze dit is vormgegeven en of die vormgeving een toereikende beheersing van financiële risico's mogelijk maakt.

#### *Inzicht: geen volledig overzicht in omvang van leningen en garanties*

De gemeente Amsterdam heeft op centraal niveau geen volledig overzicht van de uitstaande leningen en garanties. Bij de onderzochte decentrale diensten en stadsdelen blijkt dit overzicht echter ook niet in alle gevallen aanwezig. Alleen bij de Bestuursdienst, DWZS en het AEB is voldoende inzicht in omvang, samenstelling en voorwaarden van de uitstaande leningen. Bij de overige onderzochte diensten en stadsdelen waren ten tijde van het onderzoek soms niet

alle leningen en garanties bekend. Daarnaast is van sommige bekende leningen en garanties de omvang niet goed in beeld is of zijn overeenkomsten niet beschikbaar. In tabel 2.1 staat een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen bij deze overige diensten en stadsdelen.

*Tabel 2.1 - Bevindingen bij decentrale diensten en stadsdelen*

<b>Organisatie</b>	<b>Bevinding</b>
DMO	Geeft aan niet verantwoordelijk te zijn voor leningen (€ 16 miljoen) en daarom geen inzicht te hebben in de omvang, samenstelling en voorwaarden.
Haven Amsterdam	Voor een aanvullende lening van € 6,8 miljoen aan de Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied ontbreekt een (aanvullende) overeenkomst.
EZ	De lening aan NEMO is waarschijnlijk te laag gewaardeerd en bedraagt € 11,3 miljoen in plaats van € 5,6 miljoen. De lening aan het Amsterdam Science Park (ter hoogte van € 2,3 miljoen) blijkt al sinds 2007 te zijn omgezet in eigen vermogen (de overeenkomst bleek ook enige tijd te zijn kwijtgeraakt). Ten slotte is de lening aan Startgoed BV (€ 0,4 miljoen) niet in de administratie van EZ opgenomen.
Stadsdelen West en Nieuw-West	Hoewel beide stadsdelen onderkennen dat ze verantwoordelijk zijn voor de lening aan de Stichting Afvalservice West (€ 4,2 miljoen) was deze lening niet bij de stadsdelen bekend.

*Inzicht: geen centraal inzicht in beheer van uitstaande leningen en garanties*

De gemeente heeft geen centraal inzicht in de wijze waarop diensten en stadsdelen het beheer van leningen en garanties uitvoeren. Het uitgangspunt van het beheer van leningen en garanties in de gemeente Amsterdam is dat decentrale diensten en stadsdelen verantwoordelijk zijn. De gemeente kent geen gemeentebrede voorschriften voor de wijze waarop deze diensten en stadsdelen invulling moeten geven aan hun verantwoordelijkheid. Centraal wordt ook geen toezicht gehouden op het beheer door diensten en stadsdelen.

*Inzicht: verantwoordelijkheid voor het beheer onvoldoende duidelijk*

Het is onvoldoende duidelijk welke diensten en stadsdelen verantwoordelijk zijn voor het beheer van uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer constateert bij EZ en de twee onderzochte stadsdelen dat slechts gedeeltelijk duidelijk is welke personen of afdelingen verantwoordelijk zijn voor het beheer en hoe dit beheer wordt uitgevoerd. DMO betwist in het geheel dat zij eindverantwoordelijk is voor het beheer van verschillende (grote) leningen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Gedurende het onderzoek van de rekenkamer heeft DMO lange tijd het standpunt ingenomen ook niet verantwoordelijk te zijn voor de centraal stedelijke garantie aan MuziQ (€ 15 miljoen). Nadere afstemming binnen DMO leidde uiteindelijk tot een herzien standpunt. Omdat het standpunt pas op het laatste moment is gewijzigd heeft de rekenkamer niet kunnen nagaan op welke wijze DMO het beheer van deze garantie heeft uitgevoerd.



*Inzicht: werkwijze beheer vaak onduidelijk*

Bij de onderzochte diensten en stadsdelen ontbreekt vaak (centraal) inzicht in de manier waarop het beheer daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Decentrale diensten en stadsdelen, met uitzondering van delen van DWZS en de Bestuursdienst kennen geen beschreven processen voor het beheer van leningen en garanties. Bij de onderzochte stadsdelen, EZ, DMO en in mindere mate de Bestuursdienst is het beheer verdeeld over verschillende afdelingen en personen. Het is voor de onderzochte diensten en stadsdelen vaak moeilijk om duidelijk inzicht te geven over de wijze waarop het beheer van uitstaande leningen en garanties uitgevoerd wordt. In het geval van de Haven Amsterdam heeft de gemeente onduidelijkheden in het beheer geconstateerd en is het gevoerde beheer onderwerp van nader onderzoek door de gemeente.

*Beheer: onduidelijkheid is risico voor toereikend beheer*

Onduidelijkheid over het beheer betekent dat de gemeente het risico loopt dat dit beheer niet toereikendheid is. Het is mogelijk dat ondanks een onduidelijke werkwijze het gevoerde beheer wél goed wordt uitgevoerd. De afwezigheid van toegankelijke dossiers en het ontbreken van beschreven processen, in combinatie met verspreid beheer over verschillende personen en afdelingen en beperkt of afwezig centraal inzicht in het daadwerkelijk gevoerde beheer verhoogt de kans dat het gevoerde beheer niet toereikend is. De rekenkamer vindt deze onduidelijkheid dan ook zorgelijk.

*Beheer: het belang van goed beheer van leningen en garanties*

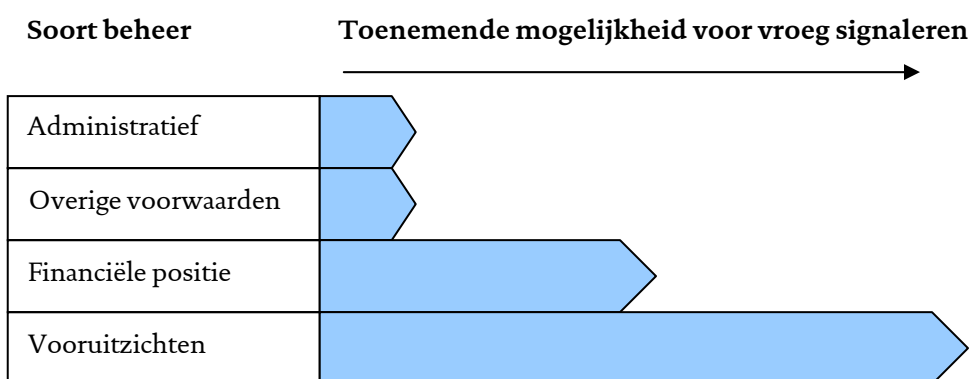
Beheer van leningen en garanties omvat zowel de administratie, het houden van toezicht als het nemen van maatregelen in het geval problemen worden gesignaleerd. Goed beheer van leningen en garanties maakt het mogelijk voor de gemeente om problemen met een lening of garantie in een vroeg stadium te signaleren. Net als bij risicomanagement betekent goed beheer niet dat de gemeente nooit meer financiële schade lijdt op de uitstaande leningen en garanties. Hoe eerder (mogelijke) problemen met een lening of garantie worden gesignaleerd des te groter zijn de mogelijkheden om het probleem op te lossen (of zelfs te voorkomen) en de schade voor de gemeente te beperken.

*Beheer: administratief en te weinig gericht op het voorkomen van problemen*

Voor zover duidelijk is hoe het beheer van leningen en garanties wordt uitgevoerd blijkt de nadruk te liggen op administratief beheer. Bij administratief beheer worden betalingen door de instelling geregistreerd en soms verantwoordingen opgevraagd. Een beoordeling van de financiële positie van de instelling wordt niet uitgevoerd. Door deze nadruk op administratief beheer is het beheer van leningen en garanties te weinig gericht op het signaleren en voorkomen van problemen.

### *Hoe draagt goed beheer bij aan het vroegtijdig signaleren van problemen?*

De mogelijkheden om met beheer problemen vroegtijdig te signaleren zijn het grootst als niet alleen de financiële positie van de instelling (op basis van jaarverantwoordingen) maar ook de financiële vooruitzichten worden beoordeeld. Als alleen jaarstukken worden opgevraagd en betalingen worden geregistreerd ('administratief beheer') zijn de mogelijkheden hiervoor zeer beperkt. Toezien op de naleving van overige voorwaarden is van belang om de zekerheden van de gemeente te bewaken.<sup>6</sup>



Hoewel op basis van specifieke kenmerken van individuele leningen en garanties het soms gerechtvaardigd is om alleen administratief beheer te voeren, vindt de rekenkamer dat het gevoerde beheer te weinig toeziet op de naleving van overige voorwaarden en de financiële positie.<sup>7</sup> Het risico bestaat dat de gemeente niet tijdig potentiële problemen met leningen en garanties signaleert en daardoor over minder mogelijkheden beschikt om mogelijke financiële schade te voorkomen. Bij de Haven Amsterdam en stadsdeel West leidde het beheer van de leningen en garanties niet tot tijdige signalering van risico's. Bij de Haven Amsterdam was een aanvullende lening noodzakelijk om tijd te winnen voor het onderzoeken van mogelijkheden om schade te voorkomen.

