

Bijlage 1 – Suggesties voor informatievoorziening

In deze bijlage doet de rekenkamer enkele suggesties voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de voortgang van de bezuinigingen. Bij de voorbereiding van deze onderzoeksopzet viel ons namelijk op dat weliswaar inzicht wordt gegeven in behaalde resultaten en knelpunten bij bezuinigingsmaatregelen, maar dat het overzicht nog beter kan. Dit overzicht is gezien het grote aantal bezuinigingsmaatregelen (zo'n 150) en de realiteit dat plannen gewijzigd kunnen worden erg belangrijk om de voortgang van de bezuinigingen goed te kunnen volgen.

Allereerst gaat het om het geven van inzicht in successen, problemen en oplossingen in relatie tot de oorspronkelijke plannen. De 'stoplicht' rapportage zoals gehanteerd in de voortgangsrapportages is erg bruikbaar, maar het is goed om kritisch te bekijken of deze systematiek consequent wordt toegepast. Dan komen de voortgangsrapportages snel tot de kern van successen en problemen van de bezuinigingen. Daarnaast moeten de rapportages gestructureerd duidelijk maken welke oplossingen inmiddels zijn gevonden om problemen op te lossen. Zo blijven de bezuinigingen ook navolgbaar als plannen worden gewijzigd. Daarnaast is het belangrijk dat informatie wordt gegeven over de omvang en (geschatte) toereikendheid van financiële buffers voor de uitvoering van de bezuinigingsmaatregelen: de gevormde buffers voor weglek en frictiekosten.

Tot slot is in deze bijlage de integrale reactie van het College op deze drie suggesties opgenomen. Deze reactie heeft de rekenkamer voorzien van een nawoord.

Inzicht in successen en problemen

De belangrijkste vraag die speelt bij de bezuinigingen is in hoeverre ze door de gemeente succesvol worden uitgevoerd. De voortgangsrapportages over de bezuinigingen zijn om deze reden erg belangrijk om snel een overzicht te krijgen van successen en problemen. De 'stoplicht' rapportage waarbij bezuinigingen worden ingedeeld in categorieën ('gerealiseerd', 'haalbaar', 'behoeft aandacht' en 'zorgelijk') is daarbij een belangrijk hulpmiddel. Wij vragen ons wél af of de indeling van het stoplicht altijd consequent wordt toegepast.

'Behoeft aandacht' of 'zorgelijk'?

In de 8-maandsrapportage wordt vermeld dat van de in totaal € 23,7 miljoen aan te realiseren bezuinigingen op inkoop in 2014 nog voor grofweg € 14 miljoen aan plannen moeten worden gemaakt.¹ De bezuinigingen op inkoop zijn op grond hiervan gemiddeld genomen 'aandacht behoevend' volgens de 8-maandsrapportage.² Een andere bezuiniging is die op efficiency, inzet accountantscontrole en niet-wettelijke audits van ACAM (€ 0,8 miljoen in 2011).

¹ 8-maandsrapportage Hervormen, bezuinigen en innovatie 2010-2014, p.11

² 8-maandsrapportage Hervormen, bezuinigen en innovatie 2010-2014, p.25

Bij deze bezuiniging wordt opgemerkt dat er sprake is van een voorlopige tegenvaller van ca. € 0,2 miljoen. Deze bezuiniging wordt echter ingedeeld als ‘zorgelijk’.³ Dit roept de vraag in hoeverre de problemen bij deze twee bezuinigingen dusdanig verschillend zijn dat de een ‘aandacht behoeft’ en de ander ‘zorgelijk’ is?

Het lijkt ons goed om nog eens kritisch te kijken naar de stoplicht indeling. Een startpunt hiervoor is het definiëren van de betekenis van de verschillende kleuren van het stoplicht. In figuur 1 doen wij een suggestie voor deze definities.

Figuur 1 - Mogelijke definities voor de ‘stoplicht’ rapportage over bezuinigingen

