

ONDERZOEKSRAPPORT

# Slecht zicht op leningen en garanties

maart 2011

Rekenkamer Amsterdam

R a





ONDERZOEKSRAPPORT

# Slecht zicht op leningen en garanties

maart 2011

Dit rapport 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 beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

## Inhoudsopgave

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1</b>  | <b>Inleiding</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1       | Aanleiding onderzoek  | 5         |
| 1.2       | Afbakening onderzoeksonderwerp  | 5         |
| 1.3       | Onderzoeksvragen en normenkader   | 7         |
| 1.4       | Aanpak  | 8         |
| 1.5       | Leeswijzer  | 9         |
| <b>2</b>  | <b>Inzicht in het beheer van leningen en garanties</b>                            | <b>11</b> |
| 2.1       | Inleiding   | 11        |
| 2.2       | Procedures voor het beheer  | 11        |
| 2.3       | Inzicht in samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties         | 16        |
| 2.4       | Conclusie   | 21        |
| <b>3</b>  | <b>Signalering van risico's en het nemen van maatregelen</b>                      | <b>23</b> |
| 3.1       | Toezien op naleving van voorwaarden   | 23        |
| 3.2       | Signaleren van risico's en het nemen van maatregelen                              | 26        |
| 3.3       | Conclusie   | 29        |
| <b>4</b>  | <b>Informatievoorziening bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties</b> | <b>31</b> |
| 4.1       | Procedure nieuwe leningen en garanties  | 31        |
| 4.2       | Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties                            | 32        |
| 4.3       | Conclusie   | 36        |
| <b>5</b>  | <b>Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties</b>     | <b>37</b> |
| 5.1       | Tussentijdse informatie   | 37        |
| 5.2       | Periodieke informatie   | 38        |
| 5.3       | Conclusie   | 42        |
| <b>6</b>  | <b>Bestuursdienst Amsterdam</b>   | <b>43</b> |
| <b>7</b>  | <b>Dienst Wonen, Zorg en Samenleven</b>   | <b>55</b> |
| <b>8</b>  | <b>Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)</b>                                 | <b>67</b> |
| <b>9</b>  | <b>Haven Amsterdam</b>  | <b>77</b> |
| <b>10</b> | <b>Afvalenergiebedrijf</b>  | <b>87</b> |
| <b>11</b> | <b>Dienst Economische Zaken</b>   | <b>93</b> |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>12</b> | <b>Stadsdeel West</b>   | <b>101</b> |
| <b>13</b> | <b>Stadsdeel Nieuw-West</b>                                   | <b>107</b> |
|           | <b>Bijlage 1 - Geïnterviewde personen</b>                     | <b>113</b> |
|           | <b>Bijlage 2 - Overzicht uitstaande leningen en garanties</b> | <b>115</b> |
|           | <b>Bijlage 3 - Afkortingen</b>                                | <b>117</b> |
|           | <b>Bijlage 4 - Geraadpleegde documenten</b>                   | <b>119</b> |
|           | <b>Bijlage 5 - Indeling risico's leningen en garanties</b>    | <b>121</b> |

# 1 Inleiding

Dit document beschrijft de bevindingen die de Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft gedaan bij de uitvoering van het onderzoek naar leningen en garanties. In dit hoofdstuk licht de rekenkamer de aanleiding voor het onderzoek toe. Daarna beschrijft de rekenkamer de afbakening van het onderzoek en geeft een overzicht van de gehanteerde onderzoeksvragen, het normenkader en de aanpak bij dit onderzoek. Tenslotte volgt een leeswijzer voor de verschillende hoofdstukken en bijlagen van dit document.

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De rekenkamer heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2010 een onderzoek naar het beheer van de door de gemeente Amsterdam verstrekte leningen en garanties opgenomen. De gemeente Amsterdam verstrekt vanuit haar publieke taak leningen en garantstellingen aan deelnemingen en derden. 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.

### *Maatschappelijk risico*

Het leningen- en garantiebeleid van de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse stadsdelen dient de publieke taak. Hieruit volgt het risico dat de gemeente met de verstrekte leningen en garanties haar beoogde doelstellingen vanuit deze publieke taak niet bereikt. De mate waarin dit risico zich daadwerkelijk voordoet hangt af van de gekozen publieke doelstelling en verschilt per lening of garantie.

### *Financieel risico*

Naast dit risico volgend uit de publieke taak is inherent aan het verstrekken van leningen en garanties dat de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse stadsdelen een financieel risico lopen. Bij de verstrekte leningen bestaat het risico dat door problemen in de financiële huishouding bij de betrokken organisatie de gemeente financiële schade oploopt. Deze financiële schade bestaat bijvoorbeeld uit het niet (geheel) terugbetalen van de lening of het uitblijven van rentebetalingen. Bij het verstrekken van garanties lopen de gemeente en de stadsdelen het risico dat een derde partij, zoals bijvoorbeeld een bank, een beroep doet op de door de gemeente of stadsdeel afgegeven garantie.

## 1.2 Afbakening onderzoeksonderwerp

Dit onderzoek is gericht op het beheer van het financieel risico van de verstrekte leningen en garanties door de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse stadsdelen. Tevens wordt de informatievoorziening aan de raad over het financieel risico van nieuwe en reeds verstrekte leningen en garanties onderzocht.

### *Onderzoek naar het financieel risico en informatie aan de gemeenteraad*

Met het gevoerde leningen- en garantiebeleid loopt de gemeente Amsterdam een financieel risico. Het risico dat de beoogde publieke doelstelling niet wordt behaald, varieert per verstrekte lening of garantie en hangt samen met diverse andere factoren buiten het leningen- en garantiebeleid, waaronder de uitvoering door de gemeente in het desbetreffende beleidsveld. Om deze reden onderzoekt de rekenkamer niet in hoeverre het leningen- en garantiebeleid van de gemeente Amsterdam de beoogde publieke doelstellingen behaalt.

Bij de keuze om een lening of een garantie te verstrekken maakt de gemeente Amsterdam een afweging tussen het belang van de publieke taak en het financieel risico. De gemeente heeft hierbij, binnen de kaders van de Europese regelgeving en de Wet Financiering Decentrale Overheden (Fido) inzake staatssteun, de vrijheid om te bepalen welke taken binnen de publieke taak vallen. Als gevolg van deze vrijheid bij het verstrekken van leningen en garanties is de keuze om een lening of garantie te verstrekken een politiek-bestuurlijke afweging. De rekenkamer onderzoekt het verloop van dit proces bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties niet. Wél wordt onderzocht of de gemeenteraad toereikend wordt geïnformeerd over de financiële risico's van nieuwe leningen en garanties.

### *Verkennend onderzoek*

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek waarbij de rekenkamer gemeentebreed het beheer van het financieel risico van leningen en garanties binnen de gemeente Amsterdam in beeld brengt. Dit verkennende karakter betekent dat de rekenkamer zich voornamelijk baseert op bestaande documenten en interviews. De rekenkamer heeft geen eigen diepgaand onderzoek gedaan naar de dossiers van individuele leningen en garanties.

### *Onderzochte organisaties*

Bij een gedeelte van het onderzoek naar leningen en garanties zijn ook stadsdelen betrokken omdat uiteindelijk ook de centrale stad aangesproken kan worden voor de financiële gevolgen van door stadsdelen verstrekte leningen en garanties.<sup>1</sup> Om deze reden is de toereikendheid van het gevoerde beheer bij stadsdelen ook van belang voor de centrale stad. Omdat stadsdelen en stadsdeelraden zelfstandig bepalen op welke wijze stadsdeelraden over leningen en garanties worden geïnformeerd, heeft de rekenkamer hen voor dit deel van het onderzoek buiten beschouwing gelaten.<sup>2</sup>

De diensten en stadsdelen waar het beheer van leningen en garanties is onderzocht zijn: de Bestuursdienst, de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS), de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), de Haven Amsterdam, het Afvalenergiebedrijf (AEB), de dienst Economische Zaken (EZ), stadsdeel West en stadsdeel Nieuw-West. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar het beheer

---

<sup>1</sup> Handboek financieel beheer, 3.4.2.

<sup>2</sup> Handboek financieel beheer, 3.4.2.2.



van leningen en garanties in 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. De rekenkamer heeft voor het onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad zich gericht op de eerder genoemde 6 diensten.

### 1.3 Onderzoeksvragen en normenkader

Het doel van dit onderzoek is het beoordelen van het beheer van het financieel risico van verstrekte leningen en garanties door de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse stadsdelen. Tevens onderzoekt de rekenkamer de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het financieel risico van de verstrekte leningen en garanties. De centrale probleemstelling die de rekenkamer hanteert bij dit onderzoek luidt:

Is het beheer van het financieel risico van de verstrekte leningen en garanties in het kader van de publieke functie toereikend en is de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe en reeds verstrekte leningen en garanties adequaat?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling hanteert de rekenkamer 2 onderzoeksvragen en een normenkader. In tabel 1.1 zijn de onderzoeksvragen en het normenkader voor dit onderzoek opgenomen.

*Tabel 1.1 - Onderzoeksvragen en normenkader*

| Onderzoeksvraag  | Normen   | Toetsaspecten  |
|--|--|--|
| Is het gevoerde beheer van uitstaande leningen en garanties door de gemeente toereikend om het financieel risico te beheersen? | De gemeente heeft inzicht in het beheer van de financiële risico's van bestaande leningen en garanties.                                | De gemeente heeft procedures voor het beheer van bestaande leningen en garanties.  |
|  |  | De beheerder van bestaande leningen en garanties heeft inzicht in de samenstelling, omvang en de voorwaarden van de bestaande leningen en garanties. |
|  | Het beheer van bestaande leningen waarborgt een toereikende beheersing van de financiële risico's van bestaande leningen en garanties. | De beheerder ziet toe op de naleving van voorwaarden van bestaande leningen en garanties.  |
|  |  | De gemeente signaleert wijzigingen in het financieel risico van bestaande leningen en garanties en neemt maatregelen om dit risico te beheersen.     |

| Onderzoeksvraag  | Normen   | Toetsaspecten  |
|--|--|--|
| Wordt de gemeenteraad toereikend geïnformeerd over het financieel risico bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties en over het financieel risico van de reeds uitstaande leningen en garanties? | De gemeenteraad is voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen of garanties geïnformeerd over het financieel risico. | De gemeenteraad is voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen en garanties geïnformeerd over het advies van Concern Financiën inzake het financieel risico. |
|  | De gemeenteraad wordt geïnformeerd over (toenames in) het financieel risico van de bestaande leningen en garanties.          | De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over het financieel risico van de bestaande leningen en garanties.  |
|  |  | De gemeenteraad wordt tussentijds geïnformeerd over toenames in het financieel risico van bestaande leningen en garanties.   |

De gehanteerde normen en toetsaspecten voor het beheer van de financiële risico's van verstrekte leningen en garanties volgen uit algemeen inzicht van de rekenkamer in gangbare maatregelen voor een toereikend beheer. De norm en het toetsaspect met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad voorafgaand aan het verstrekken van de leningen en garanties ontleent de rekenkamer aan de Verordening ex art. 212 van de Gemeentewet en het Treasurystatuut. De rekenkamer baseert de norm en toetsaspecten voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het financieel risico van de reeds verstrekte leningen en garanties op het belang voor de gemeenteraad om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente in het algemeen.

#### 1.4 Aanpak

Dit onderzoek naar leningen en garanties in de gemeente Amsterdam is uitgevoerd in de periode van november 2010 tot en met december 2010. Voor dit onderzoek beoordeelde de rekenkamer relevante beleidsdocumenten, jaarrekeningen en begrotingen. Verder zijn bij alle onderzochte organisaties interviews gehouden met betrokken ambtenaren. Daarnaast heeft de rekenkamer van geselecteerde leningen en garanties ook de geldende overeenkomsten en raadsstukken opgevraagd en beoordeeld.

## 1.5 Leeswijzer

In dit document geeft de rekenkamer haar bevindingen met betrekking tot de 2 onderzoeksvragen weer. De gedetailleerde onderbouwing van de bevindingen is per onderzochte dienst of stadsdeel in de hoofdstukken 6 tot en met 13 terug te vinden.

Eerst gaat de rekenkamer in op de eerste centrale onderzoeksvraag: is het gevoerde beheer van uitstaande leningen en garanties door de gemeente toereikend om het financieel risico te beheersen?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer 2 deelvragen. Voor de beantwoording van deze 2 deelvragen is onderzoek gedaan naar het gevoerde beheer bij zowel de 6 diensten als de 2 stadsdelen.

- In hoofdstuk 2 gaat de rekenkamer in op de eerste deelvraag: heeft de gemeente inzicht in het beheer van de financiële risico's van de uitstaande leningen en garanties?
- In hoofdstuk 3 onderzoekt de rekenkamer de tweede deelvraag: waarborgt het beheer een toereikende beheersing van de financiële risico's van bestaande leningen en garanties?

Vervolgens onderzoekt de rekenkamer de tweede centrale onderzoeksvraag: wordt de gemeenteraad toereikend en tijdig geïnformeerd over het financieel risico bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties en over het financieel risico van de reeds uitstaande leningen en garanties?

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag onderscheidt de rekenkamer wederom 2 deelvragen. Voor de beantwoording van deze 2 deelvragen is onderzoek verricht bij 6 decentrale diensten.

- In hoofdstuk 4 onderzoekt de rekenkamer de eerste deelvraag: wordt de gemeenteraad voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen of garanties geïnformeerd over het financieel risico?
- In hoofdstuk 5 gaat de rekenkamer in op de laatste deelvraag: wordt de gemeenteraad geïnformeerd over (toenames in) het financieel risico van de bestaande leningen en garanties?



## 2 Inzicht in het beheer van leningen en garanties

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de eerste deelvraag:

Heeft de gemeente inzicht in het beheer van de financiële risico's van de uitstaande leningen en garanties?

De rekenkamer hanteert bij haar onderzoek naar deze deelvraag 2 toetsaspecten. In het vervolg van dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op haar bevindingen en conclusies per toetsaspect en geeft ten slotte een antwoord op de deelvraag. De 2 toetsaspecten zijn de volgende:

- De gemeente heeft procedures voor het beheer van bestaande leningen en garanties
- De beheerder van bestaande leningen en garanties heeft inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van de bestaande leningen en garanties

### 2.2 Procedures voor het beheer

Bij dit toetsaspect onderzoekt de rekenkamer of binnen de gemeente duidelijk is wie (eind) verantwoordelijk is voor het beheer van leningen en garanties en of duidelijk is hoe dit beheer wordt uitgevoerd. Hiervoor gaat de rekenkamer eerst na of procedures voor het beheer van leningen en garanties zijn beschreven, vervolgens beoordeelt de rekenkamer of de verantwoordelijkheid en uitvoering voldoende duidelijk zijn.

#### *Waarom zijn beschreven procedures van belang?*

Het belang van beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties is tweeledig. Ten eerste geven beschreven procedures duidelijk aan welke personen of afdelingen verantwoordelijk zijn voor het beheer. Hierdoor wordt voorkomen dat personen of afdelingen door (bijvoorbeeld) personeelwisselingen of reorganisaties niet meer weten voor welke taken zij verantwoordelijk zijn. Ten tweede is het beheer van leningen en garanties een specialistische activiteit die weliswaar periodiek maar niet frequent wordt uitgevoerd. Voor leningen wordt bijvoorbeeld vaak één keer per jaar de financiële positie van de lenende instelling beoordeeld. Hoewel de frequentie dus laag is, moet dit wel elk jaar (zolang de lening loopt) worden uitgevoerd. Het beoordelen van de financiële positie is daarnaast een activiteit waarvoor specialistische financiële kennis nodig is. Door duidelijk te beschrijven hoe dit soort activiteiten moeten worden uitgevoerd kunnen beschreven procedures medewerkers belangrijke ondersteuning bieden bij de uitvoering.

Eerst onderzoekt de rekenkamer de beschikbaarheid van gemeentebrede voorschriften voor het beheer van leningen en garanties en de rolverdeling tussen decentrale diensten en de Bestuursdienst. Daarna volgt een overzicht van de bevindingen bij de decentrale diensten en stadsdelen.

## 2.2.1 Gemeentebrede voorschriften en rolverdeling

### *Gemeentebrede voorschriften*

De werkwijze bij leningen en garanties in de gemeente Amsterdam is beschreven in het *Handboek Financieel Beheer* ('het handboek'). De inhoud van de beschreven werkwijze bij leningen en garanties in het handboek vormt de invulling van algemene bepalingen opgenomen in de Gemeentewet, de verordening over de uitgangspunten van het financiële beleid en beheer (ex art. 212 van de Gemeentewet) en het Treasurystatuut. De rekenkamer stelt echter vast dat de beschreven werkwijze in het handboek voornamelijk gericht is op het verstrekken van nieuwe leningen en garanties door de gemeente Amsterdam. Over het beheer vermeldt het handboek alleen het volgende:<sup>3</sup>

“De financiële verantwoordelijkheid voor het niet nakomen van de verplichtingen door de instelling waarvoor de garantie of lening is verstrekt, blijft bij de gemeentelijke dienst of bedrijf dat het initiatief tot de lening of garantie heeft genomen.”

Uit het handboek blijkt dat - in principe - decentrale diensten en stadsdelen (eind)verantwoordelijk zijn voor het beheer van uitstaande leningen en garanties waarvoor zij het initiatief hebben genomen.<sup>4</sup> Het handboek geeft geen verdere aanwijzingen over de wijze waarop diensten en stadsdelen invulling moeten geven aan deze verantwoordelijkheid. Dit betekent dat diensten en stadsdelen volledige vrijheid hebben om zelf te bepalen op welke wijze het beheer van uitstaande leningen en garanties wordt uitgevoerd.

### *Rolverdeling tussen decentrale diensten, stadsdelen en de Bestuursdienst*

Zoals uit het handboek blijkt, is het beheer van leningen en garanties binnen de gemeente Amsterdam decentraal ingericht. De Bestuursdienst heeft op centraal niveau geen inzicht in de wijze waarop diensten en stadsdelen dit beheer daadwerkelijk uitvoeren en houdt hier ook geen toezicht op.

Een aantal leningen (en één garantie) is daadwerkelijk in beheer bij de Bestuursdienst. Dit zijn leningen en een garantie die voortkomen uit oude dossiers of uit oude, verzelfstandigde, gemeentelijke diensten en bedrijven. De grootste hiervan is de lening aan GVB Activa BV ('GVB') van € 342 miljoen. Afgezien van de leningen en de garanties die direct bij de Bestuursdienst in beheer zijn, vervult de Bestuursdienst voornamelijk een toetsende rol bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties en een ondersteunende rol bij het oplossen van problemen met uitstaande leningen en garanties waarvoor decentrale diensten en stadsdelen eindverantwoordelijk zijn. Een aantal leningen van decentrale diensten en stadsdelen is opgenomen in de leningenadministratie van de Bestuursdienst. De Bestuursdienst verzorgt voor deze

---

<sup>3</sup> Gemeente Amsterdam, Handboek Financieel Beheer, 3.4.2.4

<sup>4</sup> Voor stadsdelen is een identieke passage opgenomen in het handboek.

leningen het betalingsverkeer, de diensten en stadsdelen blijven ook in deze gevallen eindverantwoordelijk voor het beheer.

## 2.2.2 Bevindingen bij de decentrale diensten en stadsdelen

### *Overzicht bevindingen*

De rekenkamer is bij de 8 onderzochte diensten stadsdelen nagegaan of procedures voor het beheer beschreven zijn. Vervolgens is, mede op basis van interviews, beoordeeld in hoeverre duidelijk is wie (eind)verantwoordelijk is voor het beheer van de uitstaande leningen en garanties en op welke wijze dit beheer is uitgevoerd. In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van haar bevindingen:

*Tabel 2.1 - Bevindingen procedures voor beheer leningen en garanties*

| Organisatie          | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid | Duidelijke uitvoering |
|----------------------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Bestuursdienst       | Gedeeltelijk          | ●                               | ●                     |
| DWZS                 | Gedeeltelijk          | ●                               | ●                     |
| DMO                  | Nee                   | ●                               | ●                     |
| Haven Amsterdam      | Nee                   | ●                               | ●                     |
| AEB                  | Nee                   | ●                               | ●                     |
| EZ                   | Nee                   | ●                               | ●                     |
| Stadsdeel West       | Nee                   | ●                               | ●                     |
| Stadsdeel Nieuw-West | Nee                   | ●                               | ●                     |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

### *Beschreven procedures*

Met uitzondering van de Bestuursdienst en DWZS beschikken de onderzochte diensten niet over beschreven procedures voor het beheer van uitstaande leningen en garanties. De beschreven procedures voor het beheer bij de Bestuursdienst betreffen een globale procesbeschrijving voor het beheer van de leningenadministratie en het betalingsverkeer. Bij DWZS is het beheer van de uitstaande leningen en garanties van de voormalige Dienst Wonen beschreven. Het beheer van de uitstaande leningen en garanties van de voormalige dienst Zorg en Samenleven is niet beschreven. De rekenkamer constateert dat als procesbeschrijvingen beschikbaar zijn, deze vooral gericht zijn op de administratieve afhandeling van het beheer van leningen en garanties.

### *Duidelijke verantwoordelijkheid*

Omdat procesbeschrijvingen veelal ontbreken baseert de rekenkamer haar oordeel over de aanwezigheid van duidelijke verantwoordelijkheid bij de onderzochte diensten en stadsdelen op interviews met betrokken ambtenaren. De afwezigheid van beschreven procedures leidt tot het risico dat onvoldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het beheer. In enkele gevallen bleek in de praktijk toch (gedeeltelijk) te achterhalen hoe de verantwoordelijkheid bij de onderzochte diensten en stadsdelen is belegd.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het beheer bij één afdeling is geconcentreerd zoals bij DWZS en het AEB. Bij EZ, stadsdeel West en stadsdeel Nieuw-West (en in mindere mate bij de Bestuursdienst) stelt de rekenkamer echter vast dat er sprake is van decentraal beheer. Hierbij zijn verschillende personen en afdelingen verantwoordelijk voor het beheer. Zonder procesbeschrijvingen bestaat het risico dat de betrokken personen en afdelingen niet altijd bekend zijn met hun verantwoordelijkheid. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan door personeelwisselingen, reorganisaties of fusies. De rekenkamer vindt in deze gevallen (met uitzondering van de Bestuursdienst) dat slechts gedeeltelijk voldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het beheer.

Bij DMO constateert de rekenkamer dat onduidelijkheid ontstaat omdat deze dienst zich in het geheel niet verantwoordelijk acht voor uitstaande leningen. DMO heeft niet aannemelijk kunnen maken waarom zij niet verantwoordelijk is voor deze leningen (ter hoogte van € 16 miljoen). Daarnaast bleek intern bij DMO onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de centraal stedelijke garantie aan de Stichting Orfeos Studios (MuziQ).<sup>5</sup>

#### *Standpunt DMO*

DMO stelt dat zij niet verantwoordelijk is voor uitstaande leningen omdat deze in de administratie van de Bestuursdienst zijn opgenomen en de Bestuursdienst verantwoordelijk is voor het betalingsverkeer van deze leningen. Volgens DMO betekent dit dat de Bestuursdienst leidend is bij het beheer van deze leningen en dat DMO slechts adviserend is. Daarnaast merkt DMO op dat haar directeur niet bevoegd is om leningen en garanties af te sluiten waardoor per definitie de Bestuursdienst verantwoordelijk is. De passage in het handboek waarin gesteld wordt dat diensten en stadsdelen (voor leningen en garanties waarvoor zij initiatief hebben genomen) de financiële verantwoordelijkheid dragen vindt de dienst onduidelijk.

Ook bij de 2 onderzochte stadsdelen blijkt onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheid van het beheer van de lening aan de stichting Afvalservice West (totaal € 4,2 miljoen). Hoewel de 2 onderzochte stadsdelen onderkennen dat zij verantwoordelijk zijn voor het beheer van de lening hadden zij zich dit echter niet gerealiseerd, waardoor zij deze verantwoordelijkheid niet daadwerkelijk hebben genomen.

#### *Duidelijke uitvoering*

Hiervoor constateerde de rekenkamer in verschillende gevallen onduidelijkheden over de verantwoordelijkheid voor uitstaande leningen en garanties. Deze onduidelijkheid in verantwoordelijkheid leidt al snel tot onduidelijkheid over de wijze waarop het beheer van leningen en garanties wordt uitgevoerd. Omdat bij alle onderzochte diensten en stadsdelen beschreven procedures ontbreken (of slechts gedeeltelijk beschikbaar zijn) heeft de rekenkamer op basis van interviews getracht inzicht te

---

<sup>5</sup> Gedurende het onderzoek van de rekenkamer heeft DMO lange tijd het standpunt ingenomen ook niet verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de centraal stedelijke garantie aan MuziQ (€ 15 miljoen). Nader afstemming binnen DMO leidde uiteindelijk tot een herzien standpunt.



krijgen in de wijze waarop het beheer van leningen en garanties wordt uitgevoerd. De uitkomsten van deze inventarisatie zijn opgenomen in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.1.1).

Met uitzondering van DWZS en het AEB is het erg moeilijk om duidelijk inzicht te krijgen in de wijze waarop diensten en stadsdelen het beheer van leningen en garanties uitvoeren. Bij de onderzochte stadsdelen, EZ en DMO (en in mindere mate bij de Bestuursdienst) is het beheer verdeeld over verschillende afdelingen en personen. Hierdoor is het bij deze organisaties niet op centraal inzichtelijk inzichtelijk hoe dit beheer daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Bij de onderzochte stadsdelen, EZ en DMO vindt de rekenkamer het uiteindelijke slechts gedeeltelijk voldoende duidelijk hoe het beheer wordt uitgevoerd.<sup>6</sup>

In het geval van DMO is in het geheel onduidelijk hoe de uitstaande leningen zijn beheerd. Ook blijkt intern bij DMO onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheid voor de garantie aan MuziQ. Vanwege de omvang van de uitstaande leningen (ongeveer € 16 miljoen) en de garantie (€ 15 miljoen) vindt de rekenkamer dat de uitvoering van het beheer bij DMO onvoldoende duidelijk is. Bij de Haven Amsterdam heeft de gemeente onduidelijkheden in het beheer geconstateerd en loopt momenteel een onderzoek naar onder andere dit beheer. De rekenkamer constateert derhalve dat ook bij de Haven Amsterdam onvoldoende duidelijk is hoe het beheer is uitgevoerd.

### **2.2.3 Conclusie**

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam slechts gedeeltelijk beschikt over procedures voor het beheer van leningen en garanties waaruit duidelijk wordt wie verantwoordelijk is en hoe het beheer wordt uitgevoerd.

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

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat decentrale diensten en stadsdelen, met uitzondering van delen van DWZS en de Bestuursdienst, ook geen beschreven processen kennen voor het beheer van leningen en garanties. De rekenkamer constateert bij EZ en de 2 onderzochte stadsdelen dat slechts gedeeltelijk duidelijk is welke personen of afdelingen verantwoordelijk zijn voor het beheer en hoe dit beheer wordt uitgevoerd.

---

<sup>6</sup> Bij deze diensten en stadsdelen bleek bij de inventarisatie niet in alle gevallen duidelijk hoe het beheer van leningen en garanties wordt uitgevoerd.

Ten slotte constateert de rekenkamer dat DMO betwist dat zij eindverantwoordelijk is voor het beheer van verschillende (grote) leningen. Bij DMO en de Haven Amsterdam is daarnaast ook onvoldoende duidelijk hoe het beheer is uitgevoerd. In het geval van de Haven Amsterdam is het gevoerde beheer zelfs onderwerp van onderzoek door de gemeente.

## 2.3 Inzicht in samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

Bij dit toetsaspect onderzoekt de rekenkamer of de gemeente in beeld heeft welke leningen en garanties uitstaan. Hiervoor gaat de rekenkamer na welke leningen en garanties bij de gemeente bekend zijn. Vervolgens wordt beoordeeld of de gemeente ook inzicht heeft in de omvang van de uitstaande leningen en garanties. Ten slotte stelt de rekenkamer vast of de gemeente inzicht heeft in de overeengekomen voorwaarden. Hiervoor gaat de rekenkamer na of de gemeente beschikt over de relevante leenovereenkomsten en garantstellingen. Zonder deze overeenkomsten heeft de gemeente namelijk geen inzicht in de overeengekomen voorwaarden van de uitstaande leningen en garanties.

Eerst gaat de rekenkamer in op de beschikbaarheid van gemeentebreed inzicht in de omvang en samenstelling van uitstaande leningen en garanties. Daarna geeft de rekenkamer een overzicht van haar bevindingen bij de onderzochte decentrale diensten en stadsdelen.

### 2.3.1 Gemeentebreed inzicht

#### *Inzicht in uitstaande leningen en garanties*

Het financieel belang van de uitstaande leningen en garanties van de gemeente Amsterdam is groot. Eind 2009 heeft de gemeente Amsterdam bijna € 1 miljard aan leningen uitstaan en bijna € 11 miljard aan garanties.<sup>7</sup> De Amsterdamse stadsdelen hebben slechts zeer beperkt leningen uitstaan. Wél hebben verschillende stadsdelen aanzienlijke garanties uitstaan. Eind 2009 hebben 3 stadsdelen (West, Nieuw-West en Oost) garanties uitstaan van meer dan € 10 miljoen.

De gemeente Amsterdam heeft op centraal niveau geen volledig inzicht in de samenstelling en omvang van uitstaande leningen en garanties. Met de leningenadministratie heeft de Bestuursdienst wel zicht op een groot deel van de uitstaande leningen van de gemeente. De leningen van Haven Amsterdam (€ 11,2 miljoen),

---

<sup>7</sup> De uitstaande leningen van de gemeente Amsterdam zijn opgenomen in de financiële vaste activa in de balans. Deze post bevat, naast uitstaande leningen, ook de gemeentelijke deelnemingen, de kapitaalverstrekking aan stadsdelen en verschillende langlopende vorderingen (waaronder de opbrengst van de verkoop van de NUON-aandelen). De rekenkamer heeft het bedrag van € 900 miljoen bepaald op basis van de (sub)posten: leningen aan woningbouwcorporaties (€ 318,6 miljoen), leningen aan deelnemingen (€ 383,2 miljoen), overige langlopende leningen (€ 224,0 miljoen) en de Amsterdamse Middensegmenthypotheek en Starterslening (opgenomen in 'overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van langer dan 1 jaar' voor ongeveer € 62,0 miljoen).

Economische Zaken (€ 13,3 miljoen) en de Dienst Wonen Zorg en Samenleven (€ 380,6 miljoen) zijn niet in de leningenadministratie van de Bestuursdienst opgenomen. Garanties worden op centraal niveau niet geregistreerd en uitsluitend door decentrale diensten en stadsdelen bijgehouden.

### 2.3.2 Bevindingen bij decentrale diensten en stadsdelen

#### *Overzicht bevindingen*

De rekenkamer is bij de 8 onderzochte diensten en stadsdelen nagegaan of zij beschikken over volledige overzichten van leningen en garanties waarvoor zij eindverantwoordelijk zijn, of zij inzicht hebben in de omvang van de uitstaande leningen en of de relevante leenovereenkomsten en garantstellingen beschikbaar zijn. In de onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van haar bevindingen per dienst of stadsdeel.

*Tabel 2.2 - Overzicht bevindingen over inzicht in leningen en garanties*

| Organisatie          | Inzicht in samenstelling leningen en garanties | Inzicht in omvang leningen en garanties | Inzicht in voorwaarden |
|----------------------|--|---|------------------------|
| Bestuursdienst       | ●  | ●                                       | ●                      |
| DWZS                 | ●  | ●                                       | ●                      |
| DMO                  | ●  | ●                                       | ●                      |
| Haven Amsterdam      | ●  | ●                                       | ●                      |
| AEB                  | ●  | ●                                       | ●                      |
| EZ                   | ●  | ●                                       | ●                      |
| Stadsdeel West       | ●  | ●                                       | ●                      |
| Stadsdeel Nieuw-West | ●  | ●                                       | ●                      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

#### *Inzicht in samenstelling uitstaande leningen en garanties*

Bij 4 van de 8 onderzochte gemeentelijke organisaties blijkt dat er onvoldoende of slechts gedeeltelijk inzicht is in de samenstelling van de uitstaande leningen en garanties. Bij DMO en de stadsdelen West en Nieuw-West is het oordeel van de rekenkamer voornamelijk gebaseerd op het feit dat zij zich niet verantwoordelijk achten (DMO) of niet op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheid (de 2 stadsdelen) voor de uitstaande leningen en garanties.<sup>8</sup> Op basis van informatie afkomstig van de Bestuursdienst heeft de rekenkamer de samenstelling van de uitstaande leningen en garanties kunnen achterhalen.

<sup>8</sup> DMO gaf lange tijd aan niet verantwoordelijk te zijn voor de garantie aan MuziQ. Pas op het laatste moment herzag DMO dit standpunt. De rekenkamer constateert dat de samenstelling van de uitstaande garanties bij DMO om deze reden onvoldoende duidelijk was.

Bij EZ constateert de rekenkamer dat er onvoldoende zicht is op de samenstelling van de uitstaande leningen. De lening aan Startgoed BV (€ 0,4 miljoen) is niet in de balans van EZ opgenomen. In het geval van het Amsterdam Science Park ('ASP') vermeldt EZ een uitstaande lening van ongeveer € 2,3 miljoen. Deze lening blijkt al sinds 2007 te zijn omgezet in aandelenkapitaal.<sup>9</sup> Het feit dat deze leningen onjuist in de balans van EZ zijn opgenomen betekent volgens de rekenkamer dat EZ onvoldoende inzicht heeft in de samenstelling van de uitstaande leningen.

#### *Inzicht in omvang van uitstaande leningen en garanties*

In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de omvang van uitstaande leningen en garanties van de 8 onderzochte organisaties per 31 december 2009. Een volledig overzicht van de uitstaande leningen en garanties bij deze 8 organisaties is opgenomen in Bijlage 2.

*Tabel 2.3 - Overzicht uitstaande leningen en garanties per 31 december 2009<sup>10</sup>*

| <b>Organisatie</b>   | <b>Uitstaande leningen</b>   | <b>Uitstaande garanties</b>      |
|----------------------|------------------------------|----------------------------------|
| Bestuursdienst       | € 544,4 miljoen              | € 59,8 miljoen                   |
| DWZS                 | € 380,6 miljoen              | € 10.766,7 miljoen <sup>11</sup> |
| DMO                  | € 15,8 miljoen               | € 16,7 miljoen                   |
| Haven Amsterdam      | € 13,1 miljoen <sup>12</sup> | --                               |
| AEB                  | € 16,8 miljoen               | € 10,2 miljoen                   |
| EZ                   | € 13,3 miljoen <sup>13</sup> | € 0,3 miljoen                    |
| Stadsdeel West       | € 3,4 miljoen <sup>14</sup>  | € 10,5 miljoen                   |
| Stadsdeel Nieuw-West | € 1,0 miljoen <sup>15</sup>  | € 20,9 miljoen                   |

Bron: gemeenterekening, jaarrekeningen van diensten en stadsdelen, opgaven van stadsdelen en correcties rekenkamer

De onvoldoende of gedeeltelijk voldoende beoordelingen bij DMO en de stadsdelen West en Nieuw-West in tabel 2.2 volgen uit de eerder genoemde bevinding over de verantwoordelijkheid van deze organisaties voor uitstaande leningen en garanties. Gedeeltelijk gaat dit ook op voor de onvoldoende beoordeling bij EZ. De rekenkamer constateert echter ook dat de lening aan de stichting Nationaal Centrum voor Wetenschap en Technologie ('NEMO') mogelijk € 5,7 miljoen te laag is gewaardeerd in de balans van EZ. In kader 2.1 is meer informatie over deze lening opgenomen.

