



Rekenkamer Amsterdam

Bezuinigingen 2011-2014

Onderzoeksopzet

november 2011

R a

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Verantwoording voorbereidingsfase	5
1.3	Leeswijzer	5
2	Verkenning en afbakening	7
2.1	Bezuinigingsdoelstellingen	7
2.2	Bezuinigingsplannen	8
2.3	Organisatie en aansturing bezuinigingen	11
2.4	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	13
3	Risicoanalyse bezuinigingen	15
3.1	Risico's en mogelijke oorzaken	15
3.2	Aandachtspunten voor deelonderzoeken	21
3.3	Risicovolle bezuinigingen	22
4	Aanpak en planning	25
4.1	Centrale onderzoeksvraag	25
4.2	Uitwerking in deelonderzoeken	25
4.3	Afbakening rekenkamer	26
4.4	Planning	26
	Bijlage 1 – Overzicht bezuinigingen per cluster	29
	Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten	35
	Bijlage 3 – Geïnterviewde personen	37

R a

1 Inleiding

Dit document bevat de onderzoeksopzet die de Rekenkamer Amsterdam ('rekenkamer') hanteert bij de uitvoering van het onderzoek naar de centraal stedelijke bezuinigingen in de periode 2011-2014.

In dit hoofdstuk worden de aanleiding voor het onderzoek (§ 1.1) en de voorbereiding van het onderzoek (§ 1.2) toegelicht. Tevens bevat het hoofdstuk een leeswijzer voor de volgende hoofdstukken (§ 1.3).

1.1 Aanleiding onderzoek

Het college wil dat in de begroting 2014 er voor € 208 miljoen is bezuinigd. Deze bezuinigingsopgave komt voort uit de verwachting dat in de periode 2011-2014 de gemeente, bij ongewijzigd beleid, geconfronteerd wordt met een toenemend tekort in de begroting. Met de geplande bezuinigingen wil het college voorkomen dat dit tekort daadwerkelijk ontstaat.

De bezuinigingen vertegenwoordigen niet alleen een groot financieel belang. Burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zullen (gedeeltelijk) ook de gevolgen van de bezuinigingen merken. Dit maakt de bezuinigingen ook maatschappelijk zeer relevant.

Vanuit financieel en maatschappelijk oogpunt roepen de bezuinigingen een aantal belangrijke vragen op. Bezuinigen we niet te weinig (of juist te veel)? Lukt het om daadwerkelijk de geplande bezuinigingen te realiseren? Merken burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in Amsterdam niet onbedoeld te veel van de bezuinigingen?

Het is nu, eind 2011, nog te vroeg voor een goed antwoord op deze vragen. Om deze reden zal de rekenkamer in de komende jaren meerdere deelonderzoeken uit te voeren om (voor onderdelen van de bezuinigingen) deze vragen te beantwoorden.

1.2 Verantwoording voorbereidingsfase

Tijdens de voorbereidingsfase zijn documenten geraadpleegd en oriënterende gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren. Een overzicht van de geraadpleegde documenten en personen is opgenomen in de bijlagen 2 en 3 van deze onderzoeksopzet. De verkenning heeft voornamelijk plaatsgevonden in de maanden augustus en september van 2011.

1.3 Leeswijzer

Deze onderzoeksopzet begint met een korte verkenning van de huidige bezuinigingsplannen. Vervolgens analyseren wij de mogelijke risico's voor de

bezuinigingen. Ook maken wij een globale inschatting van de mate waarin deze risico's zich bij verschillende soorten bezuinigingsmaatregelen kunnen manifesteren. Deze laatste analyse is (mede) richtinggevend voor de latere precieze onderwerpkeuze voor de deelonderzoeken. Tot slot wordt de aanpak in de vorm van meerdere deelonderzoeken beschreven.

2 Verkenning en afbakening

In dit hoofdstuk verkennen we de centraal stedelijke bezuinigingen door eerst in te gaan op de doelstellingen van de bezuinigingen. Vervolgens gaan wij in op de maatregelen waarmee de gemeente de bezuinigingen wil realiseren. Tenslotte geven we de afbakening voor deze serie onderzoeken.

2.1 Bezuinigingsdoelstellingen

Het doel van de bezuinigingen is natuurlijk het versterken van de financiële positie van de gemeente Amsterdam en het voorkomen van financiële tekorten. Deze opgave kent echter wel een belangrijke randvoorwaarde: de bezuinigingen mogen niet leiden tot onbedoelde negatieve beleidseffecten.

2.1.1 De opgave: het voorkomen van een financieel tekort in de begroting

De centrale stad houdt rekening met een begrotingstekort dat, als geen bezuinigingsmaatregelen worden genomen, in de periode 2011-2014 sterk zal toenemen. De oorzaak hiervan ligt voornamelijk in de economische crisis en verwachte dalingen in rijksbijdragen aan de gemeente.

Dit toenemende begrotingstekort is de bezuinigingsopgave voor de centrale stad. De eerste schatting van de omvang van het structurele tekort is in november 2009 gemeld aan de gemeenteraad.¹ Bij de begroting 2011 is een meerjarig beeld geschetst van het verwachte tekort voor de jaren 2011-2014.² Uit dit beeld (zie tabel 2.1.) blijkt dat zonder bezuinigingen een tekort werd verwacht van in totaal bijna € 208 miljoen in 2014. Het voorkomen van dit geschatte tekort in de begrotingen in de jaren 2011-2014 is het doel van de bezuinigingen.³

Tabel 2.1. Verwacht tekort in de begroting 2011-2014

Verwacht tekort in € miljoen	2011	2012	2013	2014
Jaarlijkse toename tekort	79,5	39,5	47,5	40,8
Cumulatief jaarlijks tekort	79,5	119,0	166,5	207,3

Bron: begroting 2011

De berekening van het verwachte tekort is sindsdien geactualiseerd. Bij de Kadernota 2012 vond de eerste actualisatie plaats en werd het verwachte tekort lager geschat. Dit lagere verwachte tekort leidde niet tot een bijstelling van de doelstelling van de bezuinigingen omwille van voorzichtig financieel beheer.⁴ Inmiddels wordt in de aanloop naar de begroting 2012 met een hoger tekort gerekend: vanaf 2013 zijn

¹ Bron: brief wethouder financiën d.d. 9 november 2009

² Begroting 2011, p.26

³ Begroting 2011, p.9

⁴ Kadernota 2012, p.7

mogelijk € 80 tot € 100 miljoen aan extra bezuinigingen noodzakelijk om een tekort op de begroting te voorkomen. Hiervoor is een nieuw pakket aan bezuinigingsmaatregelen in voorbereiding.⁵

Wat is een structureel tekort op de begroting?

Een structureel tekort betekent dat de begroting bij ongewijzigd beleid de komende jaren een financieel tekort zal laten zien. Om dit tekort te voorkomen moet de begroting structureel in evenwicht worden gebracht. Dit kan bereikt worden door het uitvoeren van bezuinigingen die leiden tot structureel lagere lasten of hogere opbrengsten in de begroting.

2.1.2 Randvoorwaarde: geen onbedoelde negatieve beleidseffecten

Een belangrijke vraag bij de keuze voor bezuinigingsmaatregelen is in hoeverre de burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ('de stad') iets van de bezuinigingen gaan merken. In het geval dat de gemeente bezuinigt door taken niet of minder uit te voeren merkt de stad per definitie iets. Maar bij deze bezuinigingen is het niet de bedoeling dat de stad méér merkt dan in de oorspronkelijke plannen bedoeld is: er mogen geen *onbedoelde* negatieve beleidseffecten optreden.

Als gekozen wordt te bezuinigen door bepaalde taken slimmer en efficiënter uit te voeren dan is het in het geheel niet de bedoeling dat de stad hier iets (in negatieve zin) van merkt. Door efficiënter te werken kunnen dan de huidige taken gewoon worden uitgevoerd. Met andere woorden: deze bezuinigingen mogen niet leiden tot negatieve beleidseffecten.⁶

2.2 Bezuinigingsplannen

Met de bezuinigingsplannen wil het college er voor zorgen dat de gemeentelijke financiën gezond blijven en het verwachte tekort van € 208 miljoen in 2014 wordt voorkomen. Binnen de bezuinigingsplannen staan vanzelfsprekend de bezuinigingsmaatregelen die direct geld moeten opleveren centraal, maar er gebeurt meer. Zo zijn er ook maatregelen die belangrijke voorwaarden creëren om efficiënter werken daadwerkelijk mogelijk te maken. Daarnaast werkt het college ook aan de hervormingsagenda: hierbij staat vooral de vraag centraal in welke vorm de gemeente in de toekomst bepaalde taken wil uitvoeren. Tot slot loopt parallel aan de bezuinigingen ook een traject om een tekort in het vereveningsfonds voor ruimtelijke projecten te voorkomen.

