

BESTUURLIJK RAPPORT

Voortgang bezuinigingen 2011-2014

stadsdeel Zuidoost

november 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Voortgang bezuinigingen 2011-2014

stadsdeel Zuidoost

november 2012

colofon

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)

drs. Jurriaan Kooij

Raynor Overbeek Bloemen

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de bezuinigingen bij de stadsdelen.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre voeren de stadsdelen hun structurele bezuinigingen volgens plan uit en welke soorten bezuinigingen zijn vanwege welke redenen succesvol of juist problematisch?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusie, analyse en aanbevelingen weer, waarbij specifiek (de gekleurde pagina's) wordt ingegaan op de bezuinigingen in stadsdeel Zuidoost.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. In het onderzoeksrapport zijn de bevindingen van dit onderzoek voor *alle* stadsdelen weergegeven.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Belangrijkste bevindingen stadsdeel Zuidoost	9
3	Bevindingen Amsterdamse stadsdelen	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Oorspronkelijke bezuinigingsplannen	11
3.3	Voortgang bezuinigingen	13
4	Analyse en aanbevelingen	17
5	Bestuurlijke reactie en nawoord	21
5.1	Bestuurlijke reactie	21
5.2	Nawoord rekenkamer	21
	Bijlage 1 - Bevindingen stadsdeel Zuidoost	23

1 Inleiding

De stadsdelen van de gemeente Amsterdam zijn allen bezig met omvangrijke bezuinigingen. De plannen voor deze bezuinigingen zijn, in het algemeen, rondom de aanvang van de huidige bestuursperiode gemaakt. De geplande bezuinigingen moeten in de periode 2011-2014 hun beslag krijgen. In 2011 wilden de stadsdelen in 2014 ongeveer € 124 miljoen structureel hebben bezuinigd. Inmiddels is bekend dat zowel de centrale stad als de stadsdelen plannen maken voor aanvullende bezuinigingen. Het aandeel van de stadsdelen in deze bezuinigingen zal, voor zover bekend, ongeveer € 69 miljoen bedragen.¹

In dit onderzoek heeft de rekenkamer geïnventariseerd hoe de voortgang is van de bezuinigingen bij de stadsdelen. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre voeren de stadsdelen hun structurele bezuinigingen volgens plan uit en welke soorten bezuinigingen zijn vanwege welke redenen succesvol of juist problematisch?

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de rekenkamer op basis van de begrotingen, perspectiefnota's en jaarrekeningen van de stadsdelen de geplande bezuinigingsmaatregelen en de geboekte voortgang geïnventariseerd. In totaal zijn op deze manier 510 afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen geïdentificeerd en geanalyseerd.

Allereerst is geanalyseerd in hoeverre bezuinigingsmaatregelen in 2011 volgens plan zijn gerealiseerd. Hiervoor heeft de rekenkamer zich gebaseerd op de door de stadsdelen verstrekte informatie in de jaarrekeningen over 2011. Daarnaast is nagegaan in hoeverre stadsdelen de verwachte opbrengsten van bestaande bezuinigingsmaatregelen inmiddels hebben bijgesteld. Hierbij is zowel bezuinigingsmaatregelen gekeken waarvan, door nieuwe inzichten, hogere opbrengsten worden verwacht ('opwaartse bijstellingen') als naar maatregelen waarvan de verwachte opbrengst tegenvalt in vergelijking met de oorspronkelijke plannen ('neerwaartse bijstellingen'). Tot slot is ook in beeld gebracht in hoeverre stadsdelen nieuwe bezuinigingsmaatregelen hebben getroffen die niet in eerdere plannen of begrotingen zijn genoemd.

Voor deze analyse is niet alleen de voortgang (en eventuele bijstelling) van bezuinigingsmaatregelen geïnventariseerd, maar zijn de bezuinigingen ook in een vijftal categorieën ingedeeld om analyse naar type bezuiniging mogelijk te maken. In kader 1.1. is deze werkwijze verder toegelicht.

¹ Onder de naam '1 stad 1 opgave' moeten de stadsdelen en de centrale stad gezamenlijk zo'n € 193 miljoen bezuinigen in de periode 2013-2016. Het aandeel van de stadsdelen in deze nieuwe bezuinigingsopgave is € 69 miljoen (Kadernota 2013).

Kader 1.1 Toelichting indeling categorieën bezuinigingsmaatregelen

Voor de indeling in categorieën zijn de volgende definities gebruikt:

- Meer efficiency: Met de bezuinigingen in deze categorie moet een efficiëntieslag gemaakt worden: het stadsdeel blijft dezelfde taken uitvoeren voor minder geld.
- Minder taken: Hieronder vallen bezuinigingen die tot stand komen door het verminderen van taken die het stadsdeel uitvoert (of laat uitvoeren).
- Lastenverzwaringen: Een bezuiniging valt in deze categorie als deze direct tot gevolg heeft dat kosten voor burgers of niet-gemeentelijke organisaties stijgen.
- Administratief: Bij deze bezuinigingen dekt een stadsdeel de kosten van een bepaalde taken niet meer (of minder) uit de begroting maar uit andere dekkingsbronnen. Dit betekent dat dit, vanuit de begroting bezien, snel te realiseren bezuinigingen zijn, maar dat van de vervolgplannen afhangt of er (door bijvoorbeeld meer efficiency of het verminderen van de taakuitvoering) daadwerkelijk bezuinigd wordt.
- Nog in te vullen: Dit zijn bezuinigingen waarvan het stadsdeel aangeeft dat nog moet worden bepaald hoe er precies gaat worden bezuinigd.

Sommige bezuinigingen zijn moeilijk in te delen. Vaak zijn dit combinaties van 'meer efficiency' enerzijds, en 'minder taken' of 'lastenverzwaringen' anderzijds. In deze gevallen zijn bezuinigingen ingedeeld bij 'meer efficiency' tenzij uit de omschrijving bleek dat de bezuiniging overwegend een karakter had van 'minder taken' of 'lastenverzwaring'.

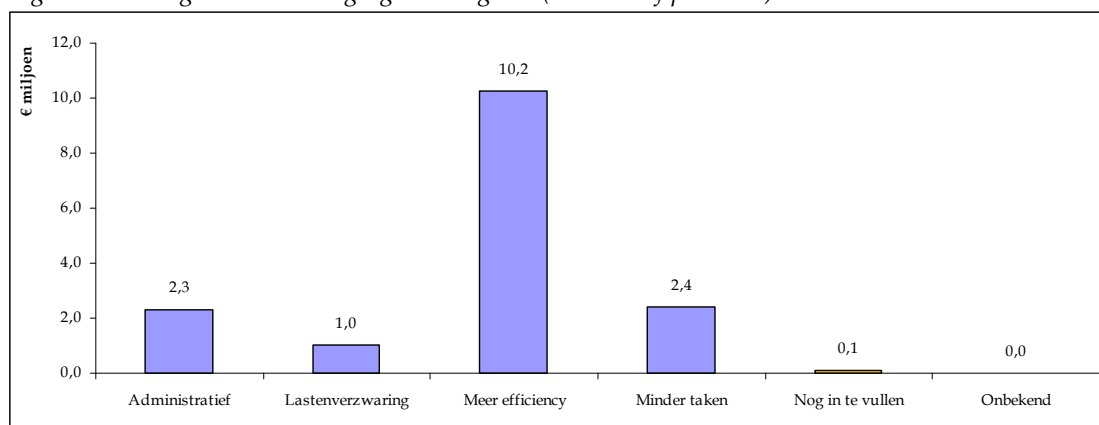
In het volgende hoofdstuk wordt eerst een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen bij de bezuinigingen in stadsdeel Zuidoost. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd voor de totale bezuinigingen van alle stadsdelen gezamenlijk.² Daarna worden de bevindingen geanalyseerd en doet de rekenkamer aanbevelingen.

² In bijlage 1 bij dit bestuurlijk rapport zijn de bevindingen voor stadsdeel West meer uitgebreid weergegeven. Uitgebreide beschrijvingen van de bevindingen bij de overige stadsdelen zijn opgenomen in het Onderzoeksrapport.

2 Belangrijkste bevindingen stadsdeel Zuidoost

Totaal aan bezuinigingsmaatregelen moet in 2014 € 16,1 miljoen opleveren
Stadsdeel Zuidoost heeft in *Werken aan evenwicht; Bestuursakkoord stadsdeel Zuidoost 2010-2014* besloten tot een totaal van € 16,1 miljoen aan bezuinigingen die in de periode 2011-2014 structureel gerealiseerd moeten worden. Op basis van de begrotingen is de uitwerking van deze plannen geïnventariseerd. Het totaal aan bezuinigingsmaatregelen moet in 2014 € 16,1 miljoen opleveren. De bezuinigingsmaatregelen zijn in onderstaande figuur uitgesplitst naar de verschillende categorieën bezuinigingen.

