



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam
t.a.v. de gemeenteraad
Postbus 202
1000 AE Amsterdam

datum 28 maart 2012
ons kenmerk RA_12_062
behandeld door J. Kooij
onderwerp Uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen
bijlage 1. Reactie college en nawoord rekenkamer
2. Factsheets onderzochte bezuinigingen
3. Rentestelsel van Amsterdam

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van het eerste deelonderzoek van de Rekenkamer Amsterdam naar de bezuinigingen van de gemeente Amsterdam. Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid van genomen maatregelen om het structurele begrotingstekort dat verwacht wordt bij ongewijzigd beleid te voorkomen.

In dit eerste deelonderzoek is van vier maatregelen onderzocht of het beoogde structurele effect op de begroting is gerealiseerd. Daarbij is ook nagegaan of het duidelijk is of de stad niet meer van deze bezuinigingen heeft gemerkt, dan was bedoeld. Deze maatregelen zijn niet willekeurig geselecteerd, maar op basis van een risicoanalyse vooraf.¹ In deze brief volgt eerst een kort overzicht van onze bevindingen. In bijlage 2 is meer informatie te vinden in afzonderlijke *factsheets* per onderzochte maatregel. Deze brief eindigt met een analyse van onze bevindingen, een viertal aanbevelingen en een samenvatting van de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer.²

Bevindingen: slechts klein deel van onderzochte bezuinigingen gerealiseerd
In dit eerste deelonderzoek zijn vier maatregelen onderzocht die volgens de eerste voortgangsrapportage succesvol zijn voltooid: de bezuinigingen op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing ('ISV' - € 8 miljoen), Rentestelsel (€ 8 miljoen), Vastgoedadvies (€ 1 miljoen) en Bestuurlijke ondersteuning van de dienst Zuidas (€ 0,4 miljoen).³ Van de € 17,4 miljoen

¹ Dit betekent dat de resultaten van dit deelonderzoek niet representatief zijn voor het gehele pakket aan maatregelen van € 208 miljoen. Er zijn immers ook maatregelen waar het risico op niet realiseren lager is.

² De integrale tekst van de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer is in bijlage 1 opgenomen.

³ De bezuiniging op het rentestelsel was in de eerste voortgangsrapportage als voltooid gemeld, maar in de tweede voortgangsrapportage als 'haalbaar' geclassificeerd. In de begroting 2012 wordt daarentegen vermeld dat de bezuiniging het gewenste structurele effect heeft (p.5).

aan onderzochte maatregelen kunnen wij van slechts € 1,2 miljoen vaststellen dat er daadwerkelijk sprake is van een structureel financieel effect op de begroting.

Daarnaast is het niet in alle gevallen duidelijk of het effect op de stad niet meer is dan bedoeld. Bij voltooid gemelde bezuinigingen stopt de gemeente het monitoren van de maatregel omdat controle van de uitvoering niet meer nodig wordt geacht. Dat is naar het oordeel van de rekenkamer maar in één geval terecht. De bevindingen zijn in tabel 1 per maatregel weergegeven.

Tabel 1: Bevindingen onderzochte bezuinigingen

Beoogde bezuiniging	Gerealiseerde bezuiniging	Is het financieel effect structureel?	Geeft de gemeente minder geld uit?	Is het effect op de stad zoals verwacht?	Is stoppen met monitoren en terecht?
ISV (€ 8 miljoen)	€ 8 miljoen (gemiddeld)	Nee	Ja	?	Nee
Rentestelsel (€ 8 miljoen)	€ 1,8 miljoen (schatting)	Nee	Nee	N.v.t.	N.v.t.
Vastgoedadvies (€ 1,0 miljoen)	€ 1,2 miljoen	Ja	Nee	Ja	Ja
Dienst Zuidas (€ 0,4 miljoen)	€ 0,4 miljoen	?	?	Ja	Nee

Analyse en aanbevelingen

Voor het tegenvallende resultaat bij de vier onderzochte maatregelen zien wij drie oorzaken:

Een bezuiniging op uitgaven met een incidentele dekking is niet structureel
 Een ieder zal onderschrijven dat het bij effectieve maatregelen moet gaan om structurele bezuinigingen. Het valt echter niet altijd direct op dat een behaald effect niet structureel is. Bij de bezuinigingen op het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werd een structureel effect verwacht, terwijl er vanuit het perspectief van de begroting toch alleen maar sprake kan zijn van een incidenteel resultaat. Dit is een voorbeeld van een maatregel waarbij niet goed is doordacht wat het structureel effect op de begroting zal zijn. In het beste geval wint de gemeente met dergelijke maatregelen tijd om echte structurele bezuinigingen te vinden. De bezuiniging op het ISV, bijvoorbeeld, levert de gemeente uitstel op tot 2015.⁴

⁴ Ook bij de bezuiniging op het rentestelsel (€ 8 miljoen) werd een structureel effect verwacht. Het bereikte effect is echter incidenteel.

Aanbeveling 1: Ga bij alle uitgevoerde en geplande maatregelen na of er terecht een structureel effect op de begroting wordt verwacht.