2.2.1 Bezuinigingsmaatregelen

Om uiteindelijk in 2014 een bezuiniging van € 208 miljoen te kunnen realiseren is een pakket aan bezuinigingsmaatregelen samengesteld. In eerste instantie heeft de ambtelijke organisatie hiervoor de mogelijke bezuinigingsmaatregelen in beeld

⁵ Financiële hoofdlijnen van de begroting 2012, 3 oktober 2011

⁶ Deze randvoorwaarde wordt (bijvoorbeeld) genoemd in de Kadernota 2012, p.16

gebracht. De mogelijke bezuinigingen op de begroting bedroegen in totaal ongeveer €380 miljoen. Het totaal aan mogelijke bezuinigingen lag opzettelijk hoger dan de bezuinigingsopgave van € 208 miljoen om het politieke bestuur daadwerkelijk een keuze te kunnen laten maken.⁷

Deze keuze is vervolgens gemaakt in het programmakkoord 2010-2014. De totale omvang van de bezuinigingen is vervolgens is in latere bestuurlijke documenten (zoals de begroting 2011 en de kadernota 2012) met beperkte wijzigingen opnieuw bevestigd.⁸ Het pakket aan bezuinigingsmaatregelen is ingedeeld in drie clusters: Bedrijfsvoering (inclusief het cluster Ondersteuning Bestuur en Informatie - OBI), Fysiek domein en Sociaal domein. Naast deze clusters is bij de behandeling van de begroting 2011 besloten tot het opnemen van een stelpost voor additionele innovaties.⁹ Tabel 2.2. geeft een overzicht van de omvang van de bezuinigingen per cluster zoals opgenomen in de kadernota 2012.

Tabel 2.2. Bezuinigingen per cluster in kadernota 2012

Cumulatieve bezuinigingen per jaar in € miljoen	2011	2012	2013	2014
Bedrijfsvoering (inc. OBI)	39,6	72,4	88,1	111,9
Fysiek domein	31,3	36,1	38,3	41,2
Sociaal domein	12	19,9	36,5	40,9
Additionele innovaties	0	0	0	14
Totaal bezuinigingen	82,9	128,4	162,9	208

In totaal bestaat het pakket aan bezuinigingsmaatregelen uit zo'n 150 afzonderlijke bezuinigingen. Van deze 150 afzonderlijke bezuinigingen horen er 66 tot het cluster Sociaal domein en 42 tot het cluster Fysiek domein. Het cluster Bedrijfsvoering (inclusief OBI) telt 40 afzonderlijke bezuinigingen. Voor de stelpost additionele innovatie worden gaandeweg afzonderlijke bezuinigingen benoemd. Inmiddels is de eerste bezuiniging in dit kader een feit: procesinnovatie op het gebied van het leerlingenvervoer.¹⁰ In bijlage 1 bij deze onderzoeksopzet is een overzicht van alle afzonderlijke bezuinigingen opgenomen.

2.2.2 Voorwaarden scheppende maatregelen

Naast bezuinigingsmaatregelen die direct geld opleveren worden ook maatregelen uitgevoerd die belangrijk zijn om bezuinigingsmaatregelen mogelijk te maken: het

⁷ Inzet op herstel: Heroverwegingsoperatie 2010-2014, de mogelijkheden in beeld (2010).

⁸ Deze werkwijze volgt uit het budgetrecht van de gemeenteraad (Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.19)

⁹ Kadernota 2012, p.14/15. In de kadernota 2012 wordt vermeld dat deze stelpost zowel de verwachte opbrengsten van de hervormingsagenda als van het programma 'Inzet op innovatie' reflecteert. Uit de 8-maandsrapportage (p.12/13) blijkt dat deze stelpost van € 14 miljoen inmiddels geheel wordt ingevuld met het programma 'Inzet op innovatie'. Voor de duidelijkheid hanteert de rekenkamer om deze reden de benaming 'additionele innovaties' voor deze stelpost.

¹⁰ 8-maandsrapportage Hervormen, bezuinigen en innovatie, p.3

creëren van de juiste voorwaarden. Twee maatregelen springen hierbij in het oog. Ten eerste de implementatie van het Amsterdam Financieel Systeem (AFS). Het AFS moet het mogelijk maken om beter inzicht te krijgen in de (apparaats)kosten van de gemeente. Dit is een randvoorwaarde om daadwerkelijk blijvend tot kostenbeheersing te komen.¹¹

De tweede in het oog springende maatregel is het programma ‘Eén ICT voor één Amsterdam’. Dit programma is niet alleen een bezuinigingsmaatregel (met een beoogd resultaat van € 21,4 miljoen in 2014), maar een goed functionerende gemeentelijke ICT ondersteunt ook het meer efficiënt uitvoeren van allerlei andere gemeentelijke processen.

De voortgang bij deze twee maatregelen (en de overige voorwaarden scheppende maatregelen) is belangrijk voor de uitvoering van de afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen en daarmee mede bepalend voor het uiteindelijke succes van de bezuinigingen.

2.2.3 Hervormingsagenda

Gelijktijdig met de bezuinigingen wil het college ook hervormen. Bij het hervormen is het uitgangspunt een politieke keuze om de gemeente bepaalde taken wél en andere taken niet (of in mindere mate) te laten uitvoeren. Bij de uitwerking van deze keuzes wordt vervolgens ook kritisch gekeken welke mogelijkheden er zijn om de onderliggende processen slimmer uit te voeren. Het doel van de hervormingen is dus om met beperktere financiële middelen toch zoveel mogelijk voor de stad te kunnen betekenen.¹²

In eerste instantie heeft het college vijf hervormingen aangewezen. Inmiddels is dit aantal uitgebreid tot elf (tabel 2.3. geeft een overzicht). Het is de bedoeling dat deze hervormingen eerst verder onderzocht zullen worden. Vervolgens worden concrete hervormingsvoorstellen uiterlijk bij de kadernota 2013 aan de raad voorgelegd.

Tabel 2.3. Overzicht hervormingen

Hervorming		Onderwerp
1	Werken aan werk en meedoen *	Kritisch doorlichten re-integratie en participatiebeleid op effectiviteit en samenwerkingsmogelijkheden
2	Zorg in samenhang *	Meer resultaatgericht sturen zorgbeleid en versterken samenwerking
3	Naar een doelmatiger woonruimteverdeling *	Vlottrekken van de woningmarkt door aanpassingen in woonruimteverdelingssystemen
4	Veiligheid: versterkte en gerichte toezicht en handhaving *	Professionalisering en versterking van toezicht en handhaving door uniformiteit en coördinatie

¹¹ 4-maandsrapportage, p.15

¹² Hervormingsagenda, oktober 2010, p.1

Hervorming		Onderwerp
5	Naar een nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsstrategie *	Ontwikkelstrategie meer vraaggericht maken met kortere terugverdientermijnen en meer particulier initiatief
6	Jeugd ¹³	In anticipatie op de decentralisatie van jeugdzorg door het Rijk ontwikkelen van een nieuwe inrichting van de jeugdzorg in Amsterdam.
7	Kwetsbare Amsterdammers #	Versterken aanpak multiprobleemgezinnen
8	Armoede #	Prioritering doelgroepen en aanspreken op eigen kracht
9	Risicjongeren #	Herijking op basis van effectiviteit overlappende trajecten en programma's
10	Veiligheid #	Zakelijkere aanpak van veiligheid waarbij kosten meer worden verhaald op belanghebbenden
11	Kunst en cultuur #	Stimuleren inventiviteit en samenwerking kunstinstellingen

Bron: Hervormingsagenda (*) en Kadernota 2012 (#)

2.2.4 Het vereveningsfonds

Het vereveningsfonds is een budget voor ruimtelijke projecten van de gemeente. Door alle lasten en baten van ruimtelijke projecten ten gunste van het vereveningsfonds te brengen kan de gemeente de winst uit winstgevende ruimtelijke projecten gebruiken om verliesgevende ruimtelijke projecten te dekken. Vanwege een verwacht tekort van circa € 307 miljoen in 2012 is parallel met de bezuinigingen een traject gestart om de financiële positie van het vereveningsfonds te verbeteren.¹⁴ Dit traject maakt geen onderdeel uit van de gemeentelijke bezuinigingen, maar is (uiteindelijk) wel van groot belang voor de financiële positie van de gemeente Amsterdam.

2.3 Organisatie en aansturing bezuinigingen

Vaststelling bezuinigingen door gemeenteraad

Bij het vaststellen van het Programmakkoord 2010-2014 heeft de gemeenteraad ingestemd met de hoogte van de nagestreefde bezuinigingen. De exacte invulling van deze bezuinigingen wordt jaarlijks bij de behandeling van de begroting vastgesteld.¹⁵ Het college is vervolgens verantwoordelijk voor implementatie van de aldus vastgestelde bezuinigingsmaatregelen.