### *Beheer: getroffen maatregelen kosten de gemeente vaak ook geld*

De rekenkamer stelt vast dat in alle gevallen waarbij financiële risico's zijn gesignaleerd ook maatregelen zijn getroffen.<sup>8</sup> Alleen bij stadsdeel West is het

<sup>6</sup> Door het opnemen van overige voorwaarden bij een lening of garantie kan de gemeente extra zekerheden bedingen. Deze zekerheden kunnen bijvoorbeeld inhouden dat het onderpand toereikend verzekerd moet zijn of dat geen ingrijpende beslissingen in de (financiële) bedrijfsvoering mogen worden genomen zonder toestemming van de gemeente.

<sup>7</sup> Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de lening aan GVB Activa BV waarbij het directe risico voor de gemeente zeer beperkt is doordat de Stadsregio Amsterdam zich in feite garant heeft gesteld. Op de lange termijn is het financieel risico voor de gemeente in dit geval afhankelijk van de mogelijkheid van de Stadsregio Amsterdam om ook in de toekomst deze garantie gestand te kunnen houden.

<sup>8</sup> De rekenkamer heeft niet de toereikendheid van de maatregelen onderzocht, maar uitsluitend of het gesignaleerde risico heeft geleid tot een maatregel.

onduidelijk of de maatregel van intensiever toezicht ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Het valt op dat veel maatregelen ook een financieel element kennen. Bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies ter aflossing van de uitstaande schuld (ongeveer € 4,6 miljoen), het verstrekken van een aanvullende lening (€ 0,3 miljoen) of het ophogen van de verstrekte garanties. Er kan ook een indirecte relatie zijn door het ophogen van de jaarlijkse exploitatiebijdrage aan de betrokken instelling.

*Beheer: bij € 16,5 miljoen aan leningen loopt de gemeente een groot risico*

Op basis van haar inventarisatie constateert de rekenkamer dat in de periode vanaf januari 2007 bij 24 leningen en garanties (met een totale omvang van € 126,3 miljoen) de onderzochte diensten financiële risico's hebben gesignaleerd.<sup>9</sup> Van deze leningen is op het moment van afronden van het onderzoek (december 2010) bij ongeveer 17 leningen (€ 66,9 miljoen in totaal) nog steeds sprake van een financieel risico. Bij € 16,5 miljoen aan leningen loopt de gemeente een groot risico om de leningen geheel of gedeeltelijk te verliezen.

*Beheer: sinds 2007 € 4,9 miljoen verlies en nog minimaal € 3,7 miljoen verwacht*

De gemeente heeft geen centraal inzicht in de omvang van getroffen voorzieningen voor waarschijnlijke verliezen en daadwerkelijk gemaakte verliezen op uitstaande leningen en garanties. Volgens opgave van de onderzochte diensten is sinds 2007 ongeveer € 4,9 miljoen aan verliezen geleden op de uitstaande leningen en garanties.<sup>10</sup> Daarnaast wordt, door middel van voorzieningen, rekening gehouden met € 3,7 miljoen aan verwachte verliezen.

### **2.3 Informatie over leningen en garanties voor de gemeenteraad**

De informatie die de gemeenteraad ontvangt over de nieuwe en bestaande leningen en garanties, is onvoldoende om zicht te krijgen op de omvang, samenstelling en risico's. Bij nieuwe leningen en garanties wordt de gemeenteraad regelmatig niet in de gelegenheid gesteld haar 'wensen en bedenkingen' te uiten. In sommige gevallen gaat het hierbij om het vervangen of aanpassen van bestaande leningen en garanties. Indien de gemeenteraad wél hiervoor de mogelijkheid krijgt is de informatie vaak onvoldoende. Tussentijds wordt de gemeenteraad geïnformeerd over grote financiële risico's bij afzonderlijke leningen en garanties. Dit lijkt echter vooral te gebeuren op het moment dat direct (financiële) maatregelen noodzakelijk zijn. Periodieke informatie over het risico van de uitstaande leningen en garanties is zeer

---

<sup>9</sup> Haven Amsterdam en het AEB geven aan in drie gevallen (totaal € 34,3 miljoen in de onderzochte periode) van mening te zijn dat er geen sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico. Op basis van door deze diensten verstrekte informatie is de rekenkamer echter wél van mening dat sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico en heeft deze gevallen in het totaal van € 126,3 miljoen meegeteld.

<sup>10</sup> Dit betreft ook verliezen die al voor 2007 door de gemeente werden verwacht maar pas na 2007 definitief zijn geworden.

beperkt. De rekenkamer komt tot dit oordeel op basis van de volgende twee normen:

- Nieuwe: de gemeenteraad is voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen of garanties geïnformeerd over het financiële risico.
- Bestaande: de gemeenteraad wordt geïnformeerd over (toenames in) het financiële risico van de bestaande leningen en garanties.

Bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties is niet alleen onderzocht of de gemeenteraad is geïnformeerd maar ook of de verstrekte informatie voldoende duidelijk was. Het onderzoek naar de informatievoorziening over bestaande leningen en garanties richtte zich op de vraag of de gemeenteraad voldoende informatie ontvangt om de ontwikkeling van de uitstaande leningen en garanties te kunnen volgen. Hierbij is onderzocht of de gemeenteraad informatie krijgt over zowel de omvang en samenstelling van uitstaande leningen en garanties als over risico's en problemen.<sup>11</sup>

*Nieuwe: leningen en garanties worden aan de gemeenteraad voorgelegd ter uitoefening van het budgetrecht*

De Gemeentewet geeft het college de bevoegdheid om leningen en garanties te verstrekken.<sup>12</sup> Bij het verstrekken van leningen en garanties maakt het college een afweging tussen het belang van het publieke doel van een lening of garantie en het financiële risico. De gemeenteraad heeft bepaald dat zij bij alle nieuwe leningen en garanties vooraf in de gelegenheid wordt gesteld haar 'wensen en bedenkingen' te uiten tenzij de 'financiële consequenties' al in het jaarplan of de begroting zijn opgenomen.<sup>13</sup> In de praktijk wordt de gemeenteraad niet betrokken tenzij de effecten van de lening of garantie niet in de door de gemeenteraad vastgestelde begroting zijn opgenomen. De Bestuursdienst geeft aan dat de gemeenteraad

---

<sup>11</sup> Omdat de onderzochte organisaties aangeven vrijwel uitsluitend via de begroting en de jaarrekening informatie te geven over uitstaande leningen en garanties is de rekenkamer nagegaan in hoeverre deze documenten duidelijke informatie bevatten. De rekenkamer benadrukt dat zij bij deze beoordeling de aanwezigheid van informatie toetst en dat deze toestemming niet is gericht op het vaststellen of de richtlijnen voor financiële verslaggeving (BBV) worden nageleefd.

<sup>12</sup> De bevoegdheid van het college volgt uit artikel 160.1.e. en is onder voorbehoud van verzoeken van de gemeenteraad om vooraf inlichtingen te krijgen of in het geval van ingrijpende gevolgen voor de gemeente (art. 169.4). De gemeenteraad heeft haar betrokkenheid bij het verstrekken van leningen en garanties vastgelegd in de verordening ex. art. 212 van de Gemeentewet. In artikel 8 van de verordening is opgenomen dat de raadscommissie in de gelegenheid moet worden gesteld om haar wensen en bedenkingen te uiten. In het handboek financieel beheer van de gemeente is geregeld dat de voorgenomen besluiten worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

<sup>13</sup> Volgens de regels hoeft de gemeenteraad ook niet geïnformeerd te worden over leningen die de Haven Amsterdam verstrekt via Hallum BV. Voor deze leningen is geen gemeentelijke besluitvorming noodzakelijk. Hallum BV is namelijk een privaatrechtelijke rechtspersoon waarbij de directie verantwoording aflegt aan de raad van commissarissen en de aandeelhouder (de gemeente Amsterdam). De vraag is of dit wenselijk is.

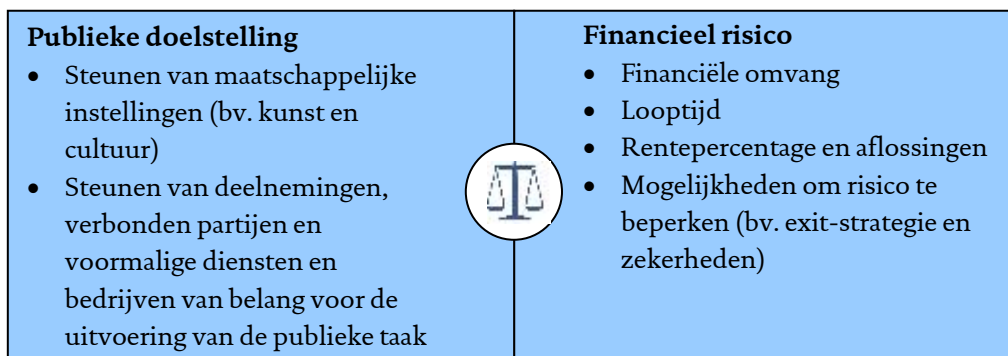
vooral bij nieuwe leningen en garanties wordt betrokken om uitholling van het budgetrecht te voorkomen.