<sup>9</sup> BD2007-004203 en overeenkomst d.d. 9 augustus 2007.

<sup>10</sup> Dit betreft de omvang van uitstaande leningen en garanties (volgens opgave van onderzochte diensten en stadsdelen) per 31 december 2009. In 2 gevallen wijkt de rekenkamer af van de opgave van de onderzochte diensten en stadsdelen.

<sup>11</sup> Gebaseerd op jaarrekening Dienst Wonen en Dienst Zorg en Samenleven. De rekenkamer heeft haar bevinding over de waarschijnlijke overschatting van de garanties van DWZS niet in dit aantal gecorrigeerd.

<sup>12</sup> Inclusief € 1,9 miljoen verstrekt door 100% deelneming Hallum BV.

<sup>13</sup> Inclusief verwerking van bevindingen rekenkamer bij omvang van leningen van EZ.

<sup>14</sup> Inclusief het geschatte aandeel van stadsdeel West in de lening aan de stichting Afvalservice West (€ 3,2 miljoen).

<sup>15</sup> Inclusief het geschatte aandeel van stadsdeel Nieuw-West in de lening aan de stichting Afvalservice West (€ 1,0 miljoen).

### *Kader 2.1 - Lening aan NEMO*

De lening aan NEMO van € 5,6 miljoen is het restant van een in 1996 verstrekte lening van € 11,3 miljoen (destijds fl. 25 miljoen). NEMO lost op deze lening niet af en is geen rente verschuldigd.<sup>16</sup> Hoewel de lening niet wordt kwijtgescholden door de gemeente, wordt deze lening wel door de dienst in 30 jaar afgeschreven.<sup>17</sup> Deze handelswijze is in de raadsvoordracht aan de gemeenteraad medegedeeld. Op basis van de leenovereenkomst en het feit dat geen aflossing plaatsvindt of kwijtschelding wordt verleend, constateert de rekenkamer dat de gemeente nog steeds een vordering van € 11,3 miljoen op NEMO heeft. De hoogte van deze vordering wordt bevestigd door de door NEMO opgenomen schuld in haar jaarrekening (eveneens € 11,3 miljoen).<sup>18</sup>

Ten slotte wijst de rekenkamer op de omvang van de verstrekte garanties door DWZS aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW). DWZS heeft inzicht in de omvang van de door deze waarborgfondsen gegarandeerde leningen. Deze informatie is belangrijk om de omvang van de maximaal mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente bij de verstrekte garanties aan deze waarborgfondsen te bepalen. Daarentegen merkt de rekenkamer wél op dat een doorrekening van de aansprakelijkheid niet standaard plaatsvindt. Op basis van een grove schatting stelt de rekenkamer dat de werkelijke omvang van de garantie aan het WSW waarschijnlijk tussen de € 3,5 en € 4 miljard ligt. Ook de garantie aan het WEW ligt waarschijnlijk aanzienlijk lager dan het totaal aan uitstaande hypotheek met nationale hypotheekgarantie in Amsterdam (€ 2,7 miljard).

### *Kader 2.2 - Maximale schade achtervangpositie WSW*

Het WSW verstrekt garanties op leningen aangetrokken door woningcorporaties. De gemeente Amsterdam wordt aangesproken op haar achtervangpositie bij het WSW als het fondsvermogen van het WSW onvoldoende is om aan aanspraken van banken op door het WSW afgegeven garanties te voldoen. Voordat de gemeente hiervoor wordt aangesproken, moeten de woningcorporaties eerst aan een stortingsplicht voor het fonds voldoen. Om de maximale schade voor de gemeente Amsterdam te berekenen gaat de rekenkamer uit van het (theoretische) geval dat alle woningcorporaties tegelijkertijd niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Dit betekent dat banken aanspraak maken op alle door het WSW verstrekte garanties: € 75,8 miljoen. De helft van dit bedrag wordt gedekt door het Rijk. De overige helft wordt naar rato van het aantal gegarandeerde leningen per gemeente omgeslagen. Grofweg wordt de gemeente Amsterdam in dit scenario aangesproken voor € 3,5 tot € 4 miljard (10% van het gemeentelijk aandeel in de te dekken garanties van het WSW).<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Leenovereenkomst d.d. 10 juni 1996.

<sup>17</sup> Op basis van de raadsvoordracht uit 22 februari 1995. Hoewel de lening is gerubriceerd als lening aan deelneming in de gemeentelijke balans komt de boekhoudkundige behandeling van deze lening overeen met een subsidie die is geactiveerd als bijdrage in activa van derden.

<sup>18</sup> Stichting NCWT, jaarrekening 2009.

<sup>19</sup> Strikt genomen maakt het WSW onderscheid tussen 'schadegemeenten' en overige gemeenten. Omdat in dit scenario alle gemeenten 'schadegemeenten' zijn maakt dit onderscheid voor de berekening van de maximale schade geen verschil.

De gemeente Amsterdam moet vervolgens dit bedrag aan renteloze leningen aan het WSW verstrekken. De directe financiële schade voor de gemeente bestaat vervolgens uit het renteverlies over dit bedrag (bijvoorbeeld: bij een rente van 3% is de jaarlijkse financiële schade als gevolg van renteverlies ruim € 100 miljoen).

### *Inzicht in voorwaarden*

De rekenkamer heeft aan de hand van de beschikbaarheid van overeenkomsten onderzocht of de diensten en stadsdelen inzicht hebben in de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties. Bij 3 van de 8 onderzochte organisaties is de rekenkamer van mening dat zij voldoende inzicht hebben.

Bij de Haven Amsterdam is er geen (aanvullende) overeenkomst gesloten met de Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied CV voor een aanvullende lening van maximaal € 6,8 miljoen. In overeenkomsten legt de gemeente de basis voor haar zekerheden bij het verstrekken van leningen. Het ontbreken van een overeenkomst voor deze aanvullende lening vindt de rekenkamer dan ook ernstig.<sup>20</sup>

De oordelen over DMO en de stadsdelen West en Nieuw-West volgen uit de eerder genoemde bevinding over de verantwoordelijkheid van deze organisaties voor uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer heeft de relevante overeenkomsten voor de garantie aan MuziQ en de lening aan de stichting Afvalservice West via de Bestuursdienst weten te verkrijgen. Hoewel deze informatie wél binnen de gemeente Amsterdam beschikbaar was, stelt de rekenkamer vast dat de verantwoordelijke dienst (DMO) en de 2 stadsdelen niet zelf over de overeenkomst beschikten en daardoor slechts gedeeltelijk inzicht hebben in de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties. Bij EZ bleek dat de leenovereenkomst met het ASP in 2008 is kwijtgeraakt. Inmiddels is deze overeenkomst weer (gedeeltelijk) beschikbaar bij EZ.<sup>21</sup>

### **2.3.3 Conclusie**

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

Bij de overige onderzochte diensten en stadsdelen stelt de rekenkamer vast dat niet alle leningen en garanties bekend zijn en dat van sommige bekende leningen en garanties de omvang niet goed in beeld is of dat overeenkomsten niet beschikbaar zijn. Met name de geconstateerde tekortkomingen bij de Haven Amsterdam (het ontbreken van een overeenkomst voor een aanvullende lening van € 6,8 miljoen) en de verschillende

---

<sup>20</sup> Haven Amsterdam geeft aan dat ervan uitgegaan was dat de werkwijze en voorwaarden gelijk zouden zijn aan de oorspronkelijke overeenkomst. Dit is echter niet meer schriftelijk overeengekomen.

<sup>21</sup> Het belang van deze bevinding is minder groot dan bij de Haven Amsterdam omdat deze lening, op het moment van kwijtraken, al was omgezet in aandelenkapitaal waardoor de overeenkomst effectief is komen te vervallen.

tekortkomingen bij EZ (één lening niet in balans opgenomen, een andere lening te laag gewaardeerd en een andere lening ten onrechte opgenomen) vindt de rekenkamer onvoldoende.

## **2.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of de gemeente inzicht heeft in het beheer van het financieel risico van uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer concludeert dat de gemeente Amsterdam slechts gedeeltelijk inzicht heeft in dit beheer. Vanwege de omvang van de uitstaande leningen en garanties van de gemeente vindt de rekenkamer dit gedeeltelijke inzicht onvoldoende.

Hiervoor ging de rekenkamer eerst na of de gemeente beschikt over procedures voor het beheer van bestaande leningen en garanties. Zowel de gemeente als de onderzochte diensten en stadsdelen beschikken nauwelijks over beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties. Op basis van interviews constateert de rekenkamer dat de gemeente echter slechts gedeeltelijk beschikt over procedures waaruit duidelijk wordt wie verantwoordelijk is voor het beheer en op welke wijze dit beheer wordt uitgevoerd.

Daarnaast onderzocht de rekenkamer of de gemeente, en in het bijzonder de onderzochte diensten en stadsdelen, zicht hebben op de samenstelling, omvang en voorwaarden van de uitstaande leningen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De rekenkamer stelt vast dat, zowel gemeentebreed als bij de afzonderlijke diensten en stadsdelen, dit inzicht slechts gedeeltelijk aanwezig is. In sommige gevallen zijn leningen niet bekend bij verantwoordelijke diensten en stadsdelen (of achten ze zich niet verantwoordelijk). In andere gevallen zijn leningen en garanties ten onrechte opgenomen of verkeerd gewaardeerd. Ook het inzicht in voorwaarden is niet volledig, niet alle diensten en stadsdelen beschikken over de relevante overeenkomsten, en bij de Haven Amsterdam ontbreekt een overeenkomst voor een aanvullende lening van € 6,8 miljoen.





### 3 Signalering van risico's en het nemen van maatregelen

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de volgende (tweede) deelvraag:

Waarborgt het beheer een toereikende beheersing van de financiële risico's van de uitstaande leningen en garanties?

Voor het onderzoek naar deze tweede deelvraag hanteert de rekenkamer 2 toetsaspecten. In het vervolg van dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op haar bevindingen per toetsaspect en geeft antwoord op de deelvraag. De 2 toetsaspecten zijn de volgende:

- De beheerder ziet toe op de naleving van voorwaarden van bestaande leningen en garanties
- De gemeente signaleert financiële risico's van bestaande leningen en garanties en neemt maatregelen om deze risico's te beheersen

#### 3.1 Toezien op naleving van voorwaarden

Bij het onderzoek naar dit toetsaspect gaat de rekenkamer na op welke wijze de decentrale diensten en stadsdelen toezien op de naleving van voorwaarden van uitstaande leningen en garanties. Omdat geen gemeentebrede richtlijnen bestaan voor de wijze waarop decentrale diensten en stadsdelen uitstaande leningen moeten beheren, heeft de rekenkamer een inventarisatie uitgevoerd van het gevoerde beheer. Daarna is beoordeeld in hoeverre het gevoerde beheer door de gemeente Amsterdam toeziet op de naleving van voorwaarden.

##### 3.1.1 Inventarisatie van gevoerd beheer

Voor deze inventarisatie onderscheidt de rekenkamer 4 mogelijke soorten van beheer: administratief beheer, toezien op naleving van overige voorwaarden, toezien op de ontwikkeling van de financiële positie en het beoordelen van (financiële) vooruitzichten.

###### *Mogelijke soorten van beheer*

- Administratief beheer: het bijhouden van ontvangen rentebetalingen en aflossingen, eventueel aangevuld met het opvragen van (financiële) verantwoordingen.
- Toezien op naleving van overige voorwaarden: in leenovereenkomsten en garantstellingen kan de gemeente overige voorwaarden opnemen. Het doel van deze overige voorwaarden is het verkrijgen van meer zekerheden om het financieel risico voor de gemeente te verminderen.<sup>22</sup> Voor toezicht op de naleving van deze voorwaarden kan nadere documentatie worden opgevraagd en vinden aanvullende analyses en beoordelingen van deze documentatie plaats.

<sup>22</sup> Een concreet voorbeeld van een overige voorwaarde is de verplichting tot het afsluiten van een opstalverzekering voor het onderpand van de lening. Een breder geformuleerde voorwaarde is het verbieden ingrijpende (financiële) beslissingen te nemen zonder instemming van de gemeente.

- Toezien op ontwikkeling van de financiële positie: dit houdt in dat, naast het opvragen van financiële verantwoordingen, ook een analyse op de financiële positie wordt uitgevoerd om, eventuele, financiële problemen te signaleren.
- Beoordelen van (financiële) vooruitzichten: door ook de vooruitzichten (zoals prognoses en begrotingen) te beoordelen krijgt de gemeente de mogelijkheid om eerder eventuele problemen te signaleren.

In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de wijze waarop de onderzochte decentrale diensten en stadsdelen het beheer van uitstaande leningen en garanties uitvoeren. Voor deze inventarisatie baseert de rekenkamer zich voornamelijk op mondeling verkregen informatie tijdens interviews. In sommige gevallen heeft de rekenkamer ook aanvullende documentatie gebruikt voor deze inventarisatie.<sup>23</sup>

*Tabel 3.1 - Inventarisatie van gevoerd beheer*

| Organisatie          | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|----------------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| Bestuursdienst       | +/-            | +/-                 | +/-                | +/-            |
| DWZS                 | +              | -                   | +/-                | +/-            |
| DMO                  | +/-            | ?                   | +/-                | ?              |
| Haven Amsterdam      | +/-            | ?                   | ?                  | ?              |
| AEB                  | +              | +                   | +                  | +              |
| EZ                   | +/-            | ?                   | ?                  | ?              |
| Stadsdeel West       | +/-            | ?                   | ?                  | ?              |
| Stadsdeel Nieuw-West | +/-            | ?                   | +/-                | ?              |

+ : van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing - : niet van toepassing ?: onbekend

Het is voor de onderzochte organisaties vaak moeilijk om duidelijk inzicht te geven in de wijze waarop het beheer van uitstaande leningen en garanties wordt uitgevoerd. Bij de onderzochte stadsdelen EZ, DMO en (in mindere mate) bij de Bestuursdienst is het beheer verdeeld over verschillende afdelingen en personen. Hierdoor is het bij deze organisaties op centraal niveau niet inzichtelijk hoe dit beheer daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit levert een risico voor het uitvoeren van toereikend beheer van uitstaande leningen en garanties.

Bij de stadsdelen en DMO stelt de rekenkamer vast dat sprake is van slechts gedeeltelijk administratief beheer van de uitstaande leningen en garanties omdat deze organisaties niet op hoogte waren van een uitstaande lening (stadsdelen) of zich niet verantwoordelijk achten (DMO). Haven Amsterdam kan voor de aanvullende lening aan de INZKG geen (aangepaste) leenovereenkomst overleggen.

<sup>23</sup> Voor meer informatie over de inventarisatie verwijst de rekenkamer naar de afzonderlijke bijlagen per dienst of stadsdeel.

### 3.1.2 Toezien op naleving van voorwaarden

Vooropgesteld: de noodzakelijke vorm van toereikend beheer verschilt per lening en garantie en hangt af van het risicoprofiel. In sommige gevallen kan, vanwege een afwezig financieel risico, het beheer beperkt blijven tot administratief beheer. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de leningen van de Bestuursdienst aan het GVB en de leningen van DWZS aan woningcorporaties.<sup>24</sup> In beide gevallen is door middel van garanties van externe partijen het directe financieel risico voor de gemeente praktisch gereduceerd tot nul. Overigens merkt de rekenkamer op dat afwezigheid van een direct financieel risico niet betekent dat er op de lange termijn geen financieel risico voor de gemeente bestaat. Dit lange termijn risico hangt samen met de mogelijkheden voor de externe partijen om ook in de toekomst de garantie te kunnen handhaven.<sup>25</sup>

#### *Lange termijn financieel risico bij lening aan GVB*

Het beperkte financieel risico van de lening aan het GVB is afhankelijk van de mogelijkheid van de Stadsregio Amsterdam (SRA) om de garantie voor de vergoeding van de kapitaallasten in de toekomst te (kunnen) handhaven. Bijvoorbeeld in het geval dat het Rijk bezuinigt op de brede doeluitkering, kan de SRA gedwongen worden deze bezuinigingen door te vertalen naar de beschikbare financiële middelen voor het openbaar vervoer in Amsterdam. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in een reductie in de dienstregeling, de daarvoor benodigde strategische activa en de vergoeding voor kapitaallasten. De mogelijkheid voor GVB om aan haar betalingsverplichtingen jegens de gemeente Amsterdam te kunnen voldoen kan dan in het geding komen. Het beheersen van dit - lange termijn - financieel risico beschouwt de rekenkamer niet als onderdeel van het reguliere beheer van leningen en garanties. Indien een dergelijke ontwikkeling zich voordoet zal de (financiële) oplossing op bestuurlijk niveau moeten worden gezocht.

Overige voorwaarden in overeenkomsten zijn een instrument voor de gemeente om het financieel risico van uitstaande leningen en garanties in te perken. Als niet actief wordt toegezien op de naleving van opgenomen overige voorwaarden loopt de gemeente het risico dat de beschermende werking van deze voorwaarden niet effectief is. Het analyseren van de financiële positie biedt de gemeente de mogelijkheid om periodiek te beoordelen of bij een instelling sprake is van een positieve of negatieve ontwikkeling. Het signaleren van een negatieve ontwikkeling stelt de gemeente in staat om, voordat problemen acuut worden, te zoeken naar oplossingen om mogelijke financiële schade voor de gemeente te beperken. De mogelijke oplossingen om schade voor de gemeente te beperken nemen toe naar mate potentiële problemen eerder worden gesignaleerd. Het beoordelen van (financiële) vooruitzichten kan daarom,

---

<sup>24</sup> Bij het GVB voert de Bestuursdienst een beoordeling van de financiële positie uit op GVB Holding. Voor het beheer van het financieel risico van de uitstaande leningen bij GVB Activa BV is de beschreven relatie met de Stadsregio Amsterdam het belangrijkste.

<sup>25</sup> Bij het GVB hangt dit lange termijn risico af van de mogelijkheden voor de Stadsregio Amsterdam om de garantie te kunnen handhaven (zie kader). Bij de leningen van DWZS is het financieel risico overgenomen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Op haar beurt neemt de gemeente bij dit fonds een achtervangpositie in waardoor er wel sprake is van een indirect (lange termijn) financieel risico voor de gemeente.

bij leningen en garanties waarvan bij aanvang al een verhoogd risico bestaat, bijdragen aan het vroeg signaleren van problemen.

Uit de inventarisatie van gevoerd beheer in tabel 3.1 blijkt, naast onduidelijkheid over het gevoerde beheer, dat het beheer bij de verschillende diensten grofweg hetzelfde patroon vertoont. Om deze reden gaat de rekenkamer niet in op afzonderlijke diensten en stadsdelen, maar beschrijft dit patroon. Voor zover duidelijkheid bestaat over het gevoerde beheer constateert de rekenkamer dat dit beheer vaak vooral een administratief karakter heeft. In mindere mate vindt ook beoordeling van de financiële positie van lenende instellingen plaats. Beoordeling van de naleving van overige voorwaarden lijkt slechts beperkt plaats te vinden, evenals het beoordelen van financiële vooruitzichten.

### **3.1.3 Conclusie**

De rekenkamer stelt vast dat het voor de onderzochte organisaties vaak moeilijk is om duidelijk inzicht te geven in de wijze waarop het beheer van uitstaande leningen en garanties wordt uitgevoerd. Inzicht op centraal niveau binnen diensten en stadsdelen in de wijze van het beheer is vaak beperkt. Het is uiteraard mogelijk dat bij de onderzochte diensten en stadsdelen, ondanks de onduidelijkheid, het gevoerde beheer wel degelijk voldoende toeziet op de naleving van de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer wijst er op dat bij geen van de onderzochte organisaties, met uitzondering van DWZS, procesbeschrijvingen voor het beheer beschikbaar zijn. De afwezigheid van deze beschrijvingen, in combinatie met verspreid beheer over verschillende personen en afdelingen en onduidelijk 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.

Hoewel, op basis van specifieke kenmerken van individuele leningen en garanties, 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 analyse van de financiële positie. 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.

## **3.2 Signaleren van risico's en het nemen van maatregelen**

Voor dit toetsaspect inventariseert de rekenkamer in hoeverre de decentrale diensten en stadsdelen een financieel risico bij de uitstaande leningen en garanties hebben gesignaleerd. De rekenkamer richt zich hierbij op de periode vanaf januari 2007. Vervolgens inventariseert de rekenkamer of inmiddels maatregelen zijn getroffen om het financieel risico af te doen nemen.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> De rekenkamer beoordeelt niet de toereikendheid van de getroffen maatregelen. De mate waarin maatregelen toereikend zijn hangt af van individuele en vaak complexe dossiers. Diepgaand onderzoek naar deze individuele gevallen valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

### 3.2.1 Gesignaleerde risico's en maatregelen

In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht, per onderzochte dienst of stadsdeel, van de omvang van de uitstaande leningen en garanties waarbij in de periode vanaf januari 2007 door de dienst of stadsdeel een financieel risico is gesignaleerd. De rekenkamer is ook de huidige status bij de afronding van dit onderzoek (december 2010) nagegaan. Tenslotte heeft de rekenkamer geïnventariseerd of bij gesignaleerde risico's ook maatregelen zijn getroffen.

Tabel 3.2 - Leningen met een onderkend risico (vanaf januari 2007)<sup>27</sup>

| Organisatie          | Leningen of garanties met onderkend financieel risico | Leningen of garanties met onderkend actueel risico |
|----------------------|---|--|
| Bestuursdienst       | € 31,1 miljoen  | € 4,6 miljoen                                      |
| DWZS                 | € 2,5 miljoen   | € 2,5 miljoen                                      |
| DMO                  | € 15,8 miljoen  | € 0,8 miljoen                                      |
| Haven Amsterdam      | € 13,3 miljoen  | € 12,8 miljoen                                     |
| AEB                  | € 32,5 miljoen  | € 32,5 miljoen                                     |
| EZ                   | € 2,0 miljoen   | € 0,4 miljoen                                      |
| Stadsdeel West       | € 10,1 miljoen  | € 10,1 miljoen                                     |
| Stadsdeel Nieuw-West | € 19,0 miljoen  | € 3,2 miljoen                                      |

Bron: opgave diensten en stadsdelen en analyse rekenkamer

#### *Leningen met onderkende risico's in de periode vanaf januari 2007*

Bij 24 leningen en garanties van de onderzochte decentrale diensten en stadsdelen zijn financiële risico's voor de gemeente gesignaleerd.<sup>28</sup> Bij alle onderzochte diensten en stadsdelen zijn in de periode vanaf januari 2007 financiële risico's gesignaleerd bij uitstaande leningen en garanties. De totale omvang van leningen en garanties waarbij dit in deze periode het geval was bedraagt € 126,3 miljoen. Twee diensten geven aan dat er naar hun mening bij een aantal leningen geen sprake is van een financieel risico. Dit betreft leningen van AEB aan WPW en 2 leningen van Hallum BV (een deelneming van Haven Amsterdam). Op basis van door de diensten verstrekte informatie is de rekenkamer echter wél van mening dat bij deze leningen sprake is van een toegenomen of verhoogd financieel risico.

Bij de Haven Amsterdam merkt de rekenkamer verder op dat een wél door de dienst onderkend risico pas in 2010 is gesignaleerd ondanks eerdere aanwijzingen voor problemen met de lening. In het geval van stadsdeel West bleef een financieel ingrijpende handeling van de instelling (zonder toestemming van het stadsdeel) onopgemerkt totdat de problemen acuut werden.

<sup>27</sup> Het AEB en Haven Amsterdam zijn in 3 gevallen (totaal € 34,3 miljoen in de onderzochte periode) van mening 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 tabel 3.2 opgenomen.

<sup>28</sup> Dit is inclusief 7 leningen verstrekt door AEB aan WPW.

### *Leningen met actuele onderkende risico's*

De gemeente heeft op centraal niveau geen inzicht in de gemaakte verliezen op de uitstaande leningen en garanties of de hoogte van waarschijnlijke verliezen waarvoor voorzieningen zijn gevormd. Op basis van inventarisatie door de rekenkamer bij de onderzochte diensten en stadsdelen bedragen de directe verliezen € 4,9 miljoen. Deze verliezen zijn echter al voor 2007 volledig door de gemeente voorzien. De gemeente houdt voor € 3,7 miljoen rekening met waarschijnlijke verliezen bij de actuele risico's bij uitstaande leningen en garanties.<sup>29</sup>

### *Maatregelen*

De rekenkamer stelt vast dat in alle gevallen waarbij de onderzochte diensten en stadsdelen een financieel risico hebben gesignaleerd, ook maatregelen zijn genomen om het risico te verminderen. Vaak bestaan de getroffen maatregelen uit het maken van nadere afspraken (over bijvoorbeeld de bedrijfsvoering), het intensiveren van toezicht op de geldlenende instelling of uit het aangaan van onderhandelingen. In het geval van de leningen aan AT5 hangt het risico direct samen met de besluitvorming over het voortbestaan van de zender. Maatregelen specifiek gericht op het verminderen van het financieel risico op de uitstaande leningen zijn hierdoor niet aan de orde. Alleen bij stadsdeel West is slechts gedeeltelijk duidelijk of de voorgenomen maatregelen van intensiever toezicht daadwerkelijk zijn uitgevoerd door het stadsdeel.

In 5 gevallen hebben de getroffen maatregelen ook een financiële component. Zo heeft de Bestuursdienst aan Carré in 2009 een eenmalige subsidie verstrekt waarmee een deel (€ 4,0 miljoen) van de openstaande schuld is afgelost. EZ heeft vergelijkbaar gehandeld bij de lening aan het Spinozacentrum waarbij ook een eenmalige subsidie (€ 0,6 miljoen) is verstrekt. In het geval van de Haven Amsterdam is in 2010 een aanvullende lening verstrekt van € 0,3 miljoen om tijd te winnen voor het maken van een reddingsplan. De rekenkamer constateert dat in dit geval tijd de gemeente letterlijk geld kan kosten omdat bij tijdige signalering van de problemen er mogelijk wél voldoende tijd zou zijn geweest voor een reddingsplan zonder de noodzaak voor een aanvullende lening.

Zowel stadsdeel West als Nieuw-West hebben in de onderzochte periode vanaf januari 2007 grote garanties uitstaan voor zwembaden waarbij verhoogde of toegenomen financiële risico's zijn gesignaleerd. In stadsdeel Nieuw-West heeft het stadsdeel uiteindelijk het zwembad overgenomen en de stichting Sloterparkbad geliquideerd. Hoewel de rekenkamer niet de hoogte van de kosten van de liquidatie heeft onderzocht, mag verondersteld worden dat hieraan kosten waren verbonden.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Dit is exclusief 2 generieke voorzieningen getroffen door DWZS met een gezamenlijke omvang van € 1,0 miljoen. Deze voorzieningen zijn niet getroffen op grond van een specifieke verwachting dat verliezen waarschijnlijk zijn. Om deze reden telt de rekenkamer deze voorzieningen niet mee.

<sup>30</sup> In de voordracht aan de stadsdeelraad Geuzenveld-Slotermeer (09.DB.0342) wordt vermeld 'de financiële consequenties tot een bedrag van maximaal € 1.750.000 zoals opgenomen in de bijbehorende voordracht in de begroting 2010 op te nemen.'

Stadsdeel West heeft niet het zwembad overgenomen, maar moest wel de uitstaande garantie met € 1,1 miljoen verhogen tot € 10,1 miljoen en de exploitatiebijdrage verhogen.

Ten slotte waren in het geval van DMO maatregelen bij het gesignaleerde risico bij de (centraal stedelijke) garantie aan MuziQ niet meer noodzakelijk omdat stadsdeel Oost, na aangesproken te zijn op de door haar verleende garantie aan MuziQ, voornemens is het muziekcentrum aan te kopen. Door deze voorgenomen aankoop (in feite afkoop van de door MuziQ aangegane lening van € 26 miljoen) is de centraal stedelijke garantie komen te vervallen.

### **3.2.2 Conclusie**

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. Van deze leningen is op het moment van schrijven van dit rapport (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 direct het risico om de leningen geheel of gedeeltelijk te verliezen. Bij Haven Amsterdam en stadsdeel West leidde het beheer van leningen en garanties niet tot tijdige signalering van risico's.

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 en stadsdelen stelt de rekenkamer dat voor € 3,7 miljoen aan voorzieningen is getroffen en dat sinds 2007 ongeveer € 4,9 miljoen aan verliezen is geleden.

De rekenkamer stelt vast dat in alle gevallen waarbij financiële risico's zijn gesignaleerd, ook maatregelen zijn getroffen. Alleen bij stadsdeel West vindt de rekenkamer het onduidelijk of het intensievere toezicht ook daadwerkelijk is gerealiseerd. De rekenkamer merkt aanvullend 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 verstrekte garanties of exploitatiebijdragen.

## **3.3 Conclusie**

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of het beheer van leningen en garanties in de gemeente Amsterdam een voldoende beheersing van de financiële risico's van uitstaande leningen en garanties waarborgt.

De rekenkamer stelt vast dat op het moment van schrijven van dit rapport bij 17 leningen met een totale waarde van € 66,9 miljoen door de onderzochte diensten en stadsdelen een financieel risico is gesignaleerd. De gemeente heeft sinds 2007 voor

€ 4,9 miljoen aan verliezen geleden op de uitstaande leningen en garanties en heeft voor waarschijnlijke verliezen een voorziening gevormd ter hoogte van € 3,7 miljoen.

In het kader van het beheersen van financiële risico's vindt de rekenkamer het positief dat in alle gevallen ook maatregelen zijn getroffen om het risico te verminderen. De rekenkamer vindt echter dat het onduidelijk is of de gemeente wel voldoende preventieve maatregelen neemt om problemen (en daaruit voortkomende financiële risico's) te voorkomen. De rekenkamer stelt vast dat het erg moeilijk is om bij de gemeente inzicht te krijgen in wie verantwoordelijk is voor het beheer en hoe dit beheer wordt uitgevoerd. De rekenkamer vindt deze onduidelijkheid zorgelijk gezien de grote omvang van de uitstaande leningen en garanties.

Voor zover duidelijk is hoe het beheer wordt uitgevoerd, vindt de rekenkamer dat het gevoerde beheer te weinig toeziet op de naleving van overige voorwaarden en analyse van de financiële positie. 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.



## 4 Informatievoorziening bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de volgende deelvraag:

Wordt de gemeenteraad voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen of garanties geïnformeerd over het financieel risico?

De rekenkamer hanteert bij haar onderzoek naar deze deelvraag één toetsaspect.

- De gemeenteraad is voorafgaand aan het verstrekken van nieuwe leningen en garanties geïnformeerd over het financieel risico.

In het vervolg van dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer eerst óf de gemeenteraad tijdig is geïnformeerd en vervolgens of de gemeenteraad hierbij is geïnformeerd over het financieel risico. Bij dit laatste onderdeel stelt de rekenkamer niet alleen vast of een duidelijk advies over het financieel risico wordt gegeven, maar ook of de gemeenteraad inzicht krijgt in de omvang van de te verstrekken lening of garantie.

### 4.1 Procedure nieuwe leningen en garanties

De Gemeentewet geeft het college van B&W de zelfstandige bevoegdheid om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten en deze te verrichten.<sup>31</sup> Dit betekent dat het college ook zelfstandig bevoegd is om leningen en garanties te verstrekken. Deze bevoegdheid is onder voorbehoud van verzoeken van de gemeenteraad om vooraf inlichtingen te verkrijgen en in het geval dat de rechtshandeling ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.<sup>32</sup> De gemeenteraad heeft zijn betrokkenheid bij het verstrekken van leningen en garanties vastgelegd in de verordening ex art. 212 van de Gemeentewet.

In deze verordening geeft de gemeenteraad nadere invulling aan de wijze waarop het financieel beheer van de gemeente Amsterdam wordt vormgegeven. De verordening heeft uitsluitend betrekking op de Centrale Stad, stadsdeelraden moeten hun 'eigen' verordening ex art. 212 vaststellen. Met betrekking tot het verstrekken van leningen of garanties schrijft de verordening in art. 8 voor dat de gemeenteraad tussentijds wordt geïnformeerd bij het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties:

“Het College informeert in ieder geval vooraf de Gemeenteraad en neemt pas een besluit, nadat de raadscommissie in de gelegenheid is gesteld, haar wensen en bedenkingen aan het College kenbaar te maken voorzover het betreft voorstellen waarvan de financiële consequenties niet in het jaarplan/de begroting zijn opgenomen inzake:

---

<sup>31</sup> Gemeentewet, art. 160.1.e

<sup>32</sup> Gemeentewet, art. 169.4

- investeringen
- aankoop en verkoop van onroerende zaken en diensten
- het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties”

Uit de tekst van de verordening blijkt dat de gemeenteraad bij alle nieuwe leningen en garanties in de gelegenheid moet worden gesteld om haar ‘wensen en bedenkingen’ te uiten. De uitzondering hierop zijn leningen en garanties waarvan de financiële consequenties al in de begroting zijn opgenomen. De Bestuursdienst geeft aan dat de tekst in de verordening hoofdzakelijk tot doel heeft het budgetrecht van de gemeenteraad te beschermen: leningen en garanties waarvan het effect nog niet in de begroting is verwerkt moeten aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

## 4.2 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties

In de periode vanaf januari 2007 tot het moment van onderzoek zijn 22 nieuwe leningen en garanties bij de onderzochte diensten en stadsdelen verstrekt.<sup>33</sup> 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 moeilijk te schatten vanwege de vernieuwde overeenkomst voor de achtervangpositie bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. In tabel 4.1 geeft de rekenkamer een overzicht van de omvang van nieuw verstrekte leningen en garanties per onderzochte decentrale dienst, of de gemeenteraad tijdig in staat is gesteld ‘wensen en bedenkingen’ te uiten en of de informatie aan de gemeenteraad inzicht geeft in de omvang en het financieel risico van de verstrekte leningen en garanties.<sup>34</sup>

Tabel 4.1 - Informatie over nieuw verstrekte leningen en garanties vanaf januari 2007

| Organisatie    | Omvang leningen en garanties      | Tijdig bij gemeenteraad <sup>35</sup> | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| Bestuursdienst | € 159,8 miljoen <sup>36</sup>     | 32%                                   | ●                | ●                           |
| DWZS           | € 20,0 miljoen + PM <sup>37</sup> | ? <sup>38</sup>                       | ●                | ●                           |

<sup>33</sup> Zoals eerder gesteld ligt de bevoegdheid voor het verstrekken van leningen en garanties, behalve bij specifiek benoemde leningen en garanties bij DWZS, uitsluitend bij het college. Voor de leesbaarheid hanteert de rekenkamer de namen van diensten als verstrekker van leningen en garanties.

<sup>34</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.

<sup>35</sup> Het percentage betreft het aandeel van nieuwe leningen en garanties (in €) dat volledig aan de gemeenteraad is voorgelegd voordat het college de overeenkomst heeft gesloten.