¹³ Bestuursopdracht veranderingen jeugddomein, januari 2011.

¹⁴ Inzet op herstel: Heroverwegingsoperatie 2010-2014, de mogelijkheden in beeld, p.22

¹⁵ Deze werkwijze volgt uit het budgetrecht van de gemeenteraad (Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.19) Inmiddels heeft de gemeenteraad bij de behandeling van de Kadernota 2012 ook de bezuinigingen meerjarig vastgesteld.

Bestuurlijk opdrachtgeverschap

Binnen het college zijn alle leden verantwoordelijk voor de realisatie van bezuinigingen binnen hun eigen inhoudelijke portefeuille. De gemeentebrede bezuinigingen op de bedrijfsvoering vallen echter niet binnen één portefeuille. Om een versnipperde aanpak van deze bezuinigingen te voorkomen is een ander aansturingmodel gekozen: een bestuurlijk team bestaande uit vier wethouders functioneert als bestuurlijk opdrachtgever voor de gemeentebrede bezuinigingen op de bedrijfsvoering.¹⁶

Ambtelijke aansturing bezuinigingen

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bezuinigingsmaatregelen. Dienstdirecteuren zijn afzonderlijk verantwoordelijk voor bezuinigingsmaatregelen die binnen de portefeuille van hun dienst vallen.¹⁷ Voor de bezuinigingen op de bedrijfsvoering zijn opdrachtnemers aangewezen die verantwoordelijk zijn de gemeentebrede implementatie van deze maatregelen. Tabel 2.4 geeft een overzicht van opdrachtnemers van de bezuinigingen op bedrijfsvoering.

Tabel 2.4 Opdrachtnemers bezuinigingen op bedrijfsvoering

Bezuiniging	Opdrachtnemer
Inkoop	Directeur Middelen en Control
Huisvesting	Voorzitter Taskforce Huisvesting
Personeel	Directeur Middelen en Control
Financiën	Directeur Middelen en Control
ICT	Directeur Dienst ICT
Bestuursdienst	Directeur Bestuursdienst
Synergie staffuncties B11	Directeur Dienst Facilitair Management
Subsidieverstrekking	Directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Bron: Projectplan Hervormen, bezuinigen en innovatie

Projectbureau Hervormen, bezuinigen en innovatie

Binnen de gemeente vervult het projectbureau Hervormen, bezuinigen en innovatie ('het projectbureau') de rol van aanjager en monitor van de bezuinigingen en hervormingen. Het projectbureau jaagt de bezuinigingen allereerst aan door het signaleren van knelpunten en kansen bij de uitvoering van bezuinigingsmaatregelen en deze (gemeentebreed) inzichtelijk te maken. Daarnaast initieert en faciliteert het projectbureau processen om nieuwe bezuinigingen of hervormingen mogelijk te maken.¹⁸

Als monitor volgt het projectbureau de realisatie van bezuinigingen door de ambtelijk opdrachtnemers. Hierbij let het projectbureau op of de bezuinigingen worden gerealiseerd conform de door de gemeenteraad vastgestelde bedragen, wijze en planning. Hierbij richt het projectbureau zich uitsluitend op de uitvoering van de

¹⁶ Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.20

¹⁷ Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.21

¹⁸ Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.17

bezuinigingsmaatregelen. De ontwikkeling van het (verwachte) tekort in de begroting of de voortgang bij het financieel op orde brengen van het vereveningsfonds wordt niet door het projectbureau gevolgd, maar door de directie Middelen en Control van de bestuursdienst ('DMC').

In de rol van monitor werkt het projectbureau samen met DMC. Het projectbureau verzamelt, bespreekt en beoordeelt voortgangsrapportages van diensten. Het projectbureau is ook verantwoordelijk voor het opstellen van voortgangsrapportages voor de gemeenteraad. DMC houdt financieel toezicht op de realisatie van de bezuinigingen via de reguliere gemeentelijke planning en control cyclus.¹⁹

Het projectbureau heeft een tijdelijke taak als aanjager en monitor. Het is de bedoeling dat op den duur de taken van het projectbureau door de ambtelijke 'lijn' organisatie worden overgenomen. Als de ambtelijke 'lijn' organisatie voldoende is versterkt zal het projectbureau verkleind worden of ophouden te bestaan.²⁰

2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De rapportagestructuur voor de gemeenteraad over de voortgang van de bezuinigingen bestaat uit drie voortgangsrapportages per jaar. Deze rapportages sluiten aan op de gemeentelijke planning en control cyclus en bestaan uit een 4-, 8- en 12-maandsrapportage.²¹ Deze rapportages gaan in op de waargenomen voortgang bij de afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen. Ook beschrijven de rapportages de stand van zaken met betrekking tot de hervormingsagenda.

De rapportages gaan niet in op de ontwikkeling van het (verwachte) financieel tekort in de begroting of de ontwikkelingen bij het vereveningsfonds. Het projectbureau heeft ook niet de taak om dit te volgen. Aan de ontwikkeling van het tekort en het vereveningsfonds wordt wél aandacht besteed in de reguliere (financiële) rapportages in het kader van de gemeentelijke planning en control cyclus. Een voorbeeld hiervan is het Financieel Meerjarenperspectief in de Kadernota 2012.

¹⁹ Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.22

²⁰ Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.24

²¹ Brief Stand van zaken hervormingen en bezuinigingen 2010-2014, d.d. 9 december 2010.

R a

3 Risicoanalyse bezuinigingen

De risicoanalyse die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd heeft twee functies. Ten eerste leiden wij uit de risicoanalyse aandachtspunten af die van belang kunnen zijn voor de effectiviteit van de bezuinigingsmaatregelen. Deze aandachtspunten komen terug in de onderzoeksrichting bij de afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen. Ten tweede kan de rekenkamer niet alle 150 afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen onderzoeken. De risicoanalyse is hierdoor ook mede richtinggevend voor de noodzakelijke keuze uit deze bezuinigingsmaatregelen.

Wij willen benadrukken dat de volgende risicoanalyse uitgaat van risico's die inherent zijn aan de bezuinigingen. Dat wil zeggen dat de opgenoemde risico's en mogelijke oorzaken een theoretisch karakter hebben en betekent niet dat van alles mis is met de opzet van de bezuinigingen. In hoeverre deze risico's zich daadwerkelijk manifesteren hangt onder andere af van de beheersing van deze risico's door de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie heeft dan ook hiervoor maatregelen genomen.²² Deze maatregelen zijn voor deze onderzoeksopzet niet onderzocht.

De risicoanalyse gaat eerst in op de verschillende risico's voor de doeltreffendheid van de bezuinigingen en de mogelijke oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. Daarna volgt een vertaling van deze risico's naar aandachtspunten voor de serie onderzoeken. Tot slot geven wij een inschatting van het risico voor de doeltreffendheid voor verschillende categorieën bezuinigingen.

3.1 Risico's en mogelijke oorzaken

In deze risicoanalyse staan de risico's voor de doeltreffendheid van de bezuinigingen centraal: het voorkomen van een structureel financieel tekort in de begroting van de gemeente onder de randvoorwaarde dat de stad niet onbedoeld te veel mag merken van de bezuinigingen. Deze analyse valt uiteen in vijf risico's waarbij wij ook de mogelijke oorzaken van deze risico's in beeld brengen.

Gedeeltelijk baseren wij ons bij deze risicoanalyse op de eerder door het projectbureau opgestelde analyse.²³ Onze analyse gaat echter op onderdelen verder. Ten eerste gaan wij in op het risico dat de uiteindelijk gerealiseerde bezuinigingen niet sporen met het

²² Voorbeelden van beheersingsmaatregelen van de ambtelijke organisatie bestaan onder andere uit het vormen van een duidelijke structuur voor de aansturing van de bezuinigingen, het vooraf bedenken en uitwerken van bezuinigingsplannen door betrokken diensten bij de voorbereiding van de notitie *Inzet op herstel: Heroverwegingsoperatie 2010-2014, de mogelijkheden in beeld*, het organisatorisch beleggen van een monitor functie bij het projectbureau en het reguliere toezicht op de P&C cyclus door DCM van de Bestuursdienst.

²³ Projectplan Hervormen, bezuinigen en innovatie 2010-2014, p.30 e.v.

verwachte tekort.²⁴ Daarnaast besteden wij meer aandacht aan het risico dat de stad onbedoeld te veel merkt van de bezuinigingen.²⁵

3.1.1 Risico 1: de bezuinigingen sporen niet met het structurele tekort

De bezuinigingen hebben als doelstelling het voorkomen van een structureel tekort in de begroting van de gemeente Amsterdam. Dit impliceert dat het succes van de bezuinigingen niet alleen afhangt van de succesvolle uitvoering van bezuinigingsmaatregelen, maar ook van de mate waarin de bezuinigingsdoelstelling is afgestemd op het verwachte structurele tekort. Een risico voor het succes van de bezuinigingen is dan ook dat de bezuinigingen niet voldoende sporen met het structurele tekort in de begroting. Het mogelijke gevolg hiervan is dat achteraf wordt geconstateerd dat te weinig (of juist te veel) is bezuinigd.