*Nieuwe: budget geeft geen informatie over omvang van lening of garantie*

Bij het budgetrecht staat centraal dat de gemeenteraad vooraf instemt met voorgenomen lasten ten laste van de begroting. Indien leningen tegen marktconforme tarieven worden verstrekt leidt het verstrekken van een lening niet tot een extra last in de begroting.<sup>14</sup> Garanties leiden in principe in het geheel niet tot jaarlijkse lasten voor de gemeente. Leningen en garanties kunnen in de toekomst evenwel wel tot budgettaire lasten leiden, namelijk als de betrokken organisaties hun betalingsverplichting voor rente en aflossing niet meer kunnen voldoen. Het is derhalve van belang dat ook informatie wordt verstrekt over de omvang van de lening of de garantie en de eventueel verstrekte zekerheden.<sup>15</sup> De rekenkamer vindt dan ook dat de gemeenteraad bij alle belangrijke nieuwe leningen en garanties geïnformeerd moet worden over de omvang en het verwachte financiële risico.

*Welke informatie over nieuwe leningen en garanties heeft de gemeenteraad nodig?*

Om de afweging van het college te kunnen beoordelen moet de gemeenteraad duidelijke informatie over de publieke doelstelling en het financieel risico krijgen. Duidelijke informatie over het financieel risico geeft niet alleen de verwachting van het college voor dit risico weer, maar ook de onderbouwing van deze verwachting. Ter illustratie geeft de onderstaande figuur een overzicht van relevante informatie over het financieel risico van leningen en garanties.



<sup>14</sup> Indien de gemeente een lening tegen een lager dan een marktconform tarief verstrekt heeft dit wel direct budgettaire consequenties. Ook in het geval dat de gemeente bij leningen en garanties vooraf al rekening houdt met verliezen en daarvoor een voorziening treft is er sprake van een budgettaire last in de begroting.

<sup>15</sup> De omvang van het budget geeft slechts heel indirect informatie over de omvang van de lening en in het geheel geen informatie over de omvang van de garantie. Het budget geeft ook geen informatie over het risico tenzij al rekening wordt gehouden met verliezen in de vorm van een voorziening.

*Nieuwe: geen voorschrift voor informatie over nieuwe leningen en garanties*

De gemeenteraad moet kennis kunnen nemen van de afweging van het college over het publieke doel en het financiële risico van de lening of garantie om haar 'wensen en bedenkingen' te kunnen uiten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de afweging van het college inzichtelijk is. Het is niet vastgelegd welke informatie hiervoor noodzakelijk is.

*Nieuwe: sinds 2007 bijna € 230 miljoen aan nieuwe leningen*

In de periode vanaf januari 2007 tot het moment van onderzoek zijn bij de onderzochte diensten en stadsdelen 22 nieuwe leningen en garanties verstrekt. De totale waarde van de nieuwe leningen bedroeg € 229,2 miljoen. Daarvan zijn bij € 62,6 miljoen aan leningen de voorwaarden (zoals bijvoorbeeld de looptijd) tussentijds aangepast. De waarde van nieuw verstrekte garanties is niet te bepalen vanwege de vernieuwde overeenkomst voor de achtervangpositie bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De omvang van deze garantie is aanzienlijk, maar moeilijk te schatten.<sup>16</sup>

*Nieuwe: groot deel is niet vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd*

In de praktijk blijkt dat een groot deel van nieuwe leningen en garanties niet vooraf aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Tabel 2.2 bevat een overzicht, per onderzochte dienst, van het percentage leningen en garanties dat vooraf aan de gemeenteraad is voorgelegd. Opvallend is, bijvoorbeeld, dat het college de nieuwe overeenkomst voor de grootste garantie van de gemeente (aan het WSW) niet vooraf aan de gemeenteraad heeft voorgelegd. In enkele gevallen is door het college de afweging gemaakt dat de nieuwe overeenkomst de aanpassing of vervanging van een bestaande lening betrof waarvan de financiële consequenties al in de begroting tot uitdrukking komen.<sup>17</sup> Soms zijn de aanpassingen wél aanzienlijk: bijvoorbeeld het omzetten van garanties in leningen of het verlengen van de looptijd.<sup>18</sup> Verlenging van de looptijd betekent dat de gemeente over een langere periode risico draagt. De rekenkamer vraagt zich af of het niet wenselijk is dat een dergelijke aanpassing aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

---

<sup>16</sup> In de periode 2009-2010 zijn door het WSW gegarandeerde leningen in Amsterdam per saldo met ongeveer € 800 miljoen toegenomen. Deze netto-toename is echter niet gelijk aan de toename van de garantie op basis van de vernieuwde overeenkomst. Hiervoor moet rekening worden gehouden met zowel de door natuurlijk verloop afgelopen gegarandeerde leningen en de garantietoedelingsystematiek van het WSW.

<sup>17</sup> Dit is bij de leningen van de Bestuursdienst aan de NV Zeedijk en Leaseplan (samen ongeveer € 62,6 miljoen eind 2009) en de leningen van het AEB (€ 32,5 miljoen) het geval.

<sup>18</sup> Dit is het geval bij de leningen aan de NV Zeedijk.

Tabel 2.2 - Informatie over nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007

Organisatie	Omvang leningen en garanties	Tijdig bij gemeenteraad <sup>19</sup>	Omvang duidelijk	Financieel risico duidelijk
Bestuursdienst	€ 159,8 miljoen <sup>20</sup>	32%	●	●
DWZS	€ 20,0 miljoen + PM <sup>21</sup>	? <sup>22</sup>	●	●
DMO	€15,0 miljoen	100%	●	●
Haven Amsterdam	€ 0,6 miljoen	100% <sup>23</sup>	●	●
AEB	€ 32,5 miljoen	0% <sup>24</sup>	●	●
EZ	€ 1,3 miljoen	100%	●	●

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

*Nieuwe: informatie bij nieuwe leningen en garanties is onvoldoende*

Wanneer leningen en garanties vooraf aan de gemeenteraad worden voorgelegd is vaak onduidelijk hoe groot de nieuwe lening of garantie is en wat de inschatting van het risico is. In tabel 2.2 geeft de rekenkamer een overzicht van de omvang van nieuw verstrekte leningen en garanties per onderzochte gemeentelijke dienst en of de informatie aan de gemeenteraad inzicht geeft in de omvang en het financieel risico van de verstrekte leningen en garanties.<sup>25</sup>

- *Omvang van leningen en garanties vaak onduidelijk*

Bij veel nieuw verstrekte leningen of garanties maakt de informatie voor de gemeenteraad vaak niet duidelijk hoe groot de te verstrekken lening of garantie is. Informatie over de omvang is een belangrijke indicator voor de mogelijke financiële consequenties. Soms is de omvang lager dan uit de informatie op te maken is. Zo wordt er bij de lening aan de regionale brandweer alleen gesproken over het voornemen om de activa van de voormalige gemeentelijke brandweer voor € 35 miljoen te financieren. Uit de informatie aan de raad blijkt niet dat het de bedoeling is dat ook omliggende gemeenten een deel van die

<sup>19</sup> Het percentage betreft het aandeel van nieuwe leningen en garanties (in €) dat volledig aan de raad is voorgelegd voordat het college de overeenkomst heeft gesloten.

<sup>20</sup> Dit bedrag is inclusief € 62,6 miljoen aan leningen waarvan de voorwaarden in dezelfde periode zijn aangepast.

<sup>21</sup> Uitsluitend de netto toename van de gegarandeerde leningen van woningcorporaties in 2009 bedraagt al € 800 miljoen.

<sup>22</sup> Omdat de garantie aan het WSW niet vooraf aan de gemeenteraad is voorgelegd en de omvang van deze garantie niet goed te bepalen is, kan de rekenkamer geen percentage berekenen.

<sup>23</sup> Exclusief 2 leningen verstrekt door Hallum BV.

<sup>24</sup> Zie bevinding bij AEB in het Onderzoeksrapport: in het verleden zijn wel garanties aan de gemeenteraad voorgelegd, het omzetten van deze garanties in leningen is echter niet voorgelegd.

<sup>25</sup> De rekenkamer beoordeelt of de raadsvoordracht duidelijk inzicht geeft in het verwachte financiële risico van de lening of garantie. De rekenkamer heeft niet de kwaliteit van deze verwachting beoordeeld.

lening (€ 10 miljoen) financieren. Soms is de omvang veel hoger dan de informatie suggereert. DWZS heeft voor de Startersleningen bijvoorbeeld alleen informatie verstrekt over het budget in de begroting (€ 5 miljoen). Dit budget in de begroting geeft echter niet direct informatie over de omvang van de te verstrekken leningen.<sup>26</sup> Op basis van het toegekende budget is door DWZS - op het moment van het afronden van het onderzoek - ongeveer € 20 miljoen aan Startersleningen verstrekt.

- *Zelden informatie over het financieel risico van nieuwe leningen en garanties*  
Informatie over het verwachte risico is zelden opgenomen in de informatie voor de gemeenteraad. Bij DWZS valt op dat de gemeenteraad in 2009, weliswaar achteraf, informatie heeft gekregen over het risico van de garantie aan het WSW. Deze informatie was echter niet actueel en stamt uit 2006.