Figuur 2.1 Categorieën bezuinigingsmaatregelen (cumulatief per 2014)

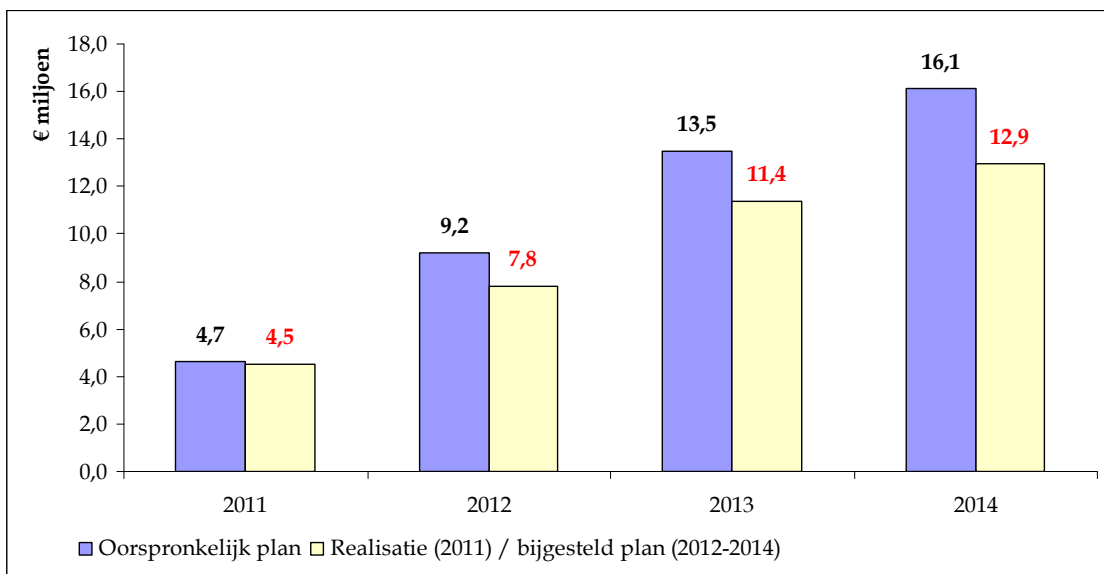


Stadsdeel Zuidoost bezuinigt het meest door efficiënter te werken: € 10,2 miljoen
Het grootste deel van de bezuinigingen wil stadsdeel Zuid realiseren door efficiënter te werken (€ 10,2 miljoen). In vergelijking met andere stadsdelen is het aandeel van deze categorie bezuinigingen (63%) hoger dan gemiddeld. Grote bezuinigingen zijn bezuinigingen op personeel (€ 3,8 miljoen), het verbeteren van de efficiency van welzijnsinstellingen (€ 1 miljoen) en het beheer van onroerend goed (€ 1 miljoen).

Omvang nog in te vullen bezuinigingen zeer beperkt: € 0,1 miljoen
Niet in alle gevallen hebben de stadsdelen al precies bepaald met welke maatregelen ze de bezuinigingen willen realiseren: nog in te vullen bezuinigingen. In vergelijking met de andere stadsdelen is de omvang van deze bezuinigingen in stadsdeel Zuidoost zeer beperkt (€ 0,1 miljoen).

Bezuinigingen 2011 vrijwel volledig gerealiseerd: € 4,5 miljoen van gepland € 4,7 miljoen
 In 2011 heeft stadsdeel Zuidoost vrijwel alle geplande bezuinigingen gerealiseerd. In totaal is € 4,5 miljoen van de geplande € 4,7 miljoen bezuinigd. De grootste tegenvaller deed zich voor bij het verhogen van de kostendekkendheid van de markt (-/- € 70.000). In de volgende figuur is niet alleen de realisatie van de geplande bezuinigingen in 2011 weergegeven, maar ook in hoeverre de geplande bezuinigingen voor de periode 2012-2014 inmiddels zijn bijgesteld.

Figuur 2.2 Voortgang bezuinigingen 2011-2014



Stadsdeel Zuidoost heeft de verwachtingen voor 2014 met ruim € 3 miljoen verlaagd
 Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen verwacht stadsdeel Zuidoost in 2014 € 12,9 miljoen te bezuinigen in plaats van de oorspronkelijke € 16,1 miljoen. Hiermee is stadsdeel Zuidoost één van de stadsdelen met de grootste bijstellingen van de verwachte opbrengst van de bezuinigingen (alleen stadsdeel Zuid heeft de verwachtingen meer bijgesteld dan stadsdeel Zuidoost). Naast deze bijstelling meldt het stadsdeel ook dat er sprake is van ongeveer € 1 miljoen aan risicovolle bezuinigingen.

De neerwaartse bijstelling wordt voor een groot deel veroorzaakt door verwachte tegenvallers bij de bezuiniging op beheer onroerend goed (-/- € 0,8 miljoen), het declarabel maken van adviesactiviteiten (-/- € 0,4 miljoen) en het verhogen van huren, pachten en precario (-/- € 0,3 miljoen). Het stadsdeel heeft geen meevallers gesignaleerd of nieuwe bezuinigingen opgenomen.

3 Bevindingen Amsterdamse stadsdelen

3.1 Inleiding

Dit inventariserende onderzoek heeft tot doel om inzicht te geven in de voortgang die de stadsdelen hebben geboekt bij het realiseren van de bezuinigingen. Voor dit onderzoek is eerst in beeld gebracht welke oorspronkelijke plannen de stadsdelen voor de bezuinigingen hebben gemaakt. Daarna is nagegaan welke voortgang de stadsdelen hebben geboekt bij het uitvoeren van deze plannen.

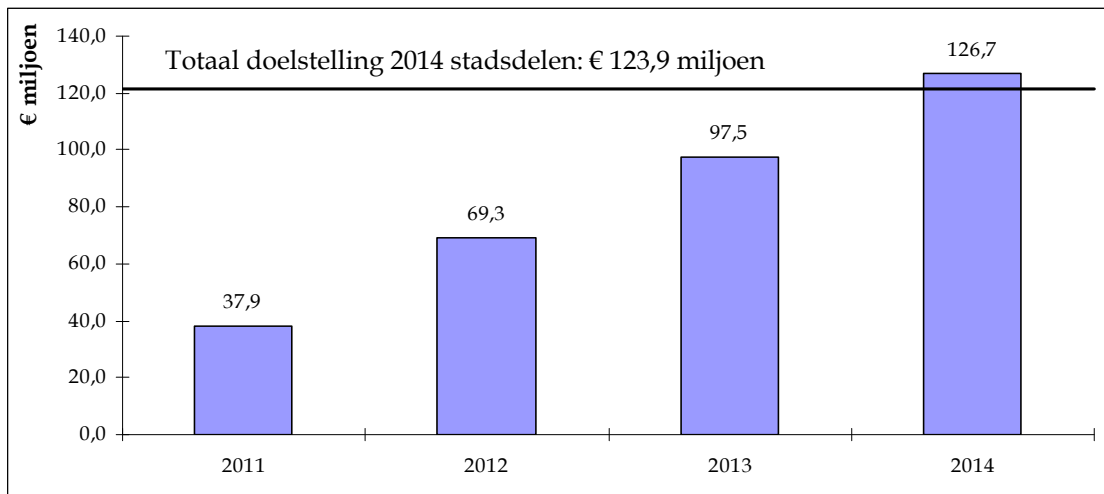
3.2 Oorspronkelijke bezuinigingsplannen

Alle Amsterdamse stadsdelen hebben bij het begin van de huidige bestuursperiode (2010-2014) de noodzaak gesignaleerd voor bezuinigingen. In coalitieakkoorden of afzonderlijke heroverwegingsbesluiten hebben de stadsdelen vervolgens de omvang van de na te streven bezuinigingen gesteld. Deze doelstellingen hebben allemaal betrekking op dezelfde periode (2011-2014). In totaal hebben de stadsdelen gezamenlijk zich een doel gesteld om in 2014 € 123,9 miljoen structureel te bezuinigen.

Totale omvang bezuinigingsmaatregelen stadsdelen: € 126,7 miljoen

De stadsdelen hebben de bezuinigingsdoelstellingen uitgewerkt met concrete bezuinigingsmaatregelen. De totale omvang van de bij de stadsdelen geïnventariseerde bezuinigingsmaatregelen bedraagt € 126,7 miljoen. Dit totaal is hoger dan het door de stadsdelen gestelde doel. Met uitzondering van stadsdeel West hebben alle stadsdelen een totaal aan bezuinigingsmaatregelen getroffen dat gelijk is aan, of hoger ligt dan het gestelde doel. In stadsdeel West is het totaal aan bezuinigingsmaatregelen € 23,1 miljoen terwijl het doel € 24,2 miljoen is.