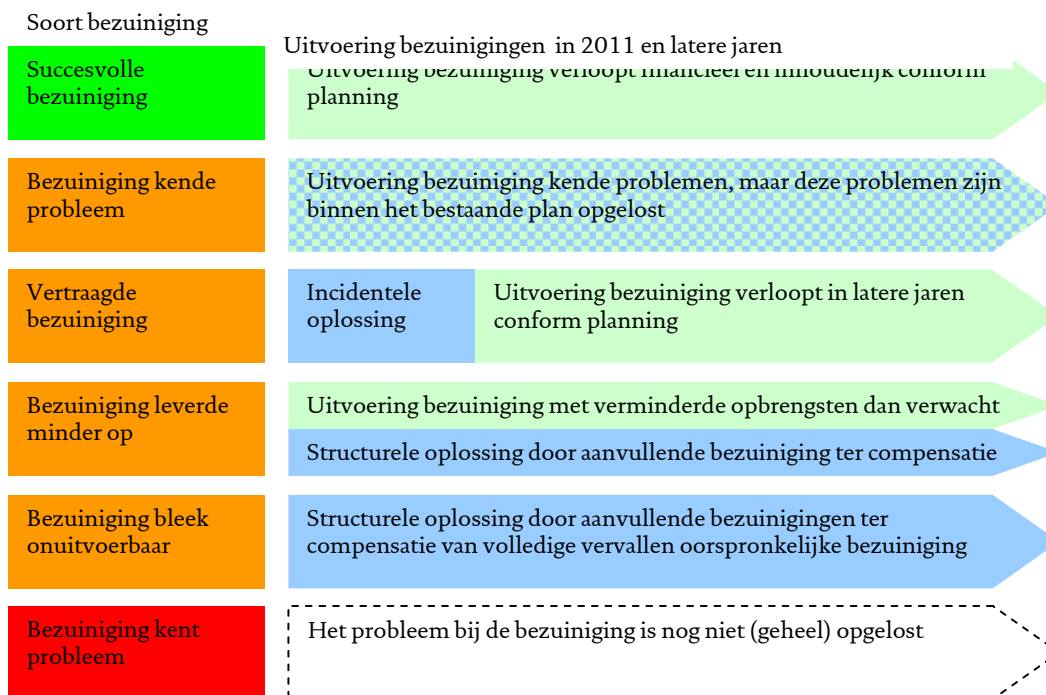
Haalbaar	Definitie: Een bezuiniging die met de oorspronkelijke plannen op tijd de verwachte financiële en inhoudelijke resultaten zal opleveren
Behoeft aandacht	Definitie: Een bezuiniging kende een probleem, maar zal met de gevonden oplossing op tijd de verwachte financiële en inhoudelijke resultaten leveren
Zorgelijk	Definitie: Een bezuiniging met een nog niet (geheel) opgelost probleem waardoor niet of te weinig de verwachte financiële en inhoudelijke resultaten worden geleverd

Navolgbare oplossingen

De volgende stap is het inzichtelijk maken van de gevonden oplossingen voor gesignaleerde problemen. Sommige maatregelen zullen conform plan succesvol zijn, andere maatregelen worden gaandeweg aangepast om problemen op te lossen. Het kan ook voorkomen dat bezuinigingsmaatregelen onuitvoerbaar blijken en dat nieuwe plannen nodig zijn. Dergelijke wijzigingen horen bij een grote en complexe operatie zoals de Amsterdamse bezuinigingen. Figuur 2 geeft een illustratie van mogelijke problemen en oplossingen bij de uitvoering van bezuinigingen.

³ 8-maandsrapportage Hervormen, bezuinigen en innovatie 2010-2014, p.23

Figuur 2 - Illustratie van problemen en oplossingen bij bezuinigingen



Het is belangrijk dat dit soort wijzigingen inzichtelijk zijn: wat is de actuele bezuinigingsdoelstelling, welke aanvullende maatregelen zijn genomen en voor welk deel moet er nog een oplossing worden gevonden?
 Door gestructureerd de blauwe kaders uit figuur 2 inhoudelijk toe te lichten kan dit inzicht worden gegeven. Bij onze voorbereiding bleek deze informatie over financiële wijzigingen bij de bezuinigingen op personeel en inkoop nog niet goed uit de voortgangsrapportages te ontleen.

Zijn de bezuinigingen op personeel en inkoop gewijzigd?
 Tijdens onze voorbereidende werkzaamheden merkten wij op dat de voortgangsrapportages over de bezuinigingen een andere bezuinigingsdoelstelling voor personeel en inkoop vermeldt dan de (supplettoire) begroting 2011. De voortgangsrapportages gaan voor 2011 uit van € 17,2 miljoen aan bezuinigingen.⁴ Dit bedrag past binnen het totaal aan geplande bezuinigingen waarmee Amsterdam in 2014 zo'n € 208 miljoen wil besparen.⁵ In de 1^e begrotingswijziging 2011 wordt echter vermeld dat het de bedoeling is om in 2011 € 13,8 miljoen te bezuinigen op personeel en inkoop.⁶ Wat betekent dit verschil? Zijn de plannen voor de bezuinigingen op personeel en inkoop gewijzigd? En, zo ja, wat betekent deze wijziging voor de nagestreefde bezuinigingen in 2011 en latere jaren?

⁴ Dit bedrag is exclusief € 1,2 miljoen aan bezuinigingen op inkoop bij grond- en waterwerken.