*Bestaande: gemeenteraad krijgt tussentijdse informatie over grote risico's*

De rekenkamer stelt vast dat de gemeenteraad, bij incidentele gevallen, niet in alle gevallen op de hoogte is gesteld van het toegenomen of verhoogde financiële risico. Het is de verantwoordelijkheid van het college om bij gesignaleerde risico's een afweging te maken of het risico ernstig genoeg is om hierover de gemeenteraad te informeren.<sup>27</sup> De reden dat de gemeenteraad nog niet in alle gevallen tussentijds is geïnformeerd heeft soms te maken met het feit dat het risico pas recent is gesignaleerd. In drie andere gevallen zijn twee diensten van mening dat er geen sprake is van een financieel risico waardoor er geen aanleiding was de gemeenteraad hierover te informeren. In drie gevallen waarbij de gemeenteraad wél tussentijds is geïnformeerd hangt het moment van informeren samen met de mogelijkheid of noodzaak om een financiële regeling te treffen of is sprake van een dreigend direct faillissement waarbij de gemeente grote schade kan oplopen. Hoewel bij een door de Bestuursdienst in 2007 gesignaleerd risico de gemeenteraad weliswaar is geïnformeerd blijkt het onduidelijk waarom dit pas in 2010 gebeurde.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Het toekennen van een budget in de begroting biedt dekking voor de verwachte lasten van leningen (zoals renteverlies). Zolang de hoofdsom van de lening wordt terugbetaald zijn er de lasten waarvoor budget beperkt en is er geen expliciet verband tussen een budget en de maximaal mogelijke lening die verstrekt kan worden.

<sup>27</sup> Het college heeft een actieve informatieplicht op basis van artikel 169 lid 2 van de Gemeentewet.

<sup>28</sup> Volgens de Bestuursdienst was het grote risico van deze lening reeds bij verstrekking in 1997 bij de gemeenteraad bekend. Om deze reden was tussentijdse melding van het huidige risico niet noodzakelijk. De rekenkamer vraagt zich af of het huidige grote risico redelijkerwijs bekend mag worden verondersteld op basis van informatie uit 1997.



*Wat is het belang van periodieke informatie over leningen en garanties?*

Allereerst is periodieke informatie van belang omdat het grote bezittingen (bij leningen) en verplichtingen (bij garanties) van de gemeente betreft waarvan de omvang en samenstelling inzichtelijk moet zijn.

Daarnaast is periodieke informatie over het risico van de uitstaande leningen en garanties belangrijk voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Transparante informatie over risico's en problemen maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de uitvoering van het beheer van leningen en garanties kan beoordelen.

Daarnaast kan deze informatie een belangrijke rol spelen bij besluitvorming over nieuwe leningen en garanties.

*Bestaande: periodieke informatie zeer beperkt*

Periodieke informatie over leningen en garanties kan de gemeenteraad inzicht geven in de ontwikkeling van het financiële risico voor de gemeente. Zowel in de gemeenterekening en begroting als in de jaarrekeningen en begrotingen van decentrale diensten is de informatie over uitstaande leningen en garanties zeer beperkt en weinig inzichtelijk. De gemeenterekening bevat geen volledig overzicht van uitstaande leningen en garanties. Informatie over het risico van de uitstaande leningen is nog beperkter en kenmerkt zich uitsluitend door een zeer algemene tekst en een, meer specifieke, beschrijving van het risico van de waarborgfondsen WSW en WEW. Zowel de algemene tekst als de meer specifieke beschrijving zijn vanaf de eerste opname in de gemeenterekening in 2008 vrijwel ongewijzigd.

*Bestaande: weergegeven omvang leningen en garanties is niet altijd de juiste omvang*

De omvang van uitstaande leningen en garanties is in sommige gevallen te laag weergegeven en in enkele gevallen te hoog. De leningen aan het GVB en NEMO zijn te laag weergegeven. In het geval van het GVB wordt vermeld dat deze € 332 miljoen bedraagt in plaats van de werkelijke omvang van € 342 miljoen. De lening aan NEMO is niet alleen onjuist vermeld, maar ook onjuist opgenomen in de balans van de gemeente: € 5,6 miljoen in plaats van de werkelijke omvang van € 11,3 miljoen.<sup>29</sup> Ook constateerde de rekenkamer dat een lening zelfs in het geheel niet is opgenomen in de balans (€ 0,4 miljoen) of omgekeerd ten onrechte verantwoord is als lening (€ 2,3 miljoen). De grootste garanties van de gemeente (aan het WSW € 7,5 miljard en aan WEW € 2,7 miljard) zijn waarschijnlijk veel te hoog weergegeven. De rekenkamer schat de werkelijke omvang van de garantie aan het WSW, vanwege de zogenaamde achtervangpositie van de gemeente, grofweg op € 3,5 tot € 4 miljard.

---

<sup>29</sup> Als de lening aan NEMO € 5,7 miljoen te laag is gewaardeerd in de balans betekent dit dat het vermogen van de gemeente voor hetzelfde bedrag te laag wordt weergegeven. Een onjuiste toelichting, zoals bij de lening aan het GVB, heeft geen effect op het vermogen van de gemeente.



### 3 Analyse en aanbevelingen

#### *Hoofdconclusie*

De gemeente heeft bijna € 1 miljard aan leningen en ongeveer € 11 miljard aan garanties uitstaan (inclusief de achtervangposities bij waarborgfondsen ter hoogte van ruim € 10 miljard). De rekenkamer concludeert dat het beheer van leningen en garanties binnen de gemeente onvoldoende is geborgd om het financiële risico adequaat te beheersen. De informatievoorziening aan de gemeenteraad biedt te weinig gegevens over de omvang, samenstelling en risico's van nieuwe én bestaande leningen en garanties.

#### *Analyse*

Startpunt voor het rekenkameronderzoek was het in beeld brengen van de leningen en garanties bij de gemeentelijke diensten en stadsdelen. Het doel hierbij was om op basis van deze verkenning eventuele problemen te selecteren voor nader, diepgaand, onderzoek. De gemeente blijkt echter op centraal niveau zo weinig inzicht te hebben in het beheer van de leningen en garanties dat deze doelstelling van het onderzoek een brug te ver was. Het beheer is niet goed in kaart te brengen omdat het onduidelijk is en niet geborgd in de organisatie. Ook decentrale diensten en stadsdelen kunnen vaak slechts met veel moeite aangeven hoe zij het beheer uitvoeren of het blijft onduidelijk. De onduidelijkheid is zorgelijk. Het op deze wijze vormgeven van het beheer is vragen om problemen. In dat licht zijn de daadwerkelijke verliezen nog betrekkelijk gering.

Sinds 2007 heeft de gemeente € 4,9 miljoen aan verliezen op leningen en garanties geleden. Hoewel het nog steeds om aanzienlijke bedragen gaat valt de omvang van deze verliezen, gezien de door de rekenkamer geconstateerde onduidelijkheden bij het beheer en de omvang van de uitstaande leningen en garanties, op zich mee. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk.

- Allereerst komen problemen met leningen en garanties niet altijd tot uitdrukking in directe verliezen. Sinds 2007 heeft de gemeente om problemen bij leningen en garanties op te lossen € 4,6 miljoen aan subsidies en € 0,3 miljoen aan aanvullende leningen verstrekt. Daarnaast zijn garanties en exploitatiebijdragen voor instellingen verhoogd.
- Een tweede verklaring kan gelegen zijn in het feit dat het soms lang duurt voordat problemen met leningen en garanties daadwerkelijk tot verliezen leiden. Om deze schade te beperken voert de gemeente onderhandelingen met betrokken partijen. Deze onderhandelingen kosten tijd waardoor vaak pas na lange tijd duidelijk wordt wat het verlies voor de gemeente is. Momenteel loopt de gemeente bij € 16,5 miljoen aan leningen en garanties een groot risico op financiële schade. De rekenkamer vindt dat een goed beheer van leningen en garanties een groot deel van de huidige problemen had kunnen beperken of voorkomen.

- Ten derde bestaat de mogelijkheid dat de economische omstandigheden zodanig waren dat de risico's van tekortschietend beheer zich niet vertaalden in verliezen. Gezien de economische crisis en aangekondigde bezuinigingen biedt dit geen garantie voor de toekomst.

Afgezien van deze drie verklaringen kunnen de relatief beperkte verliezen ook het gevolg zijn van de inzet van individuele ambtenaren. Individuen kunnen, zonder vastgestelde richtlijnen, op eigen initiatief een goede invulling aan het beheer van uitstaande leningen en garanties hebben gegeven. In het kader van dit onderzoek is dit niet voor elke lening en garantie uitputtend onderzocht. De rekenkamer vindt echter dat de kwaliteit van het beheer niet uitsluitend af mag hangen van de inzet van individuen. Het beheer moet altijd in de ambtelijke organisatie zijn geborgd met duidelijke procedures.

Naast het beheer heeft de rekenkamer in dit onderzoek ook de informatie voor de gemeenteraad over nieuwe en bestaande leningen en garanties onderzocht. Besluiten tot het verstrekken van leningen en garanties kunnen in de toekomst grote financiële consequenties hebben voor de gemeente. Ook om deze reden is betrokkenheid van de gemeenteraad bij leningen en garanties belangrijk. Voorwaarde hiervoor is dat de gemeenteraad ook daadwerkelijk relevante informatie ontvangt over leningen en garanties.

Hiervoor is het allereerst noodzakelijk dat helder is wanneer de gemeenteraad bij nieuwe leningen en garanties in staat wordt gesteld haar 'wensen en bedenkingen' te uiten. De bestaande spelregels zijn gericht op het verstrekken van informatie over nieuwe leningen en garanties om uitholling van het budgetrecht van de gemeenteraad te voorkomen. Bij leningen en garanties gaat het echter niet alleen om het benodigde budget, maar ook om de risico's voor de gemeente.<sup>30</sup> De maximale omvang van het financiële risico heeft veelal een relatie met de omvang van de verstrekte lening of garantie. De rekenkamer vindt dat de gemeenteraad actief geïnformeerd moet worden over de omvang en het risico van nieuwe leningen en garanties. Daarnaast is betere informatie over bestaande leningen en garanties nodig om de gemeenteraad in staat te stellen om haar controlerende taak uit te kunnen voeren.