Figuur 3.1 Doelstelling bezuinigingen en geïnventariseerde bezuinigingsmaatregelen

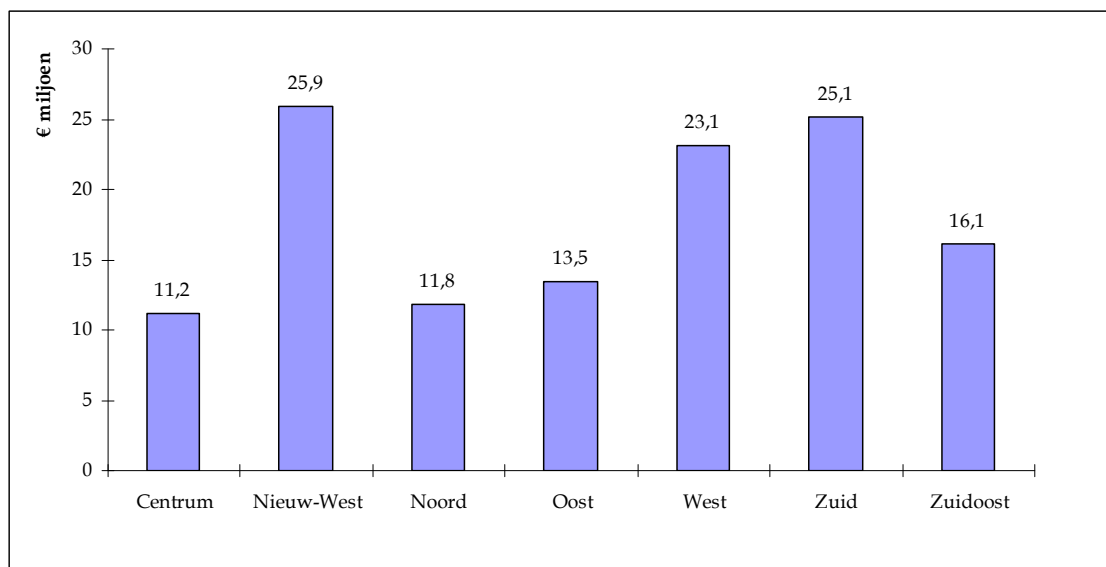


Nieuw-West, Zuid en West hebben de meest omvangrijke bezuinigingsmaatregelen

De omvang van de totale bezuinigingsmaatregelen varieert per stadsdeel. In de stadsdelen Nieuw-West, Zuid en West bedraagt het totaal aan bezuinigingsmaatregelen ruimschoots meer dan € 20 miljoen, terwijl bij de overige stadsdelen dit totaal tussen de € 10 en € 16 miljoen ligt. Deze variatie tussen stadsdelen hangt onder meer samen met de (financiële) omvang van het stadsdeel.

Daarnaast ontstaat variatie tussen de stadsdelen ook door de hoogte van het gestelde bezuinigingsdoel. De bezuinigingsdoelen kunnen variëren omdat deze voor een groot deel zijn afgestemd op verwachte tekorten in de toekomst. De wijze waarop deze tekorten zijn ingeschat door de stadsdelen wisselt en ook de gevoeligheid voor toekomstige ontwikkelingen verschilt per stadsdeel. Daarnaast kiezen sommige stadsdelen er expliciet voor om meer te bezuinigen dan strikt noodzakelijk is voor begrotingsevenwicht: op deze manier wordt financiële ruimte gecreëerd voor nieuw beleid.

Figuur 3.2 Omvang bezuinigingsmaatregelen per stadsdeel (cumulatief per 2014)



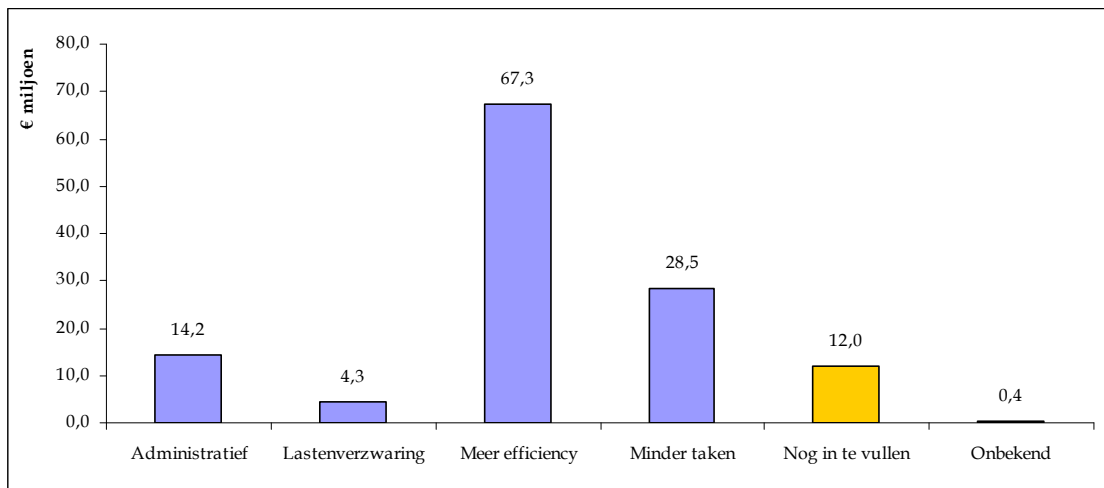
Ruim de helft van de bezuinigingen door meer efficiency: € 67,3 miljoen

In totaal heeft de rekenkamer 510 afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen bij de stadsdelen geteld. Deze bezuinigingsmaatregelen zijn op basis van omschrijvingen in begrotingen en perspectiefnota's ingedeeld in categorieën: meer efficiency, minder taken, lastenverzwaringen, administratief en nog in te vullen.³ Meer dan de helft van de totale bezuinigingen willen de stadsdelen behalen door efficiënter te werken (€ 67,3 miljoen). De totale omvang van administratieve bezuinigingen en

³ In een heel beperkt aantal bezuinigingen (tot een totaal van € 0,4 miljoen) was het op basis van de beschikbare omschrijvingen in begrotingen of perspectiefnota's niet mogelijk de bezuinigingsmaatregelen in te delen in één van deze categorieën. Deze bezuinigingen zijn ingedeeld in de categorie 'onbekend'.

lastenverzwaringen is relatief beperkt.⁴ Ook op het niveau van afzonderlijke stadsdelen is de categorie efficiency bezuinigingen vaak het grootst. Alleen stadsdeel Oost heeft ervoor gekozen om vooral te bezuinigen door het aantal taken dat wordt uitgevoerd te verminderen (€ 6,7 miljoen). Opvallend bij stadsdeel Centrum is dat de omvang van administratieve bezuinigingen juist relatief groot is (€ 3 miljoen).

Figuur 3.3 Categorieën bezuinigingsmaatregelen (cumulatief per 2014)



Bijna 10% van de bezuinigingen moet nog worden ingevuld door de stadsdelen

In totaal moeten de stadsdelen zo'n € 12 miljoen aan bezuinigingen nog nader invullen. Soms is weliswaar bekend binnen welk programma deze bezuinigingen moeten worden gevonden, maar is nog niet bepaald op welke wijze dit precies moet gaan gebeuren. Dit is niet in alle stadsdelen in gelijke mate het geval. Vooral stadsdeel West (€ 5,2 miljoen), stadsdeel Nieuw-West (€ 3,4 miljoen) en stadsdeel Oost (€ 2,3 miljoen) moeten nog bezuinigingen nader invullen.

3.3 Voortgang bezuinigingen

De stadsdelen hebben inmiddels over de resultaten van het eerste jaar (2011) van hun bezuinigingen gerapporteerd in de jaarrekeningen. Hieruit blijkt in hoeverre de plannen bezuinigingsmaatregelen voor 2011 succesvol zijn uitgevoerd. Daarnaast kan er natuurlijk ook sprake zijn voortschrijdend inzicht bij stadsdelen ten aanzien van bezuinigingen die gepland staan voor de latere jaren (2012, 2013 of 2014). Door voortschrijdend inzicht komen bijvoorbeeld meevallers en tegenvallers aan het licht.