Mogelijke oorzaken

Dit risico kan meerdere oorzaken hebben. Ten eerste kan het structurele tekort veranderen door allerlei externe factoren waarvan het effect soms moeilijk vooraf is in te schatten. Een voorbeeld hiervan is het verwachte effect van toekomstige wijzigingen in rijksbeleid. Dit kan een groot, maar vaak nog niet exact bekend, effect hebben op de begroting van Amsterdam. De ontwikkeling van de economie is een ander voorbeeld van een externe factor die van invloed is. Dit soort externe factoren maakt het moeilijk om het verwachte financiële tekort vooraf goed in te schatten. Het ligt dan ook voor de hand dat deze inschattingen gaandeweg worden bijgesteld op basis van nieuwe inzichten. De kans bestaat dat de geplande bezuinigingen niet goed kunnen worden afgestemd op de nieuwe inzichten: de plannen sporen dan niet met het verwachte tekort.

Een tweede oorzaak kan de berekening van de verwachte omvang van het structurele tekort zijn. Voor deze berekening moet onderscheid worden gemaakt tussen structurele en incidentele effecten op de begroting. Als dit onderscheid niet juist wordt gemaakt is het mogelijk dat het berekende structurele tekort niet juist is. Dit kan zich voordoen als structurele tegenvallers ten onrechte als incidenteel worden aangemerkt. Met andere woorden: in plaats van eenmalig een tegenvaller in de begroting moet in de berekening van het structureel tekort eigenlijk rekening worden gehouden met een meerjarig effect. Het gevolg hiervan is dat de bezuinigingsplannen mogelijk wel goed zijn afgestemd op het berekende verwachte tekort, maar dat het werkelijke structurele tekort hoger ligt.

²⁴ Het projectbureau is belast met het monitoren van de uitvoering van de bezuinigingen en niet met het monitoren van de ontwikkeling van het tekort in de begroting

²⁵ Zie uitwerking van risico 8 in de risicoanalyse van het projectbureau (Projectplan Hervormen, bezuinigen en innovatie 2010-2014, p.36)

Risico	Mogelijke oorzaken
De bezuinigingsdoelstelling spoort niet met het structurele tekort	Het structurele tekort kan veranderen door (slecht in te schatten) externe factoren.
	Het structurele tekort is te laag berekend omdat structurele effecten ten onrechte als incidenteel zijn aangemerkt.

3.1.2 Risico 2: de bezuinigingsplannen zijn onvoldoende doordacht

Een ander risico voor het succes voor de bezuinigingen ligt in de kwaliteit van de plannen zelf. Als de bezuinigingsplannen onvoldoende zijn doordacht is het mogelijk dat de verwachte opbrengsten niet realistisch zijn. Bij de uitvoering van de bezuinigingen blijkt dan dat de opbrengsten van de bezuinigingen achter blijven bij de verwachtingen. Als dit zich voordoet zijn aanvullende bezuinigingen nodig om een structureel tekort in de begroting alsnog te voorkomen.

Mogelijke oorzaken

Dit risico kan allereerst ontstaan als afzonderlijke bezuinigingsplannen niet goed zijn uitgewerkt. Een goed uitgewerkt plan maakt allereerst inzichtelijk welke prestaties, kosten en opbrengsten met een bepaalde activiteit zijn gemoeid. Vervolgens geeft het plan aan op welke wijze de bezuiniging de prestaties, kosten en opbrengsten gaat beïnvloeden en welk effect dit uiteindelijk heeft op de begroting. Als deze uitwerking ontbreekt of niet voldoende is gemaakt kan gaandeweg duidelijk worden dat de bezuiniging niet zoveel oplevert als oorspronkelijk gedacht.

Een variant op deze oorzaak is het probleem van het ‘weglekken’ van bezuinigingen waardoor het uiteindelijke effect op de begroting kan tegenvallen. Weglek ontstaat door verschillende (complexe) oorzaken, maar heeft uiteindelijk een eenvoudig effect: om één euro te bezuinigen moet de gemeente meer dan één euro besparen op de uitgaven. Als niet voldoende met weglek is rekening gehouden bij de oorspronkelijke plannen kunnen de opbrengsten achterblijven bij de verwachtingen.

Wat is weglek?

Als de gemeente bezuinigt op haar uitgaven komen deze bezuinigingen niet altijd ten gunste van de begroting. Dit komt doordat de gemeente niet al haar uitgaven financiert vanuit de begroting. Een deel van de gemeentelijke uitgaven wordt namelijk gefinancierd uit andere financiële bronnen. Deze financiële bronnen zijn zeer divers. Het kan gaan om investeringsbudgetten of specifieke reserveringen of voorzieningen. Uitgaven voor ruimtelijke plannen komen bijvoorbeeld vaak ten laste van het vereveningsfonds en niet ten laste van de begroting. Het kan ook gaan om uitgaven die bij externe partijen in rekening worden gebracht. Voorbeelden hiervan zijn uitgaven waarvoor de gemeente subsidie ontvangt. Het gevolg van is dat als de gemeente bezuinigt op de uitgaven een deel van deze bezuinigingen weglekt naar al deze verschillende financiële bronnen en niet ten gunste komt van de begroting.

Een derde oorzaak voor dit risico is onvoldoende afstemming van de verschillende afzonderlijke bezuinigingsplannen op elkaar of op eerdere bezuinigingen. Het is dan mogelijk dat verschillende bezuinigingen (gedeeltelijk) dezelfde of reeds eerder gerealiseerde besparingen inboeken. Een dergelijke dubbeltelling leidt ertoe dat de werkelijk gerealiseerde bezuinigingen kunnen tegenvallen. Ook deze oorzaak kan zich voordoen als de bezuinigingsplannen niet of onvoldoende expliciet maken hoe besparingen worden gerealiseerd zodat een goede afstemming vooraf niet goed mogelijk is.

Risico	Mogelijke oorzaken
De bezuinigingsplannen zijn onvoldoende doordacht	Bij aanvang onvoldoende duidelijk hoe de bezuiniging gerealiseerd moet worden
	In de bezuinigingsplannen is onvoldoende rekening gehouden met het weglekken van bezuinigingen
	Bezuinigingen overlappen met elkaar of met eerder gerealiseerde bezuinigingen

3.1.3 Risico 3: de bezuinigingen vertragen door gebrek aan uitvoeringskracht

Naast het risico dat de bezuinigingen onvoldoende zijn doordacht bestaat ook het risico dat de bezuinigingen vertragen door gebrek aan uitvoeringskracht. Het gevolg hiervan is dat de bezuinigingen later dan verwacht tot financiële opbrengsten leiden en dat een structureel tekort op de begroting pas na 2014 kan worden weggewerkt.

Mogelijke oorzaken

Dit risico kan ontstaan als bij de bezuinigingen onvoldoende is rekening gehouden met frictiekosten. In sommige gevallen moet de gemeente namelijk eerst extra kosten maken om uiteindelijk een bezuiniging te kunnen realiseren. Dit is bijvoorbeeld de verwachting voor de bezuinigingen op ICT. Ook kan het verkleinen van de ambtelijke organisatie gepaard gaan met extra kosten. Als vooraf niet goed is ingeschat in welke mate dit soort frictiekosten zich zullen voordoen kan gaandeweg blijken dat hier niet voldoende middelen zijn gereserveerd. Dit kan als gevolg hebben dat bezuinigingen waarvoor nog frictiekosten gemaakt moeten worden, maar waarvoor het budget ontbreekt, vertragen.

Een andere mogelijke oorzaak voor vertraging van de bezuinigingen kan zijn dat problemen bij één bezuiniging ook effect hebben op andere lopende bezuinigingen. Sommige bezuinigingen creëren namelijk belangrijke voorwaarden om andere bezuinigingen succesvol uit te voeren. De bezuinigingen op ICT moeten bijvoorbeeld tegelijkertijd de gemeente ICT goedkoper en kwalitatief beter maken. Een goed functionerende gemeentelijke ICT is vervolgens belangrijk om andere bezuinigingen uit te kunnen voeren. Vertragingen bij een dergelijke bezuiniging kunnen zich dan ook als een olievlek uitbreiden naar andere bezuinigingen.

Bezuinigingen kunnen ook vertragen als problemen niet tijdig worden gesignaleerd. Zonder tijdige signalering kunnen oplossingen om vertraging te voorkomen niet op tijd beschikbaar zijn. Dit kan het geval zijn als de voortgang van bezuinigingen niet goed wordt bewaakt.