De rekenkamer vindt meer structurele aandacht voor leningen en garanties nodig. Deze aandacht kan worden vergroot door duidelijke spelregels af te spreken en toe te zien op de naleving. Doel moet zijn dat leningen en garanties goed worden beheerd, waardoor mogelijke financiële risico's tijdig worden gesignaleerd en maatregelen worden getroffen die de verliezen voor de gemeente voorkomen

---

<sup>30</sup> De lasten van een normale lening bestaan uit het verschil van de rentekosten voor de gemeente en de bij de lener in rekening gebrachte rente. Normale garanties leiden in principe in het geheel niet tot jaarlijkse lasten voor de gemeente waarvoor budget noodzakelijk is. In het geval van problemen daarentegen leiden verliezen op leningen en garanties wél tot lasten voor de gemeente.

danwel zoveel mogelijk beperken. Daarnaast moeten de regels erop gericht zijn dat de gemeenteraad goed en tijdig wordt geïnformeerd. Aandacht van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de spelregels kan, ten slotte, het de ambtelijke organisatie en bestuur makkelijker maken om ook naar de geest van spelregels te handelen in plaats van alleen naar de letter.

### 3.1 Spelregels nieuwe leningen en garanties

Bij nieuwe leningen en garanties is het uitgangspunt: nee, tenzij. Dit betekent dat de gemeente geen leningen en garanties verstrekt tenzij zij vindt dat dit voor de publieke taak noodzakelijk is. De gemeente verstrekt jaarlijks een aanzienlijk bedrag aan leningen en garanties. Sinds 2007 is voor bijna € 230 miljoen aan leningen verstrekt. Ook zijn grote garanties verstrekt zoals de vernieuwde overeenkomst voor de garantie aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Inherent aan het verstrekken van leningen en garanties is het bestaan van een financieel risico. Omdat de gemeente aan instellingen leent die niet zelfstandig leningen kunnen aantrekken bij 'reguliere' banken loopt de gemeente regelmatig een groter financieel risico dan normaal. Leningen en garanties hebben vaak een lange looptijd van meerdere jaren. Soms is de looptijd zelfs tientallen jaren. Het besluit om een lening of garantie te verstrekken leidt hierdoor gedurende lange tijd tot een financieel risico voor de gemeente.

Bij het verstrekken van een nieuwe lening of garantie maakt het college een afweging tussen het belang van de publieke doelstelling en het financieel risico. De gemeenteraad beoordeelt vervolgens deze afweging en kan haar 'wensen en bedenkingen' uiten. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad veelal niet vooraf in de gelegenheid is gesteld haar 'wensen en bedenkingen' te uiten. De nieuwe overeenkomst met het WSW (de grootste garantie van de gemeente) wordt, bijvoorbeeld, niet vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd. Bij sommige leningen en garanties is de gemeenteraad geheel niet betrokken omdat aan het verstrekken van een garantie of lening geen nieuwe budgettaire gevolgen zouden kleven.<sup>31</sup> De rekenkamer onderschrijft deze redenering niet. Hoewel het verstrekken van een lening of een garantie tegen marktconforme tarieven, behoudens beheerskosten, voor de gemeente in eerste aanleg geen budgettaire gevolgen heeft, kan de lening of garantie in de toekomst vanwege het financiële risico wél budgettaire gevolgen hebben. Om deze reden is de rekenkamer van oordeel dat in beginsel de gemeenteraad altijd tijdig geïnformeerd moet worden over te verstrekken leningen en garanties.

---

<sup>31</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval met verschillende leningen van de Bestuursdienst en het AEB.

Het is voorstelbaar dat bij sommige leningen en garanties sprake is van een grote tijdsdruk waardoor het moeilijk is om de gemeenteraad vooraf te betrekken. Spelregels over een spoedprocedure kunnen voor deze gevallen een oplossing bieden.

*Aanbeveling 1: Leg alle belangrijke nieuwe leningen en garanties voor aan de gemeenteraad*

Om alle belangrijke nieuwe leningen en garanties voor te leggen is allereerst een expliciete definitie van ‘nieuwe leningen en garanties’ noodzakelijk. Zonder een dergelijke definitie kan onduidelijkheid ertoe leiden dat, ten onrechte, leningen en garanties niet aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

De rekenkamer beveelt aan om in deze definitie ook aanpassingen van bestaande leningen en garanties op te nemen voor zover deze aanpassingen leiden tot een gewijzigd risico.

Aanpassingen die hiertoe kunnen leiden zijn, bijvoorbeeld, verlengingen van de looptijd en het aanpassen van zekerheden (zoals het onderpand). De rekenkamer beveelt aan om alle *belangrijke* leningen en garanties aan de gemeenteraad voor te leggen. Dit betekent dat ook een definitie van belangrijke leningen en garanties nodig is in de spelregels. De rekenkamer adviseert hiervoor een drempelbedrag vast te stellen waarboven alle nieuwe leningen en garanties aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. Daarnaast verdient het aanbeveling om expliciet de verantwoordelijkheid van het bestuur te benoemen om te bepalen of leningen en garanties onder het drempelbedrag *niet* aan de gemeenteraad behoeven te worden voorgelegd (bijvoorbeeld op grond van het ontbreken van grote risico's of politieke gevoeligheid).

Om de afweging van het college bij het verstrekken van een nieuwe lening of garantie te kunnen beoordelen moet de gemeenteraad informatie krijgen over de publieke doelstelling en het financieel risico. Informatie over het financieel risico ontbreekt vaak in de raadsvoordrachten. Bij de leningen aan, bijvoorbeeld de brandweer, de Starterslening en de Beurs van Berlage ontbreekt zelfs duidelijke informatie over de omvang. Zonder duidelijke informatie over het financieel risico en de omvang kan de gemeenteraad geen zorgvuldige beoordeling maken van de afweging van het college.

Als informatie onduidelijk is kan de gemeenteraad geen goede ‘wensen en bedenkingen’ naar voren brengen bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties. Spelregels tussen het college en de gemeenteraad over nieuwe leningen en garanties moeten om deze reden ook aandacht besteden aan de vraag welke informatie noodzakelijk is. De rekenkamer pleit hierbij vooral om meer inzichtelijkheid. Uitsluitend méér informatie leidt niet automatisch tot duidelijkere informatie. Te veel informatie kan zelfs een negatief effect hebben. De rekenkamer vindt het om deze reden belangrijk dat een afgewogen keuze wordt gemaakt voor welke informatie noodzakelijk is en dat deze informatie volgens in een vaste structuur aan de gemeenteraad wordt gepresenteerd. Die vaste structuur moet het voor de gemeenteraad mogelijk maken om gemakkelijk een overzicht te

krijgen van de argumenten van het college voor het verstrekken van een lening of garantie.

*Aanbeveling 2: Bepaal welke informatie voor de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe leningen en garanties noodzakelijk is*

Om te zorgen dat de gemeenteraad in alle gevallen (vertrouwelijk) goed wordt geïnformeerd over het financieel risico is het nodig om voor te schrijven welke informatie, ten minste, noodzakelijk is. De rekenkamer beveelt aan in ieder geval informatie te geven over: de omvang, de looptijd, het aflossingstempo, het verwachte risico, getroffen zekerheden en de kosten van een 'exit-strategie' in het geval van problemen. Om praktische redenen (als exacte gegevens nog niet voorhanden zijn) kan de rekenkamer zich voorstellen dat de informatie over omvang, looptijd en aflossingstempo wordt gegeven in termen van maxima en bandbreedtes.

### 3.2 Spelregels beheer van leningen en garanties

Het beheer van leningen en garanties is hét instrument van de gemeente om het risico te volgen en op tijd maatregelen te kunnen nemen. Net als in het geval van 'goed' risicomanagement betekent 'goed' beheer niet dat de gemeente nooit meer verliezen zal lijden door leningen en garanties. Wél betekent goed beheer dat de gemeente zich maximaal inzet om verliezen te voorkomen.

Helaas is het beheer van leningen en garanties niet duidelijk geregeld. Soms is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het beheer. In veel gevallen blijkt onduidelijk hoe het beheer daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Vanwege het (soms verregaand) decentrale beheer, het gebrek aan inzicht op centraal niveau in het gevoerde beheer en de afwezigheid van beschreven procedures acht de rekenkamer het risico groot dat het beheer niet voldoet. Gezien de omvang van de uitstaande leningen en garanties vindt de rekenkamer dit risico als gevolg van onduidelijkheid zorgelijk.

*Aanbeveling 3: Leg voor alle bestaande en nieuwe leningen en garanties vast welke dienst of stadsdeel verantwoordelijk is*

Zonder duidelijke verantwoordelijkheid bestaat het risico dat het beheer niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. De rekenkamer beveelt aan om voor alle bestaande leningen expliciet vast te leggen welke dienst of stadsdeel voor het beheer verantwoordelijk is. Ook beveelt de rekenkamer aan om bij nieuwe leningen en garanties dit expliciet vast te leggen, bij voorkeur in het collegebesluit.