⁴ Sommige bezuinigingen hebben kenmerken van meerdere categorieën. Vaak zijn dit combinaties van 'meer efficiency' enerzijds, en 'minder taken' of 'lastenverzwaringen' anderzijds. In deze gevallen zijn bezuinigingen ingedeeld bij 'meer efficiency' tenzij uit de omschrijving bleek dat de bezuiniging overwegend een karakter had van 'minder taken' of 'lastenverzwaring'. Dit heeft tot gevolg dat de categorie 'meer efficiency' mogelijk iets groter is dan in werkelijkheid en de categorieën 'minder taken' en 'lastenverzwaring' juist iets hoger kunnen zijn.

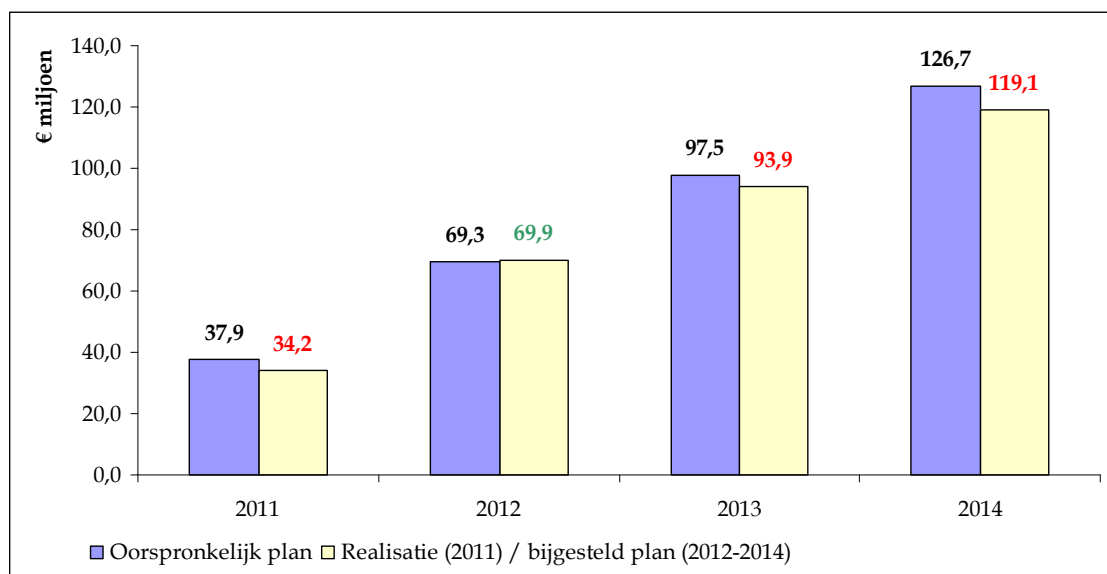
Ook kunnen stadsdelen soms aanvullende mogelijkheden zien voor nieuwe bezuinigingen.

Voor dit onderzoek is allereerst op basis van de jaarrekeningen 2011 van de stadsdelen nagegaan in hoeverre de bezuinigingen voor 2011 volgens plan zijn uitgevoerd. Daarna is op basis van de begrotingen voor 2012 en perspectiefnota's onderzocht in hoeverre stadsdelen door voortschrijdend inzicht meevallers, tegenvallers of nieuwe bezuinigingsmogelijkheden hebben gesignaleerd voor de bezuinigingen in de jaren 2012, 2013 en 2014.

Realisatie bezuinigingen 2011 licht achter op schema: € 34,2 miljoen

Uit de jaarrekeningen over 2011 van de stadsdelen blijkt dat de realisatie van de bezuinigingen licht achter blijft bij de oorspronkelijke plannen. In 2011 hebben de stadsdelen ongeveer € 34,2 miljoen van de geplande € 37,9 miljoen aan bezuinigingen gerealiseerd. Uit de jaarrekeningen van de stadsdelen Oost, West en Zuid blijkt dat de gerealiseerde structurele bezuinigingen per stadsdeel rond de € 1 miljoen achter zijn gebleven. In de overige stadsdelen zijn de bezuinigingen in 2011 zonder afwijkingen (of zeer beperkte afwijkingen) gerealiseerd.

Figuur 3.4 Voortgang bezuinigingen stadsdelen 2011-2014 (cumulatief)

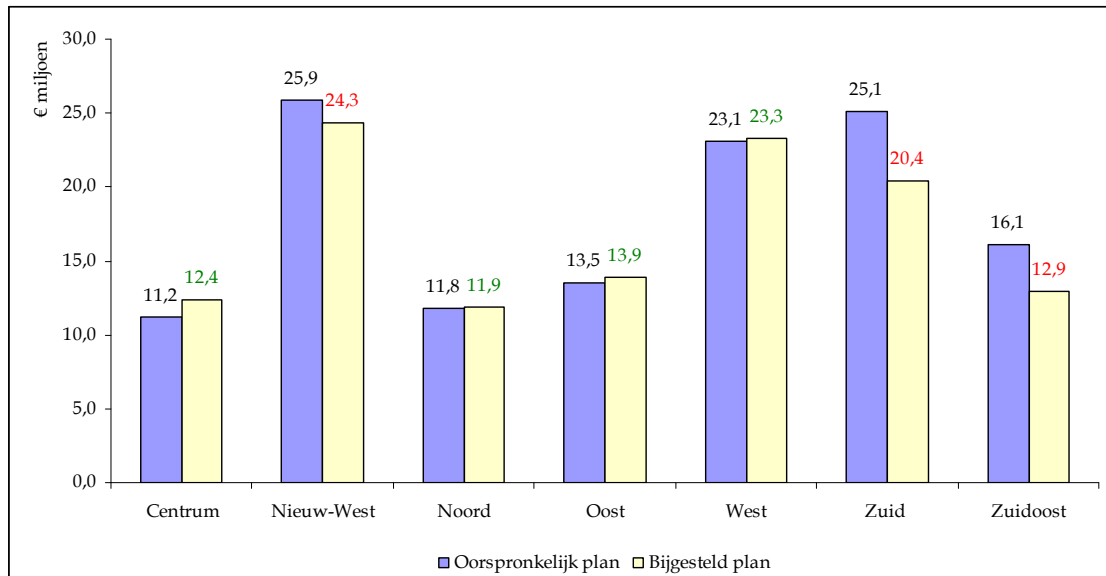


Verwachting voor resultaat bezuinigingen in 2014 redelijk op schema: € 119 miljoen

Voor 2014 verwachten de stadsdelen in totaal bijna € 119 miljoen te bezuinigen (ten opzichte van € 126,7 miljoen in de oorspronkelijke plannen). Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen betekent dit dat de stadsdelen, per saldo, een kleine tegenvaller (€ 7,6 miljoen) verwachten bij de toekomstige uitvoering van bezuinigingen. Het grootste deel hiervan komt voor rekening van de stadsdelen Zuid (-/- € 4,7 miljoen), Zuidoost (-/- € 3,2 miljoen) en Nieuw-West (-/- € 1,6 miljoen). In figuur 3.5 is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de afzonderlijke stadsdelen de

verwachte opbrengsten van de oorspronkelijke bezuinigingsplannen hebben bijgesteld.⁵

Figuur 3.5 Bijgestelde verwachte opbrengst bezuinigingen per stadsdeel (cumulatief per 2014)



Stadsdelen Noord, Oost en West hebben niet of nauwelijks plannen aangepast

De verwachte opbrengst van de bezuinigingen in stadsdeel Centrum wordt, na aanpassingen voor meevallers, tegenvallers en nieuwe bezuinigingen per saldo ruim € 1 miljoen hoger.⁶ Daarentegen hebben de stadsdelen Noord, Oost en West geen tegenvallers verwacht en, in beperkte mate, meevallers of mogelijkheden voor nieuwe bezuinigingen hebben gezien. Aangezien de stadsdelen Oost en West bij de uitvoering van de bezuinigingen in 2011 elk tegenvallers hebben gemeld van ongeveer € 1 miljoen, betekent dit dat deze stadsdelen er van uitgaan dat de problemen in 2011 geen effect hebben op de bezuinigingen in latere jaren.