Tot slot is een mogelijke oorzaak van vertraging dat het ambtelijk draagvlak voor de bezuinigingen niet groot genoeg is. Als de noodzaak of de uitwerking van de bezuinigingen niet door het ambtelijk apparaat wordt herkend kan dit leiden tot gebrek aan ambtelijk draagvlak met als gevolg dat de bezuinigingen niet doortastend worden uitgevoerd.

Risico	Mogelijke oorzaken
De bezuinigingen vertragen door een gebrek aan uitvoeringskracht	Het budget voor frictiekosten is ontoereikend
	Problemen bij een bezuiniging breiden zich als een olievlek uit naar andere bezuinigingen
	Vertragingen of problemen bij de uitvoering van de bezuinigingen worden niet tijdig gesignaleerd
	Daadkracht ontbreekt omdat de bezuinigingen onvoldoende door het ambtelijk apparaat worden gedragen

3.1.4 Risico 4: de bezuinigingen hebben onvoldoende structureel effect

Een derde risico voor het succes van de bezuinigingen is dat de behaalde resultaten met de bezuinigingen niet of onvoldoende structureel zijn. Concreet betekent dit dat ogenschijnlijk de gemeente op de juiste weg lijkt te zijn om het tekort in de begroting aan te pakken, maar dat uiteindelijk het structureel tekort blijft bestaan.

Mogelijke oorzaken

Of dit risico bestaat hangt af van het (financieel) inzicht in de behaalde resultaten en het toezicht op de begrotingsdiscipline. Als dit inzicht en toezicht onvoldoende is, is het mogelijk dat incidentele resultaten ten onrechte als structurele bezuiniging worden aangemerkt. Ook is het dan mogelijk dat bezuinigingen worden gerealiseerd door uitgaven te dekken uit bestaande reserves en voorzieningen. Hierdoor wordt op korte termijn weliswaar een bezuiniging gerealiseerd, maar kan in de toekomst opnieuw een structureel tekort ontstaan als de reserve (of voorziening) is uitgeput.

Tot slot is het mogelijk dat bij onvoldoende toezicht op begrotingsdiscipline bezuinigingen leiden tot stijgingen van kosten op andere begrotingsposten. Ogenscheinlijk realiseert de gemeente dan weliswaar haar bezuinigingen volgens plan, maar het uiteindelijke structurele effect op de begroting wordt dan gedeeltelijk tenietgedaan door dit waterbedeffect.

Risico	Mogelijke oorzaken
Behaalde bezuinigingen zijn onvoldoende structureel van aard	Onvoldoende financieel inzicht in behaalde resultaten of toezicht op begrotingsdiscipline maakt het mogelijk dat incidentele resultaten worden aangemerkt als structureel.
	Onvoldoende financieel inzicht in behaalde resultaten of toezicht op begrotingsdiscipline maakt het mogelijk dat bezuinigingen worden gerealiseerd door uitgaven te dekken uit reserves en voorzieningen.
	Gerealiseerde bezuinigingen worden gedeeltelijk tenietgedaan door een waterbedeffect bij andere begrotingsposten

3.1.5 Risico 5: de stad merkt onbedoeld te veel van de bezuinigingen

Het laatste risico voor succesvolle bezuinigingen is dat de bezuinigingen een groter beleidseffect hebben dan vooraf gedacht. Het gevolg hiervan is dat (delen) van de stad onbedoeld meer merken van de bezuinigingen zonder dat de gemeenteraad hier expliciet voor heeft kunnen kiezen.

Mogelijke oorzaken

Allereerst kan dit risico ontstaan als vooraf niet duidelijk is welke bezuinigingen welk beleidseffect mogen hebben op de stad. Met andere woorden: om te voorkomen dat onbedoelde beleidseffecten zich voordoen moet vooraf duidelijk zijn welke beleidseffecten zich wél mogen voordoen. Als dit niet duidelijk is, is al snel sprake van onbedoelde beleidseffecten.

Een andere mogelijke oorzaak hangt hiermee samen: namelijk de vraag wanneer is er sprake van een beleidseffect? Als bezuinigd wordt door gemeentelijke taken te verminderen is het beleidseffect vaak wel duidelijk. Het beleidseffect van bijvoorbeeld een bezuiniging op openingstijden van loketten is vrij vanzelfsprekend: de bereikbaarheid van de gemeente wordt minder. Bij andere bezuinigingen ligt het beleidseffect minder voor de hand. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de bezuiniging bestaat uit het verminderen van de beheersing van de werkprocessen van de gemeente. Dit kan tot gevolg hebben dat de kans op fouten bij het uitvoeren van gemeentelijke taken toeneemt. Is een toename in de kans op fouten ook een beleidseffect?

Onbedoelde beleidseffecten kunnen ook ontstaan als geen duidelijke informatie beschikbaar is over de prestaties die de gemeente levert. Zonder goede informatie hierover is het niet goed mogelijk om te kunnen volgen welke beleidseffecten daadwerkelijk optreden bij het uitvoeren van de bezuinigingen. Het is dan moeilijk om de uitvoering van de bezuinigingen in deze gevallen bij te sturen en kunnen onbedoelde beleidseffecten ontstaan.

Risico	Mogelijke oorzaken
De stad merkt onbedoeld te veel van de bezuinigingen	Vooraf was onvoldoende duidelijk welke beleidseffecten de bezuinigingen mogen hebben
	Het is onduidelijk wanneer er sprake is van een beleidseffect
	Het is niet inzichtelijk tot welke beleidseffecten de bezuinigingen daadwerkelijk hebben geleid

3.2 Aandachtspunten voor deelonderzoeken

Bij de uitvoering van de deelonderzoeken zijn de hiervoor genoemde risico's en mogelijke oorzaken richtinggevend. Zij geven richting in de vorm van mogelijke onderzoeksvragen en toetsaspecten die gebruikt kunnen worden bij onderzoeken naar afzonderlijke bezuinigingen.

Een uitzondering hierop is het eerste risico dat de bezuinigingsplannen niet goed sporen met het structurele tekort in de begroting. De reden hiervoor is dat dit risico in algemene zin geldt voor alle bezuinigingen en zich niet in meer of mindere mate kan voordoen bij afzonderlijke bezuinigingen. Dit betekent niet dat de rekenkamer geen aandacht zal besteden aan dit risico. Naast de deelonderzoeken naar afzonderlijke bezuinigingen zal de rekenkamer de aansluiting tussen de bezuinigingen en het structureel tekort volgen en indien nodig onderzoeken.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de mogelijke onderzoeksvragen en toetsaspecten voor de deelonderzoeken naar afzonderlijke bezuinigingen.

Tabel 3.1 Mogelijke onderzoeksvragen en toetsaspecten

Onderzoeksvraag	Toetsaspecten
Is de bezuiniging goed doordacht?	Voor de bezuiniging is uitgewerkt welke prestaties, kosten en opbrengsten moeten worden beïnvloed
	In de bezuinigingsplannen is voldoende rekening gehouden met mogelijk weglek
	De bezuinigingsplannen zijn op elkaar en eerdere bezuinigingen afgestemd
Is er voldoende uitvoeringskracht voor de bezuinigingen?	In de bezuinigingsplannen is voldoende rekening gehouden met mogelijke frictiekosten
	Het is inzichtelijk in hoeverre de bezuinigingen van elkaar afhankelijk zijn
	Vertragingen of problemen bij de uitvoering worden tijdig gesignaleerd
	De bezuinigingen worden door het ambtelijk apparaat herkend.

Onderzoeksvraag	Toetsaspecten
Hebben de bezuinigingen een structureel effect op de begroting?	De gerealiseerde bezuinigingen zijn niet incidenteel van aard
	De gerealiseerde bezuinigingen leiden niet tot een waterbedeffect bij andere begrotingsposten of reserves en voorzieningen
Merkt de stad onbedoeld niet te veel van de bezuinigingen?	Vooraf is duidelijk welke beleidseffecten mogen ontstaan door de bezuinigingen
	De gerealiseerde beleidseffecten zijn inzichtelijk en in overeenstemming met de plannen vooraf

Het is niet de bedoeling dat bij elk deelonderzoek naar een afzonderlijke bezuiniging al deze onderzoeksvragen aan de orde komen. Zo hebben de eerste twee onderzoeksvragen vooral betekenis voor bezuinigingen die nog niet zijn afgerond. Daarnaast is het mogelijk dat bij specifieke bezuinigingen aanvullende onderzoeksvragen worden gehanteerd indien dit naar het inzicht van de rekenkamer nodig is.

3.3 Risicovolle bezuinigingen

In totaal bestaan de bezuinigingsplannen van de gemeente uit zo'n 150 afzonderlijke bezuinigingen. De rekenkamer kan niet al deze afzonderlijke bezuinigingen onderzoeken. Dit betekent dat voor de deelonderzoeken een keuze moet worden gemaakt.