Naast onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het beheer is het vaak voor diensten en stadsdelen ook moeilijk om inzicht te geven in de manier waarop het beheer daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Voor zover het wél duidelijk is, is het beheer te weinig gericht op het vroegtijdig signaleren en voorkomen van problemen met leningen en garanties. De rekenkamer vindt voorschriften voor het beheer van leningen en garanties noodzakelijk om de onduidelijkheid over het

beheer weg te nemen en om er voor te zorgen dat het beheer meer actief gericht wordt op het signaleren en voorkomen van problemen.

De rekenkamer beveelt aan dat de voorschriften de vorm krijgen van een minimummodel waaraan het beheer van elke lening en garantie tenminste moet voldoen. Niet elke lening of garantie vereist hetzelfde soort beheer. Risicovolle leningen en garanties hebben bijvoorbeeld een intensiever beheer nodig. Ook bij een minimummodel blijft de inschatting of intensiever beheer nodig is de verantwoordelijkheid van de beherende dienst of stadsdeel. Soms is het mogelijk dat beperkt beheer voldoende is. Dit is bijvoorbeeld het geval als door garanties van derde partijen de gemeente geen direct financieel risico loopt over een verstrekte lening. De rekenkamer acht het wenselijk dat minder beheer dan het voorgeschreven minimummodel pas kan plaatsvinden nadat de Bestuursdienst het specifieke geval heeft beoordeeld.

*Aanbeveling 4: Geef voorschriften voor het beheer van leningen en garanties*  
De voorschriften voor het beheer moeten erop gericht zijn dat de gemeente problemen bij leningen en garanties zo vroeg mogelijk signaleert. Het analyseren van de financiële positie is hiervoor belangrijk. Een analyse van de financiële positie bestaat uit onder andere beoordelingen van de solvabiliteit, liquiditeit en de ontwikkeling van de financiële resultaten. De rekenkamer beveelt aan dat niet alleen het administratief bijhouden van leningen maar dat ook het beoordelen van de financiële positie hierin wordt opgenomen. Daarnaast vindt de rekenkamer ook het toezien op de naleving van (eventuele) overige voorwaarden van belang. De gemeente neemt soms overige voorwaarden op om extra zekerheden te verkrijgen. Zonder toezicht op deze voorwaarden loopt de gemeente het risico dat deze zekerheden niet of onvoldoende effect hebben.

### 3.3 Spelregels voor informatie over leningen en garanties

De gemeenteraad ontvangt in de begroting en de jaarrekening periodiek informatie over de uitstaande leningen en garanties. Allereerst is deze informatie van belang omdat het grote bezittingen (bij leningen) en potentiële verplichtingen (bij garanties) van de gemeente betreft waarvan de omvang en samenstelling inzichtelijk moeten zijn. Daarnaast is informatie over het risico van de uitstaande leningen en garanties belangrijk voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Transparante informatie over risico's en problemen maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de uitvoering van het beheer van leningen en garanties kan beoordelen. Daarnaast kan deze informatie een belangrijke rol spelen bij besluitvorming over nieuwe leningen en garanties.

De informatie over leningen en garanties in de jaarrekeningen en begrotingen is niet altijd adequaat. Sommige leningen en garanties zijn verkeerd gewaardeerd of ten onrechte opgenomen. In het geval van de lening aan NEMO wordt niet alleen de lening € 5,7 miljoen te laag weergegeven, maar heeft dit ook (een gelijk) effect op het vermogen van de gemeente. Informatie over risico's is zeer beperkt en



gedateerd. De gebrekkige informatie kan gedeeltelijk herleid worden tot de onduidelijkheid over het beheer van leningen en garanties. Zonder goed beheer en inzicht in uitstaande leningen en garanties is het moeilijk of zelfs onmogelijk om goede transparante informatie te verstrekken.

De rekenkamer beveelt aan de informatie over leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening te verbeteren. Net als bij informatie over nieuwe leningen en garanties wijst de rekenkamer er op dat méér informatie niet noodzakelijkerwijs leidt tot meer transparantie. Voor meer transparantie over leningen en garanties is vooral een verbetering in de kwaliteit van de informatie noodzakelijk: volledige en juiste overzichten van uitstaande leningen en garanties en een actuele beschrijving van problemen en risico's.

*Aanbeveling 5: Verbeter de informatie in de begroting en de jaarrekening over leningen en garanties*

Transparante informatie over leningen en garanties gaat allereerst in op de omvang en samenstelling van uitstaande leningen en garanties. Hiervoor beveelt de rekenkamer aan dat volledige gespecificeerde overzichten van alle uitstaande leningen en garanties worden opgenomen. Daarnaast gaat transparante informatie ook in op problemen en risico's bij leningen en garanties. De rekenkamer vindt dat de risicoparagrafen van de begroting en de jaarrekening ten minste duidelijke en actuele informatie moeten bevatten over het aantal leningen met problemen en grote risico's.

### **3.4 Betrokkenheid bij de spelregels**

Tot slot nog dit. De rekenkamer zoekt verbetering van het beheer van en informatievoorziening over leningen en garanties in duidelijkere spelregels. Naleving van deze spelregels is uiteraard belangrijk. Spelregels moeten echter wel met verstand worden nageleefd. Idealiter volgt het beheer en de informatie over leningen en garanties dan ook de geest van de spelregels en niet uitsluitend de letter. Als de letter van de spelregels de overhand krijgt bestaat het risico dat schijnzekerheid ontstaat. Vanwege de noodzaak om spelregels met verstand na te leven wijst de rekenkamer op het belang van haar derde aanbeveling om duidelijk de verantwoordelijkheid hiervoor vast te leggen.

Handelen in de geest van spelregels vereist een balans tussen naleving van de spelregels én indien nodig afwijken. Het vinden van deze balans is de primaire verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie en het bestuur. Betrokkenheid van de gemeenteraad helpt het bestuur deze balans te vinden.

Vanwege het belang van betrokkenheid van de gemeenteraad beveelt de rekenkamer aan om niet alleen aan te dringen op volledige overname van de vijf voorgaande aanbevelingen door het college, maar het college ook te vragen om een notitie met de uitwerking van de aanbevelingen. Daarmee laat de gemeenteraad zien betrokken te willen zijn bij het stellen van kaders voor het voor het beheer van

leningen en garanties en bij de wijze waarop zij wordt geïnformeerd over nieuwe en bestaande leningen en garanties.

*Aanbeveling 6: Vraag het college om uitwerking van de spelregels*

De uitwerking van de spelregels maakt het voor de gemeenteraad duidelijk op welke wijze het college haar verantwoordelijkheid voor het beheer en de informatievoorziening gaat vormgeven. Bij de spelregels voor nieuwe leningen en garanties en informatie over bestaande leningen en garanties moet de informatiebehoefte van de gemeenteraad een belangrijk aandachtspunt zijn. De rekenkamer beveelt om deze reden aan dat de gemeenteraad actief betrokken wordt bij het bepalen van de benodigde informatie. Dit kan voorkomen dat de gemeenteraad misschien wel meer informatie krijgt, maar niet de informatie die zij zelf noodzakelijk acht.

### **3.5 Samenvatting aanbevelingen**

Samengevat doet de rekenkamer aan het college van de gemeente Amsterdam 6 aanbevelingen voor het beheer van leningen en garanties en het informeren van de gemeenteraad hierover.

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 en garanties 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.

## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

Hierna volgen de teksten van de bestuurlijke reacties van het college van B&W en van de dagelijks besturen van de stadsdelen West en Nieuw-West. De reacties zijn voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

### 4.1 Gemeente Amsterdam

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 31 januari 2011 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W van Amsterdam. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk 15 februari 2011 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving een reactie van het college op 17 februari 2011.

#### 4.1.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Met uw brief van 31 januari 2011 stuurde u ons college de concept-onderzoeksrapporten toe met uw bevindingen over de leningen en garanties. U stelde ons college in de gelegenheid hierop te reageren. Onze reactie zou u nog aanleiding kunnen geven tot het aanbrengen van wijzigingen. Daarnaast verzocht u ons in elk geval onze mening te geven op de eerste 5 door u genoemde aanbevelingen. Onderstaand gaan wij op u beide punten nader in.

In de eerste plaats danken wij u voor het feit dat u ons de gelegenheid geeft te reageren voordat u uw definitieve rapport openbaar maakt. Wij vinden uw onderzoek naar de leningen en garanties die de gemeente Amsterdam verstrekt, zeker in het licht van de huidige financiële crisis, zeer waardevol.

Voordat wij ingaan op uw aanbevelingen geven wij eerst enkele inhoudelijke opmerkingen.

##### Budgetrecht gemeenteraad (blz. 17 bestuurlijk rapport)

Het aan de gemeenteraad voorleggen van nieuwe leningen en garanties is inderdaad bedoeld om uitholling van het budgetrecht te voorkomen. Het gaat daarbij niet, zoals u veronderstelt, om het directe beslag op het budget door een lagere dan marktconforme rente. Als dat het geval is moet deze dekking altijd in een door de gemeenteraad goedgekeurde begroting zijn opgenomen.

Het gaat hierbij juist om de door u genoemde langere termijn risico's die ontstaan door het verstrekken van leningen en/of garanties. Als eenmaal een lening of garantie is verstrekt en als daar in de toekomst voor de gemeente verliezen uit zouden ontstaan, dan leidt dat onvermijdelijk tot een budgettair beslag. Door de gemeenteraad voor alle nieuwe leningen en garanties vooraf in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen te uiten wordt voorkomen dat het budgetrecht wordt aangetast.