⁵ Zie begroting 2011, p.47-49 (exclusief de post additionele hervormingen van € 14 miljoen)

⁶ Raadsvoordracht 1^e begrotingswijziging 2011

Het antwoord op deze vragen is niet goed uit de voortgangsrapportages te halen. De voortgangsrapportages benoemen weliswaar de verschillende problemen die de ambtelijke organisatie ervaart bij het uitvoeren van de bezuinigingen op personeel en inkoop, maar vertalen dit niet consequent naar effecten op de omvang van de nagestreefde bezuinigingen in 2011 of later. Met andere woorden: de voortgangsrapportages verklaren niet waarom in de eerste begrotingswijziging voor 2011 een lager bedrag aan bezuinigingen op personeel en inkoop wordt vermeld (€ 13,8 miljoen) dan de oorspronkelijke plannen (€ 17,2 miljoen).

Navraag bij de ambtelijke organisatie was nodig om na te gaan wat dit verschil betekende: de plannen voor de bezuinigingen op personeel en inkoop zijn voor 2011 neerwaarts bijgesteld (met € 3,4 miljoen), maar worden gedeeltelijk incidenteel gecompenseerd door een andere bezuinigingsmaatregel die in 2011 € 1,4 miljoen oplevert. Per saldo betekent dit dat in 2011 zo'n € 2 miljoen minder wordt bezuinigd dan oorspronkelijk gepland. Voor latere jaren is de verwachting dat de bezuinigingen conform planning zullen worden uitgevoerd. Om de bezuinigingen op personeel en inkoop goed te kunnen volgen is het volgens ons belangrijk dat dit antwoord eenvoudig uit de voortgangsrapportages valt te halen.

Buffers voor weglek en frictiekosten

Friciekosten en weglek zijn problemen waarmee de gemeente wordt geconfronteerd bij het bezuinigen. In de bezuinigingsplannen is geanticipeerd op weglek en frictiekosten door het opnemen van buffers. De buffer voor frictiekosten bestaat uit het vormen van een speciaal budget waaruit deze kosten kunnen worden gedekt. Voor weglek bij bezuinigingen op de bedrijfsvoering is een opslag opgenomen door het te bezuinigen bedrag op personeel en inkoop te verhogen met 30%.⁷

Friciekosten en weglek

Friciekosten ontstaan doordat (bijvoorbeeld) het inkrimpen van het personeelsbestand soms extra kosten met zich meebrengt. Ook is het soms noodzakelijk om eerst investeringen te doen voordat kan worden bezuinigd. Simpel gezegd: bij het maken van realistische bezuinigingsplannen moet rekening worden gehouden met frictiekosten.

Weglek is een ander soort probleem en doet zich vooral voor bij het bezuinigen op de bedrijfsvoering. Een voorbeeld van weglek is dat een bezuiniging op bedrijfsvoering kan leiden tot lagere leges en daarmee (deels) wél de burger ten goede komt, maar niet de gemeentebegroting. Hoewel de oorzaak van weglek erg ingewikkeld en divers is, is het effect waarmee rekening moet worden gehouden eigenlijk erg eenvoudig: om één euro te bezuinigen moet de gemeente meer dan één euro besparen op de uitgaven.⁸

De belangrijkste vraag over de buffers voor frictiekosten en weglek is dan ook of deze buffers voldoende zijn. In de 8-maandsrapportage wordt vermeld dat de het budget voor

⁷ 8-maandsrapportage Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.4 Weglek kan zich ook voordoen bij bezuinigingen in de clusters Sociaal en Fysiek. Bij het maken van de plannen voor deze bezuinigingen hebben de diensten al rekening moeten houden met mogelijke weglek. Daarom wordt een opslag voor weglek bij bezuinigingen in de clusters Sociaal en Fysiek niet nodig geacht.

⁸ Weglek is complex omdat het veel verschillende oorzaken kent. De hoofdoorzaak is dat niet alle uitgaven van de gemeente uit de begroting worden gedekt (zoals uitgaven die ten laste van specifieke budgetten komen), niet direct uit de begroting worden gedekt (investeringen) of waarbij besparingen leiden tot navenante inkomstendalingen (bijvoorbeeld bij dienstverlening). Ook is weglek complex omdat de exacte omvang van weglek nog niet bekend is. Dit zal pas gaandeweg de bezuinigingen meer duidelijk worden.

fRICTIEKOSTEN naar verwachting ontoereikend is.⁹ Over de toereikendheid van de opgenomen opslag voor weglek wordt geen expliciete uitspraak gedaan.¹⁰ Voor zowel het budget voor fRICTIEKOSTEN als de opslag voor weglek ontbreekt echter een analyse waarin tot uitdrukking komt in hoeverre er al daadwerkelijk gebruik is gemaakt van deze buffers, welk verder gebruik nog wordt verwacht en hoe dit zich verhoudt tot de hoogte van opgenomen buffers. Wij adviseren deze analyses in de voortgangsrapportages op te nemen zodat de toereikendheid van deze buffers kan worden gevolgd en besproken.