Tegenvallers bij efficiënter werken niet gecompenseerd door meevallers

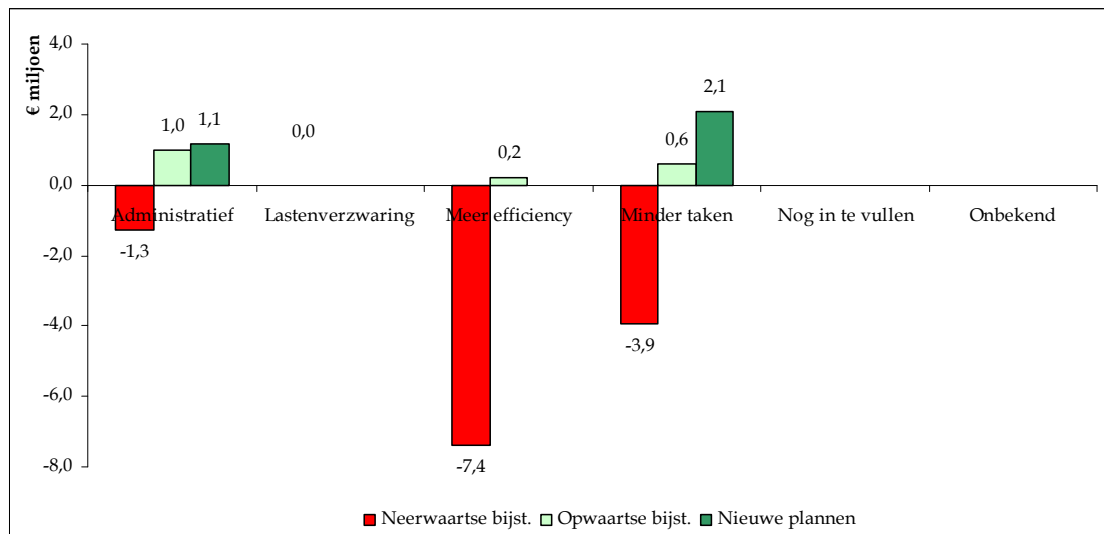
Tegenvallers doen zich voor in drie categorieën bezuinigingen: meer efficiency (-/- € 7,4 miljoen), minder taken (-/- € 3,9 miljoen) en administratieve bezuinigingen (-/- € 1,3 miljoen). De grootste tegenvallers bij het efficiënter werken hebben zich bij stadsdeel Zuid voorgedaan: bezuinigingen op inkoop (-/- € 1,9 miljoen), ICT en de stadsdeelorganisatie zelf (beiden -/- € 0,9 miljoen). Hoewel in omvang de categorie meer efficiency de meeste tegenvallers kent, is het aandeel tegenvallers in verhouding tot de omvang van de bezuinigingsopgave min of meer vergelijkbaar met de bezuinigingen op taken en de administratieve bezuinigingen.

⁵ Stadsdeel Zuidoost heeft aanvullend ook ongeveer € 1 miljoen aan bezuinigingen als 'risicovol' bestempeld.

⁶ In de begroting 2012 van stadsdeel Centrum is ongeveer € 1,1 miljoen aan nieuwe bezuinigingen geïnventariseerd. Dit beeld is enigszins vertekend door de wijze van inventariseren voor dit onderzoek. Deze bezuinigingen zijn namelijk vooral wijzigingen in de begrotingssystematiek die als posterioriteit in de begroting 2012 zijn opgenomen.

Opvallend is dat de tegenvallers bij bezuinigingen op taken of door administratieve bezuinigingen grotendeels of ruimschoots worden gecompenseerd door meevallers of nieuwe bezuinigingen. In het geval van bezuinigingen door efficiënter te werken blijkt dat stadsdelen nauwelijks meevallers kennen en in het geheel geen nieuwe bezuinigingen hebben bedacht ter compensatie van tegenvallers. Figuur 3.6. geeft weer, per categorie, in welke mate meevallers, tegenvallers en nieuwe bezuinigingen zich voordoen.

Figuur 3.6 Bijstellingen en nieuwe bezuinigingen per categorie (cumulatief per 2014)



4 Analyse en aanbevelingen

Uit dit inventariserende onderzoek blijkt dat de stadsdelen goede voortgang hebben gemaakt bij het uitvoeren van hun structurele bezuinigingen voor de periode 2011-2014. Een groot deel van de geplande bezuinigingen in 2011 is ook daadwerkelijk gerealiseerd en de verwachting voor de latere jaren is slechts in beperkte mate verlaagd. Gezien de omvang en de complexiteit van de bezuinigingen waar de stadsdelen mee bezig zijn is dit een goed resultaat. Desondanks moeten bij dit resultaat wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst.

€ 12 miljoen aan bezuinigingen moet nog worden ingevuld

In totaal verwachten de stadsdelen in 2014 ruim € 119 miljoen te hebben bespaard. Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen (in totaal bijna € 127 miljoen) is er sprake van een relatief kleine bijstelling. Daarnaast moet wel rekening worden gehouden met de nog aanwezige gaten in de plannen. De stadsdelen weten, ook na bijstellingen van de bezuinigingen, nog niet in alle gevallen precies weten op welke wijze ze gaan bezuinigen. In totaal € 12 miljoen aan bezuinigingen moet nog worden ingevuld. Dit speelt met name in de stadsdelen West (€ 5,2 miljoen), Nieuw West (€ 3,4 miljoen) en Oost (€ 2,3 miljoen).

Het feit dat deze bezuinigingen nog moeten worden ingevuld betekent niet dat de plannen van deze stadsdelen tekortschieten. De stadsdelen hebben namelijk in 2013 en 2014 nog de tijd om concrete bezuinigingsmaatregelen te bedenken. Wél betekent het een risico dat deze concrete invulling uitblijft of dat, als te lang wordt gewacht, er te weinig tijd is om een goed plan te maken. Om deze reden beveelt de rekenkamer aan zo snel mogelijk concrete plannen te maken voor de nog in te vullen bezuinigingen.

Aanbeveling 1: Maak concrete plannen voor nog in te vullen bezuinigingen

Stel concrete plannen op waarmee de nog in te vullen bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd. Concrete plannen geven inzicht, op maatregelniveau, niet alleen hoeveel er wordt bezuinigd, maar ook wat het stadsdeel hiervoor gaat doen: wordt er efficiënter gewerkt, worden bepaalde taken geschraapt of worden lasten verzwaard? Maak expliciete afspraken met de stadsdeelraad over het moment dat deze concrete plannen gereed moeten zijn.

Deze inventarisatie is een momentopname: aandacht blijft nodig

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op resultaten uit 2011 en het inventariseren van nieuwe inzichten tot medio 2012. Het onderzoek geeft daarmee een momentopname van de stand van zaken bij de bezuinigingen bij de stadsdelen. Ongeveer driekwart van de bezuinigingen moet nog worden uitgevoerd en gerealiseerd in de komende jaren.

Het is redelijk te veronderstellen dat deze bezuinigingen over het algemeen moeilijker zullen zijn om te realiseren dan de bezuinigingen waarmee in 2011 het eerst is begonnen: laaghangend fruit wordt vaak het eerst geplukt. Dit maakt het noodzakelijk voor de stadsdelen om ook in de komende jaren de voortgang van de bezuinigingen kritisch te volgen en zicht te hebben op de risico's voor succesvolle bezuinigingen.

Daarnaast is het belangrijk om de administratieve bezuinigingen goed te volgen. Dit zijn bezuinigingen die, vanuit het perspectief van de begroting weliswaar boekhoudkundig snel en eenvoudig kunnen worden gerealiseerd, maar de échte bezuiniging moet dan vaak nog beginnen. Het risico bij administratieve bezuinigingen is dat deze achterliggende bezuinigingen nog niet bekend zijn of dat de uitvoering (onopgemerkt) problemen oplevert. Ogenschijnlijk zijn de administratieve bezuinigingen dan succesvol in de begroting ingeboekt, maar uiteindelijk kunnen zich dan in latere jaren onverwachte financiële of beleidsmatige tegenvallers voordoen.

Aanbeveling 2: Bewaak dat de rapportages over de voortgang van de bezuinigingen voldoende inzichtelijk zijn.

Bruikbare voortgangsrapportages geven, op het niveau van bezuinigingsmaatregelen, inzicht in de oorspronkelijke doelstellingen en de mate waarin deze doelstellingen zijn gerealiseerd of dat verwacht wordt dat deze worden gerealiseerd. Daarnaast is het belangrijk betekent dat de rapportages ook eventuele risico's bij de uitvoering van bezuinigingsmaatregelen inzichtelijk maken.⁷ Voor administratieve bezuinigingen moet de voortgang (en de risico's) niet alleen gerapporteerd worden op basis van de boekhoudkundige resultaten, maar ook op basis van de 'achterliggende' bezuiniging.

Nieuwe bezuinigingen vereisen zorgvuldige afstemming met bestaande bezuinigingen
Op dit moment verwachten de stadsdelen zo'n € 119 miljoen te bezuinigen in 2014. Zoals eerder genoemd zijn de stadsdelen en de centrale stad bezig met de voorbereiding voor een nieuwe ronde bezuinigingen. Het is de bedoeling dat de stadsdelen in deze nieuwe ronde zo'n € 69 miljoen gaan bezuinigen in de periode 2013-2016.