Leningen niet vooraf aan de gemeenteraad voorgelegd (Bestuurlijk rapport blz. 19 tabel 2.2)

In deze tabel geeft u aan dat bij de Bestuursdienst slechts 32%, en bij het Afval Energie Bedrijf (AEB) zelfs 0% van de nieuwe leningen vooraf aan de gemeenteraad is voorgelegd. Wij delen deze conclusie niet.

Op basis van het hiervoor genoemde uitgangspunt, dat is vastgelegd in artikel 8 van de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet, legt het college alle nieuwe leningen en garanties voor aan de gemeenteraad voor wensen en bedenkingen. Echter, als de Gemeenteraad, zoals bij het omzetten van garanties in leningen van AEB aan BV Westpoort Warmte, vooraf al heeft ingestemd met het verstrekken van garanties is aan dit uitgangspunt voldaan. Immers door deze garanties om te zetten in leningen tot hetzelfde maximumbedrag neemt het risico voor de gemeente niet toe. In dit geval verbetert het risicoprofiel zelfs. Door aanscherping van de Europese staatssteunregels bleek het risico van garantie hoger dan dat van een lening. Dat was de reden om leningen te verstrekken in plaats van garanties.

Datzelfde geldt voor de lening aan Leaseplan en de herstructurering van de leningen aan de NV Zeedijk. Ook de voortzetting van de deelname van de gemeente Amsterdam aan het Waarborgfonds Sociale Woningen (WSW) valt volgens ons onder deze categorie.

De Gemeenteraad heeft in het verleden besloten tot deelname aan het WSW en de voortzetting van deze deelname is meer een administratieve dan een inhoudelijke actie.

Voor leningen die rechtstreeks door deelnemingen worden verstrekt, gelden de bepalingen die in de statuten van die deelnemingen zijn vastgelegd. Die kunnen afwijken van de hiervoor besproken gedragslijn.

In uw rapport maakt u geen melding van de specifieke situatie die ontstaat bij het verzelfstandigen van gemeentelijke onderdelen. Juist in die situaties ontstaan veel nieuwe leningen (of garanties). Wij noemen als voorbeelden GVB Activa BV, Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland, Stichting Stadsschouwburg en de Beurs van Berlage. Deze leningen maken het grootste deel uit van de verstrekte leningen. Bij al deze verzelfstandigen vindt uitvoerige bestuurlijke besluitvorming plaats.

Onze reactie op uw aanbevelingen

### **1. Leg alle belangrijke nieuwe leningen en garanties voor aan de gemeenteraad**

Deze aanbeveling wordt door ons volledig onderschreven. Het moet dan wel gaan om nieuwe leningen en garanties waarover de gemeenteraad niet al eerder haar wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten. Zie ook onze opmerkingen hiervoor. Aangezien we alle nieuwe leningen vooraf aan de gemeenteraad zullen voorleggen hoeven we geen definitie te geven van “belangrijke” leningen of garanties.

**2. Bepaal welke informatie voor de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe leningen en garanties noodzakelijk is.**

We waren al van plan de huidige procedure voor het verstrekken van leningen en garanties aan te passen. In afwachting van de uitkomsten van uw onderzoek is de bestuurlijke besluitvorming even uitgesteld. De suggesties van de Rekenkamer over de te verstrekken informatie zal voor ons leidend zijn.

**3. Leg voor alle bestaande en nieuwe leningen en garanties vast welke dienst of stadsdeel verantwoordelijk is.**

Wij waren van mening dat dit punt in de huidige procedure voldoende helder was beschreven. Uit uw onderzoek blijkt dat dit niet door alle gemeentelijke organisaties als zodanig is ervaren. Wij zullen uw aanbeveling zowel voor nieuwe als voor de bestaande leningen en garanties overnemen.

**4. Geef voorschriften voor het beheer van leningen en garanties**

Ons college zal dit punt in de aan te passen procedure expliciet maken. In de huidige lening- en garantiecontracten staan al de nodige voorwaarden waaraan de geldnemer moet voldoen. In de aangepaste procedure zullen we nadrukkelijk aangeven op welke wijze de verantwoordelijke dienst of stadsdeel ook deze voorwaarden toetst. Een checklist met minimumvoorwaarden zal daarvan onderdeel uit gaan maken. Bij de implementatie van de onlangs door ons College vastgestelde “Visie op control” zal dit worden meegenomen. Hierbij zal de verantwoordelijkheid decentraal blijven maar de centrale toetsing hierop zal worden versterkt. Dit wordt geconcretiseerd door het expliciet monitoren van leningen en garanties en de (potentiële) risico’s in de P&C cyclus.

**5. Verbeter de informatie in de begroting en de jaarrekening over leningen en garanties**

Deze aanbeveling zullen wij concretiseren door in de jaarrekening een totaaloverzicht op te nemen van de door alle gemeentelijke diensten en bedrijven van de centrale stad verstrekte leningen en garanties. Hierbij zal een indicatie worden gegeven van het risicoprofiel op dat moment. De informatie over de leningen en garanties van de stadsdelen zal meegenomen worden bij de behandeling van de jaarrekeningen van de stadsdelen in de gemeenteraad. Dit kan niet gelijktijdig met de jaarrekening van de centrale stad omdat op dat tijdstip de jaarrekeningen van de stadsdelen nog niet beschikbaar zijn.

Met u moeten ook wij constateren dat zelfs bij het overnemen van alle door u genoemde aanbevelingen er risico’s op door de gemeente Amsterdam verstrekte leningen en garanties blijven bestaan.

Instellingen die voor leningen en garanties voor publiek wenselijke activiteiten een beroep doen op de gemeente Amsterdam hebben veelal een relatief hoog risicoprofiel. Anders zou het voor hen niet noodzakelijk zijn een beroep op de gemeente te doen.

Volledigheidshalve melden wij nog dat wij, door uw aanbevelingen vrijwel integraal over te nemen, daarmee niet automatisch al uw bevindingen volledig onderschrijven.

De door u veronderstelde onjuiste weergave van de omvang van de via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds Eigen Woningbezit (WEW) delen we niet. We geven in de jaarrekening niet aan hoe groot ons risico precies is maar hoeveel leningen door beide waarborgfondsen namens Amsterdam zijn gegarandeerd. Dat 50% van deze garanties voor rekening van de Rijksoverheid komt staat niet ter discussie en is algemeen bekend. Uit de verstrekte informatie blijkt wel hoe groot het totaalbedrag aan gegarandeerde leningen is op basis van de door de gemeente Amsterdam met deze waarborgfondsen gesloten overeenkomsten.

Ondanks de gemaakte, feitelijke opmerkingen hebben wij grote waardering voor uw onderzoek. Wij vinden zoals we in het begin van deze reactie al hebben aangegeven, de resultaten van uw onderzoek zeer waardevol voor het beter beheersen van dit voor de gemeente Amsterdam belangrijke instrumentarium.

#### 4.1.2 Nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbevelingen van de rekenkamer over en zegt grote waardering te hebben voor het onderzoek. Het geeft aan dat de resultaten van het onderzoek zeer waardevol zijn om het instrumentarium van leningen en garanties te verbeteren.

Het college maakt van de gelegenheid gebruik om enkele inhoudelijke opmerkingen te maken. De rekenkamer stelt dit op prijs omdat dit ons de mogelijkheid biedt om ons standpunt te verduidelijken. In de reactie van het college komen drie verschillende opmerkingen voor:

- de rekenkamer concludeert ten onrechte dat niet alle nieuwe leningen en garanties worden voorgelegd aan de gemeenteraad;
- het college heeft geen behoefte aan een onderscheid tussen belangrijke en onbelangrijke nieuwe leningen en garanties omdat het beleid is dat *alle* nieuwe leningen en garanties aan de gemeenteraad worden voorgelegd;
- het budgetrecht heeft niet alleen betrekking op de dekking van de rentelasten, maar ook op de mogelijke budgettaire gevolgen in de toekomst als er problemen ontstaan bij het terugbetalen van een lening of als er een beroep wordt gedaan op een garantiestelling.

Met de laatste opmerking is de rekenkamer het volmondig eens. We hebben dat punt in ons rapport willen benadrukken omdat we uit de feitelijke informatie-verstrekking over leningen en garanties dit standpunt van het college niet altijd konden afleiden.

De eerste twee opmerkingen moeten in samenhang worden besproken. Allereerst bestrijdt het college niet dat - als we de redenering op dit punt goed interpreteren - soms geen informatie is verstrekt aan de raad. De stelling van het college is dat het verstrekken van informatie in sommige gevallen niet nodig is, namelijk als bestaande leningen worden vernieuwd of als garanties worden omgezet in een lening waarbij het risicoprofiel niet verslechtert. De rekenkamer is het daarmee niet eens. Bij wijzigingen van overeenkomsten rond leningen en garanties moet altijd bestuurlijk worden afgewogen of de wijzigingen zodanig *belangrijk* zijn dat de gemeenteraad moet worden geïnformeerd. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de raad in het verleden ooit een fiat heeft gegeven, maar dat sindsdien de situatie is gewijzigd danwel dat de raad hier inmiddels anders over zou kunnen oordelen. De rekenkamer beveelt dan ook aan om vast te leggen dat het college bij het verlengen of aanpassen van leningsovereenkomsten en garantiestellingen steeds expliciet voor zichzelf de vraag moet beantwoorden of de raad moet worden geïnformeerd. Hierbij heeft het college drie opties: vooraf informeren, achteraf informeren of niet informeren. De rekenkamer merkt hierbij nog op dat uit het onderzoek is gebleken dat de periodieke informatie via de jaarrekeningen en begrotingen aan de raad over de leningen en garanties en de daarmee samenhangende risico's doorgaans beperkt is. Aan de hand van die informatie is de raad nauwelijks in staat om het beleid ten aanzien van leningen en garanties - indien zij dat wenst - bij te sturen.