<sup>36</sup> Dit bedrag is exclusief € 62,6 miljoen aan leningen waarvan de voorwaarden in dezelfde periode zijn aangepast.

| Organisatie     | Omvang leningen en garanties | Tijdig bij gemeenteraad <sup>35</sup> | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|-----------------|------------------------------|---------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| DMO             | € 15,0 miljoen               | 100%                                  | ●                | ●                           |
| Haven Amsterdam | € 0,6 miljoen                | 100% <sup>39</sup>                    | ●                | ●                           |
| AEB             | € 32,5 miljoen               | 0% <sup>40</sup>                      | ●                | ●                           |
| EZ              | € 1,3 miljoen                | 100%                                  | ●                | ●                           |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

### *Bestuursdienst*

De rekenkamer constateert dat de Bestuursdienst in de periode vanaf januari 2007 voor € 97,2 miljoen aan nieuwe leningen heeft verstrekt. Voorwaarden zijn in dezelfde periode aangepast voor leningen met een totaalbedrag van € 62,6 miljoen. In enkele gevallen is door het college de afweging gemaakt dat de nieuwe overeenkomst de aanpassing of vervanging van een bestaande lening of garantie betrof waarvan de financiële consequenties al in de begroting tot uitdrukking komen. Dit is bij de leningen van de Bestuursdienst aan de NV Zeedijk en Leaseplan (samen ongeveer € 62,6 miljoen) het geval. Bij de lening aan de NV Zeedijk is de aanpassing wel aanzienlijk: het verlengen van de looptijd van de lening. Verlenging van de looptijd betekent dat de gemeente over een langere periode risico draagt. De rekenkamer vraagt zich af of het wenselijk is dat een dergelijke aanpassing niet aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

Bij de lening aan de brandweer is de gemeenteraad uitsluitend geïnformeerd over de financiering van de overname van de activa van de (voormalige) gemeentelijke brandweer en niet over de financiering van de activa van omliggende gemeenten (ongeveer € 10 miljoen). Alleen bij de lening aan NV Stadsgoed en Cition BV ontving de raad duidelijke informatie over de omvang van de te verstrekken lening en het financieel risico.

### *DWZS*

DWZS heeft in de periode vanaf januari 2007 voor € 20,0 miljoen aan nieuwe Startersleningen verstrekt.<sup>41</sup> Daarnaast heeft DWZS een nieuwe achtervang-overeenkomst met het WSW gesloten voor de periode 2009-2010. Voor het

<sup>37</sup> Uitsluitend de netto toename van de gegarandeerde leningen van woningcorporaties in 2009 bedraagt al € 800 miljoen.

<sup>38</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>39</sup> Exclusief 2 leningen verstrekt door Hallum BV

<sup>40</sup> Zie bevinding bij AEB: in het verleden zijn wel garanties aan de gemeenteraad voorgelegd, het omzetten van deze garanties in leningen is echter niet voorgelegd.

<sup>41</sup> Op basis van eindstand per 31 december 2009, in november 2010 bedroeg het totaal € 20 miljoen.

verstrekken van de Starterslening is de gemeenteraad vooraf geïnformeerd, bij de nieuwe achtervangovereenkomst met het WSW was dit echter niet het geval.

Bij beide nieuwe overeenkomsten is de informatie over de omvang van de te verstrekken lening of garantie niet duidelijk. In de raadsvoordracht van de Starterslening wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beschikbare budget voor de Starterslening. Dit budget bedraagt € 5,5 miljoen waarvoor maximaal 1.200 leningen mogen worden verstrekt.<sup>42</sup> De rekenkamer stelt echter vast dat hiermee geen concreet maximum is gegeven voor de totale omvang van te verstrekken leningen.<sup>43</sup> Dit blijkt ook uit het feit dat per 31 december 2009 al € 8,0 miljoen aan leningen is verstrekt en per november 2010 zelfs € 20 miljoen aan leningen uitstaat.

*De relatie tussen een budget in de begroting en het verstrekken van leningen*

Het toekennen van een budget in de begroting biedt dekking voor de verwachte lasten voor te verstrekken leningen in een bepaalde periode. Deze lasten bestaan voor het grootste deel uit renteverlies. Het verstrekken van leningen leidt, zolang de hoofdsom wordt terugbetaald, verder niet tot lasten die op het toegekende budget drukken. Hierdoor is er geen expliciet verband tussen een toegekend budget en de maximaal mogelijke lening die verstrekt kan worden. Het is mogelijk om, zoals bij de Starterslening is gebeurd, een veel hogere som aan leningen te verstrekken dan het toegekende budget in de begroting.

Bij de Starterslening is alleen impliciet informatie over het financieel risico opgenomen.<sup>44</sup> De informatie aan de gemeenteraad over de nieuwe achtervangovereenkomst met het WSW bevat geen actuele informatie over het financieel risico voor de gemeente. De opname van informatie uit 2006 in de raadsvoordracht over het financieel risico vindt de rekenkamer onvoldoende.

*DMO*

De rekenkamer constateert dat DMO in de periode vanaf januari 2007 alleen een nieuwe garantie aan MuziQ heeft verstrekt. De omvang van deze garantie bedraagt (ook na de aanvullende garantie) € 15 miljoen. Bij zowel de oorspronkelijke garantie als de aanvullende garantie is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn 'wensen en bedenkingen' te uiten. De informatie die hiervoor aan de gemeenteraad is verstrekt, bevat voldoende duidelijke informatie over de omvang en het financieel risico van de te verstrekken garantie.

---

<sup>42</sup> Art. 5.1 van de verordening stelt dat dit het 'toekenningsplafond' is.

<sup>43</sup> Het toekennen van een budget biedt dekking voor de verwachte lasten voor te verstrekken leningen. Deze lasten bestaan voor het grootste deel uit renteverlies. Het verstrekken van leningen leidt, zolang de hoofdsom wordt terugbetaald, niet tot lasten die op het toegekende budget drukken. Door dit mechanisme is er geen expliciet verband tussen een toegekend budget en de maximaal mogelijke lening die verstrekt kan worden.

<sup>44</sup> Uit de verordening blijkt dat de verleende startersleningen onder NHG-garantie vallen waardoor het risico voor de gemeente zeer beperkt is.

### *Garantie aan MuziQ*

In 2007 heeft het college de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld haar wensen en bedenkingen te uiten bij de voorgenomen garantie aan MuziQ. Uit de voordracht blijkt duidelijk dat de gemeente voor een periode van 10 jaar garant staat voor een jaarlijks bedrag van € 1,5 miljoen (in totaal € 15 miljoen). Door deze garantie kan MuziQ een lening aantrekken ter hoogte van € 23 miljoen. Het college geeft ook inzicht in zijn inschatting van een gering risico op basis van een 'deugdelijk ogende' financiële onderbouwing, de garantie van stadsdeel Oost-Watergraafsmeer voor de eerste periode van 10 jaar en de mogelijkheid tot herontwikkeling in het geval MuziQ zich niet ontwikkelt zoals verwacht. In 2009 vraagt het college de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen te uiten over een aanpassing van de garantie aan MuziQ.

Deze aanpassing betreft het toestaan van een verhoging van de lening van MuziQ tot € 26 miljoen. De jaarlijkse garantie van de gemeente blijft gelijk op € 1,5 miljoen per jaar. Het college benadrukt dat zonder aanpassing van de garantie de bank van MuziQ zeker een beroep zal doen op de oorspronkelijke garantie. Hieruit blijkt dat het risico voor de gemeente groot is en (impliciet) dat de mogelijkheid tot herontwikkeling op dat moment niet meer haalbaar is.

### *Haven Amsterdam*

Volgens opgave van de Haven Amsterdam zijn in de periode vanaf januari 2007 drie nieuwe leningen verstrekt met een totale waarde van ongeveer € 0,6 miljoen. Twee leningen zijn verstrekt door Hallum BV. De derde lening betreft een aanvullende lening. De Haven Amsterdam geeft aan dat voor leningen verstrekt door Hallum BV geen gemeentelijke besluitvorming noodzakelijk is. Hallum BV is een privaatrechtelijke rechtspersoon waarbij de directie verantwoording aflegt aan de raad van commissarissen en de aandeelhouder (de gemeente Amsterdam). Voor de aanvullende lening heeft wel gemeentelijke besluitvorming plaatsgevonden. De informatie die hiervoor aan de gemeenteraad is verstrekt, geeft duidelijk de omvang en het financieel risico van de lening aan.

### *AEB*

De rekenkamer constateert dat het AEB 7 leningen in de periode vanaf januari 2007 heeft verstrekt in plaats van bestaande garanties. De totale waarde van de verstrekte leningen bedraagt ongeveer € 32,5 miljoen. Bij het verstrekken van de bestaande garanties heeft de gemeenteraad ingestemd met de maximale omvang van te verstrekken garanties en niet expliciet met het verstrekken van leningen. Hoewel de leningen niet hoger zijn dan de maxima van de oorspronkelijke garanties, stelt de rekenkamer vast dat de gemeenteraad voor het verstrekken van deze leningen niet is geïnformeerd.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> De Bestuursdienst geeft bij de leningen van het AEB aan dat ook hierbij het uitgangspunt is gehanteerd dat de financiële consequenties van het verstrekken van leningen in plaats van garanties al in de begroting waren verwerkt.

*EZ*

EZ heeft in de periode vanaf januari 2007 ongeveer € 1,3 miljoen aan nieuwe leningen en garanties verstrekt. Bij de lening aan het Spinozacentrum (€ 1,0 miljoen) is de raad hierover vooraf geïnformeerd. Bij het garantiefonds Microkredieten blijkt het niet mogelijk met zekerheid te bepalen op welke wijze de gemeenteraad is geïnformeerd. Duidelijke informatie over de omvang of het risico ontbreekt in beide gevallen.

### **4.3 Conclusie**

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of de gemeenteraad voorafgaand aan het verstrekken van leningen en garanties wordt geïnformeerd over het financieel risico. De rekenkamer vindt dat de gemeenteraad hierover onvoldoende wordt geïnformeerd.

De verordening ex art. 212 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad, voorafgaand aan een definitief besluit van het college, in de gelegenheid wordt gesteld zijn 'wensen en bedenkingen' te uiten. De enige uitzondering hierop zijn leningen en garanties waarvan de financiële consequenties al in de begroting of jaarplan zijn opgenomen.

In de praktijk constateert de rekenkamer dat een groot deel van nieuwe leningen en garanties niet vooraf aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Hieronder valt ook de nieuwe overeenkomst voor de grootste garantie van de gemeente (het WSW). Bestaande leningen waarvoor nieuwe overeenkomsten worden gesloten zijn vaak in het geheel niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Het is mogelijk dat in enkele gevallen sprake is van financiële consequenties die al in de begroting of het jaarplan zijn opgenomen. Hierbij is door het college de afweging gemaakt dat de nieuwe overeenkomst de aanpassing of vervanging van een bestaande lening of garantie betrof waarvan de financiële consequenties al in de begroting tot uitdrukking komen. De rekenkamer vraagt zich af of het wenselijk is dat in het geval van de lening aan de NV Zeedijk de aanpassing niet aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Als leningen en garanties wél vooraf aan de gemeenteraad worden voorgelegd, ontbreekt vaak duidelijke informatie over de omvang en het verwachte risico.

## 5 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de volgende (tweede) deelvraag:

Wordt de gemeenteraad geïnformeerd over (toenames in) het financieel risico van bestaande leningen en garanties?

Voor de beantwoording van deze deelvraag hanteert de rekenkamer 2 toetsaspecten. De rekenkamer gaat achtereenvolgens in op haar bevindingen en conclusies bij deze 2 toetsaspecten en geeft ten slotte antwoord op de deelvraag. De 2 toetsaspecten zijn de volgende:

- De gemeenteraad wordt tussentijds geïnformeerd over toenames in het financieel risico van de bestaande leningen en garanties
- De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over het financieel risico van de bestaande leningen en garanties

### 5.1 Tussentijdse informatie

Bij dit toetsaspect wordt onderzocht op welke wijze de gemeenteraad wordt geïnformeerd bij gesignaleerde toenames in het financieel risico van uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer heeft hiervoor onderzocht in hoeverre de gemeenteraad bij gesignaleerde financiële risico's inmiddels is ingelicht. Omdat, met uitzondering van één algemene brief, de gemeenteraad niet tussentijds is geïnformeerd over de ontwikkeling van het risico van de gehele portefeuille van uitstaande leningen en garanties richt de rekenkamer zich op de door de onderzochte diensten gesignaleerde risico's.<sup>46</sup>

Sinds januari 2007 zijn door de onderzochte decentrale diensten bij 21 leningen en garanties financiële risico's gesignaleerd.<sup>47</sup> Het is de verantwoordelijkheid van het college om bij gesignaleerde risico's een afweging te maken of het risico ernstig genoeg is om hiervoor de gemeenteraad tussentijds te moeten informeren. De rekenkamer heeft bij de gesignaleerde risico's geïnventariseerd of de gemeenteraad inmiddels is geïnformeerd.

De rekenkamer stelt vast dat de gemeenteraad (nog) niet in alle gevallen op de hoogte is gesteld van het toegenomen of verhoogde financieel risico. Het toegenomen risico bij 7

---

<sup>46</sup> Deze brief (d.d. 30 oktober 2008) gaat over de gevolgen van de kredietcrisis voor de treasury-activiteiten van de gemeente Amsterdam. Onderdeel hiervan is de opmerking dat 'een langdurige recessie ervoor [kan] zorgen dat de gemeente meer kans loopt dat door de gemeente verstrekte leningen niet kunnen worden afbetaald. De kans dat een beroep wordt gedaan op garanties die door de gemeente zijn afgegeven, wordt ook groter.'

<sup>47</sup> Dit aantal is exclusief 3 gesignaleerde risico's bij de onderzochte stadsdelen West en Nieuw-West.

instellingen is nog niet aan de gemeenteraad gemeld.<sup>48</sup> Bij 1 instelling is door DWZS het risico nog niet gemeld omdat dit pas recent (najaar 2010) is gesignaleerd.

Het toegenomen risico bij 3 andere instellingen is niet gemeld aan de gemeenteraad omdat dit de desbetreffende diensten (Haven Amsterdam en AEB) van mening zijn dat er geen sprake is van een verhoogd of toegenomen risico. Op basis van door de diensten verstrekte informatie is de rekenkamer echter wél van mening dat bij deze leningen sprake is van een toegenomen of verhoogd financieel risico.

Bij nog 2 andere instellingen, waaraan DMO een lening en een garantie heeft verstrekt, is in één geval de gemeenteraad geïnformeerd op het moment dat het financieel risico acuut werd. Bij de andere instelling is het waarschijnlijk dat de gemeenteraad hierover is geïnformeerd maar kan DMO geen uitsluitel geven.<sup>49</sup>

In de overige gevallen is de gemeenteraad geïnformeerd over het risico.<sup>50</sup> Bij 3 instellingen stelt de rekenkamer vast dat de gemeenteraad is geïnformeerd, maar dat het moment waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd samenhangt met de mogelijkheid om een financiële regeling met de betreffende instelling te treffen of met een dreigend direct faillissement waarbij de gemeente grote financiële schade kan oplopen. Bij de lening van de Bestuursdienst constateert de rekenkamer bovendien dat uit de in 2010 verstrekte informatie aan de gemeenteraad blijkt dat het risico al sinds 2007 actueel was. Het is onduidelijk waarom gemeenteraad in dit geval niet al eerder is geïnformeerd.

## 5.2 Periodieke informatie

Periodieke informatie biedt de gemeente de mogelijkheid om de gemeenteraad inzicht te geven in de ontwikkeling van het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties. Hiervoor richt de rekenkamer zich eerst op de periodieke informatie verstrekt door diensten: de dienstbegrotingen en jaarrekeningen. De rekenkamer richt zich op de begrotingen en de jaarrekeningen van diensten omdat de onderzochte organisaties allen aangeven dat zij uitsluitend in deze documenten periodiek informatie over leningen en garanties verstrekken. De rekenkamer gaat bij de beoordeling na in hoeverre deze documenten daadwerkelijk inzicht geven in de omvang, samenstelling en het risico van de uitstaande leningen en garanties.

Vervolgens beoordeelt de rekenkamer de informatie in de gemeentebegroting en de jaarrekening. Bij zowel de decentrale diensten als de gemeentebrede informatie is getoetst of informatie wordt gegeven over de omvang, samenstelling en het risico van

---

<sup>48</sup> Aan deze 7 instellingen heeft de gemeente in totaal 13 leningen en garanties verstrekt.

<sup>49</sup> Dit betreft leningen waarvoor DMO zich niet verantwoordelijk acht.

<sup>50</sup> Bij 2 leningen van EZ is (beperkte) informatie in de jaarrekening 2009 en de begroting 2011 opgenomen.



de uitstaande leningen en garanties.<sup>51</sup> De rekenkamer benadrukt dat zij bij deze beoordeling de *aanwezigheid* van informatie toetst en dat deze toetsing niet is gericht op de naleving van richtlijnen voor financiële verslaggeving.

### 5.2.1 Dienstbegrotingen en jaarrekeningen

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de bevindingen over de periodieke informatie bij de 6 onderzochte decentrale diensten. De rekenkamer baseert zich hierbij op de meest recente jaarrekening (2009) en begroting (2011). De informatie over leningen en garanties in de jaarrekeningen is door de rekenkamer onderzocht op 3 aspecten:

- **Omvang:** bevat de jaarrekening duidelijke informatie over de omvang van de uitstaande leningen en garanties?
- **Samenstelling:** bevat de jaarrekening duidelijke informatie over samenstelling van de uitstaande leningen en garanties?
- **Risico:** bevat de begroting duidelijke informatie over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties?

Tabel 5.1 - Overzicht periodieke informatie over leningen en garanties

| Organisatie     | Omvang | Samenstelling | Risico |
|-----------------|--------|---------------|--------|
| Bestuursdienst  | ●      | ●             | ●      |
| DWZS            | ●      | ●             | ●      |
| DMO             | ●      | ●             | ●      |
| Haven Amsterdam | ●      | ●             | ●      |
| AEB             | ●      | ●             | ●      |
| EZ              | ●      | ●             | ●      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing

#### *Informatie over omvang en samenstelling*

De informatie over omvang en samenstelling van uitstaande leningen en garanties in de jaarrekening vindt de rekenkamer bij geen van de onderzochte diensten (volledig) voldoende. De oorzaken hiervan zijn divers. De rekenkamer gaat hieronder in op de belangrijkste bevindingen per dienst:

- De Bestuursdienst. Informatie over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen en garanties van de Bestuursdienst is alleen beschikbaar in de gemeenterekening. De gemeenterekening bevat een gedeeltelijke opsomming van uitstaande leningen en garanties van de gemeente Amsterdam. De leningen en garanties waarvoor de Bestuursdienst eindverantwoordelijk is, zijn opgenomen in deze opsomming. De omvang van de lening aan het GVB is echter te laag opgenomen. Volgens de gemeenterekening bedraagt deze € 332 miljoen terwijl deze in werkelijkheid ruim € 342 miljoen is.

<sup>51</sup> Met uitzondering van een eenmalige rapportage over de samenstelling en omvang van uitstaande leningen en garanties van stadsdelen (BD2009-006903) wordt de gemeenteraad uitsluitend via de begrotingen en jaarrekeningen geïnformeerd over de gehele portefeuille van uitstaande leningen en garanties.

- DWZS. De jaarrekening van DWZS bevat uitgebreide informatie over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer constateert echter dat de achtervangposities bij 2 waarborgfondsen (het WSW en het WEW) waarschijnlijk veel te hoog zijn opgenomen. Bij het WSW bedraagt de maximale aanspraak volgens een indicatieve berekening van de rekenkamer waarschijnlijk tussen de € 3,5 miljard en € 4 miljard in plaats van de gerapporteerde € 7,5 miljard.
- DMO. De jaarrekening van DMO bevat uitsluitend informatie over de omvang en samenstelling van uitstaande garanties. De jaarrekening bevat geen informatie over de uitstaande leningen waarvoor DMO eindverantwoordelijk is (ongeveer € 16 miljoen aan leningen).<sup>52</sup>
- Haven Amsterdam. De jaarrekening geeft inzicht in de omvang en samenstelling van direct door Haven Amsterdam verstrekte leningen. Ook vermeldt de jaarrekening dat Hallum BV (een 100% deelneming van de Haven Amsterdam) deelneemt in verschillende ondernemingen. De jaarrekening vermeldt echter niet dat Hallum BV ook leningen (totaal ongeveer € 1,9 miljoen aan het eind van 2009) aan sommige van deze ondernemingen heeft verstrekt.
- AEB. De jaarrekening van het AEB vermeldt niet de uitstaande leningen bij WPW. Het AEB geeft in de jaarrekening wél een overzicht van garantstellingen aan WPW. Eind 2009 had het AEB echter al voor € 16,8 miljoen aan leningen verstrekt in plaats van garantstellingen.<sup>53</sup>
- EZ. Eén lening (ter hoogte van € 0,4 miljoen) is niet opgenomen in de balans van EZ en uitsluitend vermeld in het overzicht verbonden partijen. Een andere lening is al sinds 2007 omgezet in aandelenkapitaal (€ 2,3 miljoen) maar wordt nog steeds verantwoord onder de uitstaande leningen van EZ. Ten slotte is een andere lening opgenomen met een omvang van € 5,6 miljoen, terwijl het waarschijnlijk is dat deze lening € 11,3 miljoen bedraagt.

### *Informatie over risico*

De rekenkamer vindt de informatie over het risico van de uitstaande leningen en garanties in de onderzochte begrotingen zeer beperkt. Alleen bij DWZS, Haven Amsterdam en EZ is informatie over risico's opgenomen. Echter, ook bij deze diensten is de informatie beperkt en vaak slechts indirect af te leiden. DWZS geeft in de begroting weliswaar een inschatting van het risico bij de uitstaande garanties bij het WSW, WEW en het Nationaal Restauratiefonds (NRF), maar geeft geen verklaring

---

<sup>52</sup> Omdat de leningen niet in de administratie van DMO zijn opgenomen maar in de administratie van de Bestuursdienst hoeft DMO deze leningen niet in haar balans te verantwoorden. Wél vindt de rekenkamer dat DMO haar eindverantwoordelijkheid voor deze leningen zichtbaar had kunnen maken in de paragraaf *Niet uit de balans blijvende verplichtingen*. DMO geeft aan dit niet te hebben gedaan omdat expliciete instructies hiervoor ontbreken.

<sup>53</sup> Net als bij DMO zijn de leningen van het AEB aan WPW in de administratie van de Bestuursdienst opgenomen. De rekenkamer vindt ook bij het AEB dat de eindverantwoordelijkheid voor de leningen aan WPW door het AEB zichtbaar had kunnen worden gemaakt in de paragraaf *Niet uit de balans blijvende verplichtingen*.

voor deze inschattingen.<sup>54</sup> Haven Amsterdam noemt in haar begroting weliswaar een risico bij een deelneming, maar vermeldt hierbij niet de uitstaande lening aan dezelfde deelneming. Ten slotte bevat de begroting van EZ informatie over risico's van uitstaande leningen. Deze informatie is echter gefragmenteerd en opgenomen in verschillende onderdelen van de begroting en niet in de risicoparagraaf.

### 5.2.2 Gemeentebegroting en de gemeenterekening

De rekenkamer onderzoekt de informatie over de omvang, samenstelling en risico van uitstaande leningen in de begroting van de gemeente Amsterdam (gemeentebegroting) en de jaarrekening (gemeenterekening). Hierbij hanteert zij dezelfde criteria als bij de beoordeling van de jaarrekeningen en begrotingen van de onderzochte diensten. De rekenkamer heeft zich voor haar beoordeling gericht op de informatie opgenomen in de paragraaf *risico's en weerstandsvermogen*, de paragraaf *financiering* en de *balans met toelichting*.

#### *Informatie over samenstelling en omvang*

De gemeenterekening geeft geen volledig overzicht van de uitstaande leningen en garanties. De opsommingen van leningen in de gemeenterekening zijn uitsluitend de 'belangrijkste'. Een volledige specificatie van uitstaande leningen en garanties ontbreekt. De weergave van de omvang van de opgesomde leningen is gedeeltelijk onjuist. De lening aan het GVB bedraagt ongeveer € 342 miljoen in plaats van de vermelde € 332 miljoen. Daarnaast zijn leningen van EZ enerzijds te laag vermeld (de lening aan NEMO is waarschijnlijk bijna € 5,7 miljoen te laag gewaardeerd en een andere lening is in het geheel niet in de balans opgenomen) en anderzijds is een lening opgenomen die al sinds 2007 geen lening meer is (€ 2,3 miljoen). De rekenkamer merkt op dat de lening aan NEMO met € 5,7 miljoen niet alleen te laag is vermeld in de toelichting, maar dat deze waarschijnlijk ook te laag is gewaardeerd in de balans. Dit laatste betekent dat de bezittingen van de gemeente op de balans (en daarmee ook het eigen vermogen) waarschijnlijk € 5,7 miljoen te laag worden gewaardeerd.

#### *Informatie over risico*

Vanaf de jaarrekening 2008 en de begroting 2010 neemt de gemeente meer uitgebreide informatie op over risico's. Onderdeel van de opgenomen risico's is zeer globale informatie over het feit dat de gemeente risico loopt over uitstaande leningen en garanties. In de gemeentebegroting 2011 is de volgende tekst opgenomen:

“De gemeente Amsterdam verleent garanties, die in principe risico's voor de gemeente met zich meebrengen. Door de economische crisis is er een stijging van aanvragen voor leningen en garanties. De gemeente hanteert een zeer teughoudend beleid bij de beoordeling van deze aanvragen. Er is een beroep gedaan op enkele garanties waarbij ophoging van de gegarandeerde som is gekozen en enkele instellingen bleken niet in staat te zijn leningen terug te betalen volgens eerder gemaakte afspraken.”

---

<sup>54</sup> Wél beschrijft DWZS uitgebreid het mechanisme waarlangs de gemeente op haar garanties kan worden aangesproken. Deze beschrijving bevat echter geen analyse op basis waarvan het ingeschatte risico is gebaseerd.

Naast deze zeer globale informatie geeft de gemeentebegroting alleen meer specifieke informatie over de verleende garanties van DWZS aan de waarborgfondsen (WSW en WEW) en het NRF. Het risico van deze garanties wordt omschreven als zeer beperkt of klein. Afgezien van een verwijzing naar de 'tertiaire achtervangpositie' ontbreekt onderbouwing van de inschatting van deze risico's. De rekenkamer merkt ten slotte op dat zowel de algemene tekst als de meer specifieke tekst over de verleende garanties van DWZS vanaf de eerste opname in de jaarrekening 2008 vrijwel ongewijzigd zijn.

### 5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer of de gemeenteraad wordt geïnformeerd over (toenames) in het financieel risico van de bestaande leningen en garanties. De rekenkamer stelt vast dat de gemeenteraad bij incidentele gevallen (nog) niet altijd op de hoogte is gesteld van het toegenomen of verhoogde financieel risico. De reden dat de gemeenteraad (nog) niet in alle gevallen tussentijds is geïnformeerd heeft vaak te maken met het feit dat het risico pas recent is gesignaleerd. In 2 gevallen is geen informatie verstrekt omdat de risico's leningen betroffen, die waren verstrekt door een privaatrechtelijke rechtspersoon. In één geval bleek het risico inmiddels al weer verminderd. Hoewel bij een door de Bestuursdienst in 2007 gesignaleerd risico de gemeenteraad weliswaar is geïnformeerd blijkt het onduidelijk waarom dit pas in 2010 gebeurde.

Periodieke informatie over leningen en garanties kan de gemeenteraad inzicht geven in de ontwikkeling van het financieel risico. De rekenkamer vindt de periodieke informatie echter onvoldoende. 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. In enkele gevallen wordt de omvang van leningen te laag weergegeven of zijn leningen ten onrechte opgenomen als lening. De grootste garanties van de gemeente (aan het WSW en WEW) zijn daarentegen waarschijnlijk veel te hoog weergegeven. Informatie over het risico van de uitstaande leningen is nog beperkter en lijkt, indien aanwezig, niet heel actueel.

De rekenkamer concludeert dat vanwege de onvoldoende periodieke informatie over leningen en garanties de gemeenteraad voor inzicht in de financiële risico's volledig afhankelijk is van tussentijdse meldingen van risico's door het college. Hoewel de rekenkamer positief is over het feit dat de gemeenteraad in veel gevallen tussentijds wordt geïnformeerd, vindt de rekenkamer dat de gemeenteraad onvoldoende inzicht krijgt in de financiële risico's van de uitstaande leningen en garanties.

## 6 Bestuursdienst Amsterdam

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door de Bestuursdienst Amsterdam (Bestuursdienst). Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen
- informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties
- informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

Bij de Bestuursdienst maakt de rekenkamer onderscheid tussen leningen waarvoor de Bestuursdienst het betalingsverkeer uitvoert en leningen en garanties waarvoor de Bestuursdienst eindverantwoordelijk is. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer uitsluitend in op het beheer van leningen en garanties waarvoor de Bestuursdienst eindverantwoordelijk is.

### 6.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

De procedures voor het beheer van leningen en garanties zijn bij de Bestuursdienst niet beschreven. Uitzondering is een globale beschrijving voor het beheer van de leningen-administratie en het betalingsverkeer.<sup>55</sup> Voor een groot deel van uitstaande leningen zijn onderdelen van het beheer beschreven in verwante procesbeschrijvingen: het beheer van deelnemingen en het proces van goedkeuring van het jaarplan en jaarrekening van GVB Activa BV en GVB Veren BV.

Het beheer van deelnemingen omvat onder andere het maken van periodieke analyses van de financiële positie van deelnemingen waardoor de beschreven werkzaamheden ook bruikbaar zijn voor het beheer van uitstaande leningen en garanties. In het geval van de leningen aan GVB Activa BV en GVB Veren BV wordt het beheer uitgevoerd op basis van de procesbeschrijvingen voor de goedkeuring van het jaarplan en de jaarrekening.<sup>56</sup> Onderdeel van de goedkeuring van het jaarplan en jaarrekening is beoordeling van het investeringsplan en de financiering van de strategische activa van GVB Activa BV en GVB Veren BV door de gemeente Amsterdam.

---

<sup>55</sup> Processensite bestuursdienst: beschrijving leningenbeheer en beschrijving betalingsverkeer.

<sup>56</sup> Procedure *Goedkeuring Jaarplan GVB Veren BV (periode 2007 t/m 2011) en Jaarrekening GVB Veren BV*, 4 november 2009.

### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

Bij de Bestuursdienst zijn bestuursadviseurs van de afdeling Markt en Overheid (onderdeel van de directie Concern Financiën) primair verantwoordelijk voor het beheer van uitstaande leningen en garanties bij deelnemingen.<sup>57</sup> Hierbij zijn de bestuursadviseurs van Concern Financiën verantwoordelijk voor het toezicht houden op de deelnemingen. De treasury vervult een toetsende en adviserende rol bij deze leningen.

In enkele bijzondere gevallen is de treasury ook primair verantwoordelijk voor het gevoerde beheer.<sup>58</sup> Daarnaast is - volgens de treasury - de afdeling Wagenparkbeheer (onderdeel van de directie Bestuurs- en Managementondersteuning - BMO) verantwoordelijk voor het beheer van de lening aan Leaseplan. De medewerkers van de afdeling Beleid en Beheer van de directie Concern Financiën beheren de leningen-administratie van de Bestuursdienst en zijn verantwoordelijk voor het betalingsverkeer.

### *Conclusie*

De Bestuursdienst beschikt niet over procesbeschrijvingen voor het beheer van leningen en garanties. Uitzondering is een globale beschrijving voor het beheer van de leningenadministratie en het betalingsverkeer. Gedeeltelijk is het beheer beschreven als onderdeel van andere processen. De rekenkamer constateert dat de Bestuursdienst gedeeltelijk beschikt over beschreven procedures, maar dat voldoende duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het beheer van uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie    | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid |
|----------------|-----------------------|---------------------------------|
| Bestuursdienst | Gedeeltelijk          | ●                               |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

## **6.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties**

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

Eind 2009 heeft de Bestuursdienst € 544,4 miljoen aan uitstaande leningen in beheer en bijna € 60 miljoen aan garanties. In tabel 6.1 geeft de rekenkamer een overzicht van de uitstaande leningen en garanties.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Dit zijn de leningen aan BV Exploitatiemaatschappij Carré, NV Zeedijk, NV Stadsgoed en de Beurs van Berlage Vastgoed BV.

<sup>58</sup> Het gaat hierbij om de leningen aan de Gemeentelijke Kredietbank, Stichting Pantar (voormalige WRA-groep) en de garantie ten behoeve van het Kantoorgebouw Waterbeheer en Rioolwaterzuivering.

<sup>59</sup> In de leningenadministratie van de Bestuursdienst zijn ook leningen opgenomen waarvoor de Bestuursdienst uitsluitend het betalingsverkeer uitvoert en waarbij de decentrale dienst eindverantwoordelijk is voor het beheer.

Tabel 6.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van de Bestuursdienst

| Omschrijving  | Omvang<br>(31-12-2009) |
|---|------------------------|
| GVB Activa BV                                       | € 342,8 miljoen        |
| GVB Veren BV  | € 3,5 miljoen          |
| Leaseplan   | € 50,9 miljoen         |
| Beurs van Berlage Vastgoed BV                       | € 5,8 miljoen          |
| Gemeentelijke Kredietbank                           | € 13,8 miljoen         |
| Stichting Slotervaartziekenhuis                     | € 4,6 miljoen          |
| NV Stadsgoed  | € 49,0 miljoen         |
| BV Exploitiemaatschappij Carré                      | € 12,7 miljoen         |
| Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland            | € 45,8 miljoen         |
| Stichting WRA groep (stichting Pantar)              | € 3,8 miljoen          |
| NV Zeedijk  | € 11,7 miljoen         |
| <b>Totaal leningen</b>                              | <b>€ 544,4 miljoen</b> |
| Kantoorgebouw Waterbeheer en<br>Rioolwaterzuivering | € 59,8 miljoen         |
| <b>Totaal garanties</b>                             | <b>€ 59,8 miljoen</b>  |

Bron: leningenadministratie en opgave Bestuursdienst

#### *Inzicht in voorwaarden*

De afdeling Beleid en Beheer beschikt over leenovereenkomsten en garantstellingen voor alle uitstaande leningen en garanties van de Bestuursdienst. De leenovereenkomst met Leaseplan is beschikbaar bij de afdeling Wagenparkbeheer. Daarnaast bewaart de treasury sinds enkele jaren kopieën van alle getekende overeenkomsten voor leningen en garanties.

#### *Conclusie*

De rekenkamer concludeert dat de Bestuursdienst volledig inzicht heeft in de samenstelling omvang en voorwaarden van de uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie    | Inzicht in<br>samenstelling | Inzicht in<br>omvang | Inzicht in<br>voorwaarden |
|----------------|-----------------------------|----------------------|---------------------------|
| Bestuursdienst | ●                           | ●                    | ●                         |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

## 6.3 Toezien op naleving van voorwaarden

### 6.3.1 Werkwijze bij het beheer door de Bestuursdienst

Voor het beheer van leningen door de Bestuursdienst maakt de rekenkamer onderscheid tussen 3 categorieën: leningen aan voormalige gemeentelijke bedrijven en diensten met als doel het financieren van (strategische) activa, leningen aan deelnemingen en overige leningen. Daarnaast zijn er leningen en garanties waarvoor de Bestuursdienst weliswaar niet eindverantwoordelijk is maar waarbij de treasury of bestuursadviseurs intensief zijn betrokken bij het verstrekken of beheren.

### *Leningen met als doel financieren van (strategische) activa*

De leningen aan GVB Activa BV, GVB Veren BV (samen 'GVB') en de Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland ('de brandweer') hebben als doel de strategische activa van deze voormalige diensten en bedrijven te financieren. Deze leningen zijn hierdoor vergelijkbaar met de kapitaalverstrekking door de Bestuursdienst aan decentrale diensten en stadsdelen voor de aanschaf en vervanging van duurzame activa zoals gebouwen en voertuigen. De kern van het beheer van deze leningen is jaarlijkse goedkeuring van investeringsplannen en afstemming van de schuld per jaareinde met het goedgekeurde investeringsplan. Analyse van de financiële positie van het GVB of de brandweer maakt geen onderdeel uit van het gevoerde beheer van de uitstaande leningen.<sup>60</sup>

Het directe financiële risico van de leningen aan het GVB is zeer beperkt. Dit komt doordat de Stadsregio Amsterdam ('SRA') in feite de dekking van de verschuldigde kapitaallasten door het GVB aan de gemeente garandeert. In het convenant tussen de SRA en de gemeente Amsterdam garandeert de SRA dat de kapitaallasten van GVB Activa in de bekostiging aan de openbaar vervoer aanbieder volledig worden vergoed. Dit geldt zowel in de huidige situatie met het GVB als aanbieder als in een toekomstige situatie waarin een andere aanbieder het openbaar vervoer in Amsterdam verzorgt.