Voor deze keuze willen wij mede gebruik maken van een globale inschatting van risicovolle bezuinigingen. Risicovol in de zin dat wij op basis van algemene kenmerken bepaalde groepen bezuinigingen kunnen aanwijzen als bezuinigingen met een grotere kans dat de doelstelling van succesvolle bezuinigingen niet wordt gehaald. Hiervoor kijken wij naar enkele algemene kenmerken van de verschillende bezuinigingen. Deze analyse vullen wij aan met informatie over de reeds uitgebrachte voortgangsrapportages over de bezuinigingen.

Analyse van risicovolle bezuinigingen

Grofweg bestaan de bezuinigingen in Amsterdam uit twee categorieën: bezuinigingen waarbij expliciet gemeentelijke taken worden geraakt en bezuinigingen die worden gerealiseerd door meer efficiency in het ambtelijk apparaat. In totaal moeten bezuinigingen op taken ongeveer € 82 miljoen opleveren en bezuinigingen door efficiency zo'n € 126 miljoen.²⁶

²⁶ De bezuinigingen op taken bestaan eenvoudig gezegd uit de clusters fysiek en sociaal. De bezuinigingen door efficiency bestaan uit de bezuinigingen op het cluster OBI en bedrijfsvoering.

De bezuinigingen door meer efficiency ('bezuinigingen op bedrijfsvoering') beschouwt de rekenkamer als meer risicovol. De redenen hiervoor zijn de volgende:

- In tegenstelling tot de bezuinigingen op taken is de totale omvang van de bezuinigingen op bedrijfsvoering (ca. € 126 miljoen) groter dan de oorspronkelijk door ambtelijke werkgroepen aangedragen bezuinigingsmogelijkheden (ca. € 84 miljoen).²⁷ Hierdoor is de kans groter dat de onderliggende plannen nog niet gereed zijn of nog niet voldoende zijn uitgewerkt. Dit wordt geïllustreerd door verschillende bezuinigingen op de bedrijfsvoering die nog niet expliciet zijn omschreven en waarvoor de plannen nog in ontwikkeling zijn. De additionele hervormingen en de bezuinigingen door synergie bij 11 ondersteunende diensten ('B-11') zijn hier een voorbeeld van.²⁸ Deze bezuinigingen moeten gaandeweg worden ingevuld door de ambtelijke organisatie.
- Het is moeilijker om goede plannen voor bezuinigingen op de bedrijfsvoering te maken. De gemeente ontwikkelt momenteel informatiesystemen om meer zicht te krijgen op de omvang en samenstelling van de kosten van de bedrijfsvoering. Tot deze systemen (zoals AFS) succesvol zijn geïmplementeerd is het nog niet vanzelfsprekend dat de gemeente over de noodzakelijke informatie over prestaties, kosten en opbrengsten beschikt om plannen vooraf goed uit te werken.
- Tot slot is de uitvoering van de bezuinigingen op bedrijfsvoering vaak complex: bij verschillende bezuinigingen moeten alle decentrale diensten en bedrijven samenwerken om gemeentebreed de bezuiniging succesvol te realiseren. Een voorbeeld hiervan zijn de bezuinigingen op inkopen waarbij op concernniveau de voorwaarden moet worden geschapen, maar de bezuinigingen decentraal moeten worden gerealiseerd. Het is dan belangrijk dat de centrale en decentrale inspanningen goed op elkaar zijn afgestemd.

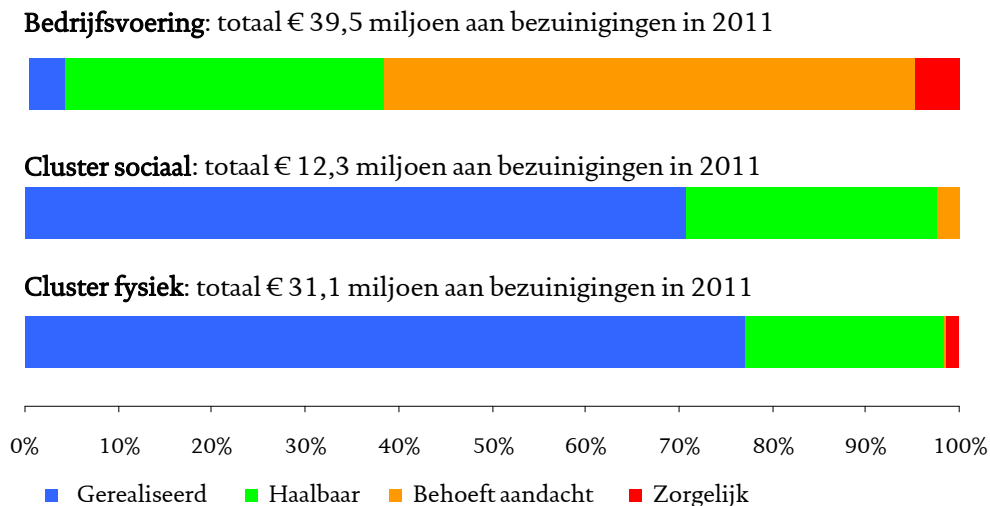
Analyse voortgangsrapportages

In de voortgangsrapportages over de bezuinigingen classificeert het projectbureau de 150 bezuinigingsmaatregelen in vier categorieën: 'gerealiseerd', 'haalbaar', 'behoeft aandacht en zorgelijk'. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de meest recente classificatie van het projectbureau voor de categorieën bedrijfsvoering, cluster sociaal en cluster fysiek. In bijlage 1 is de meest recente classificatie per afzonderlijke bezuiniging inzichtelijk.

²⁷ Inzet op herstel: Heroverwegingsoperatie 2010-2014, de mogelijkheden in beeld, p.32

²⁸ Projectbureau Hervormen, bezuinigen en innovatie, 8-maandsrapportage 2011, p. 12

Figuur 3.1. Classificatie van bezuinigingen in 2011



Bron: 8-maandsrapportage 2011 Hervormen, Bezuinigen en Innovatie

Uit de classificatie van het projectbureau dat de bezuinigingen op de bedrijfsvoering de classificatie ‘behoeft aandacht’ en ‘zorgelijk’ aanmerkelijk vaker voorkomt dan bij de andere categorieën. Deze ontwikkeling werd al in de eerste voortgangsrapportage van het projectbureau gesignaleerd. De belangrijkste reden hiervoor is volgens deze rapportage vooral gelegen in onzekerheid bij de bezuinigingen op ICT en knelpunten bij de bezuinigingen op personeel en inkoop.²⁹ Ook wordt een vertraging gesignaleerd bij de bezuinigingen op huisvesting waardoor de beoogde bezuiniging van € 4,5 miljoen in 2011 slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd.³⁰ Tot slot wordt in de laatste voortgangsrapportage vermeld dat het gereserveerde budget voor frictiekosten naar verwachting niet toereikend zal zijn.³¹

Risicovolle bezuinigingen

Zowel de analyse op basis van algemene kenmerken als de voortgangsrapportages van het projectbureau wijzen op een groter risico voor succes bij de bezuinigingen op de bedrijfsvoering dan bij bezuinigingen op taken. In het bijzonder lijken de gemeentebrede bezuinigingen op bedrijfsvoering (ICT, huisvesting en personeel en inkoop) het meest risicovol.

²⁹ 4-maandsrapportage 2011 Hervormen, Bezuinigen en Innovatie, p.5

³⁰ 8-maandsrapportage 2011 Hervormen, Bezuinigen en Innovatie, p.11

³¹ 8-maandsrapportage 2011 Hervormen, Bezuinigen en Innovatie, p.5

4 Aanpak en planning

De gemeente Amsterdam voert momenteel een ingrijpende bezuinigingen uit. Vanwege het grote belang voor de stad zijn de bezuinigingen een logisch onderzoeksonderwerp voor de rekenkamer. Tegelijkertijd zijn de bezuinigingen dusdanig omvangrijk en complex dat dit niet in één onderzoek recht kan worden gedaan. Om deze reden zijn wij van plan om in de periode tot en met 2014 jaarlijks meerdere deelonderzoeken uit te voeren. In dit hoofdstuk beschrijven wij het raamwerk waarbinnen wij deze onderzoeken willen uitvoeren. Dit raamwerk kan uiteraard, als voortschrijdend inzicht dit noodzakelijk maakt, in de toekomst nog worden aangepast.

4.1 Centrale onderzoeksvraag

De exacte onderzoeksvraag kan per deelonderzoek verschillen. Uiteindelijk draagt de hele serie van deelonderzoeken wel bij aan het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. Deze centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hebben de bezuinigingen het beoogde structurele financiële effect op de begroting en merkt de stad onbedoeld niet te veel van de bezuinigingen?