Verder maakt het college nog een opmerking over de leningen die via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds Eigen Woningbezit (WSW) door de gemeente worden gegarandeerd. Het college is van mening dat de conclusie van de rekenkamer dat de raad hierover onvoldoende geïnformeerd feitelijk onjuist is. Het argument van het college is dat algemeen bekend is dat 50% van deze garanties voor rekening van de Rijksoverheid komt. Allereerst constateert de rekenkamer dat het hierbij niet gaat om een feitelijke onjuistheid, maar om een andere beoordeling van het achterwege laten van informatie. De rekenkamer kan zich die andere beoordeling voorstellen, maar kijkt er toch iets anders tegen aan. In de eerste plaats omdat er niet te snel vanuit moet worden gegaan dat het algemeen bekend is dat de Rijksoverheid ook voor 50% garant staat. Daarnaast is volledige en correcte informatie ook belangrijk om te voorkomen dat verantwoordingsdocumenten voor raadsleden een zoekplaatje worden. De rekenkamer is er een voorstander van om in de begroting en jaarrekening zoveel mogelijk de informatievoorziening te standaardiseren. Standaardisering maakt het voor de raad mogelijk om informatie efficiënt te verwerken.

## 4.2 Stadsdeel West

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 31 januari 2011 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het dagelijks bestuur van stadsdeel West. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk 15 februari 2011 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving de reactie van het stadsdeel binnen de gestelde termijn.

### 4.2.1 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel West

Wij hebben het conceptrapport Leningen en garanties op 31 januari 2011 ontvangen.

We danken u hartelijk voor de aanbevelingen. We constateren dat de aanbevelingen bedoeld zijn voor de gemeenteraad. De aanbevelingen, die ook relevant zijn voor ons stadsdeel, nemen we over. We gaan in op de conclusies en aanbevelingen van het beheer van de borgstelling voor de lening aan Sportfondsenbad Amsterdam West NV en het beheer van de lening aan ASW.

#### **Borgstelling lening aan Sportfondsenbad Amsterdam West NV**

De rekenkamer heeft de risico's van de borgstelling voor de lening aan het zwembad recent onderzocht. We refereren aan het rapport van de rekenkamer "Zwemmen in De Baarsjes" van 17 februari 2010.

Stadsdeel West staat borg voor een lening van € 10,1 miljoen aan Sportfondsenbad Amsterdam West NV. De maatregelen in 2009: het aanpassen van de erfpachttakten en het vestigen van het recht op eerste hypotheek waarborgen de positie van het stadsdeel. Bij faillissement van het zwembad wordt het stadsdeel eigenaar van de opstallen. Hiermee is het risico van aanspraak op de borgstelling afdoende afgedekt. In 2010 zijn nadere afspraken over de exploitatie en verantwoording vastgelegd in een nieuwe exploitatieovereenkomst.

Na het eerste conceptrapport van de rekenkamer hebben wij het toezicht op naleving van die overeenkomst aangescherpt. Ieder kwartaal is er actief toezicht op de bedrijfsvoering. Deze maatregelen zullen we duidelijk vastleggen in een beschreven procedure. Uit analyse van de jaarrekening 2009, het concept jaarrekening 2010 en de begroting 2011 blijkt dat de financiële positie van Sportplaza Mercator positief is.

#### **Beheer van de lening aan Afvalservice West**

U concludeert dat ons stadsdeel niet op de hoogte is van de verantwoordelijkheid voor het beheer van deze uitstaande lening. Wij zijn het niet eens met deze conclusie.

Ons stadsdeel ziet toe op de bedrijfsvoering van ASW en controleert de begrotingen en jaarrekeningen. Daarnaast heeft de stadsdeelsecretaris zitting in het bestuur van



ASW en geeft zijn oordeel over de begroting en de jaarrekening. In de jaarrekening van het stadsdeel staan de financiële positie en de onderkende risico's van ASW beschreven. Daarmee informeren wij de raad.

#### **Beschrijving werkprocessen**

Het onderzoek van de Rekenkamer vond plaats kort na de fusie tot stadsdeel West. De beschrijving van werkprocessen was toen nog niet volledig op orde.

#### **Conclusie**

We delen uw conclusie dat het beschrijven van de procedures voor het beheer van leningen en garanties niet is vastgelegd in een protocol. We nemen deze conclusie over.

Wij zullen vóór de zomer van 2011 afspraken rond het beheer in een protocol vastleggen. Het beheer van uitstaande leningen en garanties ligt bij afdeling Financiën.

#### **4.2.2 Nawoord rekenkamer**

Het dagelijks bestuur van Stadsdeel West dankt de rekenkamer voor de aanbevelingen. In zijn reactie deelt het mee dat het stadsdeel in relatie tot het Sportfondsenbad Amsterdam West NV, waarvoor de rekenkamer februari 2010 een afzonderlijk rapport uitbracht, al specifieke maatregelen heeft getroffen om de risico's te beheersen. Hiervan neemt de rekenkamer met voldoening kennis.

Verder geeft het dagelijks bestuur een toelichting op het beheer van de lening aan Afvalservice West. Het stadsdeel deelt niet de conclusie van de rekenkamer dat het stadsdeel niet op de hoogte zou zijn geweest van het feit dat het verantwoordelijk is voor het beheer van de betreffende lening. De rekenkamer heeft dit echter ook niet onderzocht. In het onderzoek ging het niet om de vraag of het stadsdeel op bestuurlijk niveau wist dat conform de centrale richtlijnen de verantwoordelijkheid bij het stadsdeel ligt. De vraag in het onderzoek was of de verantwoordelijkheid op ambtelijk niveau goed was belegd. De rekenkamer heeft moeten constateren dat het op ambtelijk niveau niet duidelijk was dat het stadsdeel primair verantwoordelijk was voor het beheer van de lening. De lening werd dan ook feitelijk niet beheerd. Overigens was het beheer ook niet mogelijk omdat het stadsdeel op dat moment niet in bezit was van de betreffende leenovereenkomst. De onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid op ambtelijk niveau kan mede samenhangen met dat het onderzoek van de rekenkamer plaatsvond kort na de fusie tot stadsdeel West.

Tot slot doet het ons deugd dat het dagelijks bestuur concreet aangeeft om vóór de zomer van 2011 een protocol voor het beheer van leningen en garanties te ontwikkelen en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op een centraal punt binnen het stadsdeel te beleggen. De rekenkamer is voornemens over één á twee jaar via een opvolgingsonderzoek de getroffen maatregelen binnen het stadsdeel te toetsen.

### 4.3 Stadsdeel Nieuw-West

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 31 januari 2011 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Nieuw-West. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk 15 februari 2011 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving de reactie van het stadsdeel binnen de gestelde termijn.

#### 4.3.1 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel West

Met deze brief geven wij u onze schriftelijke reactie op uw (concept)rapporten over het beheer van leningen en garanties door de gemeente Amsterdam.

Uw conclusie dat Stadsdeel Nieuw-West op het moment van onderzoek niet beschikte over een beschreven procedure voor het beheer van bestaande leningen en garanties klopt. Sinds de start van Nieuw-West op 1 mei 2010 heeft het stadsdeel diverse processen beschreven. Het onderzoek van de Rekenkamer vond kort na de fusie plaats. Dit kwam ons stadsdeel zeer ongelegen. Er kan niet van ons stadsdeel worden verwacht dat in een korte periode alle processen beschreven zijn. Wij vinden dat bovenstaande nadrukkelijker in de definitieve rapporten tot uitdrukking moet komen.

Wij zijn het niet eens met uw stelling dat de lening aan de Stichting Afvalservice West bij Stadsdeel Nieuw-West niet bekend was. De lening als zodanig was bekend bij het stadsdeel, alleen was de bijbehorende leenovereenkomst op het moment van het onderzoek niet direct voorhanden. Lopende het onderzoek is de leenovereenkomst alsnog nagezonden. Wij concluderen daarmee dat het inzicht in samenstelling, omvang en voorwaarden op orde is. Wij willen dit graag in de definitieve rapporten aangepast hebben.

#### 4.3.2 Nawoord rekenkamer

Het dagelijks bestuur van Stadsdeel Nieuw-West bevestigt dat het stadsdeel niet over beschreven procedures beschikt voor het beheer van bestaande leningen en garanties. Verder geeft het stadsdeel aan dat de leenovereenkomst voor de Stichting Afvalservice West inmiddels voorhanden is. Het dagelijks bestuur geeft niet aan of en in hoeverre ze maatregelen treft om het beheer van de leningen en garanties binnen het stadsdeel te verbeteren. De rekenkamer heeft in het onderzoek vastgesteld dat er geen procedures zijn die er in voorzien dat het stadsdeel toezicht houdt op de naleving van bijzondere voorwaarden van de leningen en garanties. Gelet op het belang van een goed financieel beheer van de leningen en garanties adviseert de rekenkamer de stadsdeelraad het dagelijks bestuur te verzoeken aan te geven op welke wijze zij het beheer van leningen en garanties binnen het stadsdeel gaat borgen.





## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

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