Reactie College

De rekenkamer heeft de rekenkamerbrief over de bezuinigingen en deze bijlage op 1 november aan het College voorgelegd voor een reactie. Het College heeft op 14 november gereageerd en geeft aan alle drie suggesties voor de informatievoorziening over te nemen. Hieronder volgt de integrale tekst van de reactie van het College. Daarna komt tot slot het nawoord van de rekenkamer.

Geachte heer De Ridder,

Het Bestuurlijk Team Hervormen, Bezuinigen en Innovatie (HBI) heeft met belangstelling kennis genomen van uw brief van 1 november 2011 (kenmerk RA_11_330) waarin u aangeeft de bezuinigingen leidend tot een structurele besparing van 208 mln. te zullen gaan volgen door de komende jaren een aantal deelonderzoeken te zullen uitvoeren. U doet in uw brief bij aanvang al drie concrete suggesties ten aanzien van de informatievoorziening.

Uw suggesties zijn in het Bestuurlijk Team HBI besproken.

De eerste suggestie, het vergroten van de helderheid van de definities voor de stoplichtrapportage achten wij ook voor het College zeer bruikbaar.

Wij hebben het projectbureau Hervormen, Bezuinigen en Innovatie inmiddels verzocht om per heden deze definities te hanteren.

In uw tweede suggestie stelt u dat bezuinigingen goed navolgbaar dienen te zijn. Wij delen die mening. Tot op heden hebben wij, wanneer er een wijziging aan de orde was, hierover aparte beslispunten geformuleerd. Dit was zowel bij de 4 maandsrapportage, als bij de 8maandsrapportage beperkt aan de orde. Het betrof bijvoorbeeld het samenvoegen van een aantal maatregelen tot een logisch geheel, het overhevelen van een maatregel van het ene, naar het andere cluster en het opvoeren van een stelpost bij de maatregel welke voor een lager bedrag gerealiseerd zou worden. Bij de kadernota 2012 zijn deze wijzigingen als gevolg van de 4 maandsrapportage expliciet in het totaaloverzicht gemarkeerd.

Wij beschouwen uw suggestie als een stimulans om hiermee door te gaan en wij verwachten dat de bezuinigingen, in combinatie met een indeling zoals u in uw eerste suggestie voorstelt, goed navolgbaar zullen zijn.

⁹ 8-maandsrapportage Bezuinigen en Innovatie 2010-2014, p.5

¹⁰ De 4-maandsrapportage Bezuinigen en Innovatie 2010-2014 vermeldt wel dat een aantal diensten problemen met weglek signaleert. Deze gesignaleerde weglek wordt echter niet in het perspectief geplaatst van de opgenomen opslag of de in de supplettoire begroting 2011 reeds verwerkte weglek.

Uw derde suggestie, het geven van inzicht in de analyse voor de toereikendheid van buffers voor frictie en weglek wil het College in breder verband beschouwen. Terecht attendeert u op een aantal belangrijke vragen, zoals ‘Bezuinigen we niet te weinig?’ ‘Lukt het de bezuinigingen te realiseren?’. Het College omarmt uw aanbeveling om de analyses van weglek en frictiekosten in de rapportages op te nemen en zal hier via de reguliere cyclus bij de 12maandsrapportage op terugkomen. Het College voorziet dat er momenteel nog te weinig wordt bezuinigd en heeft besloten een nieuwe bezuinigingsinventarisatie te starten welke aanvullend € 80 tot € 100 mln. euro dient op te leveren. Dit traject is op 25 oktober gestart. Ten aanzien van de frictie is het College tenslotte van mening dat diensten deze in principe zelf dienen op te vangen. Indien dat niet lukt, en het budget ontoereikend is, zullen aanvullende bezuinigingen noodzakelijk zijn om de frictiekosten te dekken.

Wij zien uw onderzoeken met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Lodewijk Asscher
Wethouder Financiën

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het College voor de tijdige reactie en waardeert de constructieve houding van het College ten aanzien van de suggesties. Daarnaast is de rekenkamer erg te spreken over de samenwerking met het Projectbureau Hervormen, Bezuinigen en Innovatie en kijkt uit naar het voortzetten van deze goede samenwerking bij de komende onderzoeken.