4.2 Uitwerking in deelonderzoeken

Jaarlijks zal de rekenkamer twee tot drie deelonderzoeken naar de bezuinigingen uitvoeren. De exacte invulling van deze deelonderzoeken zal per onderzoek worden bepaald. De keuze voor te onderzoeken bezuinigingen hangt van meerdere factoren af:

- Ten eerste willen wij voornamelijk bezuinigingen onderzoeken die gerealiseerd zijn of inmiddels een belangrijke mijlpaal hebben bereikt. Dit laatste stelt ons in staat om ook langlopende bezuinigingen tussentijds te onderzoeken.
- Ten tweede willen wij de onderzoeken spreiden over de verschillende bezuinigingen. Gedeeltelijk baseren wij ons hiervoor op de risicoanalyse. Dit betekent dat het zwaartepunt van de deelonderzoeken bij de bezuinigingen op de bedrijfsvoering zal liggen. Bezuinigingen op taken in de clusters fysiek en sociaal zullen echter ook worden onderzocht. De keuze uit deze bezuinigingen kan ook worden gemaakt op basis van een risicoanalyse, maar ook op basis van maatschappelijk of financieel belang van de bezuinigingen.
- Tot slot willen wij ook graag de gemeenteraad de mogelijkheid bieden haar voorkeur aan te geven voor te onderzoeken bezuinigingen.

De onderzoeksvragen voor de deelonderzoeken zullen op hoofdlijnen de uitkomsten van de risicoanalyse (zie §3.2) volgen. De exacte invulling kan echter per deelonderzoek verschillen. De exacte invulling zal de rekenkamer voorafgaand aan elk deelonderzoek beknopt beschrijven in een onderzoeksopzet.

Het is niet de bedoeling dat deze serie deelonderzoeken het ambtelijk georganiseerde toezicht op de bezuinigingen en de rapportages aan de gemeenteraad vervangt. De serie onderzoeken van de rekenkamer is een aanvulling waarbij vanuit een risicoanalyse en (hiervoor beschreven) andere overwegingen de doeltreffendheid van individuele maatregelen meer diepgaand wordt onderzocht.

4.3 Afbakening rekenkamer

Deze serie deelonderzoeken zal zich voornamelijk richten op de door de gemeenteraad vastgestelde bezuinigingsmaatregelen om in 2014 € 208 miljoen te besparen. De bezuinigingsoperatie bestaat echter niet alleen uit maatregelen die direct financiële opbrengsten moeten opleveren. Er worden ook maatregelen uitgevoerd die ondersteunend zijn aan de bezuinigingen of die meer betrekking hebben op het hervormen van de werkwijze van de gemeente in de toekomst. Ook hangt het verbeteren van de financiële positie van de gemeente Amsterdam niet alleen af van deze bezuinigingen en hervormingen, maar ook van de resultaten behaald bij het vereveningsfonds.

Deze separate trajecten maken op voorhand geen onderdeel uit van de serie deelonderzoeken van de rekenkamer naar de bezuinigingen. Wél zal de rekenkamer de voortgang van deze trajecten volgen. Indien daar aanleiding toe ontstaat kunnen deze trajecten alsnog onderwerp worden van onderzoek van de rekenkamer.

4.4 Planning

De rekenkamer wil gedurende de periode 2011-2014 jaarlijks twee tot drie deelonderzoeken uitvoeren naar de bezuinigingen. Voor elk deelonderzoek zal de rekenkamer een afzonderlijke planning opnemen in een beknopte onderzoeksopzet.

R a

R a

Bijlage 1 – Overzicht bezuinigingen per cluster

De volgende tabellen geven per cluster (sociaal, fysiek en bedrijfsvoering) een overzicht van de afzonderlijke bezuinigingen en de indeling volgens het stoplicht uit de 8-maandsrapportage.

Tabel B1.1 Overzicht bezuinigingen – cluster sociaal

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
Kunstbegroting	€ -	€ -	€ 9.800.000	€ 9.800.000
Verlagen brandweezorgnorm	€ -	€ -	€ 1.000.000	€ 2.750.000
Verlaging Wmo voorzieningen	€ 2.000.000	€ 2.000.000	€ 2.000.000	€ 2.000.000
Ombouw MO intramuraal naar kleinschalig begeleid wonen	€ -	€ 300.000	€ 900.000	€ 1.800.000
Verlaging bedrag OKC	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Stelpost werk	€ 1.500.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Inhuur Sw-ers	€ -	€ 1.491.000	€ 1.491.000	€ 1.491.000
Ambulancedienst FLO	€ 1.160.000	€ 1.160.000	€ 1.160.000	€ 1.160.000
Bibliotheek	€ -	€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Stedelijk Jongerenwerk Amsterdam	€ -	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Efficiency apparaat (DMO)	€ -	€ -	€ 500.000	€ 1.000.000
Artis	€ -	€ 450.000	€ 900.000	€ 900.000
Aanvullende taakstelling scenario's woonruimteverdeling	€ -	€ -	€ 900.000	€ 900.000
Inkomensverhoging DBC/Organisatie MGGZ	€ -	€ -	€ 880.000	€ 880.000
Apolloloket (toegewezen struct prio in 2010)	€ 840.000	€ 840.000	€ 840.000	€ 840.000
Wijzigen organisatie OKC en invoeren gereduceerd basispakket	€ 800.000	€ 800.000	€ 800.000	€ 800.000
Verhoging Leges (DWZS)	€ 620.000	€ 620.000	€ 620.000	€ 620.000
Beëindigen XXXS card	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Verlagen gemeentelijke bemoeienis (DWZS)	€ -	€ -	€ 400.000	€ 600.000
Handhavingstaak gemeentelijke verordeningen zoals huisvestingsverordening	€ -	€ -	€ 600.000	€ 600.000
Leerlingenvervoer: invoeren wettelijke grensafstand en aanscherpen indiceren	€ -	€ 550.000	€ 550.000	€ 550.000
Ambulancedienst NRG	€ -	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
Methodonbus	€ -	€ -	€ 370.000	€ 370.000

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
Efficiency apparaat sport	€ 170.000	€ 340.000	€ 340.000	€ 340.000
Efficiency apparaat onderwijs	€ 150.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Ambulancedienst OOV	€ -	€ -	€ -	€ 300.000
Organisatie leerplicht	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Voorlichting migranten eigentaal	€ -	€ -	€ -	€ 290.000
Vermindering subsidie ASW/HA	€ -	€ 280.000	€ 280.000	€ 280.000
Kostendekkend maken activiteiten Boedelbeheer	€ 90.000	€ 180.000	€ 270.000	€ 270.000
Dienstverlening niveau huisuitzettingen	€ -	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000
informatie huishouding radicalisering	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000
Differentiatie PGB	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000
Jeugd Beëindigen innovatie/leuk en spannend/jouw idee maak het waar	€ -	€ 240.000	€ 240.000	€ 240.000
Jeugd Beëindigen Onderzoek	€ 240.000	€ 240.000	€ 240.000	€ 240.000
Stichting bijzondere noden, beëindigen apparaatskosten	€ -	€ -	€ 230.000	€ 230.000
Ombuiging Spa	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Methadon arrestanten	€ -	€ -	€ -	€ 200.000
OOV strategische aankopen buiten 1012	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Beëindiging subsidie Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Efficiency apparaat kunst en cultuur	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Amsterdamse Bos: personeelslasten	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Hortus	€ -	€ 100.000	€ 200.000	€ 200.000
Burgerschap en Diversiteit	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Opheffen kenniscentrum a'dam	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Verlaging formatie WZS	€ 100.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Infectieziektebestrijding (efficiency)	€ -	€ -	€ -	€ 190.000
Onderzoeksbudget onderwijshuisvesting VO	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000
Efficiency indicatiestelling DWZS	€ -	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000
Efficiency indicatiestelling overige diensten (GGD/DWI)	€ -	€ -	€ 150.000	€ 150.000
beëindigen	€ -	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
vergunningverlening WKB				
Efficiency apparaat jeugd	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Veiligheidsmanager (platform criminaliteitsbestrijding)	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Infobalie (DWZS)	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Versobering bedrijfsvoering (DWZS)	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Mozeshuis	€ -	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
PvA Diversiteitsbeleid	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Regeling Huisbewaring (DWZS)	€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000
Rechtswinkel en zeemanswelvaren	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
Antwoord	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
Luchtmeetnet	€ -	€ -	€ -	€ 50.000
Amsterdamse Bos: aanpassen openingstijden bezoekerscentrum	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Het gespuis	€ -	€ 42.000	€ 42.000	€ 42.000
Stopzetten bijzondere subsidieverordening sportevenementen	€ -	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000
Totaal cluster sociaal	€ 12.035.000	€ 19.928.000	€ 36.498.000	€ 40.878.000