De onvoorspelbaarheid van bezuinigingen op complexe ketens

Bij de bezuinigingsmaatregelen op het rentestelsel en de dienst Zuidas grijpt de gemeente in op één schakel van een complexe keten. Hoewel deze bezuinigingen ogenschijnlijk het gewenste effect hebben, is het uiteindelijke resultaat onvoorspelbaar. De dienst Zuidas heeft bijvoorbeeld bezuinigd op de inhuur van ambtelijke capaciteit bij andere gemeentelijke diensten. Pas als duidelijk is wat er bij die andere diensten gebeurt, is een uitspraak mogelijk over het behaalde resultaat. In het geval van de bezuiniging op het rentestelsel constateert de rekenkamer dat de bezuiniging door neveneffecten vrijwel geheel teniet wordt gedaan: een waterbedeffect.

Aanbeveling 2: Blijf in geval van complexe ketens een maatregel monitoren tot het resultaat op de hele keten feitelijk is gerealiseerd en stop niet bij de schakel.

Het onbekende effect op de stad: wat mag de burger ervan merken?

De gemeente probeert zoveel mogelijk burgers te ontzien bij de bezuinigingen. Een maatregel is dan ook alleen succesvol als het niet meer dan een bedoeld effect heeft op de burger. Om dit te kunnen bewaken moet vooraf wel duidelijk zijn welk effect wordt verwacht van de bezuiniging. In het geval van de bezuiniging op het ISV valt op dat die informatie erg beperkt is.⁵ Het is in ieder geval duidelijk dat het effect op de burger vooral zal afhangen van de nog onbekende keuzes van de stadsdelen. Bij de ISV maatregel gaat het namelijk vooral om bezuinigingen die de stadsdelen worden opgelegd (€ 5 miljoen van de beoogde € 8 miljoen per jaar). Het effect op burgers kan niet worden vastgesteld als de daadwerkelijke keuzes nog niet duidelijk zijn.

Aanbeveling 3: Ga na bij de geplande maatregelen of (op voorhand) duidelijk is wat het beoogde effect op de stad is.⁶

Het rentestelsel: complex, onoverzichtelijk en foutgevoelig

Tijdens het onderzoek naar de bezuiniging op het rentestelsel viel ons op dat het rentestelsel complex, onoverzichtelijk en foutgevoelig is.⁷ Daarom wordt hieraan in deze brief apart aandacht besteed.

⁵ Zie Begroting 2011, p.347/348

⁶ Het zal niet altijd mogelijk zijn om vooraf een inschatting te maken van de verwachte maatschappelijke effecten. Dit is, bijvoorbeeld, het geval als de bezuiniging door stadsdelen moet worden ingevuld. Het is dan in ieder geval belangrijk te vermelden dat het verwachte maatschappelijke effect nog niet in beeld is.

⁷ Het rentestelsel is uitgebreid beschreven in Bijlage 3.

Het rentestelsel van de gemeente Amsterdam is bedoeld om het gebruik van kapitaal door de gemeente te reguleren en schommelingen in rentelasten op te vangen. Daarnaast levert het rentestelsel in de begrotingen van de gemeente structurele ruimte op voor het doen van uitgaven. In de begroting 2012 wordt, bij benadering, rekening gehouden met zo'n € 60 miljoen aan structurele begrotingsruimte. Die inschatting kent onzekerheden.

De eerste bron van onzekerheid is vanzelfsprekend de ontwikkeling van de rente. Daarnaast zou ook de toekomstige liquiditeitsbehoefte moeten worden geschat. Dat gebeurt niet omdat Amsterdam daar geen systeem voor heeft. De opzet van het rentestelsel maakt het geheel nog complexer. Het stelsel kent verschillende mechanismen die elk invloed hebben op de begroting en op elkaar. Effecten op de financiële positie van de gemeente van wijzigingen in omstandigheden of in het rentestelsel zelf zijn moeilijk te voorspellen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er bij pogingen om met het rentestelsel te sturen (zoals bij de bezuiniging op het rentestelsel) fouten worden gemaakt. De factsheet over de bezuiniging bevat een korte opsomming. Problematisch hierbij is dat fouten direct gevolgen kunnen hebben op de beschikbare structurele begrotingsruimte. Als vooraf de beschikbare ruimte te hoog is ingeschat kan de gemeente achteraf met een structureel tekort worden geconfronteerd waardoor aanvullende bezuinigingen noodzakelijk zijn.

Het lijkt verstandig als de gemeente terughoudend is met het inboeken van structurele baten uit het rentestelsel in de begroting totdat het rentestelsel meer overzichtelijk en beter voorspelbaar is gemaakt.

Aanbeveling 4: Gegeven de wens in de begroting rekening te houden met structurele baten uit het restenstelsel adviseren wij de inrichting van het rentestelsel te heroverwegen. Hierbij moeten belangrijke aandachtspunten zijn: beter voorspelbare rentekosten en opbrengsten door meer eenvoud en transparantie.

Samenvatting reactie college en navoord rekenkamer

In reactie op onze aanbevelingen geeft het college aan de vier aanbevelingen over te nemen en te betrekken bij de nieuwe bezuinigingsplannen in het kader van Amsterdam Financieel Gezond. Het college plaatst wel een kanttekening bij de aanbevelingen 2 en 3. Uitvoering van deze aanbevelingen vereist volgens het college te veel ambtelijke capaciteit.

De rekenkamer benadrukt in haar nawoord dat extra ambtelijke aandacht voor de bezuinigingen juist kan bijdragen aan efficiënt bezuinigen. Daarnaast pleiten wij terughoudendheid bij het structureel inboeken van rentebaten totdat het rentestelsel meer transparant is gemaakt en onderstrepen het belang van eenduidige informatie over de voortgang van de bezuinigingen om het proces navolgbaar te houden.

Met vriendelijke groet,

dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