Ook bij de lening aan de brandweer is het financieel risico voor de gemeente Amsterdam beperkt. De omliggende gemeenten hebben zich, per besluit, verplicht bij te dragen in de kapitaallasten van de door hen overgedragen activa. De Bestuursdienst heeft deze besluiten echter niet aan de rekenkamer kunnen overleggen. Verminderingen in deze bijdrage voor de kapitaallasten kunnen pas plaatsvinden nadat desbetreffende activa zijn afgestoten. Door deze verplichting van de omliggende gemeenten is het risico op de aanvullende financiering verstrekt door de gemeente Amsterdam nihil. Voor de verstrekte lening voor de financiering van activa overgenomen van de gemeentelijke brandweer geldt eenzelfde verplichting voor de gemeente Amsterdam.

#### *Lange termijn financieel risico bij lening aan GVB*

Het beperkte financieel risico van de lening aan het GVB is afhankelijk van de mogelijkheid van de SRA om de garantie voor de vergoeding van de kapitaallasten in de toekomst te (kunnen) handhaven. Bijvoorbeeld in wanneer het Rijk bezuinigt op de brede doeluitkering, kan de SRA gedwongen worden deze bezuinigingen door te vertalen naar de beschikbare financiële middelen voor het openbaar vervoer in Amsterdam. Dit kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in een reductie in de dienstregeling, de daarvoor

---

<sup>60</sup> Omdat de SRA de kapitaallasten van GVB Activa garandeert bepaalt SRA uiteindelijk ook welke activa tot de strategische activa behoren. Om deze reden richt het beheer door de Bestuursdienst zich op het bewaken dat de investeringen van GVB Activa BV en GVB Veren BV door de SRA zijn goedgekeurd. Hiervoor baseert de Bestuursdienst zich op de door een accountant goedgekeurde jaarrekeningen van GVB Activa BV en GVB Veren BV. De Bestuursdienst geeft aan dat sprake is van een analyse van de financiële positie van het GVB (Holding). Deze analyse is niet specifiek gericht op het beheersen van het financieel risico van de lening aan GVB Activa BV. Voor het financieel risico is het beheer van de beschreven relatie met de Stadsregio Amsterdam het belangrijkste.



benodigde strategische activa en de vergoeding voor kapitaallasten. De mogelijkheid voor GVB om aan haar betalingsverplichtingen jegens de gemeente Amsterdam te kunnen voldoen kan dan in het geding komen. Het beheersen van dit - lange termijn - financiële risico beschouwt de rekenkamer niet als onderdeel van het reguliere beheer van leningen en garanties. Indien een dergelijke ontwikkeling zich voordoet zal de (financiële) oplossing op bestuurlijk niveau moeten worden gezocht.

### *Leningen aan deelnemingen*

Dit betreft de leningen aan BV Exploitiemaatschappij Carré, NV Zeedijk, NV Stadsgoed en Beurs van Berlage Vastgoed BV. Het beheer van deze leningen wordt uitgevoerd door de bestuursadviseurs van de Bestuursdienst (afdeling Markt en overheid). Het beheer van de leningen is gebaseerd op het (financiële) toezicht op de deelnemingen. Financiële vooruitzichten worden incidenteel bij de analyse van de financiële positie van deelnemingen gebruikt. In principe kiest de Bestuursdienst er voor om als aandeelhouder op afstand te blijven van de deelneming. Voor tijdige signalering van toekomstige (financiële) problemen steunen de medewerkers om deze reden op de raden van commissarissen van de deelnemingen.

### *Overige leningen*

De overige leningen bestaan uit de leningen aan de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA), Leaseplan, stichting Slotervaartziekenhuis en de stichting Pantar (voormalig stichting WRA groep). Daarnaast valt ook de garantie van de gemeente ten behoeve van het Kantoorgebouw Waterbeheer en Rioolwaterzuivering in deze categorie. De leningen en de garantie zijn, met uitzondering van de lening aan Leaseplan, in beheer bij de treasury. Het beheer van deze leningen en de garantie verschilt per geval. In het geval van de lening aan GKA is, bijvoorbeeld, sprake van afwikkeling van oude leningen uit 2006.<sup>61</sup> Ook het beheer van de lening aan de stichting Slotervaartziekenhuis betreft een oude lening waarbij het beheer zich vooral richt op onderhandelingen.

De lening aan Leaseplan betreft de financiering van het gemeentelijk wagenpark. De oorsprong voor de financiering aan Leaseplan bestond uit de wens het (administratieve) beheer van het gemeentelijk wagenpark te professionaliseren. Door het verstrekken van de lening (met als onderpand het wagenpark) realiseert de gemeente een financieringsvoordeel ten opzichte van financiering door Leaseplan zelf. De lening aan Leaseplan is in beheer bij de afdeling Wagenparkbeheer (onderdeel van BMO). De rekenkamer constateert dat de afdeling Wagenparkbeheer zich voornamelijk richt op de inkoop-functie richting Leaseplan. Hierbij administreert de afdeling dat de hoogte van de

---

<sup>61</sup> De lening aan GKA betreft de afwikkeling van de stichting Gemeentelijke Kredietbank vanaf 2006. Het resultaat van de afwikkeling leidt ertoe dat een verlies op de lening wordt verwacht. De lange duur van de afwikkeling heeft volgens de Bestuursdienst te maken met het streven om de opbrengst van de liquidatie te maximaliseren. Het ging hierbij om de verkoop van de uitstaande leenportefeuille aan de Rabobank en het incassobehoor van de resterende leningportefeuille.

uitstaande financiering bij Leaseplan overeenkomt met de boekwaarde van de gemeentelijke voertuigen in beheer bij Leaseplan (het onderpand).

### 6.3.2 Kenmerken van het gevoerde beheer door de Bestuursdienst

Op basis van het gevoerde beheer door de Bestuursdienst constateert de rekenkamer dat bij alle beheerde leningen en garanties sprake is van administratief beheer. Een uitzondering is het feit dat de Bestuursdienst niet de relevante besluiten van omliggende gemeenten bij de lening aan de regionale brandweer kan overleggen.

Vanwege de onduidelijkheid bij de lening inzake de regionale brandweer stelt de rekenkamer vast dat de Bestuursdienst gedeeltelijk toeziet op de naleving van overige (bijzondere) voorwaarden.

Daarnaast vindt bij een groot deel van de uitstaande leningen ook beoordeling van de financiële positie plaats. Uitzonderingen hierop zijn de leningen aan het GVB en de brandweer waarbij door aanvullende aanspraken geen (of zeer beperkt) sprake is van direct financieel risico.<sup>62</sup> Beoordeling van de (financiële) vooruitzichten vindt gedeeltelijk plaats bij het beheer van leningen verstrekt aan deelnemingen.

| Organisatie    | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|----------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| Bestuursdienst | +/-            | +/-                 | +/-                | +/-            |

+ : van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 6.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

### 6.4.1 Bevindingen

De Bestuursdienst geeft voor de leningen waarvoor zij eindverantwoordelijk is, aan dat er vanaf januari 2007 in 3 gevallen sprake is van een toegenomen of verhoogd financieel risico. De Bestuursdienst heeft momenteel geen voorzieningen getroffen voor verwachte verliezen op de uitstaande leningen of garanties.

#### *Lening Carré*

De lening aan de BV Exploitatiemaatschappij Carré (Carré): Bij Carré ontstonden door wijzigingen in het Kunstenplan in 2004 financiële problemen. In 2009 is een éénmalige subsidie verstrekt door de gemeente Amsterdam (ter hoogte van € 4,3 miljoen).<sup>63</sup> Met deze subsidie heeft Carré een aflossing gedaan van € 4 miljoen. Door de aflossing is de financiële positie van Carré verbeterd en resteert een schuld aan de gemeente van € 12,7 miljoen.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> De Bestuursdienst geeft aan dat sprake is van een analyse van de financiële positie van het GVB. Deze analyse is niet specifiek gericht op het beheersen van het financieel risico van de lening aan GVB Activa BV. Voor het financieel risico is het beheer van de eerder beschreven relatie met de Stadsregio Amsterdam het belangrijkste.

<sup>63</sup> Gemeenterekoning 2009, p.393 (paragraaf verbonden partijen).

<sup>64</sup> Leningenadministratie Bestuursdienst.

### *Lening Slotervaartziekenhuis*

De gemeente Amsterdam heeft bij de privatisering van het Slotervaartziekenhuis in 1997 een achtergestelde lening verstrekt ter hoogte van € 4,6 miljoen. Het ziekenhuis is, volgens de voorwaarden van de lening, alleen aflossingen verschuldigd zodra het eigen vermogen dit toelaat. De financiële positie van het ziekenhuis is vanaf het begin al zorgelijk. Tot op heden heeft het ziekenhuis geen aflossingen gedaan. Vanaf 2007 betwist het ziekenhuis de lening van de gemeente Amsterdam en stelt dat de achtergestelde lening eigenlijk eigen vermogen hoort te zijn waarover geen rente of aflossingen verschuldigd zijn. Sindsdien voert de gemeente gesprekken met het ziekenhuis om tot een oplossing te komen.<sup>65</sup>

### *Lening Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA)*

De lening aan GKA (€ 13,8 miljoen) betreft de financiering van de oude leningportefeuille van GKA. Bij opheffing van de commerciële activiteiten van GKA in 2006 ontstond een financieel risico vanwege verwachte verliezen op de gefinancierde leningportefeuille. Oorspronkelijk hield de gemeente rekening met een verwacht verlies van ongeveer € 10 miljoen en had hiervoor een voorziening getroffen. Door middel van actief beheer is de leningportefeuille inmiddels afgewikkeld. De gemeente heeft hierbij uiteindelijk een verlies geleden van € 4,4 miljoen.

## **6.4.2 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat de 3 leningen waarbij de Bestuursdienst aangeeft dat er sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico, dit risico al jaren eerder is ontstaan en gesignaleerd. Het totaal van de leningen waarbij dit risico is gesignaleerd bedraagt € 31,1 miljoen. In het geval van de lening aan GKA is het financieel risico komen te vervallen omdat deze lening inmiddels is afgewikkeld met een verlies van € 4,4 miljoen. Daarnaast stelt de rekenkamer vast dat bij de lening aan Carré maatregelen zijn getroffen waardoor het financieel risico is afgenomen. Deze maatregelen hebben de vorm van een eenmalige subsidie van ruim € 4 miljoen waarmee de schuld aan de gemeente gedeeltelijk is afgelost. Bij het gesignaleerde risico bij de lening aan het Slotervaartziekenhuis stelt de rekenkamer dat nog geen definitieve oplossing is bereikt maar dat de Bestuursdienst, door gesprekken met het ziekenhuis, maatregelen neemt om dit financieel risico te beperken.

| Organisatie    | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|----------------|---|--|-----------------------|
| Bestuursdienst | € 31,1 miljoen                              | € 4,6 miljoen                            | ●                     |

●: ja   ●: gedeeltelijk   ●: nee

<sup>65</sup> Bestuursdienst, Aanvullende notitie voor commissie AZF over toezeggingen Slotervaartziekenhuis, 5 augustus 2010

## 6.5 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties

### 6.5.1 Bevindingen

De Bestuursdienst heeft in de periode vanaf januari 2007 zeven nieuwe leningen verstrekt of bestaande leningen verhoogd of aangepast. In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de desbetreffende leningen. De Bestuursdienst geeft aan de leningen aan Leaseplan en NV Zeedijk niet als nieuwe leningen te beschouwen, maar als aanpassingen van bestaande leningen waarvan de financiële consequenties al in de begroting zijn opgenomen.

Tabel 6.2 - Overzicht nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007

| Omschrijving                             | Omvang                       | Overeenkomst      | Raad geïnformeerd    |
|--|------------------------------|-------------------|----------------------|
| Leaseplan                                | € 50,9 miljoen <sup>66</sup> | 25 september 2009 | Niet geïnformeerd    |
| NV Stadsgoed                             | € 26,0 miljoen               | 10 november 2009  | 30 september 2009    |
| Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland | € 45,8 miljoen               | 23 juni 2008      | 31 oktober juni 2007 |
| NV Zeedijk                               | € 11,7 miljoen <sup>67</sup> | 26 april 2010     | Niet geïnformeerd    |
| Beurs van Berlage Vastgoed BV            | € 23,8 miljoen <sup>68</sup> | 14 juli 2008      | 10 april 2007        |
| Cition <sup>69</sup>                     | € 1,6 miljoen                | 21 april 2009     | 17 december 2008     |

#### *Leaseplan*

De lening aan Leaseplan Nederland NV vindt zijn oorsprong in een lening verstrekt door de (inmiddels beëindigde) deelneming Stichting Voertuigbeheer Amsterdam (SVA). In 2008 is deze lening overgenomen door de gemeente Amsterdam. Hiervoor is op 24 januari 2008 een overeenkomst getekend tussen Leaseplan Nederland NV en de gemeente Amsterdam. Op 25 september 2009 is een nieuwe overeenkomst getekend tussen de gemeente Amsterdam en Leaseplan Nederland NV (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009). Uit deze overeenkomst blijkt dat de overeenkomst van 24 januari 2008 geen rechtskracht heeft gekregen omdat de overeenkomst namens de gemeente Amsterdam ondertekend was door een onbevoegde. De Bestuursdienst geeft aan dat de oorspronkelijke overeenkomst (uit 2008) getekend was door een bevoegd persoon. Omdat deze specifieke machtiging afweek van de gangbare praktijk is later ten onrechte geconcludeerd dat deze overeenkomst door een onbevoegd persoon is getekend.

#### *NV Stadsgoed*

De gemeente Amsterdam verstrekte een nieuwe lening (ter hoogte van € 26 miljoen) aan NV Stadsgoed voor de financiering van de aankoop van panden aan het Damrak. Op 30 september 2009 is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld kennis te nemen

<sup>66</sup> Omvang per 31 december 2009.

<sup>67</sup> Omvang per 31 december 2009.

<sup>68</sup> Dit betreft de maximale lening, per 31 december 2009 is € 5,8 miljoen daadwerkelijk uitgeleend.

<sup>69</sup> Dit betreft twee leningen: één kredietfaciliteit en één overeenkomst voor de financiering van activa van Cition.

van dit besluit en haar wensen en bedenkingen te uiten. De raadsvoordracht bevat informatie over de omvang van de te verstrekken lening en het financieel risico. De leenovereenkomst is vervolgens op 10 november 2009 ondertekend.

#### *Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland*

De getekende leenovereenkomst d.d. 23 juni 2008 betreft een lening ter hoogte van zowel de oorspronkelijke kapitaalschuld aan de gemeente Amsterdam (€ 35,3 miljoen) als de financiering van de overname van activa van overige deelnemende gemeenten ter hoogte van € 10 miljoen. De gemeenteraad heeft op 31 oktober 2007 ingestemd met de ontvlechting van de Brandweer Amsterdam uit de gemeentelijke organisatie per 1 januari 2008. De gemeenteraad heeft met haar akkoord bij het ontvlechttingsplan van de brandweer ook ingestemd met een lening ter financiering van de activa van de gemeentelijke brandweer (ca. € 35 miljoen).<sup>70</sup> De raadsvoordracht bevat echter geen duidelijke informatie over de omvang van de te verstrekken lening of het financieel risico van de lening. Ook bevat de raadsvoordracht geen informatie over het financieren van de activa van de overige deelnemende gemeenten. De Bestuursdienst geeft aan dat dit niet noodzakelijk was omdat het financieel risico voor de gemeente Amsterdam bij deze aanvullende financiering nihil is.

#### *NV Zeedijk*

In april 2010 heeft de gemeente de leningen aan de NV geherstructureerd. Hierdoor is de gemiddelde looptijd van leningen verlengd van 14,5 jaar naar 20 jaar. Het college heeft met deze herstructurering ingestemd op 19 januari 2010. Omdat deze herstructurering bij het verstrekken van de oorspronkelijke lening al werd voorzien, hoefde volgens de Bestuursdienst de gemeenteraad niet opnieuw te worden geraadpleegd.

#### *Beurs van Berlage vastgoed BV*

Op 14 juli 2008 heeft de gemeente Amsterdam een leningsovereenkomst gesloten met Beurs van Berlage vastgoed BV voor het maximale bedrag van € 23,8 miljoen. Van dit bedrag is per jaareinde 2009 ongeveer € 5,8 miljoen uiteindelijk verstrekt.<sup>71</sup> De leenovereenkomst maakt onderdeel uit van de aankoop en exploitatie van de Beurs van Berlage. In de raadsvoordracht vraagt het college de raad zijn 'wensen en bedenkingen' te uiten over de intentie een rechtspersoon op te richten, de Beurs van Berlage met private partners te exploiteren en de voor de uitvoering van dit besluit benodigde overeenkomsten af te sluiten. De raadsvoordracht bevat geen duidelijke informatie over de omvang van de te verstrekken lening of het financieel risico van deze lening.

---

<sup>70</sup> Dit kan (indirect) afgeleid worden uit het beslispunt in de raadsvoordracht (beslispunt 2) waarin gesteld wordt dat de raad akkoord gaat met de overdracht van activa aan de regionale brandweer.

<sup>71</sup> Het volledige bedrag van € 23,8 miljoen is vrijwel direct voor ongeveer 3/4 deel overgenomen door de partners van de gemeente waardoor de uiteindelijke lening € 5,8 miljoen bedraagt.

### *Cition BV*

In het kader van de verzelfstandiging van de fiscale parkeeractiviteiten is Cition BV opgericht. Onderdeel hiervan is het beschikbaar stellen van een kredietfaciliteit van maximaal € 10 miljoen en financieren van de activa van Cition BV. Op 17 december 2008 is de gemeenteraad geïnformeerd over het voornemen tot het verstrekken van deze leningen.<sup>72</sup>

#### **6.5.2 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat de Bestuursdienst in de periode vanaf januari 2007 voor € 97,2 miljoen aan nieuwe leningen heeft verstrekt. Voorwaarden zijn in dezelfde periode aangepast voor leningen met een totaalbedrag van € 62,6 miljoen. In totaal zijn voor € 160,3 miljoen aan nieuwe leningen verstrekt of zijn voorwaarden aangepast. In 2 gevallen is de gemeenteraad over de nieuwe of aangepaste lening niet geïnformeerd omdat, volgens de Bestuursdienst, dit aanpassingen betreft van bestaande leningen waarvan de financiële consequenties al in de begroting tot uitdrukking komen. Bij de lening aan de brandweer is de gemeenteraad uitsluitend geïnformeerd over de financiering van de overname van de activa van de (voormalige) gemeentelijke brandweer. Alleen bij de lening aan NV Stadsgoed en Cition BV ontving de gemeenteraad duidelijke informatie over de omvang van de te verstrekken lening en het financieel risico.

| Lening                                   | Gemeenteraad geïnformeerd | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|--|---------------------------|------------------|-----------------------------|
| Leaseplan                                | ●                         | ●                | ●                           |
| NV Stadsgoed                             | ●                         | ●                | ●                           |
| Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland | ●                         | ●                | ●                           |
| NV Zeedijk                               | ●                         | ●                | ●                           |
| Beurs van Berlage Vastgoed BV            | ●                         | ●                | ●                           |
| Cition                                   | ●                         | ●                | ●                           |
| <b>Bestuursdienst</b>                    | 32%                       | ●                | ●                           |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee

## **6.6 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties**

### **6.6.1 Tussentijdse informatie**

De Bestuursdienst heeft bij 3 leningen een toename in het financieel risico gesignaleerd. De oorsprong van deze risico's ligt vaak al in het verleden, zoals bij de lening aan het GKA het geval is. In het geval van de lening aan Carré vinden de financiële problemen hun oorsprong bij aanpassingen in het Kunstenplan in 2004. De gemeenteraad is bij

<sup>72</sup> BD2009-02883.

dit dossier ook al lange tijd betrokken.<sup>73</sup> Wat betreft de lening aan het Slotervaart-ziekenhuis is in 2010 de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de besprekingen met het ziekenhuis en de mogelijke uitkomst hiervan. De rekenkamer stelt vast dat de gemeenteraad in alle gevallen is geïnformeerd over het financieel risico. Wél merkt de rekenkamer op dat uit de in 2010 verstrekte informatie aan de gemeenteraad blijkt dat het risico al sinds 2007 actueel was. Het is onduidelijk waarom de gemeenteraad in dit geval niet al eerder is geïnformeerd.<sup>74</sup>

### 6.6.2 Periodieke informatie

De Bestuursdienst rapporteert uitsluitend via de gemeentebegroting en de gemeenterekening over de leningen en garanties waarvoor zij eindverantwoordelijk is. In de gemeenterekening en begroting is informatie over de uitstaande leningen en garanties opgenomen in de paragraaf *risico's en weerstandsvermogen*, de paragraaf *financieringen de balans met toelichting*. De rekenkamer onderzoekt in hoeverre in de gemeenterekening informatie wordt verstrekt over de omvang en samenstelling en van de uitstaande leningen van de Bestuursdienst. Voor de informatie over de risico's van uitstaande leningen en garanties beoordeelt de rekenkamer de risicoparagraaf in de begroting.

#### *Samenstelling uitstaande leningen*

Alle uitstaande leningen van de Bestuursdienst per 31 december 2009 zijn opgenomen in de 2 opsommingen van leningen en garanties in de gemeenterekening.<sup>75</sup>

#### *Omvang uitstaande leningen*

Van alle uitstaande leningen van de Bestuursdienst per 31 december 2009 is de omvang van de uitstaande leningen en de garantie in de gemeenterekening opgenomen.<sup>76</sup> De rekenkamer stelt echter vast dat de omvang van de lening aan GVB Activa BV te laag is. In zowel de paragraaf financiering als de toelichting op de balans wordt vermeld dat deze lening € 332 miljoen bedraagt. Volgens de leningenadministratie van de Bestuursdienst bedraagt deze lening echter € 342,8 miljoen. De informatie over de omvang van de uitstaande leningen in de begroting is zeer beperkt.

---

<sup>73</sup> Volgens de Bestuursdienst onder andere al bij de bespreking van het Kunstenplan in 2004 en door middel van het instellen van een onderzoekscommissie.

<sup>74</sup> Aanvullende notitie voor commissie AZF over toezeggingen Slotervaartziekenhuis, 5 augustus 2010. Volgens de Bestuursdienst was het grote risico al bij verstrekking in 1997 bij de gemeenteraad bekend waardoor een tussentijdse melding niet noodzakelijk was. De rekenkamer vraagt zich af het huidige grote risico als gevolg van het betwisten van de lening door het ziekenhuis redelijkerwijs als bekend mag worden verondersteld op basis van informatie uit 1997. De rekenkamer stelt vast dat het onduidelijk is waarom de gemeenteraad niet eerder tussentijds over dit risico is geïnformeerd.

<sup>75</sup> Gemeenterekening 2009, paragraaf financiering (p.378/379) en balans met toelichting (p.454-458)

<sup>76</sup> Gemeenterekening 2009, paragraaf financiering (p.378/379) en balans met toelichting (p.454-458)

### *Risico uitstaande leningen*

De gemeenterekening en de begroting geven informatie over gemeentelijke risico's in de paragraaf *risico's en weerstandvermogen*. Onderdeel van de beschreven risico's is bij de begroting een algemene passage over gemeentegaranties. De begroting bevat geen specifieke informatie over risico's op uitstaande leningen en garanties van de Bestuursdienst.

| <b>Organisatie</b> | <b>Omvang</b> | <b>Samenstelling</b> | <b>Risico</b> |
|--------------------|---------------|----------------------|---------------|
| Bestuursdienst     | ●             | ●                    | ●             |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing



## 7 Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS).<sup>77</sup> Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen
- informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties
- informatievoorziening over het financieel risico van leningen en garanties

### 7.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

De Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS) beschikt over procesbeschrijvingen voor 5 soorten leningen en garanties.<sup>78</sup> Deze beschrijvingen gaan voornamelijk in op het administratieve beheer van de uitstaande leningen en garanties. Voor het beheer van de garanties verstrekt door de voormalige dienst Zorg en Samenleven zijn geen beschreven procedures beschikbaar.

#### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

Binnen DWZS is de afdeling Financieel Beheer en Advies verantwoordelijk voor het beheer van de uitstaande leningen en garanties. Medewerkers van deze afdeling voeren het beheer van alle verstrekte leningen en garanties uit inclusief het beheer van het betalingsverkeer van de verstrekte leningen.

#### *Conclusie*

Met uitzondering van de door de voormalige dienst Zorg en Samenleven verstrekte garanties beschikt DWZS over beschreven procedures voor het beheer van de uitstaande leningen en garanties. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de uitstaande leningen en garanties (inclusief het betalingsverkeer) is duidelijk belegd bij de afdeling Financieel Beheer en Advies.

| Organisatie | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid |
|-------------|-----------------------|---------------------------------|
| DWZS        | Gedeeltelijk          | ●                               |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

<sup>77</sup> DWZS is in 2010 ontstaan uit de fusie van de dienst Wonen en de dienst Zorg en Samenleven. Voor de leesbaarheid hanteert de rekenkamer de naam DWZS in dit hoofdstuk tenzij het onderscheid tussen de 2 voormalige diensten noodzakelijk is.

<sup>78</sup> Dit zijn beschrijvingen voor het beheer van de gemeenteleningen, de gegarandeerde leningen van woningcorporaties en de achtervangpositie bij het WSW, de garantieregeling voor het Nationaal Restauratiefonds, de Amsterdamse Middensegmenthypotheek en de Starterslening.

## 7.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

Op 31 december 2009 heeft DWZS € 380,6 miljoen aan leningen uitstaan en ruim € 10,7 miljard aan garanties.<sup>79</sup> De gemeenteleningen aan woningbouwcorporaties vormen met een uitstaand saldo van € 318,6 miljoen de grootste post binnen de verstrekte leningen. De achtervangposities bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW - € 7,5 miljard) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW - € 2,7 miljard) zijn de grootste verstrekte garanties van DWZS (en de gemeente Amsterdam).

Tabel 7.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van DWZS

| Omschrijving   | Omvang<br>(31-12-2009)    |
|--|---------------------------|
| Gemeenteleningen aan woningbouwcorporaties                             | € 318,6 miljoen           |
| Leningen in het kader van de Amsterdamse Middensegment Hypotheek (AMH) | € 54,0 miljoen            |
| Starterslening   | € 8,0 miljoen             |
| <b>Totaal uitstaande leningen</b>                                      | <b>€ 380,6 miljoen</b>    |
| Gewaarborgde leningen zonder contragarantie                            | € 40,0 miljoen            |
| Gewaarborgde leningen waarbij het risico door het WSW is overgenomen   | € 511,4 miljoen           |
| Gewaarborgde leningen in verband met achtervangpositie bij het WSW     | € 7.505,8 miljoen         |
| Achtervangpositie bij WEW  | € 2.677,0 miljoen         |
| Nationaal Restauratiefonds (NRF)                                       | € 16,1 miljoen            |
| Stichting Verenigde Amstelhuizen                                       | € 1,7 miljoen             |
| Verpleeghuis Tabitha   | € 6,7 miljoen             |
| Stichting GGZ Buitenamstel   | € 0,3 miljoen             |
| Stichting Verpleeghuizen Gaasperdam                                    | € 5,7 miljoen             |
| Stichting Afra Boddaert / PPI  | € 1,6 miljoen             |
| Mytylstichting Amstelrade  | € 0,7 miljoen             |
| <b>Totaal uitstaande garanties</b>                                     | <b>€ 10.766,7 miljoen</b> |

bron: jaarrekening Dienst Wonen en Dienst Zorg en Samenleven

### *Gewaarborgde leningen*

Tot 1995 verstrekte de gemeente garanties op de door woningcorporaties aangetrokken leningen. In 1995 heeft het WSW deze rol van de gemeente overgenomen, en vervult de gemeente de rol van achtervang. Bij deze overgang in 1995 heeft het WSW de in eerdere jaren door de gemeente verstrekte garanties overgenomen. Uitzondering zijn de leningen van woningcorporaties waarvoor de gemeente een

<sup>79</sup> Het totaal aan uitstaande leningen is exclusief € 51,5 miljoen aan diverse langlopende vorderingen.

*tijdelijke* garantie had verstrekt. Deze garanties heeft het WSW niet overgenomen. Op deze garanties (€ 40 miljoen) loopt de gemeente nog steeds een direct financieel risico.

De garantie van de gemeente aan het WSW (of: achtervangpositie) is in feite een tertiaire zekerheid voor het WSW. Voordat de gemeente wordt aangesproken op haar garantie aan het WSW wordt eerst een beroep gedaan op het fondsvermogen en verplichte extra kapitaalstortingen door woningcorporaties. Pas als dit onvoldoende is moet de gemeente renteloze leningen verstrekken aan het WSW.

De hoogte van een mogelijke aanspraak op de gemeentelijke garantie aan het WSW hangt af van de hoogte van de door de Amsterdamse woningcorporaties aangetrokken leningen die door het WSW zijn gegarandeerd. Het is echter niet zo dat de gemeente alleen garant staat voor leningen van Amsterdamse woningcorporaties. Omdat de gemeente garant staat aan het WSW vervult de gemeente een achtervangpositie voor alle door het WSW gegarandeerde leningen van woningcorporaties in heel Nederland. De keerzijde hiervan is dat het Rijk en andere gemeentes op hun beurt een achtervangpositie vervullen voor de door het WSW gegarandeerde leningen van Amsterdamse woningcorporaties.

Met betrekking tot de omvang van de verstrekte garanties aan het WSW geeft DWZS aan dat deze is gebaseerd op de totale omvang van door het WSW gegarandeerde leningen van Amsterdamse woningcorporaties. De uiteindelijke hoogte van een eventuele aanspraak op de achtervangpositie van de gemeente Amsterdam hangt ook af van de bijdrage van andere gemeenten en het Rijk. In de huidige waardering van de garantie aan het WSW komen deze effecten niet tot uitdrukking. Als met de bijdragen van het Rijk en de andere gemeenten rekening wordt gehouden bedraagt de maximale schade voor de gemeente Amsterdam, grofweg, tussen de € 3,5 en € 4 miljard in plaats van € 7,5 miljard.

#### *Maximale schade door achtervangpositie bij het WSW*

De gemeente Amsterdam wordt aangesproken op haar achtervangpositie bij het WSW als het fondsvermogen van het WSW onvoldoende is om aan aanspraken van banken op door het WSW afgegeven garanties te voldoen. Voordat de gemeente hiervoor wordt aangesproken moeten de woningcorporaties eerst aan een stortingsplicht voor het fonds voldoen. Om de maximale schade voor de gemeente Amsterdam te berekenen gaat de rekenkamer uit van het (theoretische) geval dat alle woningcorporaties tegelijkertijd niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Dit betekent dat banken aanspraak maken op alle door het WSW verstrekte garanties: € 75,8 miljard. Het fondsvermogen van het WSW bedraagt ruim € 450 miljoen per jaareinde 2009.<sup>80</sup> Dit betekent dat € 75,3 miljard aan aanspraken op garanties van het WSW door de woningcorporaties en daarna door de gemeenten en het Rijk moeten worden gedekt. Ervan uitgaande dat de woningcorporaties ook niet aan hun stortingsplicht kunnen voldoen betekent dit dat het gehele bedrag van € 75,3 miljard door de gemeente en het Rijk moeten worden gedekt. Van dit bedrag neemt het Rijk de helft voor zijn rekening: € 37,6

<sup>80</sup> Jaarverslag WSW 2009

miljard. De andere helft wordt gedekt door gemeente naar rato van de gegarandeerde leningen van woningbouwcorporaties binnen de gemeente: in Amsterdam bedragen deze ongeveer € 7,5 miljard (10% van de totaal gegarandeerde leningen door het WSW). Grofweg wordt de gemeente Amsterdam in dit scenario aangesproken voor € 3,5 tot € 4 miljard (10% van het gemeentelijk aandeel in de te dekken garanties van het WSW).<sup>81</sup> De gemeente Amsterdam moet vervolgens voor € 3,5 tot € 4 miljard aan renteloze leningen aan het WSW verstrekken. De directe financiële schade voor de gemeente bestaat vervolgens uit het renteverlies over dit bedrag (bijvoorbeeld: bij een rente van 3% is de jaarlijkse financiële schade als gevolg van renteverlies ruim € 100 miljoen).

#### *Achtervangpositie bij WEW*

Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voert de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) uit. Het fondsvermogen van het WEW is de eerste buffer voor aanspraken op de NHG. Als dit vermogen ontoereikend is kan vervolgens de gemeente worden aangesproken. Deze achtervangpositie bij het WEW vormt de secundaire zekerheid voor de NHG. Vanaf 1 januari 2011 neemt het Rijk de volledige achtervangpositie van het WEW over van de gemeenten. Voor de reeds verstrekte garanties blijft de gemeente, naar verwachting van DWZS, nog 10 tot 15 jaar de achtervangpositie vervullen.

De omvang van de achtervangpositie bedraagt volgens de jaarrekening van DWZS per jaareinde 2009 bijna € 2,7 miljard. De omvang van de achtervangpositie is gebaseerd op de totale som aan gegarandeerde hypotheke in Amsterdam. Het is echter niet zo dat de gemeente Amsterdam voor dit volledige bedrag kan worden aangesproken. Net als bij de achtervangpositie bij het WSW staat het Rijk garant voor de helft van de achtervangpositie.<sup>82</sup> Als gevolg van de garantstelling van het Rijk constateert de rekenkamer dat de werkelijke omvang van de achtervangpositie bij het WEW waarschijnlijk aanzienlijk lager is dan weergegeven in de jaarrekening van DWZS.

#### *Inzicht in voorwaarden*

DWZS beschikt voor alle uitstaande leningen en garantstellingen over de geldende overeenkomsten. De rekenkamer constateert dat DWZS voldoende inzicht heeft in de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties.

#### *Conclusie*

DWZS heeft inzicht in de samenstelling en voorwaarden van de uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer vindt dat DWZS voldoende inzicht heeft in de omvang van door waarborgfondsen gegarandeerde leningen in Amsterdam. Deze informatie is

---

<sup>81</sup> Strikt genomen maakt het WSW onderscheid tussen 'schadegemeenten' en overige gemeenten. Omdat in dit scenario alle gemeenten 'schadegemeenten' zijn maakt dit onderscheid voor de berekening van de maximale schade geen verschil.

<sup>82</sup> Overeenkomsten WEW en de gemeente Amsterdam uit 1994, 2002 en 2010: artikel 4 Verstrekking achtergestelde renteloze leningen: 'de door de gemeente te betalen hoofdsom komt, tezamen met de door de overige deelnemende gemeenten te betalen hoofdsommen, overeen met de door het Rijk te betalen hoofdsom.'

belangrijk om de omvang van de aansprakelijkheid van de gemeente Amsterdam te kunnen bepalen. De aansprakelijkheid van de gemeente ligt waarschijnlijk aanzienlijk lager dan de totalen van de door de waarborgfondsen gegarandeerde leningen. Op basis van een indicatieve schatting stelt de rekenkamer dat de werkelijke omvang van de garantie aan het WSW waarschijnlijk tussen de € 3,5 en € 4 miljard ligt. Ook de garantie aan het WEW ligt waarschijnlijk aanzienlijk lager dan het totaal aan uitstaande hypotheekleningen met nationale hypotheekgarantie in Amsterdam (€ 2,7 miljard).

| Organisatie | Inzicht in samenstelling | Inzicht in omvang | Inzicht in voorwaarden |
|-------------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| DWZS        | ●                        | ●                 | ●                      |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

### 7.3 Toezien op naleving van voorwaarden

#### 7.3.1 Werkwijze bij het beheer door DWZS

Het beheer van leningen en garanties door DWZS heeft vooral een administratief karakter. DWZS houdt de ontvangen betalingen op de gemeenteleningen aan woningcorporaties bij in haar administratie. Het beheer van de uitstaande garanties richt zich vooral op jaarlijkse afstemming van de administratie van DWZS met verkregen overzichten van externe partijen.<sup>83</sup> Externe partijen geven met de jaarlijkse overzichten de gemeente informatie over de omvang van gegarandeerde leningen door de gemeente. DWZS beoordeelt niet zelf de financiële positie of vooruitzichten van instellingen of ziet toe op eventuele overige voorwaarden.<sup>84</sup> In het verleden voerde de voormalige dienst Zorg en Samenleven wél beoordelingen uit op de financiële positie van instellingen waaraan garanties werden verstrekt. DWZS geeft aan deze werkwijze wel weer te willen oppakken.