● : Gerealiseerd ● : Haalbaar ● : Behoeft aandacht ● : Zorgelijk

Tabel B1.2 Overzicht bezuinigingen – cluster fysiek

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
Mobiliteitsfonds/parkeerin komsten	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 10.000.000
Bezuinigingen ISV	€ 8.000.000	€ 8.000.000	€ 8.000.000	€ 8.000.000
Sociale veiligheid OV	€ 1.000.000	€ 3.000.000	€ 3.000.000	€ 3.000.000
Synergie pontveren	€ -	€ -	€ -	€ 2.500.000
Lager beheer niveau (dIVV)	€ 1.150.000	€ 2.300.000	€ 2.300.000	€ 2.300.000
Grondwaterkosten in rioolheffing	€ 1.076.560	€ 1.076.560	€ 1.076.560	€ 1.076.560
Kostendekkendheid bestaande P+R	€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Verbeterd contract MUPI/Abri IVV	€ -	€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Bodemsanering/nazorg	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Aanvullende besparing dIVV (parkeergebouwen, P&R exploitatie en verbeteren contract ABRI)	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Vastgoedadvies	€ 950.000	€ 950.000	€ 950.000	€ 950.000
Fusie BBA/waternet	€ 350.000	€ 350.000	€ 950.000	€ 950.000
Binnenhavengeld	€ 800.000	€ 800.000	€ 800.000	€ 800.000
Taakvermindering	€ 650.000	€ 650.000	€ 650.000	€ 650.000

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
erfpachtbeheer/regie				
productie				
Middelen RO-beleid	€ 100.000	€ 200.000	€ 350.000	€ 600.000
stedelijke samenhang				
Zuiderkerk	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
Afschrijvingsmethodiek	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
exploitatie				
parkeergebouwen				
Slimmer uitvoeren	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
milieutaken (DMB)				
Efficiency in taakuitvoering (EZ)	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
Opheffen	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
procesbegeleiding				
bewoners (OGA)				
Beperking wettelijke taken	€ 100.000	€ 100.000	€ 400.000	€ 400.000
BMA				
Structureel Budget	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
klimaatbureau				
Implementatie walradar	€ -	€ 140.000	€ 280.000	€ 375.000
Verminderen bestuurlijke	€ 370.000	€ 370.000	€ 370.000	€ 370.000
Begeleiding ZA				
Windmolens inkomsten	€ 200.000	€ 225.000	€ 250.000	€ 250.000
Agenstschappen Dui/eng	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
beëindigen				
Differentieren	€ -	€ -	€ 200.000	€ 200.000
zeehavengelden				
Westpoortbeheer	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Toezicht activa BV	€ -	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Verminderen	€ 25.000	€ 50.000	€ 100.000	€ 150.000
groenbeleid/ecologie/OR				
Verhogen rendabiliteit	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000
materiaaldienst (dIVV)				
Parkeerbeheer	€ 140.000	€ 140.000	€ 140.000	€ 140.000
Contributies en bijdragen	€ -	€ 122.900	€ 133.000	€ 133.000
Haven afbouwen				
Vergroting efficiency	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000
Monumenten/archeologie				
Vermindering	€ -	€ -	€ 120.000	€ 120.000
sluiswachters				
Inzet Stadtoezicht lager	€ 50.000	€ 75.000	€ 100.000	€ 100.000
beheersniveau				
Bodemsanering (lagere	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
kosten)				
Afstoten Clipper	€ -	€ -	€ 85.000	€ 85.000
Beperking	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
bestuursondersteuning				
Reclame MUPI's	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000
Verminderen formatie	€ -	€ -	€ 40.000	€ 40.000
interne controle Haven				
Overname inning	€ -	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000
binnenhavengeld BBA				

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
Doorbelasten personeel (Haven Amsterdam)	€ 15.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000
Budget analyse bedr. afvalwater	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000
Totaal cluster fysiek	€ 31.301.560	€ 36.144.460	€ 38.389.560	€ 41.284.560

● : Gerealiseerd ● : Haalbaar ● : Behoeft aandacht ● : Zorgelijk

Tabel B1.3 Overzicht bezuinigingen – bedrijfsvoering (inclusief cluster OBI)

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
Invoering van een nieuw ICT	€ 2.000.000	€ 6.400.000	€ 12.400.000	€ 21.400.000
Huisvesting gemeentelijke diensten	€ 4.550.000	€ 8.150.000	€ 8.150.000	€ 10.880.000
Externe inhuur (maximaal 13% concern als geheel)	€ 9.700.000	€ 9.700.000	€ 9.700.000	€ 9.700.000
Stelselwijziging rente egalitatie reserve	€ 8.000.000	€ 8.000.000	€ 8.000.000	€ 8.000.000
Sobere arbeidsvoorwaarden	€ -	€ 6.900.000	€ 7.400.000	€ 7.900.000
Optimaliseren proces invulling flexibele krachten en externe inhuur	€ 1.000.000	€ 3.000.000	€ 5.000.000	€ 7.500.000
Inkoop- en aanbestedingsstrategieën (GWW)	€ 1.200.000	€ 2.400.000	€ 3.500.000	€ 6.000.000
Centrale coördinatie inkoop	€ 1.500.000	€ 2.500.000	€ 3.500.000	€ 4.500.000
Heroverwegingen bestuursdienst	€ 4.318.307	€ 4.318.307	€ 4.318.307	€ 4.318.307
Uitstroom inactieven	€ 500.000	€ 1.500.000	€ 3.000.000	€ 4.000.000
Opleidingsbudget (maximaal 2%)	€ 4.000.000	€ 4.000.000	€ 4.000.000	€ 4.000.000
Staffuncties bestuur en concern	€ -	€ 4.000.000	€ 4.000.000	€ 4.000.000
Meerjarige BD posterioriteiten	€ -	€ 1.800.000	€ 2.500.000	€ 3.300.000
Uitvoering Voormalig werkgeverschap (Servicehuis personeel)	€ 515.747	€ 1.100.964	€ 1.984.217	€ 2.249.042
Versoberen, normeren en optimaliseren facilitaire zaken plus gebruik en onderhoud gebouwen	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 1.700.000
Uniformeren subsidieproces	€ -	€ -	€ -	€ 1.500.000
Reduceren wagenpark	€ 200.000	€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.500.000
Optimalisatie huisvesting stadhuis	€ -	€ 1.500.000	€ 1.500.000	€ 1.500.000
Inkoop- en aanbestedingsstrategieën	€ -	€ 600.000	€ 900.000	€ 1.100.000

Cumulatieve bezuinigingen per jaar	2011	2012	2013	2014
Reductie inzet accountantscontrole	€ 300.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000
Minder communicatie fte's	€ -	€ 500.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000
Reduceren leveranciers communicatiemiddelen	€ -	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000
Vermindering kwaliteit stadsdelen, beheer distributie, advies	€ 120.000	€ 240.000	€ 360.000	€ 480.000
Raadsonderdelen	€ 475.000	€ 475.000	€ 475.000	€ 475.000
Efficiency (ACAM)	€ 100.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Vermindering niet wettelijke audits	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Centralisering werving	€ -	€ 370.000	€ 370.000	€ 370.000
Openingstijden stadhuis	€ -	€ 100.000	€ 360.000	€ 360.000
Minder advert DFM	€ -	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
48uurs Post	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Onbevoegd toezicht op afstand	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Vermindering basisbudget O+S	€ -	€ 120.000	€ 225.000	€ 225.000
Kostendekkend maken leges (DPG)	€ -	€ 30.000	€ 60.000	€ 100.000
Dienstauto's	€ -	€ -	€ 74.000	€ 74.000
Budget representatiekosten wethouders	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
Afname wachtgelder	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Efficiency VGA	€ 34.000	€ 34.000	€ 34.000	€ 34.000
Leges verhoging naar 100% (DPG)	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000	€ 30.000
Totaal bedrijfsvoering	€ 39.663.054	€ 72.488.271	€ 88.160.524	€ 111.915.349

● : Gerealiseerd ● : Haalbaar ● : Behoeft aandacht ● : Zorgelijk

Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten

Bron	Document
Gemeente Amsterdam	Brief Financiële opgave Heroverwegingsoperatie 2010-2014, 9 november 2009 Begroting 2011, 6 oktober 2010 Kadernota 2012, 7 juni 2011 Inzet op herstel: Heroverwegingsoperatie 2010-2014, de mogelijkheden in beeld, 8 februari 2010 Begroting 2012, oktober 2011 4-maandsrapportage 2011, juni 2011 Hervormingsagenda, oktober 2010 Bestuursopdracht veranderinge jeugd domein, januari 2011 Brief Stand van zaken hervormingen en bezuinigingen 2010-2014, 9 december 2010
Projectbureau HBI	Projectplan Hervormen, Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, 15 juli 2011 4-maandsrapportage 2011, juni 2011 8-maandsrapportage 2011, september 2011

R a

Bijlage 3 – Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Henk de Jong	Gemeentesecretaris
Rienk Hoff Heleen Bruining	Directeur Projectbureau HBI Adviseur Projectbureau HBI
Rob Giebels	Bestuursadviseur DMC

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