Eén van de risico's bij bezuinigen is dat afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen met elkaar overlappen.⁸ Deze overlap kan financieel zijn, maar ook beleidsmatig. Als nieuwe bezuinigingen worden ingeboekt zonder afstemming met bestaande bezuinigingen ontstaat het risico dat de bezuinigingen uiteindelijk onvoldoende financieel opleveren of dat beleidsvelden onbedoeld zwaar worden getroffen.

⁷ In bijlage 1 bij de rekenkamerbrief van de Rekenkamer Amsterdam aan de gemeenteraad van Amsterdam (d.d. 23 november 2011 - 'aankondiging onderzoek naar bezuinigingen') zijn enkele suggesties voor de informatievoorziening over bezuinigingen gegeven (zie ook: www.rekenkamer.amsterdam.nl).

⁸ De rekenkamer heeft een analyse van de risico's bij bezuinigingen gemaakt in het kader van het onderzoek naar de centraal stedelijke bezuinigingen. Deze risicoanalyse is opgenomen in de onderzoeksopzet en is beschikbaar op www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Dit risico is niet ondenkbeeldig omdat, voor zover bekend, de nieuwe ronde bezuinigingen zich nadrukkelijk richt op het vergroten van de efficiency van de stadsdelen en de centrale stad.⁹ Bij de bestaande bezuinigingen werd daarentegen door de stadsdelen ook al het meest ingezet op efficiënter werken. In deze categorie neemt het risico op overlap tussen de nieuwe ronde bezuinigingen en de bestaande bezuinigingen door de stadsdelen toe.

Aanbeveling 3: Boek geen nieuwe bezuinigingen in zonder afstemming met bestaande bezuinigingen

Om overlap te voorkomen is goede afstemming tussen reeds bestaande en nieuwe bezuinigingsmaatregelen nodig. Voor een goede afstemming is het essentieel dat de bestaande en nieuwe bezuinigingsmaatregelen dusdanig helder zijn omschreven dat daadwerkelijk kan worden bepaald dat er geen sprake is van overlap.

Door de nieuwe ronde bezuinigingen ontstaat ook het risico dat de aandacht voor de reeds bestaande plannen wordt verdrongen. Om dit te voorkomen is het belangrijk dat de bezuinigingen bij de stadsdelen overzichtelijk blijven en dat de lopende bezuinigingen kritisch gevolgd kunnen worden.

Dit vereist een heldere manier van rapporteren die over een langere periode consistent wordt toegepast waarin voor zowel de bestaande als de toekomstige bezuinigingen voldoende inzichtelijk wordt welke voortgang is geboekt. De rekenkamer beveelt daarom aan om toekomstige bezuinigingen *en* bestaande bezuinigingen op te nemen in één standaardrapportage als onderdeel van de reguliere planning en control cyclus.

Aanbeveling 4: Houd overzicht over zowel de bestaande als de nieuwe bezuinigingen

Een overzichtelijke rapportage geeft over zowel de bestaande als (eventuele) toekomstige bezuinigingen op het niveau van bezuinigingsmaatregelen aan wat de plannen zijn (zowel financieel als beleidsmatig), wanneer deze plannen gerealiseerd moeten zijn en wat de meest actuele stand van zaken is.

⁹ In de kadernota 2013 van de gemeente Amsterdam wordt aangegeven dat ongeveer driekwart van de nieuwe bezuinigingen (van in totaal € 193 miljoen) moet worden gerealiseerd door meer efficiency.

5 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 16 oktober 2012 het conceptrapport voorgelegd aan de dagelijks besturen van de stadsdelen. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Op 30 oktober 2012 heeft de rekenkamer van alle dagelijks besturen een bestuurlijke reactie ontvangen. Hierna volgt de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost en vervolgens het nawoord van de rekenkamer

5.1 Bestuurlijke reactie

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport *Bezuinigingen stadsdelen Amsterdam 2011-2014*.

Een eerdere conceptrapportage is reeds door u voorgelegd voor ambtelijk wederhoor, naar aanleiding waarvan u op 10 oktober jl. een reactie is toegestuurd. In vervolg hierop ontvingen wij op 16 oktober jl. uw eerste concept van de bestuurlijke rapportage. U verzoekt hierbij om een bestuurlijke reactie, specifiek met betrekking tot de gepresenteerde conclusies en aanbevelingen.

De deelraad van stadsdeel Zuidoost heeft op 25 september jl. ingestemd met het bijstellen van de oorspronkelijke bezuinigingsopgave van € 16,1 miljoen naar € 12,9 miljoen in 2014. U heeft deze bijstelling in uw rapportage verwerkt. De aanleiding voor deze bijstelling was onder meer de constatering van overlap in verschillende bezuinigingstrajecten als ook het feit dat een deel van de geraamde inkomsten niet realiseerbaar is gebleken. Hoewel de aard van het onderzoek in hoofdzaak inventariserend is, onderschrijven wij de door u gedane bevindingen en aanbevelingen. Wij zullen deze waar mogelijk betrekken bij eventuele toekomstige ombuigingsoperaties.

5.2 Nawoord rekenkamer

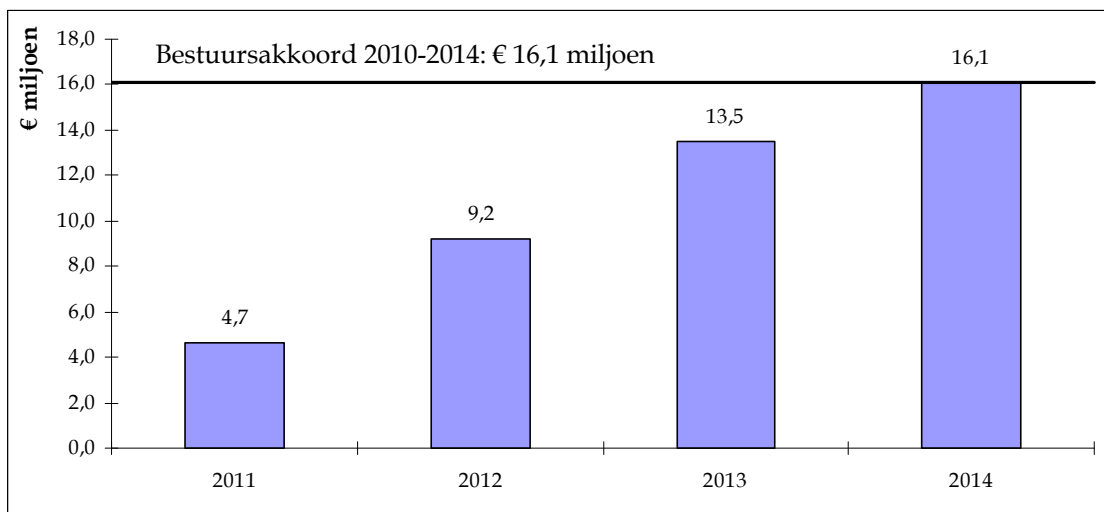
De rekenkamer bedankt het dagelijks bestuur voor de tijdige reactie op het rapport. Het dagelijks bestuur geeft aan de bevindingen van de rekenkamer te delen en de aanbevelingen over te nemen.

Bijlage 1 – Bevindingen stadsdeel Zuidoost

Oorspronkelijke bezuinigingsplannen

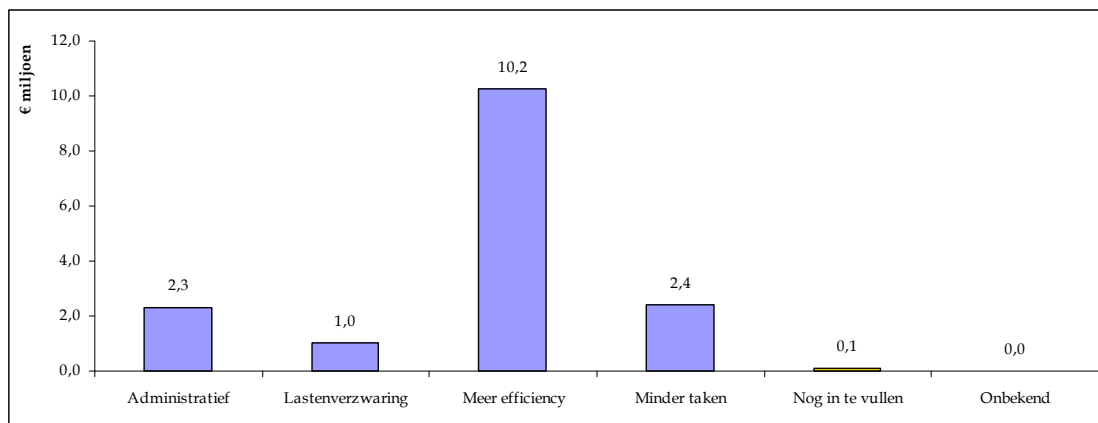
Stadsdeel Zuidoost heeft in *Werken aan evenwicht; Bestuursakkoord stadsdeel Zuidoost 2010-2014* besloten tot een totaal van € 16,1 miljoen aan bezuinigingen die in de periode 2011-2014 structureel gerealiseerd moeten worden. Op basis van de begrotingen is de uitwerking van deze plannen geïnventariseerd. In onderstaande figuur wordt het totaal van de oorspronkelijke bezuinigingsmaatregelen weergegeven. Dit bevat alleen geplande structurele bezuinigingen, aangezien er geen incidentele bezuinigingen gepland zijn.