#### *AMH en Startersleningen*

Gedeeltelijk kan het administratieve karakter van het beheer bij DWZS worden verklaard doordat het feitelijke beheer is uitbesteed of omdat de gemeente geen direct financieel risico loopt. Het beheer van de AMH en de Startersleningen is uitbesteed waardoor DWZS slechts administratief hoeft te volgen wat de uitkomsten van dit beheer zijn. Beide regelingen vallen daarnaast ook onder de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) waardoor het directe financieel risico voor de gemeente zeer beperkt is. Ook de verstrekte gemeenteleningen kennen geen direct financieel risico meer omdat deze vallen onder de garantie van het WSW.

<sup>83</sup> Externe partijen zijn het WSW, WEW, de Bank Nederlandse Gemeenten (voor de uitvoering van de AMH), SVN (voor de uitvoering van de Starterslening en het NRF).

<sup>84</sup> Onderdeel van de AMH is wel een jaarlijkse inkomensstoets waarvoor DWZS inkomensgegevens bij hypotheekhouders opvraagt. De inkomensstoets wordt vervolgens door een externe partij uitgevoerd.

### *Nationaal Restauratiefonds (NRF)*

Hoewel zowel de centrale stad als de stadsdelen garanties aan het NRF hebben verstrekt zijn alle garanties in beheer bij DWZS. Het beheer van de verstrekte garanties aan het NRF is ook administratief van aard. Volgens DWZS zijn sinds 2004 geen nieuwe garanties aan het NRF verstrekt. Tegenover een deel van de verstrekte garanties staan zogenaamde *subsidies op termijn*. Deze subsidies zijn gereserveerd voor de aflossing van (door de gemeente gegarandeerde) leningen van het NRF. Ook houdt de gemeente een risicofonds aan bij het NRF. Door de subsidies en het risicofonds is het risico op de door de gemeente verstrekte garanties aan het NRF beperkt. Daarentegen geeft DWZS aan dat zij slechts beperkt inzicht heeft in de dossiers van door stadsdelen verstrekte garanties aan het NRF. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor DWZS om toezicht te houden op deze garanties beperkt.

### *Achtervangpositie bij WEW*

Voor de achtervangpositie bij het WEW ontvangt DWZS jaarlijks een overzicht van de verstrekte hypotheekleningen in Amsterdam waarop een NHG is afgegeven. DWZS beschikt niet over mogelijkheden om dit overzicht te controleren en neemt dit overzicht dan ook voor kennisgeving aan. De rekenkamer constateert dat de achtervangpositie bij het WEW geen onderwerp is van financiële analyse door DWZS. Op basis van de rapportage van het WEW over het beschikbare fondsvermogen en verwachte aanspraken in de periode 2010-2015 schat DWZS dat het risico op financiële schade voor de gemeente klein is.<sup>85</sup>

### *Achtervangpositie WSW en gegarandeerde geldleningen*

Ten slotte vormen de gegarandeerde geldleningen de grootste post in beheer bij DWZS. Voor het overgrote deel vallen deze leningen en garanties binnen de achtervangpositie van de gemeente bij het WSW. Voor een klein deel zijn het leningen van woningcorporaties waarvoor de gemeente nog zelf garant staat (€ 40 miljoen). Voor beide categorieën voert DWZS een vergelijkbaar administratief beheer. Onderdeel van dit beheer is het afstemmen van jaarlijkse overzichten van het WSW met de administratie van DWZS van eerder door het WSW gemelde garanties.

DWZS voert geen beoordeling uit op de financiële positie of vooruitzichten van woningcorporaties voor zowel de garanties die vallen binnen de achtervangpositie bij het WSW als voor de leningen waar de gemeente nog zelf garant staat. DWZS maakt wél gebruik van rapportages van het WSW en de toezichthouder op woningcorporaties: het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). Deze rapportages bevatten de uitkomsten van analyses van de financiële positie en vooruitzichten van woningcorporaties door het WSW en het CFV. Ook voor de analyse van de financiële positie en de vooruitzichten van het WSW zelf vertrouwt DWZS op de rapportages van het WSW en het CFV.

---

<sup>85</sup> DWZS, Jaarplan 2011 en brief Stichting Waarborfonds Eigen Woningen (inclusief liquiditeitsprognose), 23 juni 2010.

### 7.3.2 Conclusie

Op basis van het gevoerde beheer door DWZS constateert de rekenkamer dat dit beheer hoofdzakelijk administratief van karakter is. DWZS voert niet zelf analyses uit op de financiële positie van instellingen. Voor een groot deel van de uitstaande leningen en garanties maakt DWZS hiervoor gebruik van rapportages van het WSW, WEW en het CFV. Deze rapportages bevatten ook informatie over de financiële vooruitzichten van de sector woningcorporaties en de waarborgfondsen zelf. De rekenkamer stelt echter ook vast dat DWZS voornamelijk administratief met deze rapportages omgaat: de dienst vertrouwt erop dat zij tijdig wordt geïnformeerd door de toezichthouder of de waarborgfondsen en vraagt niet actief informatie op.

| Organisatie | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|-------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| DWZS        | +              | -                   | +/-                | +/-            |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 7.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

DWZS geeft aan dat bij één uitstaande garantie sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico. DWZS heeft geen specifieke voorzieningen getroffen voor risico's op de uitstaande leningen en garanties. Wél beschikt DWZS over structurele voorzieningen voor het (reguliere) risico bij uitstaande gegarandeerde geldleningen zonder contragarantie en het NRF. Deze voorzieningen bedragen in totaal ongeveer € 1,0 miljoen.

### *Zorgcentrum Beth Shalom*

Het gesignaleerde risico betreft een door de gemeente gegarandeerde geldlening van zorgcentrum Beth Shalom.<sup>86</sup> De oorspronkelijke garantstelling uit 1989 bedroeg € 4 miljoen.<sup>87</sup> In het najaar van 2010 bedraagt de resterende garantstelling volgens opgave van DWZS circa € 2,5 miljoen. Het risico is echter niet gesignaleerd door DWZS, maar door de treasury van de Bestuursdienst nadat de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) meldde aanspraak te willen maken op de garantie. Momenteel wordt gezocht naar mogelijkheden om de financiële schade voor de gemeente te beperken. De verwachting van de treasury is dat financiële schade voor de gemeente kan worden voorkomen.

### 7.4.1 Conclusie

De rekenkamer constateert dat in de onderzochte periode in één geval sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico. Dit risico is echter niet door DWZS gesignaleerd maar door de treasury nadat BNG aanspraak op de garantie had gemaakt. Verder stelt de rekenkamer vast dat inmiddels ook maatregelen zijn genomen om het financieel risico te verminderen, maar dat het risico nog actueel is. DWZS heeft wél 2

<sup>86</sup> Dit betreft een gegarandeerde geldlening zonder contragarantie waarvoor de gemeente zelf aansprakelijk is.

<sup>87</sup> DWZS, overzicht gegarandeerde geldleningen zonder contragarantie 01-01-2009 t/m 31-12-2009.

structurele voorzieningen getroffen (totaal € 1,0 miljoen), maar heeft geen specifieke voorzieningen voor risico's bij haar uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|-------------|---|--|-----------------------|
| DWZS        | € 2,5 miljoen                               | € 2,5 miljoen                            | ●                     |

●:ja ●: gedeeltelijk ●: nee

## 7.5 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties

### 7.5.1 Bevindingen bij nieuwe leningen en garanties

DWZS heeft in de periode vanaf januari 2007 twee nieuwe leningen of garanties verstrekt: de nieuwe generieke gelimiteerde achtervangovereenkomst met het WSW voor de periode 2009-2010 en de Starterslening uit 2007.<sup>88</sup> In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de desbetreffende garantie en lening.

Tabel 7.2 - Overzicht nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007

| Omschrijving           | Omvang                       | Overeenkomst    | Raad geïnformeerd             |
|------------------------|------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| Garantie WSW 2009-2010 | € 800 miljoen <sup>89</sup>  | 9 januari 2009  | 4 februari 2009 <sup>90</sup> |
| Starterslening         | € 20,0 miljoen <sup>91</sup> | 8 november 2007 | 3 juli 2007                   |

#### Garantie WSW 2009-2010

Vanaf 1995 functioneert de gemeente Amsterdam als achtervang voor het WSW. De gemeente Amsterdam gaf hierbij per nieuwe lening van de woningcorporaties aan het WSW aan dat zij akkoord ging met de garantie. Deze werkwijze (de 'specifieke achtervang') is één van 3 mogelijke vormen van achtervang bij het WSW. De andere 2 vormen van achtervang zijn de 'generieke gelimiteerde achtervang' en de 'generieke ongelimiteerde achtervang'.<sup>92</sup>

Kenmerkend voor deze 2 andere vormen van achtervang is dat een gemeente niet meer per lening een akkoord geeft aan het WSW. In plaats daarvan stemt de gemeente op voorhand in met alle garanties die het WSW accepteert. Deze generieke werkwijze leidt tot een lagere administratieve lastendruk voor de gemeente en versnelt het proces voor het aantrekken van leningen door woningcorporaties. Aanvullend kan de gemeente bij deze generieke werkwijze beperkingen opnemen voor de periode waarin of de groep woningcorporaties waarvoor de gemeente op voorhand instemt met

<sup>88</sup> Daarnaast bereidt DWZS momenteel de generieke garantie aan het WSW voor de periode 2011-2014 voor.

<sup>89</sup> Dit is uitsluitend de netto toename van de gegarandeerde leningen van woningcorporaties in 2009.

<sup>90</sup> Betreft ter kennisname aanbieden van B&W besluit aan raadscommissie Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Dienstverlening, Volkshuisvesting en Monumenten (BD2008-008370).

<sup>91</sup> Omvang per november 2010.

<sup>92</sup> [www.wsw.nl](http://www.wsw.nl)



garanties. De keerzijde van deze werkwijze is dat in theorie het risico voor de gemeente toeneemt omdat pas na afloop van de overeengekomen periode de generieke werkwijze kan worden beëindigd en omdat in deze periode verstrekte garanties niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt.<sup>93</sup>

In 2002 is de gemeente Amsterdam overgegaan op de generieke gelimiteerde achtervang voor telkens een periode van 2 jaar en is beperkt tot bij de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties aangesloten woningcorporaties. Op grond van de net inwerking getreden Wet Dualisering Gemeentebestuur is deze nieuwe werkwijze niet voorafgaand aan het B&W-besluit aan de gemeenteraad voorgelegd. Ook bij de daaropvolgende nieuwe overeenkomsten met het WSW heeft de gemeenteraad geen kans gehad haar 'wensen en bedenkingen' te uiten voordat het college een definitief besluit nam over de overeenkomst.

Op 6 januari 2009 heeft het college ingestemd met de nieuwe overeenkomst met het WSW voor de periode 2009-2010. Vervolgens is op 9 januari 2009 de overeenkomst daadwerkelijk getekend.<sup>94</sup> Volgens de gemeenterekening is in 2009 de totale achtervangpositie aan het WSW met € 800 miljoen toegenomen.<sup>95</sup> Op 4 februari 2009 is het B&W besluit ter kennisname aangeboden aan de raadscommissie Verkeer, Vervoer en Infrastructuur, Dienstverlening, Volkshuisvesting en Monumenten.<sup>96</sup>

Het B&W-besluit bevat geen informatie over de (verwachte) omvang van de toename in de achtervangpositie in de periode 2009-2010. Over het risico vermeldt het B&W-besluit verder dat er sprake is van renterisico in het geval de gemeente renteloze leningen aan het WSW moet verstrekken. In het B&W-besluit is ook een advies van Juridische Zaken opgenomen. Hierin stelt Juridische Zaken dat er sprake is van een open einde regeling zonder financiële limiet.<sup>97</sup> Ook merkt Juridische Zaken op dat er sprake is van een mogelijke verzwakking van de financiële positie van woningcorporaties door commerciële activiteiten. Beide adviezen van Juridische Zaken stammen echter uit 2006. Voor de nieuwe overeenkomst met het WSW bevat het B&W-besluit geen actuele inschatting van het risico voor de gemeente. De rekenkamer vindt de informatie over de omvang en het risico van de te verstrekken garantie aan het WSW onvoldoende.

---

<sup>93</sup> B&W-voordracht 4 juni 2002: 'Generieke achtervang van de gemeente Amsterdam t.b.v. de financiering van woningbouwactiviteiten van Amsterdamse woningcorporaties via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)'.

<sup>94</sup> Overeenkomst tussen WSW en gemeente Amsterdam d.d. 9 januari 2009.

<sup>95</sup> Gemeenterekening 2009, p.458. De rekenkamer merkt op dat de omvang van de achtervangpositie aan het WSW mogelijk lager is dan in de gemeenterekening is gepresenteerd.

<sup>96</sup> BD2008-008370.

<sup>97</sup> Dit advies stamt uit 2006 en wordt in het B&W-besluit opnieuw genoemd.

### *Starterslening*

De gemeenteraad heeft door middel van het vaststellen van de verordening *VRM Starterslening* toestemming gegeven voor de Starterslening.<sup>98</sup> In de raadsvoordracht wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beschikbare budget voor de Starterslening. Dit budget bedraagt € 5,5 miljoen waarvoor maximaal 1.200 leningen mogen worden verstrekt. De rekenkamer stelt echter vast dat hiermee geen concreet maximum is gegeven voor de totale omvang van te verstrekken leningen.<sup>99</sup> Dit blijkt ook uit het feit dat per 31 december 2009 al € 8,0 miljoen aan leningen is verstrekt en per november 2010 zelfs € 20 miljoen aan leningen uitstaat. Met betrekking tot het risico vermeldt de raadsvoordracht dat Startersleningen alleen met NHG worden verstrekt. Impliciet geeft deze informatie aan dat het risico voor de gemeente op deze leningen hierdoor nihil is.

*De relatie tussen een budget in de begroting en het verstrekken van leningen*  
Het toekennen van een budget in de begroting biedt dekking voor de verwachte lasten voor te verstrekken leningen in een bepaalde periode. Deze lasten bestaan voor het grootste deel uit renteverlies. Het verstrekken van leningen leidt, zolang de hoofdsom wordt terugbetaald, verder niet tot lasten die op het toegekende budget drukken. Hierdoor is er geen expliciet verband tussen een toegekend budget en de maximaal mogelijke lening die verstrekt kan worden. Het is mogelijk om, zoals bij de Starterslening is gebeurd, een veel hogere som aan leningen te verstrekken dan het toegekende budget in de begroting.

### **7.5.2 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat DWZS in de periode vanaf januari 2007 voor € 20,0 miljoen aan nieuwe Startersleningen heeft verstrekt.<sup>100</sup> Daarnaast heeft de gemeente een nieuwe achtervangovereenkomst met het WSW gesloten voor de periode 2009-2010. Voor het verstrekken van de Starterslening is de gemeenteraad vooraf geïnformeerd, bij de nieuwe achtervangovereenkomst met het WSW was dit echter niet het geval. Bij beide nieuwe overeenkomsten is de informatie over de omvang van de te verstrekken lening of garantie niet duidelijk. Bij de Starterslening is wél (impliciet) duidelijke informatie over het financieel risico. De informatie aan de gemeenteraad over de nieuwe achtervangovereenkomst met het WSW bevat echter geen actuele informatie over het financieel risico voor de gemeente. De opname van informatie uit 2006 over het financieel risico vindt de rekenkamer onvoldoende.

---

<sup>98</sup> Raadsvoordracht nummer 438, d.d. 3 oktober 2007.

<sup>99</sup> Het toekennen van een budget biedt dekking voor de verwachte lasten voor te verstrekken leningen. Deze lasten bestaan voor het grootste deel uit renteverlies. Het verstrekken van leningen leidt, zolang de hoofdsom wordt terugbetaald, niet tot lasten die op het toegekende budget drukken. Door dit mechanisme is er geen expliciet verband tussen een toegekend budget en de maximaal mogelijke lening die verstrekt kan worden.

<sup>100</sup> Op basis van eindstand per 31 december 2009, in november 2010 bedroeg het totaal € 20 miljoen.

| Lening of garantie     | Gemeenteraad geïnformeerd | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|
| Garantie WSW 2009-2010 | ●                         | ●                | ●                           |
| Starterslening         | ●                         | ●                | ●                           |
| DWZS                   | ? <sup>101</sup>          | ●                | ●                           |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: niet van toepassing/onbekend

## 7.6 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 7.6.1 Tussentijdse informatie

DWZS heeft in de periode vanaf januari 2007 alleen bij de garantstelling aan zorgcentrum Beth Shalom een toename in het financieel risico gesignaleerd. Dit risico is pas recent opgemerkt en om deze reden is hierover nog geen rapportage aan de gemeenteraad geweest.

### 7.6.2 Periodieke informatie

DWZS rapporteert over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening van de dienst. De rekenkamer onderzoekt in hoeverre in de jaarrekening informatie wordt verstrekt over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen van DWZS. Omdat DWZS het resultaat is van de fusie per 1 januari 2010 van de Dienst Wonen en de Dienst Zorg en Samenleven baseert de rekenkamer zich op de jaarrekeningen van deze 2 voormalige diensten. Voor de leesbaarheid refereert de rekenkamer echter aan de jaarrekening van DWZS. Voor de beschikbaarheid van informatie over risico's beoordeelt de rekenkamer de risico-paragraaf in de begroting van DWZS.

#### *Samenstelling uitstaande leningen en garanties*

Alle uitstaande leningen en garanties van DWZS per 31 december 2009 zijn opgenomen in de jaarrekening van DWZS. <sup>102</sup>

#### *Omvang uitstaande leningen en garanties*

De jaarrekening van DWZS bevat van alle uitstaande leningen en garanties informatie over de omvang. De rekenkamer merkt echter op dat de omvang van de achtervangpositie bij het WSW en WEW in de jaarrekening van DWZS te hoog is weergegeven. De achtervangposities zijn bepaald op basis van alle gegarandeerde geldleningen van Amsterdamse woningcorporaties of hypotheekhouders. De gemeente verstrekt echter geen directe garanties aan deze woningcorporaties maar aan het WSW en het WEW.

<sup>101</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>102</sup> Jaarrekening Dienst Zorg en Samenleven 2009, Bijlage XIIa: gegarandeerde geldleningen en Jaarrekening Dienst Wonen 2009, Toelichting op de balans en Format 12: Niet uit de balans blijvende verplichtingen

Bij de achtervangpositie bij het WEW is onder andere geen rekening gehouden met de garantstelling van het Rijk voor de helft van de gegarandeerde hypotheek. Hierdoor overschat DWZS de achtervangpositie bij het WEW waarschijnlijk aanzienlijk. Bij het WSW is de hoogte van de achtervangpositie weliswaar gerelateerd aan de gegarandeerde leningen van Amsterdamse woningbouwcorporaties maar is daar niet gelijk aan. Uitgaande van de spelregels van het WSW komt de rekenkamer tot een indicatieve berekening van de achtervangpositie van de gemeente Amsterdam bij het WSW. In plaats van € 7,5 miljard per jaareinde 2009 bedraagt deze volgens de rekenkamer ongeveer € 3,5 tot € 4 miljard.

#### *Risico uitstaande leningen*

In de risicoparagrafen van de begroting beschrijft DWZS de risico's voor de garantstellingen aan woningcorporaties en WSW, het WEW en het NRF. In de begroting geeft DWZS een inschatting van het risico op de uitstaande garantstellingen aan het WSW, het WEW en het NRF.<sup>103</sup> Uit de toelichting blijkt echter geen verklaring voor deze inschatting. In deze toelichting gaat DWZS voornamelijk in op de werkwijze bij deze garantstellingen en niet op de ontwikkeling of inschatting van het risico.<sup>104</sup> De (eventuele) risico's op de garanties van de voormalige dienst Zorg en Samenleven worden niet beschreven.

| Organisatie | Omvang | Samenstelling | Risico |
|-------------|--------|---------------|--------|
| DWZS        | ●      | ●             | ●      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing

<sup>103</sup> Begroting DWZS, Overzicht resterende risico's voor opname in de verplichte risicoparagraaf

<sup>104</sup> Begroting DWZS, Risicoparagraaf

## 8 Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen
- informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties
- informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 8.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

*Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

Het beheer van uitstaande garanties is bij DMO niet beschreven.

*Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

DMO geeft aan dat zij niet eindverantwoordelijk is voor het beheer van uitstaande leningen. Volgens DMO is de Bestuursdienst voor uitstaande leningen en deze garantie eindverantwoordelijk. De Bestuursdienst is van mening dat de leningen wél onder de eindverantwoordelijkheid van DMO vallen.<sup>105</sup> In het geval van de garantie aan de Stichting Orfeos Studios (MuziQ) bleek onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van DMO. Inmiddels geeft DMO aan wél verantwoordelijk te zijn voor deze garantie. DMO geeft aan dat de bijzondere constructie bij deze garantie intern heeft geleid tot onduidelijkheid.<sup>106</sup>

*Standpunt DMO*

DMO stelt dat zij niet verantwoordelijk is voor uitstaande leningen omdat deze in de administratie van de Bestuursdienst zijn opgenomen en de Bestuursdienst verantwoordelijk is voor het betalingsverkeer van deze leningen. Volgens DMO betekent dit dat de Bestuursdienst leidend is bij het beheer van deze leningen en dat DMO slechts adviserend is. Daarnaast merkt DMO op dat haar directeur niet bevoegd is om leningen en garanties af te sluiten waardoor per definitie de Bestuursdienst verantwoordelijk is. De passage in het handboek waarin gesteld wordt dat diensten en stadsdelen (voor leningen en garanties waarvoor zij initiatief hebben genomen) de financiële verantwoordelijkheid dragen vindt de dienst onduidelijk.

<sup>105</sup> Hiervoor baseert de Bestuursdienst zich op het gemeentelijk Handboek Financieel Beheer (3.4.2.4.) waarin gesteld wordt dat *de financiële verantwoordelijkheid voor het niet nakomen van de verplichtingen door de instelling waarvoor de garantie of lening is verstrekt, blijft bij de gemeentelijke dienst of bedrijf dat het initiatief tot de lening of garantie heeft genomen.*

<sup>106</sup> De garantie aan MuziQ is opmerkelijk omdat sprake is van een gedeelde garantie met stadsdeel Oost. Stadsdeel Oost stond garant voor de eerste periode van 10 jaar, DMO voor de tweede periode van 10 jaar.

Voor de garanties waarvoor DMO zich wél eindverantwoordelijk acht, geeft DMO aan dat de verantwoordelijkheid voor het beheer ligt bij de verschillende beleidsafdelingen. De afdeling Financiën, Control en Juridische Zaken is ondersteunend bij het beheer van de uitstaande garanties.

### *Conclusie*

Het beheer van leningen en garanties is bij DMO niet beschreven. De rekenkamer merkt op dat voor de garanties waarvoor DMO zich wél verantwoordelijk acht, sprake is van een decentrale verantwoordelijkheid bij verschillende beleidsafdelingen. Vanwege de afwezigheid van beschreven procedures bestaat het risico dat de verschillende beleidsafdelingen onvoldoende bekend zijn met hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de betreffende uitstaande leningen en garanties.

DMO stelt dat zij niet eindverantwoordelijk is voor de uitstaande leningen. De Bestuursdienst stelt dat DMO wél eindverantwoordelijk is voor deze leningen. De rekenkamer constateert dat hierdoor onvoldoende duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor deze leningen. Met betrekking tot de garantstelling aan MuziQ geeft DMO aan dat sprake was van interne onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid. De rekenkamer vindt dat hierdoor de verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering onvoldoende duidelijk is bij DMO.

| Organisatie | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid |
|-------------|-----------------------|---------------------------------|
| DMO         | Nee                   | ●                               |

●: voldoende    ●: gedeeltelijk voldoende    ●: onvoldoende

## 8.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

In totaal beheert DMO per jaareinde 2009 ongeveer € 15,8 miljoen aan leningen en € 16,7 miljoen aan garanties.<sup>107</sup> Het totaal aan garanties is inclusief de garantie aan MuziQ ter hoogte van € 15 miljoen. Deze garantie van de centrale stad geldt voor de periode 2017-2026. Omdat deze periode nog niet is aangebroken heeft DMO de garantie aan MuziQ voor € 0 in de jaarrekening 2009 opgenomen.<sup>108</sup> DMO geeft aan alleen voor de garanties het beheer te voeren. Deze garanties bedragen in totaal € 16,7 miljoen. De informatie over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen is niet bij DMO beschikbaar en afkomstig van de leningenadministratie van de Bestuursdienst.

<sup>107</sup> De uitstaande leningen zijn opgenomen in de leningenadministratie van de Bestuursdienst, DMO is echter (op basis van het handboek financieel beheer) eindverantwoordelijk voor deze leningen.

<sup>108</sup> DMO, Jaarrekening 2009, format 12a: gegarandeerde geldleningen.

Tabel 8.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van DMO

| Omschrijving                                     | Omvang<br>(31-12-2009) |
|--|------------------------|
| Stichting Stadsschouwburg                        | € 13,4 miljoen         |
| Stichting Melkweg                                | € 0,7 miljoen          |
| Stichting Beheer AT5                             | € 0,5 miljoen          |
| Stichting Interimbeheer Hortus Botanicus         | € 0,4 miljoen          |
| AT5-Holding                                      | € 0,3 miljoen          |
| Stichting Stedelijk Museum Amsterdam             | € 0,2 miljoen          |
| Stichting Amsterdams Historisch Museum Amsterdam | € 0,1 miljoen          |
| Stichting Openbare Bibliotheken Amsterdam        | € 0,1 miljoen          |
| Stichting Het Ketelhuis                          | € 0,1 miljoen          |
| Basketbalvereniging ABC Amsterdam                | € 0,0 miljoen          |
| <b>Totaal uitstaande leningen</b>                | <b>€ 15,8 miljoen</b>  |
| Stichting Orfeos Studios                         | € 15,0 miljoen         |
| Stichting IJscocomplex Jaap Eden <sup>109</sup>  | € 0,8 miljoen          |
| Stichting Sporthal Gaasperdam                    | € 0,3 miljoen          |
| Stichting Financiering Bouw Sportaccomodaties    | € 0,4 miljoen          |
| Joodse Kindergemeenschap Cheider                 | € 0,2 miljoen          |
| <b>Totaal uitstaande garanties</b>               | <b>€ 16,7 miljoen</b>  |

Bron: Jaarrekening DMO (2009) en leningenadministratie Bestuursdienst

#### *Uitstaande leningen DMO*

DMO geeft aan niet verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de (in tabel 8.1 opgenomen) uitstaande leningen. Om deze reden geeft DMO aan ook geen informatie te hebben over de omvang en samenstelling van deze leningen. De rekenkamer heeft deze informatie uiteindelijk van de Bestuursdienst ontvangen. Omdat de rekenkamer DMO wél verantwoordelijk acht voor deze leningen vindt de rekenkamer dat DMO over onvoldoende inzicht in de samenstelling en omvang van uitstaande leningen beschikt.

#### *Stichting Orfeos Studios*

De totale omvang van de garantie (vanaf 2017) stelt DMO op € 23,0 miljoen. De rekenkamer constateert echter dat de garantstelling maximaal € 15 miljoen bedraagt.<sup>110</sup> De waardering van DMO is gebaseerd op de hoogte van de afkoopsom van de door MuziQ aangegane leningen en geeft een te hoog beeld van de maximaal mogelijke aanspraak voor de gemeente.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Dit betreffen in feite 4 afzonderlijke garanties aan de Stichting IJscocomplex Jaap Eden uit: 1999, 2001, 2002 en 2003.

<sup>110</sup> BD2007-00179 en BD2009-000364

<sup>111</sup> Door de lening aangegaan door MuziQ af te kopen voor € 23 miljoen (na het tekenen van de aanvullende garantstelling: € 26 miljoen) krijgt de gemeente in feite het muziekcentrum in bezit. Dit bezit vertegenwoordigt een bepaalde waarde waardoor de gemeente, bij aanspraak op de garantie, de keuze heeft: of maximaal 20 jaar lang € 1,5

### *Inzicht in voorwaarden*

Omdat DMO aangeeft niet verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de uitstaande leningen heeft DMO ook geen inzicht in de leenovereenkomsten en daarin opgenomen voorwaarden. Voor de garanties waarvan DMO aangeeft wél eindverantwoordelijk te zijn voor het beheer blijkt het moeilijk om de geldende garantstellingen te achterhalen. Uiteindelijk kan DMO alleen voor de garantstelling aan de Stichting Financiering Bouw Sportaccomodaties geen inzicht geven in de geldende garantstellingen.<sup>112</sup> DMO geeft verder aan niet te beschikken over de aanvullende garantstelling uit 2009.<sup>113</sup> De rekenkamer heeft deze garantstelling uiteindelijk via de treasury kunnen verkrijgen. De rekenkamer constateert dat DMO onvoldoende inzicht heeft in de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties.

### *Conclusie*

Voor de uitstaande leningen geeft DMO aan niet verantwoordelijk te zijn en daardoor (in het geval van de leningen) geen inzicht te hebben in de samenstelling en omvang van de leningen. Via de Bestuursdienst heeft de rekenkamer wel inzicht gekregen in de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen. Ook heeft de rekenkamer via de Bestuursdienst de aanvullende garantstelling aan MuziQ ontvangen. De rekenkamer vindt echter dat deze informatie, gezien de verantwoordelijkheid, bij DMO beschikbaar had moeten zijn.

Om deze reden én omdat bij de garanties waarvoor DMO zich wél verantwoordelijk acht in één geval DMO niet beschikt over de relevante overeenkomst, vindt de rekenkamer dat DMO onvoldoende zicht heeft op de omvang, samenstelling en voorwaarden van de uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie | Volledig overzicht leningen en garanties | Inzicht in omvang leningen en garanties | Beschikbaarheid overeenkomsten |
|-------------|--|---|--------------------------------|
| DMO         | ●  | ●                                       | ●                              |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

---

miljoen per jaar betalen op de verstrekte garantie (eerste 10 jaar voor rekening van het stadsdeel en de tweede periode van 10 jaar voor rekening van de centrale stad) of voor € 26 miljoen het muziekcentrum aan te kopen.

<sup>112</sup> Volgens de jaarrekening DMO (2009) kan de dienst tot € 2 miljoen aan garanties aan de stichting Financiering Bouw Sportaccomodaties verstrekken. Per project verstrekt DMO deze garanties. DMO kan geen overzicht geven van de uitstaande, afzonderlijke, garanties per jaareinde 2009 met de bijbehorende garantstellingen.

<sup>113</sup> DMO beschikt wél over de toestemmingsbrief van de gemeente Amsterdam aan MuziQ en de FGH bank (2 november 2009) maar niet over de aanvullende overeenkomst tussen de gemeente en MuziQ waarin o.a. rapportageverplichtingen zijn overeengekomen (13 maart 2009).



## 8.3 Toezien op naleving van voorwaarden

### 8.3.1 Werkwijze bij het beheer door DMO

Het beheer van DMO beperkt zich tot de garantstellingen waarvoor DMO zich eindverantwoordelijk acht. De rekenkamer constateert dat hierdoor op zijn best sprake is van gedeeltelijk beheer. In het geval van de garantie aan MuziQ stelt DMO (aanvullend) dat actief beheer niet aan de orde was, omdat de garantie pas in zou gaan in 2017. De rekenkamer merkt echter op dat vanwege problemen bij MuziQ al in 2009 een aanpassing in de gemeentelijke garantie nodig was. Dit wijst erop dat ontwikkelingen bij MuziQ - nog voordat de garantie daadwerkelijk in zou gaan - ook voor de gemeente tot een financieel risico zou kunnen leiden.

DMO geeft aan dat het beheer van garanties waarvoor zij zich verantwoordelijk acht bestaat uit jaarlijkse beoordeling van de jaarrekeningen van instellingen waaraan garantstellingen zijn verstrekt. Onderdeel van deze beoordeling is een beoordeling van de financiële positie op basis van de solvabiliteit en de liquiditeit van de instelling. Ook gaat DMO na of de jaarrekening is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het is onduidelijk in hoeverre het beheer zich richt op overige voorwaarden en financiële vooruitzichten.<sup>114</sup>

De dossiers van de beheerde garanties zijn moeilijk toegankelijk. Bij 2 dossiers is niet duidelijk of sinds 2008 beoordelingen van de financiële positie van de instelling zijn uitgevoerd.<sup>115</sup> In één geval (Stichting Sporthal Gaasperdam) is sinds 2006 geen beoordeling meer uitgevoerd. Uit de dossiers voor de garantstellingen aan de Stichting Financiering Bouw Sportaccomodaties en de Stichting Joodse Kindergemeenschap Cheider wordt in het geheel niet duidelijk of de financiële positie is beoordeeld.<sup>116</sup>

### 8.3.2 Conclusie

De rekenkamer is van mening dat het beheer van de garanties door DMO voornamelijk een administratief karakter heeft. Dit administratief beheer voert DMO uitsluitend voor de garanties waarvoor zij zich verantwoordelijk acht. De garantie aan MuziQ werd niet actief beheerd volgens DMO. Om deze reden constateert de rekenkamer dat er in feite sprake is van (zeer) gedeeltelijk administratief beheer. Hoewel beoordeling van de financiële positie van instellingen - volgens DMO - onderdeel uitmaakt van het beheer, blijkt uit dossiers dat slechts gedeeltelijk plaatsvindt. Onduidelijk is of beoordeling van de (financiële) vooruitzichten en overige voorwaarden onderdeel uitmaakt van het beheer door DMO.

---

<sup>114</sup> Mogelijk maakt dit onderdeel uit van het beheer van subsidierelaties door DMO.

<sup>115</sup> Dit betreft de garantstellingen aan Stichting Ateliers '63 en de Stichting IJscoplex Jaap Eden.

<sup>116</sup> DMO geeft aan dat de beoordelingen wel zijn uitgevoerd, maar niet zijn vastgelegd. Daarnaast heeft DMO inmiddels (14 januari 2011) de jaarrekeningen van Stichting Ateliers '63, de Stichting Joodse Kindergemeenschap Cheider en de Stichting Sporthal Gaasperdam uit 2009 beoordeeld.

| Organisatie | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|-------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| DMO         | +/-            | ?                   | +/-                | ?              |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 8.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

DMO geeft aan dat zij geen toenames in het financieel risico heeft gesignaleerd voor de garanties waarvoor zij zich verantwoordelijk acht. Wél heeft DMO door middel van haar subsidierelatie een toegenomen risico bij 2 leningen van de gemeente aan AT5 gesignaleerd en heeft DMO kennisgenomen van de problemen rondom de (centraal stedelijke) garantie aan MuziQ. DMO heeft geen voorzieningen getroffen voor risico's bij de uitstaande leningen en garanties.

### *MuziQ*

De problemen rondom de garantie aan MuziQ (€ 15,0 miljoen) zijn ook door DMO opgemerkt. DMO volgde deze garantie echter niet actief. De rekenkamer constateert dat DMO de garantie aan MuziQ niet actief heeft gevolgd ondanks dat zij verantwoordelijk was voor het beheer. De centraal stedelijke garantie aan MuziQ is door het voornemen tot aankoop van het muziekcentrum door stadsdeel Oost in feite komen te vervallen, waardoor maatregelen om het financieel risico voor de gemeente te verminderen niet noodzakelijk waren.

### *AT5*

DMO heeft 2 leningen uitstaan bij AT5 voor een totaalbedrag van € 0,8 miljoen. Het financieel risico bij deze leningen bestaat al zolang er onzekerheid is over het voortbestaan van AT5. Op grond van de subsidierelatie is DMO ook betrokken bij de besluitvorming rondom het voortbestaan van AT5. Het voortbestaan van AT5 is een probleem dat bestuurlijk moet worden opgelost waardoor maatregelen, specifiek gericht op de uitstaande leningen bij AT5, niet aan de orde zijn.

### 8.4.1 Conclusie

Bij de leningen aan AT5 (€ 0,8 miljoen) en de garantie aan MuziQ (€ 15 miljoen) is sprake van een verhoogd financieel risico in de periode vanaf januari 2007. In het geval van de garantie aan MuziQ is dit financieel risico voor de gemeente Amsterdam (centrale stad) inmiddels komen te vervallen door het voornemen tot aankoop van het muziekcentrum door stadsdeel Oost. Het financieel risico op de leningen aan AT5 hangt samen met de bestuurlijke besluitvorming over de zender. Het risico op deze leningen is hierdoor nog steeds actueel.

| Organisatie | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|-------------|---|--|-----------------------|
| DMO         | € 15,8 miljoen                              | € 0,8 miljoen                            | ●                     |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: onbekend

## 8.5 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties

### 8.5.1 Bevindingen bij nieuwe leningen en garanties

Volgens DMO is de garantie aan MuziQ de enige nieuwe overeenkomst die is aangegaan in de periode vanaf januari 2007. Deze garantie is in 2009 aanvullend verhoogd. De hierna volgende tabel geeft een overzicht van de data van de besluitvorming door de gemeenteraad, het college en het tekenen van de overeenkomst.

Tabel 8.2 - Overzicht nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007

| Omschrijving                   | Omvang            | Overeenkomst     | Raad geïnformeerd |
|--------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Oorspronkelijke garantie MuziQ | € 15 miljoen      | 23 augustus 2007 | 14 maart 2007     |
| Aanvullende garantie MuziQ     | -- <sup>117</sup> | 13 maart 2009    | 11 februari 2009  |

#### *Oorspronkelijke garantstelling MuziQ*

Op 14 maart 2007 heeft het college de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten over de voorgenomen garantie aan MuziQ. De voorgenomen garantie betreft de tweede periode van 10 jaar van de looptijd van de financiering van MuziQ. Gedurende deze periode van 10 jaar staat de gemeente garant voor de jaarlijkse leasesom van € 1,5 miljoen. Hieruit valt af te leiden dat de totale gemeentelijke garantie ten hoogste € 15 miljoen bedroeg. In de raadsvoordracht geeft het college aan dat het risico voor de gemeente gering wordt geacht. In de raadsvoordracht onderbouwt het college deze inschatting op basis van de degelijk ogende financiële onderbouwing, de mogelijkheid tot herontwikkeling en de garantie van het stadsdeel voor de eerste periode van 10 jaar. Conform de besluitvorming in de gemeenteraad heeft het college op 21 augustus 2007 definitief besloten tot de garantie aan MuziQ. Op 23 augustus is vervolgens de garantie daadwerkelijk getekend.

#### *Aanvullende garantie MuziQ*

Het college biedt de gemeenteraad op 11 februari 2009 de gelegenheid haar wensen en bedenkingen te uiten bij de uitbreiding van de garantie aan MuziQ. In de raadsvoordracht geeft het college aan dat deze uitbreiding noodzakelijk is om een tekort van € 2,5 miljoen bij de bouw van het muziekcentrum mogelijk te maken. De hoogte van de jaarlijks gegarandeerde leasesommen hoeft hiervoor niet toe te nemen. Wel neemt de schuld van MuziQ met € 2,5 miljoen toe. In het geval dat de gemeente haar recht tot eerste aankoop van het muziekcentrum uitoefent zal de gemeente hiervoor de hogere schuld aan de bank moeten afkopen. Deze schuld neemt door de uitbreiding toe van ruim € 23 miljoen tot ongeveer € 26 miljoen. Het college benadrukt in de raads-

---

<sup>117</sup> De gemeentelijke garantie is met de aanvullende garantstelling in feite niet verhoogd en bedraagt nog steeds maximaal € 15 miljoen. De mogelijkheid om de garantie ongedaan te maken door het muziekcentrum te kopen is echter duurder geworden. Hiervoor moest eerst de oude lening van € 23 miljoen worden afgekocht, na de aanvullende garantstelling is de af te kopen lening verhoogd naar € 26 miljoen.

voordracht dat zonder de uitbreiding van de garantie er zeker een beroep zal worden gedaan op de oorspronkelijke garantie. Hoewel het college dit niet expliciet uitspreekt, komt uit de raadsvoordracht het beeld naar voren dat de gemeente geen andere keuze meer heeft dan in te stemmen met de uitbreiding van de garantie. Impliciet blijkt hieruit dat de mogelijkheid tot herontwikkeling niet meer reëel is. Het college geeft aan de risico's voor de gemeente te beperken door MuziQ meer te monitoren. Hiervoor moet MuziQ, naast de jaarrekening met goedkeurende accountantsverklaring, ook per kwartaal exploitatie-overzichten en prognoses aan de gemeente verstrekken.

### 8.5.2 Conclusie

De rekenkamer constateert dat DMO in de periode vanaf januari 2007 alleen een nieuwe garantie aan MuziQ heeft verstrekt. De omvang van deze garantie bedraagt (ook na de aanvullende garantie) € 15 miljoen. Bij zowel de oorspronkelijke garantie als de aanvullende garantie is de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn 'wensen en bedenkingen' te uiten. De informatie die hiervoor aan de gemeenteraad is verstrekt bevat voldoende duidelijke informatie over de omvang en het financieel risico van de te verstrekken garantie.

| Lening                               | Gemeenteraad geïnformeerd | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|
| Oorspronkelijke garantstelling MuziQ | ●                         | ●                | ●                           |
| Aanvullende garantstelling MuziQ     | ●                         | ●                | ●                           |
| <b>DMO</b>                           | 100%                      | ●                | ●                           |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: niet van toepassing/onbekend

## 8.6 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 8.6.1 Incidentele informatie

Hoewel DMO de garantie aan MuziQ niet actief volgt heeft zij wel tussentijds de raadscommissie geïnformeerd over het toegenomen financieel risico. Deze rapportage heeft echter pas plaatsgevonden toen het probleem met MuziQ acuut was.<sup>118</sup> In het geval van de leningen aan AT5 meldt DMO dat dit dossier in 2010 meerdere malen in de raadscommissie OZK is geagendeerd. DMO kan echter geen uitsluitsel geven wat hierbij is besproken. DMO verwijst hiervoor naar de Bestuursdienst omdat zij zich niet verantwoordelijk acht voor deze leningen.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Brief wethouder Financiële situatie MuziQ (Muziekmakerscentrum), besproken in raadscommissie OZK op 1 september 2009.

<sup>119</sup> DMO geeft aan dat in 2010 het dossier AT5 is geagendeerd op 1 september, 13 oktober, 10 november en 8 december 2010. Omdat de rekenkamer deze informatie pas bij de reactie van DMO op de nota van bevindingen ontving was er geen mogelijkheid meer om de inhoud van deze agendapunten nader te verifiëren.

### 8.6.2 Periodieke informatie

DMO rapporteert over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening van de dienst. De rekenkamer onderzoekt in hoeverre in de jaarrekening informatie wordt verstrekt over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen en garanties van DMO. Voor de beschikbaarheid van informatie over risico's beoordeelt de rekenkamer de risicoparagraaf in de begroting van DMO.

#### *Samenstelling uitstaande leningen en garanties*

DMO verantwoord de uitstaande leningen niet in haar jaarrekening omdat deze administratief zijn ondergebracht bij de Bestuursdienst. Uit de jaarrekening van DMO blijkt echter ook niet dat DMO eindverantwoordelijk is voor de uitstaande leningen en het financieel risico op deze leningen. DMO vermeldt wél de uitstaande garanties, inclusief de garantie aan MuziQ.

#### *Omvang uitstaande leningen en garanties*

De jaarrekening van DMO bevat geen informatie over de omvang van de uitstaande leningen waarvoor DMO eindverantwoordelijk is. Wél geeft DMO inzicht in de omvang van de uitstaande garanties. De omvang van de garantie aan MuziQ is echter gesteld op € 23,0 miljoen vanaf 2017. De rekenkamer constateert dat de verstrekte garantie aan MuziQ in werkelijkheid maximaal € 15 miljoen bedraagt. De weergegeven omvang door DMO betreft de hoogte van de mogelijkheid tot afkoop van de lening van MuziQ en niet het gegarandeerde bedrag.

#### *Risico uitstaande leningen en garanties*

De begroting 2011 bevat geen informatie over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties. Dit geldt ook voor de door DMO gesignaleerde problemen bij MuziQ.

| Organisatie | Omvang | Samenstelling | Risico |
|-------------|--------|---------------|--------|
| DMO         | ●      | ●             | ●      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing



## 9 Haven Amsterdam

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door de Haven Amsterdam. Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen
- informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties
- informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 9.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

De Haven Amsterdam heeft geen beschreven procedures voor het beheer van uitstaande leningen en garanties. Dit geldt voor zowel de leningen die direct door de Haven Amsterdam zijn verstrekt als voor leningen verstrekt via de deelneming Hallum BV. Hallum BV is een 100% deelneming van Haven Amsterdam.

#### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

Het beheer van de door Hallum BV verstrekte leningen wordt uitgevoerd door de afdeling Bedrijfseconomische en Financiële Zaken (BFZ) van Haven Amsterdam. De directie van Hallum BV is eindverantwoordelijk voor het beheer van de verstrekte leningen. Het hoofd van de afdeling BFZ is ook statutair directeur van Hallum BV. Het beheer van de lening aan de Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (INZKG) wordt uitgevoerd door de Haven Amsterdam. Een medewerker van Haven Amsterdam is tevens benoemd als statutair directeur van INZKG.

#### *Conclusie*

Haven Amsterdam beschikt niet over beschreven procedures voor het beheer van uitstaande leningen en garanties. Voor de uitstaande leningen van de deelneming Hallum BV constateert de rekenkamer dat de verantwoordelijkheid voor het beheer duidelijk is belegd. Ook de uitvoering van het beheer van de lening aan INZKG ligt daarentegen is duidelijk door de Haven Amsterdam belegd.

| Organisatie     | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid |
|-----------------|-----------------------|---------------------------------|
| Haven Amsterdam | Nee                   | ●                               |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

## 9.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

De Haven Amsterdam heeft, samen met de deelneming Hallum BV, in totaal voor € 13,1 miljoen aan leningen uitstaan per jaareinde 2009. Van dit totaal is € 1,9 miljoen door Hallum BV verstrekt en € 11,2 miljoen door de Haven Amsterdam. Haven Amsterdam heeft geen garanties uitstaan.

*Tabel 9.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van Haven Amsterdam*

| Omschrijving   | Omvang<br>(31-12-2009) |
|--|------------------------|
| Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied CV (INGKZ) | € 11,2 miljoen         |
| Hafen Duisburg   | € 0,0 miljoen          |
| Exploitatiemaatschappij Amerikahaven BV                  | € 1,3 miljoen          |
| Merlease 1 BV  | € 0,3 miljoen          |
| Merlease 3 BV  | € 0,3 miljoen          |
| <b>Totaal uitstaande leningen Haven Amsterdam</b>        | <b>€ 13,1 miljoen</b>  |

Bron: jaarrekening 2009 Haven Amsterdam en Hallum BV

### *Hallum BV*

Hallum BV is een 100% deelneming van de Haven Amsterdam. Omdat Hallum BV een privaatrechtelijke rechtspersoon is, zijn de verstrekte leningen niet opgenomen in de balans van de Haven Amsterdam. De verstrekte leningen zijn echter volledig gefinancierd met gemeentelijke middelen en het beheer wordt uitgevoerd door medewerkers van de Haven Amsterdam. Daarom neemt de rekenkamer deze leningen mee in dit gemeentebrede onderzoek.

### *Verstrekte leningen door Hallum BV*

De leningen aan de Exploitatiemaatschappij Amerikahaven BV (EMA), Hafen Duisburg en Merlease 1 en 3 BV zijn verstrekt door Hallum BV. De lening aan EMA is verstrekt voor de financiering van vastgoed. De leningen aan Merlease 1 en 3 zijn verstrekt als financiering van een innovatief project (containerbinnenvaartschepen met kraan aan boord) samen met de Rabobank. Met uitzondering van Merlease 1 en 3 BV houdt Hallum BV ook aandelenparticipaties in deze instellingen.

### *Inzicht in voorwaarden*

De Haven Amsterdam beschikt over de relevante leningovereenkomsten voor de leningen verstrekt door Hallum BV en de oorspronkelijke overeenkomst met INZKG en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON) uit 2004.<sup>120</sup> De oorspronkelijke overeenkomst met INZKG en de RON betrof het beschikbaar stellen van een maximale lening van € 6,8 miljoen. In 2006 is deze maximale lening verdubbeld.

<sup>120</sup> Haven Amsterdam, Kredietovereenkomst RON (overeenkomst I en II), d.d 15 april 2004



Onderdeel van besluitvorming door het college en de gemeenteraad over deze uitbreiding is het aanpassen van de oorspronkelijke overeenkomst en het verwerven van aanvullende zekerheden.<sup>121</sup> Haven Amsterdam kan de rekenkamer echter geen aangepaste overeenkomst overleggen. De rekenkamer constateert dat de oorspronkelijke overeenkomst niet is aangepast op deze uitbreidingen.

*Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied CV*  
 De lening aan INZKG vindt haar oorsprong in 2004 en is ontstaan als financieringsconstructie voor de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON). De RON heeft als doel het (her)ontwikkelen van bedrijventerreinen in het Noordzeekanaalgebied.  
 De gemeente Amsterdam bezit 13,3% van de aandelen in de RON. Haven Amsterdam financiert samen met de provincie Noord-Holland INZKG (beiden voor de helft). Op afroep van de RON verstrekte Haven Amsterdam via INZKG leningen aan de RON. De uitstaande lening van Haven Amsterdam via INZKG aan de RON bedraagt per jaareinde 2009 € 11,2 miljoen. De RON wordt, volgens de Haven Amsterdam, voor ongeveer 25% gefinancierd door INZKG. Voor het overige deel van de financiering heeft de RON commerciële banken aangesproken. In 2010 heeft de Haven Amsterdam een aanvullende lening van € 250.000 direct verstrekt aan de RON.

*Conclusie*

De Haven Amsterdam heeft voldoende inzicht in de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen. Vanwege het ontbreken van een aangepaste overeenkomst voor de lening aan INZKG en de RON vindt de rekenkamer dat het inzicht in de voorwaarden bij Haven Amsterdam onvoldoende is.

| Organisatie     | Inzicht in samenstelling | Inzicht in omvang | Inzicht in voorwaarden |
|-----------------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| Haven Amsterdam | ●                        | ●                 | ●                      |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

### 9.3 Toezien op naleving van voorwaarden

#### 9.3.1 Werkwijze bij het beheer door Haven Amsterdam

*Beheer leningen Hallum BV*

De Haven Amsterdam geeft aan dat het beheer van de door Hallum BV verstrekte leningen in de praktijk gelijk loopt met het beheer van de aandelenparticipaties van Hallum BV. In sommige gevallen zijn hiervoor medewerkers van Haven Amsterdam benoemd als statutair directeur. Dit is bijvoorbeeld het geval bij EMA. Een systematische, periodieke toetsing van de status en de risico's van de uitstaande leningen maakte echter nog geen onderdeel uit van het beheer door de Haven Amsterdam. Momenteel brengt de Haven Amsterdam de risico's van de uitstaande leningen via Hallum BV in beeld.

---

<sup>121</sup> BD2006-006476

### *Beheer lening aan INZKG en de RON*

Het beheer van de lening verstrekt aan de RON via INZKG is gebaseerd op de verschillende kredietovereenkomsten tussen Haven Amsterdam, INZKG en de RON.<sup>122</sup> Volgens deze overeenkomst, stelt Haven Amsterdam, is de directie en de raad van commissarissen van de RON primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke onderbouwing en beoordeling van projectinvesteringen bij financieringsaanvragen aan INZKG. De directie van INZKG moet op basis van de door de RON aangeleverde onderbouwing beoordelen of de (redelijke) verwachting bestaat dat de lening, inclusief de bijbehorende rente, door de RON wordt terugbetaald.<sup>123</sup> Pas na een positieve beoordeling van de directie van INZKG verstrekte Haven Amsterdam (en de provincie Noord-Holland) financiering aan INZKG. INZKG verstrekte vervolgens de RON de gevraagde financiering.

De oorspronkelijke overeenkomst met INZKG en de RON betrof het beschikbaar stellen van een maximale lening van € 6,8 miljoen. In 2006 is het maximum van deze lening verdubbeld en per 31 december 2009 heeft Haven Amsterdam (via INZKG) een lening van € 11,2 miljoen aan de RON verstrekt. Haven Amsterdam kan de rekenkamer echter geen aangepaste overeenkomst overleggen. De rekenkamer constateert dat de oorspronkelijke overeenkomst niet is aangepast op deze uitbreidingen en vindt dit een tekortkoming in het administratieve beheer.<sup>124</sup>

In juni 2010 heeft de Bestuursdienst een vertrouwelijk rapport uitgebracht over onder andere het functioneren van de RON. Uit dit rapport blijkt dat INZKG geen rente en aflossingsschema's heeft opgesteld voor de RON. Verder blijkt onduidelijk in hoeverre daadwerkelijk zekerheden zijn bedongen bij de RON. Eind 2010 heeft de gemeentelijke Accountantsdienst (ACAM) de opdracht gekregen onderzoek te doen naar het functioneren van de RON en INZKG. De opdracht aan ACAM omvat 3 hoofdvragen:<sup>125</sup>

- Op grond van welke motieven heeft de gemeente Amsterdam besloten als aandeelhouder c.q. kredietverschaffer op te treden?
- Wat waren de achtergronden om te kiezen voor de financieringsconstructie (BV/CV) en zijn de in deze constructie begrepen voorwaarden door alle partijen nageleefd?
- Hebben de activiteiten van de RON in voldoende mate geleid tot het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen van de vennootschap?

---

<sup>122</sup> Er zijn 2, direct aan elkaar gerelateerde, overeenkomsten: Kredietovereenkomst I (14 april 2004) tussen de gemeente Amsterdam (samen met de provincie Noord-Holland) en INZKG CV en Kredietovereenkomst II (14 april 2004) tussen INZKG CV en de RON.

<sup>123</sup> Kredietovereenkomst II, art. 2.1.

<sup>124</sup> Haven Amsterdam geeft aan dat ervan uitgegaan was dat de werkwijze en voorwaarden gelijk zouden zijn aan de oorspronkelijke overeenkomst. Dit is echter niet meer schriftelijk overeengekomen.

<sup>125</sup> BD2010-008331.

Op grond van het rapport van de Bestuursdienst en de tweede hoofdvraag van de opdracht aan ACAM stelt de rekenkamer vast dat bij de Haven Amsterdam en de gemeente Amsterdam onvoldoende duidelijkheid bestaat over het gevoerde beheer en in het bijzonder of het gevoerde beheer voldoende toezag op de naleving van de voorwaarden bij deze leningen.<sup>126</sup>

### 9.3.2 Conclusie

De rekenkamer stelt vast dat onvoldoende duidelijk is op welke wijze de Haven Amsterdam de uitstaande leningen heeft beheerd. Omdat het onvoldoende duidelijk is hoe Haven Amsterdam het beheer van de uitstaande leningen uitvoert, is niet vast te stellen welke kenmerken dit gevoerde beheer heeft in aanvulling op het gedeeltelijke administratief beheer. In het bijzonder is het onduidelijk in hoeverre het gevoerde beheer bij de lening aan INZKG voldoende toezag op de naleving van de voorwaarden bij deze leningen.

| Organisatie     | Administratief | Financiële positie | Vooruitzichten | Overige voorwaarden |
|-----------------|----------------|--------------------|----------------|---------------------|
| Haven Amsterdam | +/-            | ?                  | ?              | ?                   |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 9.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

De Haven Amsterdam geeft aan dat er vanaf januari 2007 bij 2 leningen sprake is van toegenomen financieel risico. 2 leningen aan INZKG en de RON (samen € 11,5 miljoen). Voor het risico bij de leningen aan INZKG en de RON heeft Haven Amsterdam een voorziening van € 3,7 miljoen getroffen.<sup>127</sup> Daarnaast constateert de rekenkamer dat bij 2 leningen van Hallum BV ook sprake is (geweest) van een verhoogd of toegenomen financieel risico (samen € 1,7 miljoen).

### *Leningen Hallum BV*

Hallum BV heeft in 2009 een uitstaande lening (€ 0,5 miljoen) aan Amsterdam Westpoint BV volledig afgeboekt. Dit betreft een lening uit 1999 die, vanwege verliezen van Amsterdam Westpoint BV, al in 2002 volledig is voorzien. Bij liquidatie van Westpoint BV in 2009 zijn de uitstaande lening en de reeds getroffen voorziening tegen elkaar weggestreept. De reden voor de afschrijving van deze lening is beschreven in een ambtelijke notitie van Haven Amsterdam aan de college ter voorbereiding van de aandeelhoudersvergadering van Hallum BV.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> De tweede onderzoeksvraag is als volgt uitgewerkt: *Is bij de uitvoering vanaf 2003 door zowel de RON als de CV voldaan aan de voorwaarden vervat in de huidige kredietovereenkomsten, zowel ten aanzien van de verstrekking als ten aanzien van het beheer?*

<sup>127</sup> Formeel is deze voorziening getroffen in de balans van de concernrekening.

<sup>128</sup> BD2010-006893.

Haven Amsterdam geeft aan dat de ambtelijke notitie op dit punt niet correct is. De afboeking van de lening aan Westpoint BV is volgens Haven Amsterdam niet gedaan vanwege het uitblijven van betaling. Daarentegen is de afboeking het administratieve resultaat van het inbrengen van de lening als kapitaal in Westpoint VOF. Van een financieel risico is volgens de Haven Amsterdam dan ook geen sprake, mede vanwege de goede financiële resultaten van Westpoint BV. De rekenkamer constateert dat het standpunt van de Haven Amsterdam niet alleen afwijkt van de ambtelijke notitie maar ook van de jaarrekening van Hallum BV waarin de lening niet als aandelenkapitaal in Westpoint VOF is verwerkt. Hoewel niet is uit te sluiten dat de zienswijze van Haven Amsterdam juist is en de ambtelijke notitie en de jaarrekening onjuist zijn, volgt de rekenkamer bij haar standpunt de lijn van de laatste 2 formele documenten.

#### *Leningen aan INZKG CV en de RON*

Op 16 april 2010 heeft het college de gemeenteraad vertrouwelijk geïnformeerd over de financiële problemen bij de RON.<sup>129</sup> In deze brief meldt het college dat de directie van de RON medio februari 2010 melding heeft gemaakt van de slechte financiële situatie. De kern van de problemen bij de RON bestaat uit het onvoldoende beschikken over liquide middelen om aan haar betalingsverplichtingen te voldoen. Deze financiële problemen leveren een risico op voor de uitstaande lening van Haven Amsterdam, via INZKG, bij de RON. Ultimo 2009 bedraagt deze lening ongeveer € 11,2 miljoen. De RON heeft al 2 jaar lang geen rentebetalingen gedaan aan INZKG.<sup>130</sup> Het niet nakomen van rentebetalingen is een aanwijzing voor financiële problemen of onduidelijke afspraken. De rekenkamer constateert dat deze aanwijzing niet heeft geleid tot eerdere signalering door Haven Amsterdam van de problemen bij de RON of de onduidelijkheid bij het beheer van de leningen door de Haven Amsterdam en INZKG.

In een aanvullende brief op 22 juni 2010 bericht het college dat zonder (financieel) ingrijpen surseance van betaling eind juni 2010 onafwendbaar is. Het college geeft aan verschillende scenario's te onderzoeken voor de toekomst van de RON: liquidatie, gecontroleerde afbouw en doorstart. Daarnaast is het college van plan het instellen en het functioneren van de RON te onderzoeken. Op 8 september 2010 ontvangt de gemeenteraad een raadsvoordracht voor een aanvullende lening aan de RON ter hoogte van € 250.000. Deze lening heeft als doel, samen met aanvullende leningen van de provincie Noord-Holland en de gemeente Zaanstad, een direct faillissement van de RON te voorkomen. Bij een direct faillissement is de verwachting dat de gemeente de gehele lening van € 11,3 miljoen kwijtraakt. Met de aanvullende lening wint de gemeente tijd te winnen voor het onderzoeken van toekomstscenario's voor de RON en mogelijkheden om de schade voor de gemeente te beperken.

---

<sup>129</sup> Haven Amsterdam, *Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied NV (RON)*, 16 april 2010

<sup>130</sup> Volgens opgave van de Haven Amsterdam staan de rentenota's over de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010 nog open bij de RON.

#### 9.4.1 Conclusie

De Haven Amsterdam geeft aan dat er vanaf januari 2007 bij 2 leningen sprake is van toegenomen financieel risico. 2 leningen aan INZKG en de RON (samen € 11,5 miljoen). Voor het risico bij de leningen aan INZKG en de RON heeft Haven Amsterdam een voorziening van € 3,7 miljoen getroffen.<sup>131</sup> Daarnaast constateert de rekenkamer dat bij 2 leningen van Hallum BV ook sprake is (geweest) van een verhoogd of toegenomen financieel risico (samen € 1,7 miljoen). Bij de leningen van Hallum BV is in één geval de uitstaande lening (€ 0,5 miljoen) afgeboekt tegen een reeds in het verleden getroffen voorziening. Bij de lening aan EMA heeft Haven Amsterdam maatregelen in voorbereiding om het financieel risico te beperken.

Bij de leningen aan INZKG en de RON is het financieel risico nog steeds actueel. Bij de lening aan de RON (via INZKG) signaleert Haven Amsterdam een groot financieel risico: bij direct faillissement loopt de gemeente de kans de volledige lening van € 11,2 miljoen kwijt te raken. Hiervoor is reeds een voorziening van € 3,7 miljoen getroffen. Om de schade voor de gemeente te beperken worden diverse toekomstscenario's voor de RON onderzocht. Voor dit onderzoek was een aanvullende lening van € 0,3 miljoen nodig om tijd te winnen.

De rekenkamer concludeert dat het beheer van de leningen aan INZKG en de RON niet leidde tot tijdige signalering van deze problemen. De rekenkamer stelt dat tijdige signalering ook meer tijd voor de gemeente had opgeleverd om maatregelen te treffen om de schade te beperken. Uit de noodzaak tot het verstrekken van een aanvullende lening van € 0,3 miljoen blijkt dat in dit geval tijd daadwerkelijk geld kan kosten.

| Organisatie     | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|-----------------|---|--|-----------------------|
| Haven Amsterdam | € 13,2 miljoen                              | € 12,7 miljoen                           | ●                     |

●: ja   ●: gedeeltelijk   ●: nee   ●: onbekend

## 9.5 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties

### 9.5.1 Bevindingen bij nieuwe leningen en garanties

Volgens opgave van de Haven Amsterdam zijn in de periode vanaf januari 2007 drie nieuwe leningen verstrekt met een totale waarde van ongeveer € 0,6 miljoen. Twee leningen zijn verstrekt door Hallum BV. De derde lening betreft de aanvullende lening aan de RON.

Tabel 9.2 - Overzicht nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007

| Omschrijving           | Omvang lening | Overeenkomst     | Raad geïnformeerd |
|------------------------|---------------|------------------|-------------------|
| Aanvullende lening RON | €0,3 miljoen  | 8 september 2010 | 8 september 2010  |

<sup>131</sup> Formeel is deze voorziening getroffen in de balans van de concernrekening.

### *Leningen verstrekt door Hallum BV*

De Haven Amsterdam geeft aan dat voor leningen verstrekt door Hallum BV geen gemeentelijke besluitvorming noodzakelijk is. Hallum BV is een privaatrechtelijke rechtspersoon waarbij de directie verantwoording aflegt aan de raad van commissarissen en de aandeelhouder. In de periode vanaf januari 2007 heeft Hallum BV leningen verstrekt aan Merlease 3 (€ 0,3 miljoen) en Hafan Duisburg (€ 10.000).

### *Aanvullende lening RON*

De aanvullende lening (€ 250.000) aan de RON is een nooddiediet om een direct faillissement te voorkomen. Op 8 september 2010 heeft de gemeenteraad een raadsvoordracht ontvangen voor de te verstrekken lening. De raadsvoordracht bevat duidelijke informatie over de omvang en het financieel risico van de te verstrekken lening.

## **9.5.2 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat vanwege de privaatrechtelijke status geen gemeentelijke besluitvorming noodzakelijk is voor de verstrekte leningen door Hallum BV. Voor de aanvullende lening aan de RON heeft wel gemeentelijke besluitvorming plaatsgevonden. De informatie die hiervoor aan de gemeenteraad is verstrekt geeft duidelijk de omvang en het financieel risico van de lening aan.

| Lening                 | Gemeenteraad geïnformeerd | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|
| Aanvullende lening RON | ●                         | ●                | ●                           |
| <b>Haven Amsterdam</b> | 100%                      | ●                | ●                           |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: niet van toepassing/onbekend

## **9.6 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties**

### **9.6.1 Tussentijdse informatie**

De Haven Amsterdam heeft de gemeenteraad op 16 april 2010 geïnformeerd over het financieel risico bij de lening aan INZKG en de RON. De gemeenteraad is niet geïnformeerd over de financiële risico's bij de door Hallum BV verstrekte leningen aan Westpoint en EMA.

### **9.6.2 Periodieke informatie**

Haven Amsterdam rapporteert over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening van de dienst. De rekenkamer onderzoekt in hoeverre in de jaarrekening informatie wordt verstrekt over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen en garanties van Haven Amsterdam. Voor de beschikbaarheid van informatie over risico's beoordeelt de rekenkamer de risicoparagraaf in de begroting van Haven Amsterdam.

### *Samenstelling uitstaande leningen*

In de jaarrekening vermeldt Haven Amsterdam alleen de direct door haar verstrekte lening aan INZKG. Uit de jaarrekening valt echter slechts indirect op te maken dat de lening aan INZKG in feite een lening aan de RON betreft. Hallum BV verantwoordt de door haar verstrekte leningen in haar eigen jaarrekening omdat zij een privaatrechtelijke rechtspersoon is. De jaarrekening van Haven Amsterdam bevat wel informatie over de activiteiten van haar deelnemingen, waaronder Hallum BV. Uit de informatie in de jaarrekening van Haven Amsterdam over deelnemingen blijkt echter niet dat Hallum BV, naast aandelenparticipaties, ook leningen heeft verstrekt. Om deze reden vindt de rekenkamer de informatie over de samenstelling van de uitstaande leningen slechts gedeeltelijk voldoende duidelijk.

### *Omvang uitstaande leningen*

De jaarrekening van Haven Amsterdam bevat duidelijke informatie over de omvang van de verstrekte lening aan INZKG CV. De omvang van de leningen verstrekt door Hallum BV is niet vermeld.

### *Risico uitstaande leningen*

In de risicoparagraaf van de begroting vermeldt Haven Amsterdam dat de RON in zwaar weer verkeert en dat faillissement reëel is. Onderdeel van het beschreven risico is het verzoek om aanvullende financiering en de opmerking dat momenteel overleg tussen de aandeelhouders plaatsvindt over een reddingsplan. De beschrijving van het risico noemt de uitstaande lening van € 11,2 miljoen aan INZKG en de RON niet. De rekenkamer vindt dat dit risico hierdoor onvoldoende duidelijk is beschreven.

| Organisatie     | Omvang | Samenstelling | Risico |
|-----------------|--------|---------------|--------|
| Haven Amsterdam | ●      | ●             | ●      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing





## 10 Afvalenergiebedrijf

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door het Afvalenergiebedrijf (AEB).

Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen
- informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties
- informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 10.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

Het Afvalenergiebedrijf (AEB) heeft geen beschreven procedures voor het beheer van de uitstaande leningen bij Westpoort Warmte BV (WPW). WPW is een 50% deelneming van de gemeente Amsterdam (in beheer bij het AEB). De overige 50% van de aandelen zijn in handen van NUON Warmte NV. Het beheer van de leningen aan WPW maakt onderdeel uit van het beheer van de deelneming WPW.

#### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

De operationeel directeur van het AEB is statutair directeur van WPW en daarmee ook eindverantwoordelijk voor het beheer van de deelneming. Het daadwerkelijke beheer wordt uitgevoerd door een controller van het AEB. De Bestuursdienst is verantwoordelijk voor het betalingsverkeer rondom de uitstaande leningen aan WPW.

#### *Conclusie*

Het beheer van de uitstaande leningen aan WPW door het AEB is niet beschreven. In de praktijk is wél voldoende duidelijk wie verantwoordelijkheid is voor het beheer van de uitstaande leningen aan WPW.

| Organisatie | Beschreven procedures | Duidelijkheid over verantwoordelijkheid |
|-------------|-----------------------|---|
| AEB         | Nee                   | ●                                       |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

### 10.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

#### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

Tot 2010 garandeerde het AEB de door WPW aangetrokken geldleningen. Deze garantie bedroeg € 10,2 miljoen. In 2010 is deze garantie omgezet in leningen van het AEB aan WPW. De uitstaande leningen van het AEB bij WPW bedragen per jaareinde 2009 bijna € 16,8 miljoen.

Tabel 10.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van AEB

| Omschrijving                           | Omvang<br>(31-12-2009) |
|--|------------------------|
| Westpoort Warmte BV                    | € 16,8 miljoen         |
| <b>Totaal uitstaande leningen AEB</b>  | <b>€ 16,8 miljoen</b>  |
| Westpoort Warmte BV                    | € 10,2 miljoen         |
| <b>Totaal uitstaande garanties AEB</b> | <b>€ 10,2 miljoen</b>  |

Bron: jaarrekening WPW en opgave AEB

#### *Westpoort Warmte BV*

WPW is in 1999 opgericht met als doel het realiseren van stadsverwarming in Amsterdam Westpoort. Inmiddels is WPW ook actief met het aanleggen en aanbieden van stadsverwarming in Amsterdam Nieuw-West, Noord en Zeeburg. AEB en NUON Warmte NV voorzien elk in de helft van de financieringsbehoefte van WPW. De rentepercentages voor de leningen van AEB en NUON Warmte NV zijn ook aan elkaar gelijk.

#### *Inzicht in voorwaarden*

De rekenkamer constateert dat het AEB beschikt over overeenkomsten voor alle uitstaande leningen en garanties en hiermee inzicht heeft in de voorwaarden.<sup>132</sup>

#### *Conclusie*

De rekenkamer constateert dat het AEB inzicht heeft in de samenstelling, omvang en voorwaarden van de uitstaande leningen en garanties bij WPW.

| Organisatie | Inzicht in samenstelling | Inzicht in omvang | Inzicht in voorwaarden |
|-------------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| AEB         | ●                        | ●                 | ●                      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

## 10.3 Toezien op naleving van voorwaarden

### 10.3.1 Werkwijze bij het beheer door AEB

Het beheer van de uitstaande leningen van AEB bij WPW volgt het beheer van de deelneming WPW. Dit beheer bestaat onder andere uit het (mede) opstellen en beoordelen van de bedrijfsplannen van WPW, het uitvoeren van tussentijdse controle op kosten in rekening gebracht door NUON Warmte NV<sup>133</sup> en het adviseren over de vaststelling van de jaarrekening WPW door de aandeelhouders.

<sup>132</sup> Dit betreft zowel de uitstaande leningen per 31 december 2009 als de nieuw verstrekte leningen in 2010 (totale waarde ongeveer € 15,7 miljoen).

<sup>133</sup> WPW heeft geen eigen personeel. Het dagelijks beheer en de realisatie van projecten wordt uitgevoerd door personeel van NUON Warmte NV. NUON Warmte NV brengt periodiek de kosten bij WPW in rekening.

## 10.4 Conclusie

Het beheer van de uitstaande leningen bij WPW door het AEB bestaat voornamelijk uit het houden van toezicht op de deelneming WPW. Onderdeel van dit toezicht is - naast administratieve activiteiten - analyse van de financiële positie, de vooruitzichten en de overige voorwaarden van de uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|-------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| AEB         | +              | +                   | +                  | +              |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 10.5 Gesignaleerde risico's en maatregelen

Het AEB heeft geen toename in het financieel risico van de 7 leningen aan WPW (totaal ongeveer € 32,5 miljoen) gesignaleerd.<sup>134</sup> De rekenkamer vindt de financiële positie van WPW wél aanleiding geeft om te spreken van een toegenomen financieel risico.

### *Lening aan WPW*

Het financieel risico van de uitstaande leningen bij WPW hangt af van de (verwachte) succesvolle exploitatie van stadsverwarming in de investeringsgebieden. Uit de jaarrekening blijkt WPW over 2009 een verlies van € 1,4 miljoen te hebben geleden. Door dit verlies is inmiddels ook het eigen vermogen negatief (ca. € 70.000).<sup>135</sup>

In 2010 is de stadsvernieuwing in Amsterdam Nieuw-West en Noord neerwaarts herzien. De aanleg en succesvolle exploitatie van stadsverwarming in dit investeringsgebied hangt samen met de voortgang stadsvernieuwing en het aansluiten van 'vernieuwde' woningen op de stadsverwarming. Deze ontwikkeling in Amsterdam Nieuw-West en Noord heeft een negatief effect op de vooruitzichten van WPW. Investerings voor het netwerk voor de stadsverwarming zijn voor een deel al gedaan, maar de benodigde aansluitingen voor de exploitatie zijn nu vertraagd. Het AEB stelt dat, ondanks de ontwikkeling in Amsterdam Nieuw-West en Noord, de vooruitzichten voor WPW lager maar nog steeds positief zijn.<sup>136</sup>

### 10.5.1 Conclusie

Het AEB geeft aan dat, gezien de positieve toekomstverwachtingen van WPW, geen sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico. De ontwikkeling in Amsterdam Nieuw-West en Noord leiden tot nog steeds positieve, maar lagere vooruitzichten. Op grond van deze ontwikkeling en het negatieve eigen vermogen en de negatieve financiële resultaten is de rekenkamer van mening dat er wél sprake is van

<sup>134</sup> Op 31 december 2009 bedroegen de uitstaande leningen € 16,8 miljoen en stond een garantie uit van € 10,2 miljoen. In 2010 is de garantie komen te vervallen en heeft AEB ongeveer € 15,7 miljoen aan nieuwe leningen verstrekt.

<sup>135</sup> Het AEB geeft aan dat de huidige financiële resultaten en vermogenspositie het resultaat zijn van de opstartfase waarin WPW zich bevindt.

<sup>136</sup> Westpoort Warmte, Bedrijfsplan 2011, 21 december 2010.

toegenomen financieel risico. Hoewel AEB niet van mening is dat er sprake is van financieel risico heeft zij, in reactie op de ontwikkeling in Amsterdam Nieuw-West en Noord, zich gericht op aanpassingen in het bedrijfsplan en de bedrijfsvoering om de negatieve effecten op te vangen.

| Organisatie | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|-------------|---|--|-----------------------|
| AEB         | € 32,5 miljoen                              | € 32,5 miljoen                           | ●                     |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: onbekend

## 10.6 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties

### 10.6.1 Bevindingen bij nieuwe leningen en garanties

Tot 2008 verstrekte het AEB geen leningen aan WPW. Vanaf 2008 heeft het AEB 7 leningen aan WPW verstrekt. De 7 leningen zijn verstrekt voor 3 verschillende investeringsgebieden van WPW: Westpoort, Noord en Nieuw-West. Daarnaast heeft de gemeenteraad ingestemd met het verstrekken van een maximale lening voor investeringsgebied Zeeburg. Voor deze investeringsgebieden zijn nog geen leningen daadwerkelijk verstrekt.

Tabel 10.2 - Overzicht nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007

| Omschrijving               | Omvang         | Overeenkomst      | Raad geïnformeerd |
|----------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| Westpoort (I)              | € 5,9 miljoen  | 22 maart 2010     | Nee               |
| Westpoort (II)             | € 1,6 miljoen  | 24 juni 2010      | Nee               |
| Nieuw-West (I)             | € 11,8 miljoen | 24 juni 2008      | Nee               |
| Nieuw-West (II)            | € 5,0 miljoen  | 22 september 2009 | Nee               |
| Nieuw-West (III)           | € 0,3 miljoen  | 24 juni 2010      | Nee               |
| Noord (I)                  | € 1,5 miljoen  | 24 juni 2010      | Nee               |
| Westpoort/Nieuw-West/Noord | € 6,4 miljoen  | 28 juni 2010      | Nee               |

#### Leningen aan WPW

De verstrekte leningen in 2010 voor investeringsgebied Westpoort zijn in feite de omzetting van de uitstaande garantie van € 10,2 miljoen aan WPW in directe financiering door de gemeente. Ook de leningen aan het investeringsgebied Nieuw-West uit 2008 en 2009 zijn het gevolg van de omzetting van de uitstaande garanties aan WPW in leningen. Het college heeft tot deze omzetting op 20 mei 2008 besloten voor de uitstaande garanties voor beide investeringsgebieden.<sup>137</sup>

<sup>137</sup> BD2008-00742.

Bij oprichting van WPW in 1999 heeft de gemeenteraad ingestemd met het verstrekken van de oorspronkelijke garantie voor investeringsgebied Westpoort ter hoogte van € 10,2 miljoen.<sup>138</sup> In 2004 heeft het college ingestemd met het aanleggen van stadsverwarming in het investeringsgebied Nieuw-West. Een commissie van de gemeenteraad is hierover achteraf geïnformeerd.<sup>139</sup> Hiermee stemde de gemeenteraad ook in met het garanderen van de benodigde leningen tot een maximum van € 15 tot € 20 miljoen. Het AEB geeft aan dat de omzetting van deze garanties naar leningen niet aan de gemeenteraad is voorgelegd omdat dit - volgens de Bestuursdienst - een technische handeling betreft waarvoor dit noodzakelijk is.<sup>140</sup>

### 10.6.2 Conclusie

De rekenkamer constateert dat het AEB 7 leningen in de periode vanaf januari 2007 heeft verstrekt in plaats van bestaande garanties. De totale waarde van de verstrekte leningen bedraagt ongeveer € 32,5 miljoen. Bij het verstrekken van de bestaande garanties heeft de gemeenteraad ingestemd met de maximale omvang van te verstrekken garanties en niet expliciet met het verstrekken van leningen. Hoewel de leningen niet hoger zijn dan de maxima van de oorspronkelijke garanties stelt de rekenkamer vast dat de gemeenteraad voor deze leningen niet afzonderlijk is geïnformeerd.

| Lening                     | Gemeenteraad geïnformeerd | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|----------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|
| Westpoort (I)              | ●                         | ●                | ●                           |
| Westpoort (II)             | ●                         | ●                | ●                           |
| Nieuw-West (I)             | ●                         | ●                | ●                           |
| Nieuw-West (II)            | ●                         | ●                | ●                           |
| Nieuw-West (III)           | ●                         | ●                | ●                           |
| Noord (I)                  | ●                         | ●                | ●                           |
| Westpoort/Nieuw-West/Noord | ●                         | ●                | ●                           |
| <b>AEB</b>                 | 0%                        | ●                | ●                           |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: niet van toepassing/onbekend

<sup>138</sup> Raadsvoordracht 18 november 1999.

<sup>139</sup> B&W besluit 29 juni 2004.

<sup>140</sup> De Bestuursdienst geeft aan dat bij de besluitvorming over de oorspronkelijke garanties het risico al aan de orde is geweest. De omzetting naar lening (noodzakelijk vanwege aangescherpte Europese regels voor staatssteun) leidde niet tot een nieuw risico dat de gemeenteraad hoeft te worden voorgelegd.

## 10.7 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 10.7.1 Tussentijdse informatie

Omdat het AEB van mening is dat er geen sprake is van een financieel risico bij de leningen aan WPW was er geen aanleiding om hierover de gemeenteraad tussentijds te informeren.

### 10.7.2 Periodieke informatie

Het AEB rapporteert over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening van de dienst. De rekenkamer onderzoekt in hoeverre in de jaarrekening informatie wordt verstrekt over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen en garanties van het AEB. Voor de beschikbaarheid van informatie over risico's beoordeelt de rekenkamer de risicoparagraaf in de begroting van het AEB.

#### *Samenstelling uitstaande leningen en garanties*

Het AEB verantwoordt de uitstaande leningen aan WPW niet in haar jaarrekening omdat deze administratief zijn ondergebracht bij de Bestuursdienst. Uit de jaarrekening van het AEB blijkt echter ook niet dat het AEB eindverantwoordelijk is voor de uitstaande leningen en het financieel risico op deze leningen. Wél vermeldt het AEB in haar jaarrekening dat zij garant staat voor de aangetrokken financiering door WPW voor de 4 investeringsgebieden.<sup>141</sup> De rekenkamer merkt echter op dat in het geval van het investeringsgebied Nieuw-West op 31 december 2009 geen sprake meer was van uitsluitend een garantie maar al van verstrekte leningen (€ 16,8 miljoen). De rekenkamer vindt om deze reden de informatie over de samenstelling van de uitstaande leningen en garanties slechts gedeeltelijk duidelijk.

#### *Omvang uitstaande leningen en garanties*

De omvang van de leningen aan WPW wordt niet in de jaarrekening van het AEB vermeld. De vermelde omvang van de garantie voor door WPW aangetrokken financiering voor investeringsgebied Nieuw-West is te hoog omdat inmiddels geen sprake meer is van uitsluitend een garantie maar ook van een lening. De rekenkamer vindt om deze reden de informatie over de omvang van de uitstaande leningen en garanties slechts gedeeltelijk duidelijk.

#### *Risico uitstaande leningen en garanties*

In de risicoparagraaf van de begroting maakt het AEB geen melding van het risicoprofiel van de deelneming WPW en de uitstaande leningen.<sup>142</sup>

| Organisatie | Omvang | Samenstelling | Risico |
|-------------|--------|---------------|--------|
| AEB         | ●      | ●             | ●      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing

<sup>141</sup> AEB, Jaarrekening 2009, Format 12 Niet uit de balans blijvende verplichtingen.

<sup>142</sup> Omdat het AEB van mening is dat er geen sprake is van een verhoogd financieel risico ziet zij geen aanleiding hierover in de risicoparagraaf van de begroting te rapporteren.

## 11 Dienst Economische Zaken

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door de dienst Economische Zaken (EZ).

Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen
- informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties
- informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 11.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

EZ heeft geen beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties.

De dienst is bezig met het (nieuw) beschrijven van haar werkprocessen. Het beheer van leningen en garanties zal hierbij ook worden beschreven.<sup>143</sup>

#### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

Binnen de dienst is de controller verantwoordelijk voor het beheer van de leningen en garanties. De uitvoering van het beheer ligt in de praktijk bij de verschillende budgethouders. In het geval van het garantiefonds microkredieten wordt het beheer door de Dienst Werk en Inkomen (DWI) uitgevoerd. Voor nieuwe leningen wordt de uitbetaling en de ontvangst van aflossingen en rentebetalingen uitgevoerd door de Bestuursdienst.

#### *Conclusie*

EZ beschikt niet over beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties. De verantwoordelijkheid voor het beheer en uitvoering van uitstaande leningen is duidelijk belegd. De rekenkamer merkt echter op dat sprake is van een decentrale verantwoordelijkheid bij verschillende budgethouders. Vanwege de afwezigheid van beschreven procedures bestaat het risico dat de verschillende budgethouders onvoldoende bekend zijn met hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de betreffende uitstaande leningen en garanties. Om deze reden vindt de rekenkamer dat slechts gedeeltelijk duidelijk is wie binnen EZ verantwoordelijk is voor het beheer van uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie | Beschreven procedures | Duidelijkheid over verantwoordelijkheid |
|-------------|-----------------------|---|
| EZ          | Nee                   | ●                                       |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

<sup>143</sup> EZ geeft aan inmiddels (januari 2011) een procedure voor het beheer te hebben beschreven.

## 11.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

Op 31 december 2009 heeft de dienst volgens haar jaarrekening (en aanvullende informatie) € 13,3 miljoen aan leningen en € 0,3 miljoen aan garanties uitstaan.

*Tabel 11.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van EZ*

| <b>Omschrijving</b>                         | <b>Omvang<br/>(31-12-2009)</b> |
|---|--------------------------------|
| Lening Keersluis                            | € 0,6 miljoen <sup>144</sup>   |
| Lening Amsterdam Science Park (ASP)         | € 0,0 miljoen <sup>145</sup>   |
| Lening NEMO (Science Center/New Metropolis) | € 11,3 miljoen                 |
| Lening Startgoed                            | € 0,4 miljoen                  |
| Lening Spinozacentrum                       | € 1,0 miljoen <sup>146</sup>   |
| <b>Totaal uitstaande leningen</b>           | <b>€ 13,3 miljoen</b>          |
| Garantiefonds microkredieten                | € 0,3 miljoen                  |
| <b>Totaal uitstaande garanties</b>          | <b>€ 0,3 miljoen</b>           |

Bron: jaarrekening EZ en opgave EZ

### *Lening Startgoed*

De lening aan Startgoed is niet in de balans als lening verantwoord. De uitbetaling van deze lening is, op het moment van verstrekken, volledig ten laste van de exploitatie gebracht. Hierdoor geeft balans van de dienst geen volledig beeld van de uitstaande leningen ter hoogte van € 0,4 miljoen.

### *Lening NEMO*

De lening aan NEMO van € 5,6 miljoen is het restant van een in 1996 verstrekte lening van € 11,3 miljoen (destijds fl. 25 miljoen). NEMO lost op deze lening niet af en is geen rente verschuldigd.<sup>147</sup> Hoewel de lening niet wordt kwijtgescholden door de gemeente wordt deze lening wel door de dienst in 30 jaar afgeschreven.<sup>148</sup> Deze handelswijze is in de raadsvoordracht aan de gemeenteraad gecommuniceerd. Op basis van de leenovereenkomst en het feit dat geen aflossing plaatsvindt of kwijtschelding wordt verleend, constateert de rekenkamer dat de gemeente nog steeds een vordering van € 11,3 miljoen op NEMO heeft. De hoogte van deze vordering wordt bevestigd

<sup>144</sup> Deze lening is opgenomen onder de overige langlopende leningen in de balans van jaarrekening 2009 van EZ.

<sup>145</sup> Zie bevinding over lening aan ASP.

<sup>146</sup> Deze lening is opgenomen onder de leningen aan overige verbonden partijen in de balans van de jaarrekening 2009 van EZ.

<sup>147</sup> Leenovereenkomst d.d. 10 juni 1996.

<sup>148</sup> Op basis van de raadsvoordracht uit 22 februari 1995. Hoewel de lening is gerubriceerd als lening aan deelneming in de gemeentelijke balans komt de boekhoudkundige behandeling van deze lening overeen met een subsidie die is geactiveerd als bijdrage in activa van derden.



door de door NEMO opgenomen schuld in haar jaarrekening (eveneens € 11,3 miljoen).<sup>149</sup>

#### *Lening ASP*

In 2004 en 2006 heeft de gemeente Amsterdam 2 leningen aan het ASP verstrekt tot een totaalbedrag van € 2,3 miljoen.<sup>150</sup> Deze leningen zijn in augustus 2007 omgezet in aandelenkapitaal. Desondanks vermeldt de jaarrekening van EZ nog steeds de uitstaande leningen ter hoogte van € 2,3 miljoen.<sup>151</sup>

#### *Inzicht in voorwaarden*

Het dossier van de lening aan ASP met daarin de leningovereenkomst is in 2008 kwijtgeraakt. Inmiddels beschikt EZ over een gedeelte van de oorspronkelijke overeenkomst.<sup>152</sup> De rekenkamer constateert dat EZ gedeeltelijk beschikt over de relevante leenovereenkomsten en daarmee over gedeeltelijk inzicht in de voorwaarden.

#### *Conclusie*

De rekenkamer constateert dat EZ onvoldoende zicht heeft op de samenstelling van de uitstaande leningen garanties. Eén lening is niet in de balans verantwoord, een andere lening blijkt al sinds 2007 te zijn omgezet in aandelenkapitaal. Ook vindt de rekenkamer dat EZ onvoldoende zicht heeft op de omvang de uitstaande leningen. Naast de eerder genoemde bevindingen stelt de rekenkamer ook vast dat de lening aan NEMO mogelijk € 5,7 miljoen te laag is gewaardeerd in de balans van EZ. Tenslotte blijkt EZ slechts gedeeltelijk te beschikken over de oorspronkelijke leenovereenkomst met ASP.

| Organisatie | Inzicht in samenstelling | Inzicht in omvang | Inzicht in voorwaarden |
|-------------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| EZ          | ●                        | ●                 | ●                      |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

### 11.3 Toezien op naleving van voorwaarden

#### 11.3.1 Werkwijze bij het beheer door EZ

Het beheer van verstrekte leningen door de budgethouders volgt geen voorgeschreven procedure. EZ verwacht wel van budgethouders dat analyse van de financiële positie van de schuldenaars onderdeel uitmaakt van het gevoerde beheer. Het is echter aan de budgethouders om zelf te bepalen welke beheerhandelingen noodzakelijk zijn. EZ heeft op centraal niveau geen inzicht in het gevoerde beheer van leningen door

<sup>149</sup> Stichting NCWT, jaarrekening 2009.

<sup>150</sup> Besluit B&W d.d. 30 maart 2004 (€ 2,1 miljoen) en aanvullende leenovereenkomst met ASP d.d. 9 november 2006 (€ 0,2 miljoen).

<sup>151</sup> EZ, jaarrekening 2009 (format 3: balans), als onderdeel van de overige langlopende leningen (totaal € 2,8 miljoen)

<sup>152</sup> Gedeeltelijk omdat de beschikbare overeenkomst niet door alle partijen (waaronder de gemeente Amsterdam) is getekend.

budgethouders. De lening aan NEMO wordt al vanaf 2006 niet meer actief beheerd. Het dossier van de lening aan ASP bleek in 2008 kwijtgeraakt.

### 11.3.2 Conclusie

De rekenkamer constateert dat bij EZ gedeeltelijk sprake is van administratief beheer. Bij EZ ontbreekt inzicht in de wijze waarop budgethouders het beheer daadwerkelijk uitvoeren. Hierdoor is het onbekend in hoeverre EZ bij het beheer van uitstaande leningen en garanties zich richt op het beoordelen van de financiële positie, de vooruitzichten of de naleving van overige voorwaarden.

| Organisatie | Administratief | Financiële positie | Vooruitzichten | Overige voorwaarden |
|-------------|----------------|--------------------|----------------|---------------------|
| EZ          | +/-            | ?                  | ?              | ?                   |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 11.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

EZ heeft bij 3 verstrekte leningen een toename in het financieel risico gesignaleerd: de lening aan Startgoed Amsterdam BV (€ 0,4 miljoen), de lening aan Keersluis (€ 0,6 miljoen) en de (nieuw verstrekte) lening aan het Spinozacentrum (€ 1,0 miljoen). In totaal is bij ongeveer € 2,0 miljoen van de uitstaande leningen en garanties sprake van een toename in het financieel risico. EZ heeft voor € 1,0 miljoen een voorziening gevormd voor de risico's op de lening aan het Spinozacentrum.<sup>153</sup> Daarnaast heeft EZ een voorziening opgenomen voor mogelijke aanspraken op het Garantiefonds Microkredieten (€ 0,3 miljoen).

### *Lening Startgoed Amsterdam BV*

De gemeente Amsterdam neemt, samen met 2 andere partners, deel in Startgoed Amsterdam. Vanwege onenigheid tussen 2 partners en slechte financiële resultaten overweegt de gemeente deze deelneming te beëindigen. Bij beëindiging van de deelneming verwacht de gemeente niet de achtergestelde lening te kunnen verhalen. EZ signaleerde deze problemen in het voorjaar van 2009 en heeft het college hierover geïnformeerd.<sup>154</sup> Momenteel probeert EZ één van de 2 partners aan te spreken op een achterstallige stortingsplicht om de financiële schade voor de gemeente te beperken.<sup>155</sup>

<sup>153</sup> Jaarrekening EZ 2009, p.47 De rekenkamer merkt overigens op dat het collegebesluit (BD2007-004698) op basis waarvan de lening is verstrekt en de voorziening is gevormd spreekt van een financieel-technische voorziening voor de kans dat de lening niet hoeft te worden verstrekt door de gemeente. Dit betekent dat de oorspronkelijke reden voor de voorziening meer het karakter van een reserve had en niet zo zeer het afdekken van het financiële risico.

<sup>154</sup> De wethouder Financiën, Economische Zaken heeft hierover op 17 april 2009 een brief aan één van de 2 partners geschreven.

<sup>155</sup> BD2010-001960.

### *Lening Keersluis*

Door de betalingsachterstand van Keersluis signaleerde EZ een toename van het financieel risico. Volgens EZ werd betalingsachterstand veroorzaakt door organisatorische problemen en niet door financiële problemen. Omdat de betalingsachterstand inmiddels is ingelopen heeft EZ geen verdere maatregelen genomen.

### *Lening Spinozacentrum*

In 2009 heeft de gemeente Amsterdam een lening van € 1,0 miljoen als overbruggingskrediet aan het Spinozacentrum. Al op het moment van verstrekken werd deze lening als dusdanig risicovol beschouwd dat deze geheel door EZ is voorzien. In 2010 is de lening aan het Spinozacentrum gedeeltelijk omgezet in een subsidie van € 0,6 miljoen. De resterende € 0,4 miljoen zijn in één keer afgelost. Door deze omzetting is de lening en het bijbehorende financieel risico komen te vervallen.

#### **11.4.1 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat EZ in 3 gevallen een verhoogd of toegenomen financieel risico heeft gesignaleerd. In 2 gevallen heeft EZ maatregelen genomen om het financieel risico voor de gemeente te beperken. In het geval van de lening aan het Spinozacentrum is de lening gedeeltelijk omgezet in een subsidie van € 0,6 miljoen. In het geval van de lening aan de Keersluis bleken maatregelen niet meer noodzakelijk nadat de betalingsachterstand was ingelopen. De rekenkamer constateert dat alleen bij de lening aan Startgoed (€ 0,4 miljoen) sprake is van een actueel financieel risico.

| Organisatie | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|-------------|---|--|-----------------------|
| EZ          | € 2,0 miljoen                               | € 0,4 miljoen                            | ●                     |

●: ja   ●: gedeeltelijk   ●: nee   ●: onbekend

## **11.5 Informatievoorziening bij nieuwe leningen en garanties**

### **11.5.1 Bevindingen bij nieuwe leningen en garanties**

EZ geeft aan dat vanaf januari 2007 één nieuwe lening en één nieuwe garantie zijn verstrekt.<sup>156</sup> In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de lening en de garantie.

*Tabel 11.2 - Overzicht nieuwe leningen en garanties vanaf januari 2007*

| Omschrijving                 | Omvang        | Overeenkomst     | Raad geïnformeerd |
|------------------------------|---------------|------------------|-------------------|
| Spinozacentrum               | € 1,0 miljoen | 7 december 2009  | 20 december 2006  |
| Garantiefonds microkredieten | € 0,3 miljoen | 10 februari 2009 | 12 maart 2008     |

<sup>156</sup> De leningovereenkomst met Startgoed Amsterdam BV is in 2009 getekend maar betrof de formalisatie van reeds verstrekte leningen op grond van een samenwerkingsovereenkomst uit 2005.

### *Spinozacentrum*

Op 18 september 2007 heeft het college ingestemd met het beschikbaar stellen van een overbruggingskrediet van € 1,0 miljoen. Eind 2009 is op basis van dit besluit de leenovereenkomst met de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen gesloten. De gemeenteraad is voor het besluit van het college niet afzonderlijk geïnformeerd omdat de lening binnen het, door de raad goedgekeurde, budget van het programma Topstad valt.<sup>157</sup> De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad wel is geïnformeerd over deze lening maar dat duidelijke informatie over de omvang en het financieel risico niet aanwezig was.

### *Garantiefonds microkredieten*

Aan het Garantiefonds microkredieten ligt een convenant tussen EZ, DWI en de Rabobank ten grondslag. Dit convenant is in februari 2009 getekend. De gemeenteraad is op 12 maart 2008 geïnformeerd over de mogelijkheden voor de opzet van het garantiefonds. Per brief aan de raadscommissie Financiën, Economische Zaken, Luchthaven en Zeehaven (d.d. 1 september 2008) verder geïnformeerd over de vormgeving van het garantiefonds. Deze brief bevat informatie over de voorgenomen omvang van het fondsvermogen. De maximale omvang van te verstrekken garanties op basis van dit fondsvermogen wordt echter niet duidelijk. Ook blijkt niet uit de brief in welke mate daadwerkelijk aanspraken op het fondsvermogen worden verwacht. De rekenkamer vindt om deze reden de informatie over de omvang en het risico van het garantiefonds onvoldoende duidelijk.

## 11.5.2 Conclusie

De rekenkamer constateert dat EZ in de periode vanaf januari 2007 ongeveer € 1,3 miljoen aan nieuwe leningen en garanties heeft verstrekt. Hoewel de gemeenteraad in beide gevallen vooraf is geïnformeerd was de beschikbare informatie onvoldoende duidelijk over de omvang en het risico.

| Lening of garantie           | Gemeenteraad geïnformeerd | Omvang duidelijk | Financieel risico duidelijk |
|------------------------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|
| Spinozacentrum               | ●                         | ●                | ●                           |
| Garantiefonds microkredieten | ●                         | ●                | ●                           |
| EZ                           | 100%                      | ●                | ●                           |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: niet van toepassing/onbekend

## 11.6 Informatievoorziening over financieel risico van leningen en garanties

### 11.6.1 Tussentijdse informatie

EZ geeft aan naar aanleiding van de gesignaleerde risico's geen incidentele rapportages aan de raad te hebben verstrekt. In één geval was dat vanwege het inmiddels afgenomen

<sup>157</sup> BD2007-004698

risico niet meer noodzakelijk. In de andere gevallen (Startgoed en het Spinozacentrum) heeft EZ van het risico (beperkt) melding gemaakt in de jaarrekening van 2009.<sup>158</sup>

### 11.6.2 Periodieke informatie

EZ rapporteert over het financieel risico van de uitstaande leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening van de dienst. De rekenkamer onderzoekt in hoeverre in de jaarrekening informatie wordt verstrekt over de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen van EZ. Voor de beschikbaarheid van informatie over risico's beoordeelt de rekenkamer de risicoparagraaf in de begroting van EZ.<sup>159</sup>

#### *Samenstelling uitstaande leningen en garanties*

In de jaarrekening geeft EZ geen volledige opsomming van uitstaande leningen. De lening aan Startgoed is niet opgenomen in de balans en alleen vermeld in het overzicht verbonden partijen. Het garantiefonds Microkredieten is uitsluitend vermeld bij de voorzieningen. De rekenkamer vindt om deze redenen dat de informatie over de samenstelling van de uitstaande leningen en garanties onvoldoende duidelijk is.

#### *Omvang uitstaande leningen en garanties*

In de jaarrekening vermeldt EZ van de uitstaande leningen bij NEMO, Keersluis en het Spinozacentrum alleen de toe- of afname van de lening en geen informatie over de omvang van de uitstaande leningen. De lening aan NEMO is waarschijnlijk te laag gewaardeerd in de balans en bedraagt ongeveer € 11,3 miljoen in plaats van de opgenomen € 5,6 miljoen. De rekenkamer vindt om deze reden de informatie over omvang van de uitstaande leningen en garanties onvoldoende duidelijk.

#### *Risico uitstaande leningen en garanties*

In de risicoparagraaf van de begroting van EZ zijn geen risico's opgenomen die gerelateerd zijn aan uitstaande leningen en garanties. Het door EZ gesignaleerde risico op de lening aan Startgoed is slechts indirect vermeld: vermeld wordt dat de gemeente een achtergestelde lening heeft verstrekt van € 0,4 miljoen en dat overwogen wordt Startgoed op te heffen of de participatie te beëindigen. Een expliciete vermelding van het risico voor de achtergestelde lening ontbreekt. De rekenkamer constateert dat hierdoor de informatie over het risico van de uitstaande leningen en garanties slechts gedeeltelijk voldoende duidelijk is.

| Organisatie | Omvang | Samenstelling | Risico |
|-------------|--------|---------------|--------|
| EZ          | ●      | ●             | ●      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende ●: niet van toepassing

<sup>158</sup> EZ vermeldt in de paragraaf verbonden partijen van de jaarrekening 2009 dat een achtergestelde lening van € 0,4 miljoen uitstaat bij Startgoed en dat op dit moment onderzocht wordt op welke wijze Startgoed kan worden voortgezet. Een expliciete vermelding van de aanwezigheid van een risico voor de achtergestelde lening is niet aanwezig.

<sup>159</sup> EZ geeft aan voor haar jaarrekening 2010 aanpassingen te maken om het inzicht in de samenstelling en omvang van uitstaande leningen te verbeteren.



## 12 Stadsdeel West

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door stadsdeel West.<sup>160</sup> Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen

### 12.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

Stadsdeel West beschikt op dit moment niet over beschreven procedures voor het beheer van bestaande leningen en garanties.

#### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

In de praktijk functioneren de beleidsafdelingen van het stadsdeel als accounthouder voor instellingen waaraan een garantie of lening is verstrekt. Naast het toezicht dat de beleidsafdelingen uitoefenen op de instellingen monitort de afdeling Financiën van het stadsdeel de financiële positie van de instellingen. De uitvoering van het beheer van uitstaande leningen en garanties is hiermee in feite een 'coproductie' van de beleidsafdelingen en de afdeling Financiën. De eindverantwoordelijkheid voor het beheer is niet expliciet vastgelegd maar ligt volgens het stadsdeel waarschijnlijk bij de afdeling Financiën.<sup>161</sup>

#### *Conclusie*

Het beheer van bestaande leningen en garanties is niet beschreven bij stadsdeel West. Bij de uitvoering van het beheer zijn zowel de beleidsafdelingen als de afdeling Financiën van het stadsdeel betrokken. Welke afdeling eindverantwoordelijk voor het beheer is echter onvoldoende duidelijk. Daarnaast merkt de rekenkamer op dat sprake is van een decentrale verantwoordelijkheid bij verschillende budgethouders. Vanwege de afwezigheid van beschreven procedures bestaat het risico dat de verschillende budgethouders onvoldoende bekend zijn met hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de betreffende uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer stelt vast dat hierdoor slechts gedeeltelijk sprake is van duidelijke verantwoordelijkheden en uitvoering van het beheer.

---

<sup>160</sup> Stadsdeel West is in 2010 ontstaan uit de fusie van de voormalige stadsdelen Oud-West, de Baarsjes, Bos en Lommer en Westerpark. Voor de leesbaarheid hanteert de rekenkamer in dit rapport de naam stadsdeel West ook als het de periode voor de fusie betreft.

<sup>161</sup> Het stadsdeel geeft aan inmiddels deze verantwoordelijkheid bij de afdeling Financiën te hebben belegd en deze werkwijze in 2011 in een procedure vast te leggen.

| Organisatie    | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid |
|----------------|-----------------------|---------------------------------|
| Stadsdeel West | Nee                   | ●                               |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

## 12.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

Op 31 december 2009 had stadsdeel West ongeveer € 3,4 miljoen aan leningen uitstaan en € 10,5 miljoen aan garanties. In de onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de omvang en samenstelling van de uitstaande leningen en garanties.

162

*Tabel 12.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van stadsdeel West*

| Omschrijving   | Omvang (31-12-2009)   |
|--|-----------------------|
| Stichting Afvalservice West                          | € 3,2 miljoen         |
| Renteloze leningen aan bewoners stadsdeel Westerpark | € 0,2 miljoen         |
| <b>Totaal leningen stadsdeel West</b>                | <b>€ 3,4 miljoen</b>  |
| Sportfondsenbad Amsterdam-West NV                    | € 10,1 miljoen        |
| Stichting Buurtcentra                                | € 0,4 miljoen         |
| <b>Totaal uitstaande garanties stadsdeel West</b>    | <b>€ 10,5 miljoen</b> |

Bron: Jaarrekeningen Westerpark, Oud-West, Bos en Lommer en De Baarsjes en leningenadministratie Bestuursdienst

### *Stichting Afvalservice West*

Stadsdeel West heeft, samen met stadsdeel Nieuw-West, een totale lening van € 4,2 miljoen uitstaan bij de stichting Afvalservice West. Het aandeel van stadsdeel West in deze lening bedraagt naar schatting € 3,2 miljoen.<sup>163</sup> De stadsdelen hebben niet zelf de lening aan de stichting verstrekt omdat dit een te grote administratieve last voor hen zou betekenen en zij hiermee ook geen ervaring hadden. De lening is verstrekt door de Bestuursdienst en opgenomen in de leningenadministratie van de Bestuursdienst. De Bestuursdienst voert het betalingsverkeer voor deze lening uit, maar stadsdeel West en Nieuw-West blijven eindverantwoordelijk voor het beheer en dragen het financieel

<sup>162</sup> In de leningenadministratie van de Bestuursdienst zijn ook leningen opgenomen waarvoor de Bestuursdienst uitsluitend het betalingsverkeer uitvoert en waarbij de decentrale dienst of stadsdeel eindverantwoordelijk is voor het beheer.

<sup>163</sup> De € 3,2 miljoen aan leningen betreft de lening aan de stichting Afvalservice West. Hierin participeert stadsdeel Nieuw-West samen met stadsdeel West. De omvang van de participatie is niet bekend bij stadsdeel West maar bedraagt waarschijnlijk driekwart deel (€ 3,2 miljoen). De rekenkamer baseert dit op het feit dat de lening is verstrekt in opdracht van 4 voormalige stadsdelen waarvan er 3 in stadsdeel West zijn opgegaan.



risico van de lening.<sup>164</sup> Het stadsdeel geeft aan niet op de hoogte te zijn van haar verantwoordelijkheid voor deze lening.

#### *Inzicht in voorwaarden*

Stadsdeel West beschikt over de relevante overeenkomsten voor de verleende garantstellingen aan Sportfondsenbad Amsterdam-West NV en de stichting Buurtcentra. Stadsdeel West beschikt niet over de overeenkomst van de lening aan de stichting Afvalservice West. De rekenkamer heeft deze overeenkomst uiteindelijk via de Bestuursdienst ontvangen, maar constateert dat het stadsdeel slechts gedeeltelijk inzicht heeft in de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties.