Figuur B.1 Oorspronkelijke structurele bezuinigingen (cumulatief)



De geïnventariseerde bezuinigingsmaatregelen tellen in totaal op tot €16,1 miljoen in 2014. Het gaat om in totaal 73 bezuinigingsmaatregelen. Het totaal te bezuinigen bedrag is gelijk aan de doelstellingen uit *Werken aan evenwicht*. De verdere analyse richt zich op de structurele bezuinigingen, hiervan is in figuur B.2. een overzicht gegeven.

Figuur B.2. Categorieën bezuinigingsmaatregelen (cumulatief per 2014)



Uit figuur B.2. blijkt ook het aandeel van de verschillende categorieën bezuinigingen: de categorie meer efficiency is het grootst en moet in 2014 € 10,2 miljoen opleveren. Na deze categorie bezuinigingsmaatregelen wil het stadsdeel het meest bezuinigen door middel van het schrappen van taken (€ 2,4 miljoen) en door administratieve bezuinigingen (2014: € 2,3 miljoen). Niet in alle gevallen weet het stadsdeel al precies waarop gaat worden bezuinigd. In stadsdeel Zuidoost moet voor € 0,1 miljoen aan bezuinigingen op een later tijdstip nog worden ingevuld. In tabel B.1. is een overzicht opgenomen van de grootste vijf oorspronkelijke bezuinigingsmaatregelen.

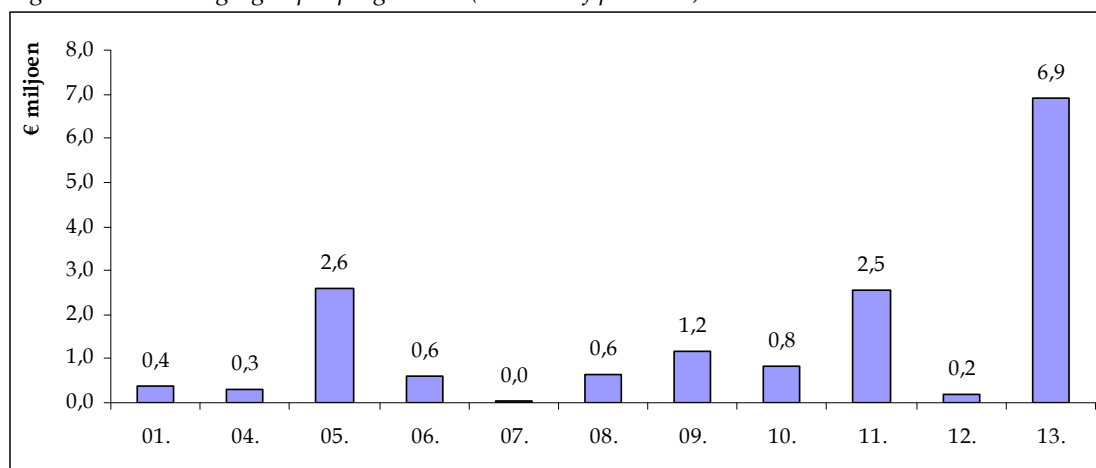
Tabel B.1 Top 5 bezuinigingen (cumulatief per 2014)

Naam (categorie)	Omvang	Omschrijving
Totaal personeel - excl. overige budgetten (meer efficiency)	€ 3,8 miljoen	De taakstelling op personeel is 3,8 mln. In 2011 vind er een reorganisatie plaats (convergentietraject). Vanaf 2012 kan naar verwachting per saldo 2 mln bezuinigd worden en vanaf 2013 3,8 mln. Voor de frictiekosten personeel is een bedrag van 1 mln opgenomen met als dekking de vrijval van de reserve vakantietegoed.
Sociaal cultureel werk (meer efficiency)	€ 1 miljoen	Verbetering efficiency welzijnsinstellingen (waaronder overhead).
VVE (administratief)	€ 1 miljoen	Bekostiging van peuterspeelzalen mag uit VVE middelen. Totale vrijval m.i.v. 2010 is 1,236 miljoen. Een deel van de vrijval ten bedrage van € 236.000 wordt ingezet voor intensivering van de ouderparticipatie. Daarmee is het structurele budget voor peuterspeelzalen teruggebracht naar nihil.
Beheer onroerend goed (minder taken)	€ 1 miljoen	- Maatregel 1: Onderhoudsbudget verlagen met 100.000 per 2011 (dit door o.a. het aanpassen van het ambitieniveau). Maatregel 2 is het afstoten van het aantal panden, verwacht wordt dat dit gedeeltelijk gerealiseerd kan worden per 2013. Hiervoor zal nog grondig onderzoek en afstemming moeten worden verricht (o.a. accommodatiebeleid en strategisch vastgoedbeleid).

Naam (categorie)	Omvang	Omschrijving
Bibliotheken (meer efficiency)	€ 0,6 miljoen	Taakstellende bezuiniging op budget.
Totaal top 5	€ 7,4 miljoen (46% van € 16,1 miljoen aan bezuinigingen)	

De bezuinigingsmaatregelen zijn verder niet gelijk verdeeld over de beleidsvelden waarop het stadsdeel actief is. De verdeling van de bezuinigingen over de verschillende beleidsprogramma's is weergegeven in figuur B.3. Hieruit blijkt dat het meest wordt bezuinigd op algemene dekkingsmiddelen (€ 6,9 miljoen), onderwijs en jeugd (€ 2,6 miljoen) en stedelijke ontwikkeling (€ 2,5 miljoen).

Figuur B.3 Bezuinigingen per programma (cumulatief per 2014)



Voortgang van bezuinigingen

In de jaarrekening 2011 rapporteert het stadsdeel over de realisatie van de bezuinigingen uit de jaarschijf 2011. Daarnaast is er natuurlijk ook sprake van voortschrijdend inzicht ten aanzien van bezuinigingen die gepland staan voor latere jaren (2012, 2013 of 2014). Gaandeweg heeft stadsdeel Zuidoost in een aantal gevallen gesignaleerd dat bezuinigingen niet of minder haalbaar blijken dan oorspronkelijk gedacht.

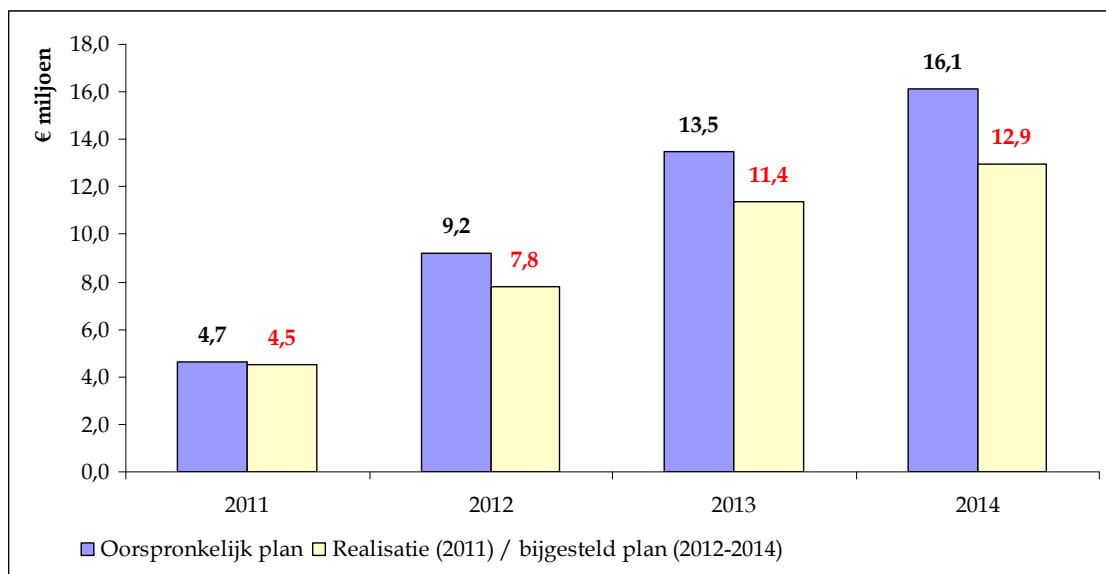
Zoals hiervoor beschreven wordt de geboekte voortgang bij het bezuinigen op verschillende manieren zichtbaar. In figuur B.4. is de voortgang grafisch weergegeven. Hierbij is voor de jaarschijf 2011 de voortgang bepaald aan de hand van de gerapporteerde realisatie in de jaarrekening 2011. Hieruit blijkt dat de realisatie van de bezuinigingen in 2011 zo'n € 4,5 miljoen bedroeg. Dit is iets minder dan de geplande bezuinigingen van € 4,7 miljoen.