#### *Conclusie*

Stadsdeel West is niet op de hoogte van haar verantwoordelijkheid voor de lening aan stichting Afvalservice West en weet ook niet hoe groot haar aandeel in deze lening is. De rekenkamer schat dit aandeel op ongeveer € 3,2 miljoen. Voor deze lening en de garantstelling kan het stadsdeel geen overeenkomst aanleveren. De rekenkamer concludeert dat stadsdeel West slechts gedeeltelijk voldoende zicht heeft op de omvang, samenstelling en voorwaarden van haar uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie    | Inzicht in samenstelling | Inzicht in omvang | Inzicht in voorwaarden |
|----------------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| Stadsdeel West | ●                        | ●                 | ●                      |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

### 12.3 Toezien op naleving van voorwaarden

#### 12.3.1 Werkwijze bij het beheer door stadsdeel West

Het stadsdeel heeft op centraal niveau geen inzicht in de wijze waarop het beheer van de uitstaande leningen en garanties wordt uitgevoerd. De afdeling Financiën is alleen bekend met de werkwijze bij het beheer van de garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West NV. De lening aan de stichting Afvalservice West is geen onderwerp van actief beheer door het stadsdeel. Omdat de stadsdeelsecretaris lid is van het bestuur van de stichting heeft het stadsdeel wel zicht op de (financiële) bedrijfsvoering van de stichting.

#### *Garantie Sportfondsenbad Amsterdam-West NV*

De uitstaande garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West NV houdt verband met de exploitatie van Sportplaza Mercator. De huidige garantie van € 10,1 miljoen stamt

---

<sup>164</sup> Dit blijkt uit de leenovereenkomst (d.d. 30 mei 2006) waarin gesteld wordt dat de Bestuursdienst de lening verstrekt ter uitvoering van de besluiten van de stadsdeelraden van De Baarsjes (28 juni 2005), Bos en Lommer (29 juni 2005), Geuzenveld-Slotermeer (7 juni 2005) en Oud-West (26 april 2005). Conform het handboek Financieel Beheer blijven diensten en stadsdelen die het initiatief hebben genomen voor het verstrekken van leningen en garanties eindverantwoordelijk.

uit 2009 en vervangt de oorspronkelijke garantie van € 9,0 miljoen.<sup>165</sup> De verhoging van de garantie was noodzakelijk als gevolg van financiële problemen bij Sportfondsenbad Amsterdam-West NV.

Vanwege de financiële problemen richt het beheer zich op het monitoren door middel van driemaandelijks gesprekken en minimaal een jaarlijkse beoordeling van de financiële positie. De nieuwe exploitatieovereenkomst (d.d. 20 april 2010) bevat gedetailleerde informatieverplichtingen voor Sportfondsenbad Amsterdam-West NV.<sup>166</sup>

- Voor 1 juli van het lopende boekjaar ontvangt het stadsdeel de jaarrekening (inclusief accountantsverklaring) over het voorgaande boekjaar
- Vier maal per jaar ontvangt het stadsdeel een financieel overzicht van de exploitatie (1 mei, 1 augustus, 1 november en 1 februari)
- Voor 1 januari ontvangt het stadsdeel een prognose voor het komende jaar

Het stadsdeel geeft aan nog geen jaarrekening over 2009 van Sportfondsenbad Amsterdam-West NV te hebben ontvangen. De jaarrekening wordt eind 2010 verwacht.<sup>167</sup> Het stadsdeel geeft aan dat de tussentijdse exploitatieoverzichten zijn ontvangen maar weet niet of en op welke wijze deze zijn beoordeeld.

### 12.3.2 Conclusie

De rekenkamer constateert dat bij stadsdeel West sprake is van gedeeltelijk administratief beheer. Vanwege het beperkte inzicht in de wijze waarop het beheer wordt gevoerd is onduidelijk of het beheer door het stadsdeel ook beoordelingen van de financiële positie, vooruitzichten en overige voorwaarden omvat.

| Organisatie    | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|----------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| Stadsdeel West | +/-            | ?                   | ?                  | ?              |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 12.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

Stadsdeel West geeft aan dat alleen bij de garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West sprake is van een verhoogd of toegenomen financieel risico in de periode vanaf 1 januari 2007. De omvang van deze garantie bedraagt per 31 december 2009 €10,1

<sup>165</sup> De rekenkamer verwijst voor deze garantie ook naar het rapport *Zwemmen in de Baarsjes* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam uit februari 2010.

<sup>166</sup> Exploitatieovereenkomst SportPlaza Mercator, 20 april 2010, p.3

<sup>167</sup> Het stadsdeel geeft aan inmiddels (januari 2011) te beschikken over de jaarrekening 2009 (evenals een voorlopige jaarrekening 2010 en de begroting 2011).

miljoen. Het stadsdeel geeft aan geen voorzieningen te hebben getroffen voor financiële risico's bij uitstaande leningen en garanties.

#### *Garantie Sportfondsenbad Amsterdam-West NV*

De financiële problemen bij deze instelling hebben geleid tot een hogere bijdrage van het stadsdeel aan de exploitatie en een verhoging van de oorspronkelijke garantie van € 9,0 miljoen tot € 10,1 miljoen. Een deel van de financiële problemen ontstond door een verliesgevende renteswap aangegaan door de instelling. Door middel van de hogere garantie van het stadsdeel was de instelling in staat haar schuld te herstructureren en de verlieslatende renteswap af te kopen.

Uit de bevindingen van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (RSA) blijkt dat het beheer van de oorspronkelijke garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West onvoldoende was om tijdig toenames in het financieel risico te signaleren. De RSA constateert dat Sportfondsenbad in staat was een renteswap af te sluiten zonder toestemming van het stadsdeel en zonder dat het stadsdeel dit opmerkte.

#### *Onderzoek Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (RSA)*

De oorspronkelijke garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West NV is eerder onderwerp van onderzoek door de RSA geweest. Het onderzoek van de RSA was breder van opzet dan het financieel beheer van de garantie. Wél doet de RSA 3 bevindingen die direct gerelateerd zijn aan het beheer van deze garantie en het signaleren van toenames in het financieel risico:<sup>168</sup>

- “Uit de beschikbaar gestelde bescheiden is niet op te maken dat Sportfondsen, conform de bepaling in artikel 7.1, in de maand oktober van ieder jaar een prognose met betrekking tot het jaarresultaat aan het stadsdeel heeft afgegeven.”
- “Vast staat dat beide jaarrekeningen [2006 en 2007] formeel pas na 1 februari 2009 bij het stadsdeel zijn ingediend.”
- “De rekenkamer constateert dat Sportfondsen de renteswap heeft afgesloten zonder de uitdrukkelijke toestemming van het stadsdeel.”

Om de zekerheid voor het stadsdeel bij de nieuwe garantie van € 10,1 miljoen te verhogen heeft het stadsdeel een recht van eerste hypotheek op het pand gevestigd, de erfpachttakte aangepast en zijn aanvullende informatieverplichtingen opgelegd zodat een betere monitoring van de instelling mogelijk is. De rekenkamer constateert echter dat het stadsdeel niet inzichtelijk kan maken dat deze betere monitoring daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het stadsdeel geeft aan dat de tussentijdse exploitatieoverzichten zijn ontvangen maar weet niet of en op welke wijze deze zijn beoordeeld. De rekenkamer stelt vast dat slechts gedeeltelijk duidelijk is of de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk ook zijn uitgevoerd.

---

<sup>168</sup> RSA, Zwemmen in de Baarsjes, februari 2010, p.40 en p.11.

### 12.4.1 Conclusie

Het stadsdeel heeft bij de garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West NV (€ 10,1 miljoen) een verhoogd financieel risico gesignaleerd. Uit de bevindingen van de RSA blijkt dat het beheer van de oorspronkelijke garantie aan Sportfondsenbad Amsterdam-West NV onvoldoende was om tijdig toenames in het financieel risico te signaleren. De rekenkamer constateert dat Sportfondsenbad Amsterdam West NV in staat was een renteswap af te sluiten zonder toestemming van het stadsdeel en zonder dat het stadsdeel dit opmerkte. Als gevolg van de financiële problemen heeft het stadsdeel moeten besluiten tot het verhogen van de garantie van € 9,0 miljoen naar € 10,1 miljoen. Ook is de exploitatiebijdrage van het stadsdeel verhoogd.

Om de zekerheid voor het stadsdeel bij de nieuwe garantie van € 10,1 miljoen te verhogen heeft het stadsdeel een recht van eerste hypotheek op het pand gevestigd en zijn aanvullende informatieverplichtingen opgelegd zodat een betere monitoring van de instelling mogelijk is. De rekenkamer stelt vast dat slechts gedeeltelijk duidelijk is of de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk ook zijn uitgevoerd.

| Organisatie    | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|----------------|---|--|-----------------------|
| Stadsdeel West | € 10,1 miljoen                              | € 10,1 miljoen                           | ●                     |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: onbekend

## 13 Stadsdeel Nieuw-West

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer de bevindingen van haar onderzoek naar het beheer van leningen en garanties door stadsdeel Nieuw-West.<sup>169</sup> Achtereenvolgens gaat de rekenkamer in op:

- procedures voor het beheer van leningen en garanties
- inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties
- toezien op de naleving van voorwaarden
- gesignaleerde risico's en maatregelen

### 13.1 Procedures voor het beheer van leningen en garanties

#### *Beschreven procedures voor het beheer van leningen en garanties*

Stadsdeel Nieuw-West (en de voormalige gefuseerde stadsdelen) beschikt niet over een beschreven procedure voor het beheer van leningen en garanties.

#### *Verantwoordelijkheden en uitvoering van beheer*

Het stadsdeel geeft aan te werken aan een centralisatie van het beheer van leningen en garanties waarbij de afdeling Financiën verantwoordelijk wordt. Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van leningen en garanties in principe bij accounthouders van subsidierelaties (sector Welzijn, Onderwijs en Werk - WOW). Volgens het stadsdeel is dit in ieder geval het geval bij de verstrekte garantie aan stichting De Meervaart. Het bedrijfsbureau van de sector WOW voert het beheer van de uitstaande leningen en garanties momenteel daadwerkelijk uit.

#### *Conclusie*

De rekenkamer constateert dat het beheer van leningen en garanties bij stadsdeel Nieuw-West niet is beschreven. Het stadsdeel geeft aan de verantwoordelijkheid voor het beheer te willen centraliseren. Daarnaast merkt de rekenkamer op dat sprake is van een decentrale verantwoordelijkheid bij verschillende budgethouders. Vanwege de afwezigheid van beschreven procedures bestaat het risico dat de verschillende budgethouders onvoldoende bekend zijn met hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de betreffende uitstaande leningen en garanties. De rekenkamer vindt dat hierdoor slechts gedeeltelijk sprake is van duidelijke verantwoordelijkheden voor het beheer van de uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie          | Beschreven procedures | Duidelijke verantwoordelijkheid |
|----------------------|-----------------------|---------------------------------|
| Stadsdeel Nieuw-West | Nee                   | ●                               |

●: voldoende   ●: gedeeltelijk voldoende   ●: onvoldoende

<sup>169</sup> Stadsdeel Nieuw-West is in 2010 ontstaan door de fusie van de voormalige stadsdelen Slotervaart, Geuzenveld-Slotermeer en Osdorp. Voor de leesbaarheid gebruikt de rekenkamer de naam stadsdeel Nieuw-West ook als de tekst betrekking heeft op de periode voor de fusie.

## 13.2 Inzicht in de samenstelling, omvang en voorwaarden van leningen en garanties

### *Samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties*

Eind 2009 heeft stadsdeel Nieuw-West ongeveer € 1,0 miljoen aan uitstaande leningen in beheer en € 20,9 miljoen aan garanties. In de onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de uitstaande leningen en garanties.

*Tabel 13.1 - Overzicht uitstaande leningen en garanties van stadsdeel Nieuw-West*

| Omschrijving                                 | Omvang<br>(31-12-2009) |
|--|------------------------|
| Stichting Afvalservice West                  | € 1,0 miljoen          |
| <b>Totaal leningen stadsdeel Nieuw-West</b>  | <b>€ 1,0 miljoen</b>   |
| Sloterparkbad                                | € 15,8 miljoen         |
| Stichting Impuls Westelijke Tuinsteden       | € 1,9 miljoen          |
| Meervaart                                    | € 3,2 miljoen          |
| <b>Totaal garanties stadsdeel Nieuw-West</b> | <b>€ 20,9 miljoen</b>  |

Bron: jaarrekeningen stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Osdorp (2009) en leningenadministratie Bestuursdienst.

### *Stichting Afvalservice West*

Stadsdeel Nieuw-West heeft, samen met stadsdeel West, een totale lening van € 4,2 miljoen uitstaan bij de stichting Afvalservice West. Het aandeel van stadsdeel Nieuw-West in deze lening bedraagt naar schatting € 1,0 miljoen.<sup>170</sup> De stadsdelen hebben niet zelf de lening aan de stichting verstrekt omdat dit een te grote administratieve last voor hen zou betekenen en zij hiermee ook geen ervaring hadden. De lening is verstrekt door de Bestuursdienst en opgenomen in de leningenadministratie van de Bestuursdienst. De Bestuursdienst voert het betalingsverkeer voor deze lening uit, maar stadsdeel West en Nieuw-West blijven eindverantwoordelijk voor het beheer en dragen het financieel risico van de lening.<sup>171</sup> Het stadsdeel geeft aan niet op de hoogte te zijn van haar verantwoordelijkheid voor deze lening.

---

<sup>170</sup> De € 1,0 miljoen aan leningen betreft de lening aan de stichting Afvalservice West. Hierin participeert stadsdeel Nieuw-West samen met stadsdeel West. De omvang van de participatie is niet bekend bij stadsdeel Nieuw-West maar bedraagt waarschijnlijk een kwart deel (€ 1,0 miljoen). De rekenkamer baseert dit op het feit dat de lening is verstrekt in opdracht van 4 voormalige stadsdelen waarvan er 1 in stadsdeel Nieuw-West is opgegaan.

<sup>171</sup> Dit blijkt uit de leenovereenkomst (d.d. 30 mei 2006) waarin gesteld wordt dat de Bestuursdienst de lening verstrekt ter uitvoering van de besluiten van de stadsdeelraden van De Baarsjes (28 juni 2005), Bos en Lommer (29 juni 2005), Geuzenveld-Slotermeer (7 juni 2005) en Oud-West (26 april 2005). Conform het handboek Financieel Beheer blijven diensten en stadsdelen die het initiatief hebben genomen voor het verstrekken van leningen en garanties eindverantwoordelijk.

### *Inzicht in voorwaarden*

Ten tijde van het onderzoek beschikte het stadsdeel over alle relevante leenovereenkomsten en garantstellingen, met uitzondering van de leenovereenkomst aan de stichting Afvalservice West. De rekenkamer heeft deze overeenkomst via de Bestuursdienst boventafel gekregen. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel gedeeltelijk inzicht heeft in de voorwaarden van uitstaande leningen en garanties.

### *Conclusie*

Stadsdeel Nieuw-West is niet op de hoogte van haar verantwoordelijkheid voor de lening aan stichting Afvalservice West en weet ook niet hoe groot haar aandeel in deze lening is. De rekenkamer schat dit aandeel op ongeveer € 1,0 miljoen. Voor deze lening kon het stadsdeel ten tijde van het onderzoek geen overeenkomst aanleveren. Inmiddels heeft het stadsdeel deze leenovereenkomst wel in bezit. De rekenkamer concludeert dat stadsdeel Nieuw-West slechts gedeeltelijk voldoende zicht heeft op de omvang, samenstelling en voorwaarden van haar uitstaande leningen en garanties.

| Organisatie          | Inzicht in samenstelling | Inzicht in omvang | Inzicht in voorwaarden |
|----------------------|--------------------------|-------------------|------------------------|
| Stadsdeel Nieuw-West | ●                        | ●                 | ●                      |

●: voldoende ●: gedeeltelijk voldoende ●: onvoldoende

## **13.3 Toezien op naleving van voorwaarden**

### **13.3.1 Werkwijze bij het beheer door stadsdeel Nieuw-West**

Het stadsdeel kan inzicht geven in de wijze waarop de garanties aan de stichting Impuls Westelijke Tuinsteden en de stichting De Meervaart wordt uitgevoerd. Het beheer van de garantie aan het Sloterparkbad is, met het vervallen van deze garantie in 2010, niet meer van belang. Het stadsdeel kan niet aangeven of en op welke wijze de lening aan de stichting Afvalservice West wordt beheerd.

#### *Garanties aan stichting Impuls Westelijke Tuinsteden en stichting De Meervaart*

Het bedrijfsbureau van de Sector Welzijn, Onderwijs en Werk voert momenteel het beheer van de garanties aan de Meervaart en de Stichting Impuls Westelijke Tuinsteden uit. Hierbij ligt de nadruk van hun werkzaamheden op het ondersteunen van het beheer van subsidierelaties. Onderdeel hiervan is beoordeling van de financiële posities van de instelling en de naleving van subsidievoorwaarden. Naast de activiteiten van het bedrijfsbureau houden accounthouders van de Sector Welzijn, Onderwijs en Werk tussentijdse gesprekken met de instellingen.

Het stadsdeel geeft aan dat er geen bijzondere voorwaarden zijn waarvan het bedrijfsbureau de naleving toetst. De rekenkamer constateert echter dat bij beide garantstellingen expliciete voorwaarden zijn opgenomen over bijvoorbeeld het verzekeren van het onderpand.<sup>172</sup> De rekenkamer stelt vast dat bij het stadsdeel niet bekend is in hoeverre het gevoerde beheer voorziet in toezien op de naleving van dergelijke bijzondere voorwaarden.

### 13.3.2 Kenmerken van het gevoerde beheer door stadsdeel Nieuw-West

Op basis van het gevoerde beheer door stadsdeel Nieuw-West constateert de rekenkamer dat sprake is van gedeeltelijk administratief beheer en het beoordelen van de financiële positie. Het is onduidelijk of en op welke wijze het stadsdeel de vooruitzichten beoordeelt of toeziet op overige voorwaarden verbonden aan de uitstaande garanties. Verder is het onduidelijk of het stadsdeel de uitstaande lening aan de stichting Afvalservice West daadwerkelijk beheert.

| Organisatie          | Administratief | Overige voorwaarden | Financiële positie | Vooruitzichten |
|----------------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| Stadsdeel Nieuw-West | +/-            | ?                   | +/-                | ?              |

+: van toepassing +/-: gedeeltelijk van toepassing -: niet van toepassing ?: onbekend

## 13.4 Gesignaleerde risico's en maatregelen

Stadsdeel Nieuw-West geeft aan dat bij 2 garanties in de periode vanaf januari 2007 sprake is (geweest) van een verhoogd of toegenomen financieel risico: de garantstelling aan het Sloterparkbad (€ 15,8 miljoen) en de garantie aan de stichting De Meervaart (€ 3,2 miljoen). Het stadsdeel heeft geen voorzieningen getroffen voor deze financiële risico's.

### *Sloterparkbad*

Stadsdeel Nieuw-West signaleerde al in 2002 financiële problemen bij de stichting Sloterparkbad.<sup>173</sup> Om deze problemen op te lossen heeft de stadsdeelraad in 2002 en 2005 ingestemd met het voornemen tot liquidatie van de stichting en de overname van het zwembad door het stadsdeel. In 2010 is uiteindelijk de stichting geliquideerd en is de garantie van het stadsdeel komen te vervallen.<sup>174</sup> De financiële consequenties van dit besluit worden geraamd op maximaal € 1,8 miljoen.<sup>175</sup>

<sup>172</sup> Het verzekeren van het onderpand is een voorwaarde gericht op het beperken van het financieel risico voor het stadsdeel. Deze voorwaarden zijn opgenomen in beide garantstellingen. Zie art. 2.1. van hypotheekstelling in verband met borgtocht stichting De Meervaart en p.4 van de hypotheekakte bij de stichting Impuls Westelijke Tuinsteden.

<sup>173</sup> Voordracht deelraad Geuzenveld-Slotermeer d.d. 10 november 2009.

<sup>174</sup> DB-besluit 10.DB.0167, d.d. 13 april 2010 met betrekking tot akkoord liquidatie.

<sup>175</sup> Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, 09.DB.0342.



### *Stichting De Meervaart*

In 2009 signaleerde het stadsdeel een toename in het financieel risico bij stichting De Meervaart. Deze signalering is gedaan door het bedrijfsbureau van de sector Welzijn, Onderwijs en Werk in het kader van haar subsidiebeheer. Uit de beoordeling blijkt een beperkt eigen vermogen en de noodzaak tot het treffen van een voorziening groot onderhoud. Vanuit de subsidierelatie dringt het stadsdeel momenteel aan op het verbeteren van het resultaat uit de bedrijfsvoering en het vormen van de benodigde voorziening groot onderhoud. Met betrekking tot de getroffen maatregelen merkt de rekenkamer op dat deze voornamelijk lijken te bestaan uit intensiever toezicht op de bedrijfsvoering.

#### **13.4.1 Conclusie**

De rekenkamer constateert dat stadsdeel Nieuw-West bij 2 uitstaande garanties financiële risico's heeft gesignaleerd. De totale omvang van de desbetreffende garanties bedraagt € 19,0 miljoen. Inmiddels is het risico op de garantie aan stichting Sloterparkbad komen te vervallen doordat het stadsdeel het zwembad heeft overgenomen en de stichting is geliquideerd. Het risico bij stichting De Meervaart is nog steeds actueel. Het stadsdeel heeft maatregelen getroffen die voornamelijk lijken te bestaan uit intensiever toezicht op de bedrijfsvoering.

| Organisatie          | Leningen of garanties met financieel risico | Leningen of garanties met actueel risico | Maatregelen getroffen |
|----------------------|---|--|-----------------------|
| Stadsdeel Nieuw-West | € 19,0 miljoen                              | € 3,2 miljoen                            | ●                     |

●: ja ●: gedeeltelijk ●: nee ●: onbekend



## Bijlage 1 - Geïnterviewde personen

|                      |                    |   |
|----------------------|--------------------|---|
| Bestuursdienst       | Vera Luijendijk    | Treasurer   |
|                      | Jacob Schouten     | Treasurer   |
|                      | Michaël Debaise    | plv. Treasurer  |
|                      | Jan Jonker         | Bestuursadviseur  |
|                      | Sander Vester      | Bestuursadviseur  |
| DWZS                 | Jan Meuldijk       | Afdelingsmanager Subsidies en<br>Financieel beheer        |
|                      | Evita Wesdijk      | Hoofd Financieel beheer en Advies                         |
|                      | Gert Vink          | Senior beleidsadviseur                                    |
| DMO                  | Chris de Meij      | Afdelingshoofd Financiën, Control en<br>Juridische Zaken  |
|                      | Frans Boom         | Senior financieel beleidsadviseur                         |
| Haven Amsterdam      | Ingrid Tigchelaar  | Afdelingshoofd Bedrijfseconomische<br>en Financiële Zaken |
| AEB                  | Jaap Pranger       | Operationeel directeur                                    |
|                      | Marcello Mancini   | Controller  |
| EZ                   | Sandra Verkruijsen | Controller  |
| Stadsdeel West       | Vincent Uitvlugt   | Senior medewerker Financiën                               |
| Stadsdeel Nieuw-West | Taoufik Btili      | Coördinator Beleid en Fiscaliteit                         |
|                      | Tammo de Jonge     | Financieel beleidsadviseur                                |



## Bijlage 2 - Overzicht uitstaande leningen en garanties

Bij de 8 onderzochte organisaties heeft de rekenkamer de volgende leningen en garanties aangetroffen per eind 2009.

| Omschrijving leningen  | Omvang in € miljoen per 31 december 2009 |
|--|--|
| GVB Activa BV  | € 342,8                                  |
| Gemeenteleningen aan woningbouwcorporaties                             | € 318,6                                  |
| Leningen in het kader van de Amsterdamse Middensegment Hypotheek (AMH) | € 54,0                                   |
| Leaseplan  | € 50,9                                   |
| NV Stadsgoed   | € 49,0                                   |
| Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland                               | € 45,8                                   |
| Westpoort Warmte BV  | € 16,8                                   |
| Gemeentelijke Kredietbank  | € 13,8                                   |
| Stichting Stadsschouwburg  | € 13,4                                   |
| BV Exploitatiemaatschappij Carré                                       | € 12,7                                   |
| NV Zeedijk   | € 11,7                                   |
| Lening NEMO (Science Center/New Metropolis)                            | € 11,3                                   |
| Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied CV (INGKZ)               | € 11,2                                   |
| Starterslening   | € 8,0                                    |
| Beurs van Berlage Vastgoed BV  | € 5,8                                    |
| Stichting Slotervaartziekenhuis  | € 4,6                                    |
| Stichting Afvalservice West  | € 4,2                                    |
| Stichting WRA groep (stichting Pantar)                                 | € 3,8                                    |
| GVB Veren BV   | € 3,5                                    |
| Exploitatiemaatschappij Amerikahaven BV                                | € 1,3                                    |
| Lening Spinozacentrum  | € 1,0                                    |
| Stichting Melkweg  | € 0,7                                    |
| Lening Keersluis   | € 0,6                                    |
| Stichting Beheer AT5   | € 0,5                                    |
| Stichting Interimbeheer Hortus Botanicus                               | € 0,4                                    |
| Lening Startgoed   | € 0,4                                    |
| AT5-Holding  | € 0,3                                    |
| Merlease 1 BV  | € 0,3                                    |
| Merlease 3 BV  | € 0,3                                    |
| Stichting Stedelijk Museum Amsterdam                                   | € 0,2                                    |
| Renteloze leningen aan bewoners stadsdeel Westerpark                   | € 0,2                                    |
| Stichting Amsterdams Historisch Museum Amsterdam                       | € 0,1                                    |

| Omschrijving leningen                               | Omvang in € miljoen per 31 december 2009 |
|---|--|
| Stichting Openbare Bibliotheken Amsterdam           | € 0,1                                    |
| Stichting Het Ketelhuis                             | € 0,1                                    |
| Basketbalvereniging ABC Amsterdam                   | € 0,0                                    |
| Hafen Duisburg                                      | € 0,0                                    |
| Lening Amsterdam Science Park (ASP)                 | € 0,0                                    |
| <b>Totaal leningen bij onderzochte organisaties</b> | <b>€ 988,4</b>                           |

| Omschrijving garanties   | Omvang in € miljoen per 31 december 2009 |
|--|--|
| Gewaarborgde leningen in verband met achtervangpositie bij het WSW   | € 7.505,8                                |
| Achtervangpositie bij WEW  | € 2.677,0                                |
| Gewaarborgde leningen waarbij het risico door het WSW is overgenomen | € 511,4                                  |
| Kantoorgebouw Waterbeheer en Rioolwaterzuivering                     | € 59,8                                   |
| Gewaarborgde leningen zonder contragarantie                          | € 40,0                                   |
| Nationaal Restauratiefonds (NRF)                                     | € 16,1                                   |
| Sloterparkbad  | € 15,8                                   |
| Stichting Orfeos Studios   | € 15,0                                   |
| Westpoort Warmte BV  | € 10,2                                   |
| Sportfondsenbad Amsterdam-West NV                                    | € 10,1                                   |
| Verpleeghuis Tabitha   | € 6,7                                    |
| Stichting Verpleeghuizen Gaasperdam                                  | € 5,7                                    |
| Meervaart  | € 3,2                                    |
| Stichting Impuls Westelijke Tuinsteden                               | € 1,9                                    |
| Stichting Verenigde Amstelhuizen                                     | € 1,7                                    |
| Stichting Afra Boddaert / PPI  | € 1,6                                    |
| Stichting IJscapcomplex Jaap Eden                                    | € 0,8                                    |
| Mytylstichting Amstelrade  | € 0,7                                    |
| Stichting Buurtcentra  | € 0,4                                    |
| Stichting Financiering Bouw Sportaccomodaties                        | € 0,4                                    |
| Garantiefonds microkredieten   | € 0,3                                    |
| Stichting Sporthal Gaasperdam  | € 0,3                                    |
| Stichting GGZ Buitenamstel   | € 0,3                                    |
| Joodse Kindergemeenschap Cheider                                     | € 0,2                                    |
| <b>Totaal garanties bij onderzochte organisaties</b>                 | <b>€ 10.885,40</b>                       |

### Bijlage 3 - Afkortingen

|           |  |
|-----------|--|
| AEB       | Afvalenergiebedrijf                                      |
| AMH       | Amsterdamse Middensegment Hypotheken                     |
| ASP       | Amsterdam Science Park                                   |
| BMO       | Bestuurs- en Managementondersteuning                     |
| BNG       | Bank Nederlandse Gemeenten                               |
| Brandweer | Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland                 |
| Carré     | Exploitatiemaatschappij Carré BV                         |
| DMO       | Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling                     |
| DWI       | Dienst Werk en Inkomen                                   |
| DWZS      | Dienst Wonen, Zorg en Samenleven                         |
| EMA       | Exploitatiemaatschappij Amerikahaven BV                  |
| EZ        | Dienst Economische Zaken                                 |
| GKA       | Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam                      |
| GVB       | GVB Activa BV  |
| Handboek  | Handboek financieel beheer                               |
| INZKG     | Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied CV         |
| MuziQ     | Stichting Orfeos Studios                                 |
| NEMO      | Stichting NCWT   |
| NHG       | Nationale Hypotheekgaranties                             |
| NRF       | Nationaal Restauratiefonds                               |
| Wet Fido  | Wet Financiering Decentrale Overheden                    |
| WEW       | Waarborgfonds Eigen Woningen                             |
| WPW       | Westpoort Warmte BV                                      |
| RON       | Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied |
| SRA       | Stadsregio Amsterdam                                     |
| SVA       | Stichting Voertuigbeheer Amsterdam                       |
| WSW       | Waarborgfonds Sociale Woningbouw                         |





## Bijlage 4 - Geraadpleegde documenten

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer de hieronder opgesomde documenten geraadpleegd. Naast deze opsomming heeft de rekenkamer ook gebruik gemaakt van documentatie rondom specifieke leningen. Hierbij gaat het om documentatie van besluitvorming en de overeenkomsten zelf, maar ook om bijzondere rapportages aan de gemeenteraad. Omdat dit een groot aantal documenten gaat verwijst de rekenkamer in deze gevallen naar de verwijzingen in de tekst van het rapport.

|                    |  |
|--------------------|--|
| Wetgeving          | Gemeentewet<br>Besluit begroting en verantwoording (BBV)<br>Wet Financiering Decentrale Overheden (fido)<br>Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden<br>Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden  |
| Gemeente Amsterdam | Verordening ex art. 212 van de Gemeentewet<br>Treasurystatuut (2009)<br>Handboek Financieel Beheer<br>Gemeenterekening 2007-2009, Gemeentebegroting 2009-2011<br>Rapportage over samenstelling en omvang uitstaande leningen en garanties bij stadsdelen, BD2009-006903 (2009)<br>Brief aan gemeenteraad over gevolgen van de kredietcrisis voor de treasury-activiteiten van de gemeente Amsterdam (30 oktober 2008)<br>Raadsvoordracht wijziging Treasurystatuut (2009)<br>Raadsvoordracht Kennisname van het beleid van de gemeente Amsterdam ten aanzien van het verstrekken van leningen en garanties (23 september 2009)<br>Rekeningrapportage stadsdeelfinanciën (2008)<br>Rekeningen stadsdelen (2008) |
| Bestuursdienst     | Procesbeschrijving leningenbeheer en beschrijving betalingsverkeer (processensite Bestuursdienst)<br>Procedure Goedkeuring Jaarplan GVB Veren BV (periode 2007 t/m 2011) en Jaarrekening GVB Veren BV (4 november 2009)<br>Procedure Goedkeuring Jaarplan GVB Activa BV (periode 2006 t/m 2011) en Jaarrekening GVB Activa BV (25 juni 2009)<br>Leningenadministratie 2007, 2008 en 2009   |

|   |  |
|---|--|
| DWZS                                    | <p>Procesbeschrijving voor het beheer van gemeenteleningen (2005)</p> <p>Procesbeschrijving voor het beheer van gegarandeerde geldleningen</p> <p>Uitvoering regeling gemeentegarantie NRF (2003)</p> <p>Uitvoeren regeling AMH (2003)</p> <p>Uitvoering verordening VROM Starterslening (2008)</p> <p>Overzichten verstrekte en gegarandeerde geldleningen per 31-12-2009</p> |
| AEB                                     | Bedrijfsplan Westpoort Warmte 2011   |
| Alle onderzochte diensten en stadsdelen | Jaarrekening 2009 en begroting 2011  |
| Overig                                  | <p>Jaarrekening Stichting NCWT (2009)</p> <p>Jaarrekening WPW (2009)</p> <p>Jaarrekening Hallum BV (2009)</p> <p>Jaarrekening Stichting Afvalservice West (2009)</p> <p>Jaarverslag WSW (2009)</p> <p><a href="http://www.wsw.nl">www.wsw.nl</a></p>   |
| Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam         | Zwemmen in de Baarsjes (2010)  |

## Bijlage 5 - Indeling risico's leningen en garanties

| Lening of garantie<br>(omvang in € miljoen)                 | Risico's in<br>onderzochte<br>periode | Nog<br>bestaande<br>risico's | Groot<br>risico |
|---|---------------------------------------|------------------------------|-----------------|
| Gemeentelijke Kredietbank                                   | 13,8                                  | -                            | -               |
| BV Exploitatiemaatschappij Carré                            | 12,7                                  | -                            | -               |
| Stichting Slotervaartziekenhuis                             | 4,6                                   | 4,6                          | 4,6             |
| <b>Bestuursdienst</b>                                       | <b>31,1</b>                           | <b>4,6</b>                   | <b>4,6</b>      |
| Zorgcentrum Beth Shalom                                     | 2,5                                   | 2,5                          | -               |
| <b>DWZS</b>   | <b>2,5</b>                            | <b>2,5</b>                   | <b>0,0</b>      |
| Stichting Beheer AT5  | 0,5                                   | 0,5                          | -               |
| AT5-Holding   | 0,3                                   | 0,3                          | -               |
| Stichting Orfeos Studios                                    | 15,0                                  | -                            | -               |
| <b>DMO</b>  | <b>15,8</b>                           | <b>0,8</b>                   | <b>0,0</b>      |
| Investeringsmaatschappij Noordzeekanaalgebied CV<br>(INGKZ) | 11,2                                  | 11,2                         | 11,2            |
| Exploitatiemaatschappij Amerikahaven BV                     | 1,3                                   | 1,3                          | -               |
| RON   | 0,3                                   | 0,3                          | 0,3             |
| Westpoint   | 0,5                                   | -                            | -               |
| <b>Haven Amsterdam</b>                                      | <b>13,3</b>                           | <b>12,8</b>                  | <b>11,5</b>     |
| Westpoort Warmte  | 32,5                                  | 32,5                         | -               |
| <b>AEB</b>  | <b>32,5</b>                           | <b>32,5</b>                  | <b>0,0</b>      |
| Lening Spinozacentrum                                       | 1,0                                   | -                            | -               |
| Lening Keersluis  | 0,6                                   | -                            | -               |
| Lening Startgoed  | 0,4                                   | 0,4                          | 0,4             |
| <b>EZ</b>   | <b>2,0</b>                            | <b>0,4</b>                   | <b>0,4</b>      |
| Sportfondsenbad Amsterdam-West NV                           | 10,1                                  | 10,1                         | -               |
| <b>Stadsdeel West</b>                                       | <b>10,1</b>                           | <b>10,1</b>                  | <b>0,0</b>      |
| Sloterparkbad   | 15,8                                  | -                            | -               |
| Meervaart   | 3,2                                   | 3,2                          | -               |
| <b>Stadsdeel Nieuw-West</b>                                 | <b>19,0</b>                           | <b>3,2</b>                   | <b>0,0</b>      |
| <b>Totaal onderzochte organisaties</b>                      | <b>126,3</b>                          | <b>66,9</b>                  | <b>16,5</b>     |



## 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)