Voor de latere jaren is aan de hand van begrotingen en perspectiefnota's bepaald in hoeverre er sprake is van bijstellingen van bezuinigingen (opwaarts en neerwaarts) en nieuwe bezuinigingen. Op 25 september 2012 heeft stadsdeel Zuidoost, vooruitlopend

op de begroting 2013, aan de stadsdeelraad een rapportage verstrekt over de voortgang van de bezuinigingen.¹⁰ In deze rapportage meldt het stadsdeel dat van de oorspronkelijke € 16,1 miljoen aan bezuinigingen het verwacht dat bijna € 3,2 miljoen niet haalbaar zal zijn. Dit betekent dat stadsdeel Zuidoost na deze bijstellingen verwacht in totaal zo'n € 12,9 miljoen te bezuinigen. Daarnaast geeft het stadsdeel aan dat bij circa € 1 miljoen aan bezuinigingen sprake is van kwetsbare bezuinigingen.

Hierna wordt in meer detail ingegaan op de realisatie in 2011 en de bijstellingen en nieuwe bezuinigingen in latere jaren.

Figuur B.4 Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (cumulatief)

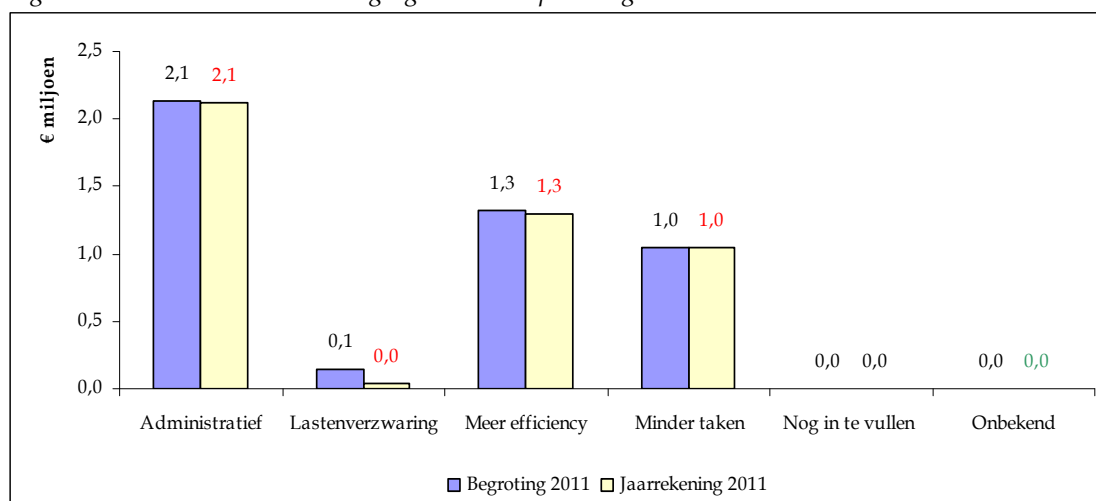


Realisatie van bezuinigingen in 2011

In totaal is in 2011 € 4,5 miljoen van de € 4,7 miljoen aan geplande bezuinigingen gerealiseerd. In de figuur B.5. wordt de realisatie weergegeven per categorie bezuinigingen.

¹⁰ Stadsdeel Zuidoost, voordracht 'Inzake Afsluitende rapportage heroverwegingsoperatie 2011-2014', 25 september 2012.

Figuur B.5 Realisatie van bezuinigingen in 2011 per categorie



De minst succesvolle bezuinigingen zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel B.2 Top 3 minst succesvolle realisatie in 2011

	Bezuiniging	Programma	Categorie	Verskil met begroting
1.	Kostendekkendheid markt	4. Werk, inkomen en economie	Lastenverzwaring	-/- € 0,07 miljoen
2.	Doorbelasten verkeersmanagement	11. Stedelijke ontwikkeling	Lastenverzwaring	-/- € 0,03 miljoen
3.	Minder extern inrichting openbare ruimte	11. Stedelijke ontwikkeling	Meer efficiency	-/- € 0,03 miljoen

Bijstellingen van bezuinigingen voor 2012-2014

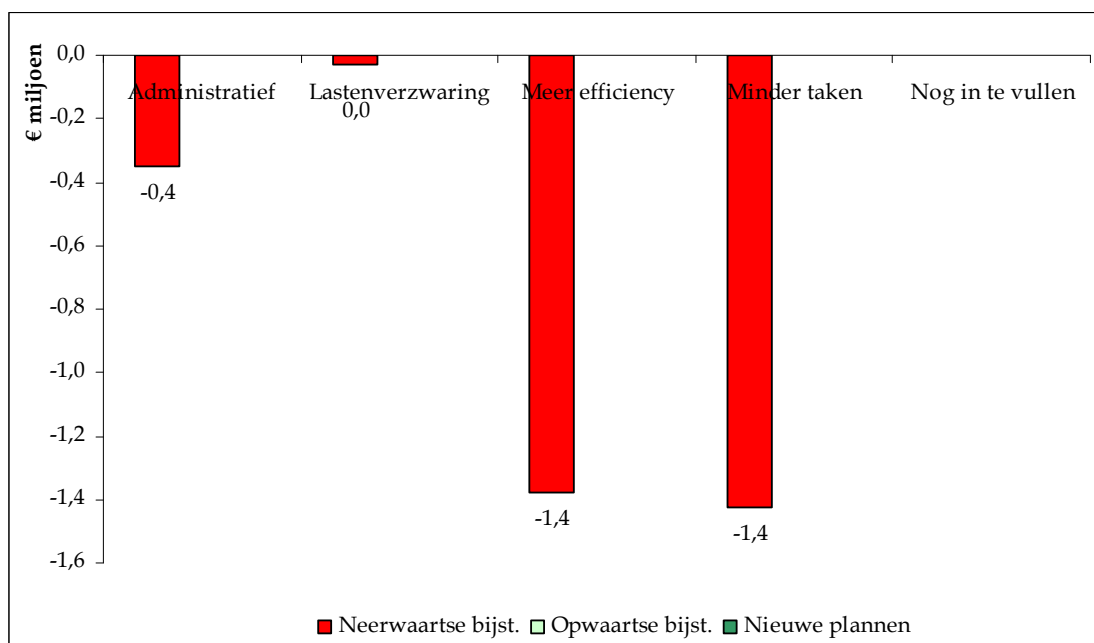
Uit de begrotingen en perspectiefnota's van het stadsdeel blijkt dat er in een aantal gevallen sprake is van neerwaartse bijstellingen van bezuinigingen. In totaal leidt de neerwaartse bijstelling van bestaande bezuinigingen tot een afname van de bezuinigingen in stadsdeel Zuidoost met € 3,2 miljoen tot € 12,9 miljoen in 2014. Tabel B.3. geeft overzicht van de grootste drie neerwaarts bijgestelde bezuinigingen.

Tabel B.3 Top 3 neerwaartse bijstellingen (cumulatief per 2014)

	Bezuiniging	Programma	Categorie	Bijstelling
1.	Beheer onroerend goed	11. Stedelijke ontwikkeling	Minder taken	-/- € 0,8 miljoen
2.	Advisering declarabel maken	11. Stedelijke ontwikkeling	Administratief	-/- € 0,4 miljoen
3.	Huren, pachten en precario verhogen	11. Stedelijke ontwikkeling	Meer efficiency	-/- € 0,3 miljoen

De mate waarin bijstellingen zich voordoen wisselt, tot slot, ook per categorie bezuinigingen. In onderstaande figuur zijn per categorie de neerwaartse bijstellingen afgezet tegen de oorspronkelijke bezuinigingen.

Figuur B.7 Bijstelling per type bezuiniging (cumulatief per 2014)





Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl