



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum	10 november 2020
ons kenmerk	RA_20_152
behandeld door	J. Kooij
cc	-
onderwerp	ONDER EMBARGO aanbidding rapport <i>Zicht op de financiële positie van Amsterdam (actualisatie)</i>
bijlagen	Onderzoeksrapport <i>Zicht op de financiële positie van Amsterdam (actualisatie)</i>

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij bied ik u ter kennisname het onderzoeksrapport aan van de actualisatie van het onderzoek *Zicht op de financiële positie van Amsterdam*.

Dit onderzoek is een actualisatie van ons eerdere onderzoek naar de financiële positie van Amsterdam (*Zicht op de financiële positie, 2017*). Met deze actualisatie brengen we de financiële positie van Amsterdam in kaart per eind 2019. Daarmee willen wij inzicht geven in de financiële uitgangspositie van Amsterdam om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen. Ook hebben wij inzichten uit eerdere onderzoeken bij Zaanstad en Amsterdam op een rij gezet die voor de gemeenteraad nuttig kunnen zijn bij het besluiten over het omgaan met de (financiële) gevolgen van de coronacrisis. Het gehele onderzoeksrapport kunt u vanaf 10 november 2020 [hier](#) lezen.

Hierna gaan we kort in op ons beeld van de financiële positie van Amsterdam. Ook willen wij u, naar aanleiding van het verwachte effect van de coronacrisis en de voorgestelde oplossingen in de *Begroting 2021* een aantal zaken uit ons rapport onder de aandacht brengen.

Beeld van de financiële positie van Amsterdam (2019)

In dit onderzoek hebben wij systematisch de financiële positie van Amsterdam onderzocht. Het beeld dat uit dit onderzoek ontstaat, is dat de Amsterdamse financiële positie ten opzichte van 2015 is verslechterd. Deze verslechtering is vooral zichtbaar bij de financiële prestaties op korte en lange termijn en de mogelijkheid om incidentele tegenvallers op te vangen met de algemene reserve. Tegelijkertijd is de financiële positie, in vergelijking met andere gemeenten, nog steeds (erg) ruim. Zo is de omvang van de algemene reserve per inwoner (nog steeds) beter of gelijkwaardig aan andere gemeenten. Als we kijken naar het totaal eigen vermogen van Amsterdam (van in totaal iets minder dan € 8 miljard) dan is dat, per inwoner, veel hoger dan van andere gemeenten. Dit betekent dat Amsterdam in 2019 een slechtere

uitgangspositie heeft om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen dan in 2015 maar dat, gemiddeld genomen, deze uitgangspositie nog steeds veel beter is dan andere gemeenten in Nederland. Meer over onze aanpak kunt u lezen in [hoofdstuk 2](#) van het onderzoeksrapport *Zicht op de financiële positie van Amsterdam (actualisatie)*.

Raming van het financiële effect van de coronacrisis

In de *Begroting 2021* schetst het college de verwachte financiële ontwikkelingen in de periode 2021-2024 (tabel 2.2.1 *Mutaties bij de Begroting 2021*). Onderdeel van deze ontwikkelingen zijn de geraamde effecten van de coronacrisis. Deze staan onder de post ‘crisiseffecten’.^a Bij de inschatting van de crisiseffecten is gebruik gemaakt van een scenarioanalyse waarbij is gekozen voor het ‘midden’ scenario. In dit scenario is allereerst rekening gehouden met een effect op de inkomsten van de gemeente uit de toeristenbelasting, parkeeropbrengsten en het dividend van deelnemingen. Ook, zo blijkt uit de toelichting, is rekening gehouden met een effect op de lasten door hogere uitgaven voor Onderwijs, Jeugd en Zorg, en maatschappelijke voorzieningen.^b

Hieronder staan in tabel 1 de geschatte financiële gevolgen van de crisiseffecten die in de begroting zijn weergegeven. Uit die specificatie blijkt het verwachte effect van de coronacrisis in 2021 geraamd te worden op een tegenvaller van € 125 miljoen. Deze tegenvaller neemt vervolgens af tot € 75 miljoen in 2024. Opvallend is echter dat de opbouw van de tabel laat zien dat deze bedragen uitsluitend bestaan uit de verwachte effecten op de gemeentelijke inkomsten. De verwachte effecten op de gemeentelijke lasten, die in de scenarioanalyse wel worden genoemd, zijn niet zichtbaar en lijken niet te worden meegeteld. Het kan zijn dat het effect van de coronacrisis in andere posten van de meerjarenraming is verwerkt, maar uit de toelichtingen op de andere posten blijkt dit niet duidelijk. Wij adviseren u het college te vragen om een helder overzicht van het totaal geraamde effect van de coronacrisis op zowel de inkomsten als de lasten.

Tabel 1 – Specificatie ‘Crisiseffecten’ (uit *Begroting 2021*, p.18)

	2021	2022	2023	2024
Parkeren	-	-	-	-
w.v. lagere opbrengst	-25,0			
w.v. lagere toevoeging SMF	25,0			
Dividend	-50,0	-50,0	-35,0	-35,0
Toeristenbelasting	-75,0	-60,0	-50,0	-40,0
Totaal crisiseffecten	-125,0	-110,0	-85,0	-75,0

Het is belangrijk om na te gaan welke voortduren en van invloed zijn op het structurele saldo van baten en lasten. In onze analyse van de financiële positie van Amsterdam gaan ook in op de ontwikkeling van dit [structureel saldo](#). In de periode 2015-2019 zagen we een daling van het gerealiseerde structureel saldo van 5,8% naar 0,65%. Dat is ook te zien in tabel 2 waarin

^a In de financiële ontwikkelingen zijn ook de kosten van het door het college voorgestelde herstelplan opgenomen. Daarnaast blijkt uit de toelichting op de post ‘Tegenvallers en investeringen’ dat hierin een bedrag van € 2 miljoen is opgenomen voor hogere ‘stortkosten’ die samenhangen met de coronacrisis.

^b Gemeente Amsterdam, *Begroting 2021*, p. 19.

voor de periode 2015-2019 is weergegeven welk structureel saldo de gemeente steeds heeft geraamd en gerealiseerd.

Tabel 2 – Ontwikkeling geraamd en gerealiseerd structureel saldo 2015 – 2019

Structureel saldo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Geraamd	4,0%	3,9%	-1,7%	0,8%	-1,7%	3,65%	2,01%
Gerealiseerd	5,8%	2,6%	2,88%	1,4%	0,65%	-	-

Bron: begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam.

Inmiddels verwacht de gemeente voor 2021 een structureel saldo van 2,01%. Dat is een positieve ontwikkeling ten opzichte van 2019. Uit tabel 2 blijkt echter dat het ook vaak voorkomt dat het gerealiseerde saldo sterk afwijkt van het geraamde saldo. Ook hebben wij gezien dat het geraamde structureel saldo voor hetzelfde begrotingsjaar wijzigt van document tot document. Zo is het geraamde structureel saldo voor 2019 -1,7% (negatief) volgens de *Begroting 2019* (zie ook tabel 2). Maar in de *Begroting 2020* wordt ter vergelijking ook het geraamde saldo voor 2019 gegeven, echter dit bedraagt dan 0,86% (positief).^c Om te kunnen stellen dat de ontwikkeling van het structureel saldo in 2021 daadwerkelijk een positieve ontwikkeling betreft, is het belangrijk dat helder is wat de achtergrond is van deze ontwikkelingen en verschillen door de jaren heen. Daarom raden wij aan informatie bij het college in te winnen over de wijze waarop het structureel saldo precies is bepaald en wat de redenen zijn voor de zichtbare ontwikkelingen bij het structureel saldo en de verschillen tussen de verschillende documenten.

Aandachtspunten bij oplossingen

In de *Begroting 2021* worden ook maatregelen genoemd om de financiële tegenvallers voor de periode 2021-2024 op te vangen (eveneens in het overzicht *Mutaties bij de Begroting 2021*). Mogelijke maatregelen die worden genoemd, zijn het besparen op ambities uit het coalitieakkoord, het verminderen van taken, het besparen op de ambtelijke organisatie en verhogen van de gemeentelijke belastingen. Ook houdt het college rekening met positieve effecten zoals een ‘update van het renteresultaat’, verkoop van vastgoed en het wijzigen van de afschrijvingssystematiek voor vastgoed.

In ons onderzoeksrapport staat een analyse waarbij wij ter illustratie beredeneren hoe financiële tegenvallers kunnen doorwerken op de financiële positie van de gemeente Amsterdam en welke theoretische mogelijkheden er vervolgens zijn om deze tegenvallers op te vangen. We hebben deze exercitie in de zomer gedaan voordat de *Begroting 2021* werd gepubliceerd.

^c We hebben daarvoor gekeken naar het kengetal ‘structurele exploitatieruimte’ in de *Begroting 2020*. In de *Begroting 2020* is ook een variant van dit kengetal gepresenteerd (‘geschoond voor meerjarige intertemporele compensatie’) die voor 2019 4,23% bedraagt. Deze variant komt niet voor in de *Begroting 2021* en hebben we verder buiten beschouwing gelaten. Als we kijken naar het geraamde saldo voor 2020 dan zien we opnieuw een verschil. In dit geval wijkt de raming voor 2020 in de *Begroting 2020* (3,65%, zie ook tabel 2) af van de raming voor 2020 zoals gepresenteerd als vergelijkend cijfer in de *Begroting 2021* (2,79%).

Bij deze theoretische mogelijkheden hebben we bekeken of onze eerdere onderzoeken in zowel Amsterdam als Zaanstad nog relevante inzichten opleverden. Vanuit deze inzichten hebben we vervolgens aandachtspunten geformuleerd.

We zien parallellen tussen onze theoretische mogelijkheden en de oplossingen die het college nu noemt in de begroting. Daarom willen wij hieronder nog expliciet wijzen op een aantal relevante aandachtspunten uit ons rapport. Voor de volledigheid: dit zijn algemene inzichten op basis van eerder onderzoek. We hebben de plannen van het college voor de voorgestelde oplossingen niet onderzocht. We willen dan ook niet de indruk wekken dat de volgende aandachtspunten daadwerkelijke tekortkomingen zijn. Dat weten we niet. Maar we noemen de volgende aandachtspunten omdat wij van mening zijn dat het goed is om hierop te letten bij verdere besluitvorming rondom de oplossingen.

- Bezuinigingen op taken en ambities: dit zijn bezuinigingen die de stad zal merken omdat de gemeente minder gaat doen. Dit effect moet acceptabel worden geacht anders is geen sprake van een duurzame bezuiniging. Daarom is het nodig dat helder is wat de verwachte (neven)effecten zijn van voorgestelde bezuinigingen op taken en ambities. Daarnaast kan de opbrengst van de bezuinigingen lager uitvallen dan verwacht als er onvoldoende rekening is gehouden met 'weglek'. Weglek kan bijvoorbeeld ontstaan doordat met het stoppen of verminderen van een taak ook inkomsten wegvallen of doordat dekking voor interne doorbelastingen, zoals overhead, wegvalt. Lees [hier](#) meer over deze aandachtspunten.
- Besparen op de ambtelijke organisatie: efficiënter werken kan leiden tot een besparing zonder dat de stad het merkt. In het verleden is vaak gekozen voor deze vorm van bezuinigingen. Tegelijkertijd bleek het regelmatig ook moeilijk om deze bezuinigingen succesvol uit te voeren. Het is daarom belangrijk dat dit soort bezuinigingen goed zijn onderbouwd zodat kan worden beoordeeld of ze realistisch zijn. Wanneer bezuinigingen worden overwogen op de gemeentelijke inkopen, dan is het goed om te weten dat juist deze vaak minder effect hebben op de begroting dan verwacht. Lees [hier](#) meer.
- Administratieve wijzigingen: een administratieve wijziging, zoals het aanpassen van de afschrijvingssystematiek kan geld opleveren. Maar gratis geld bestaat niet, het moet daarom duidelijk zijn welke reële (financiële) neveneffecten er optreden. In het geval van aanpassingen van de afschrijvingssystematiek is het van belang dat de inschatting van de verwachte levensduur en de onderhoudssituatie goed onderbouwd en realistisch is. [Hier](#) kunt u meer lezen over administratieve wijzigingen.
- Verkopen van vastgoed: verkoop van bezittingen leidt vaak niet alleen tot een eenmalige verkoopopbrengst, maar er kunnen ook structurele effecten optreden. Bijvoorbeeld omdat er bespaard kan worden op onderhoud of omdat er in het vervolg huisvesting moet worden gehuurd. Het is daarom belangrijk dat de verwachte gevolgen van een verkoop goed in beeld zijn en dat ook bekeken is wat de alternatieven zijn van verkoop. Hoewel verkoop van bezittingen al snel een privaatrechtelijk karakter heeft, is het belangrijk dat de raad desalniettemin voldoende betrokken blijft, omdat vaak gaat om materiële en onomkeerbare transacties. Meer informatie over het verkopen van bezittingen [staat hier](#).

Tot slot

Met dit onderzoek willen wij de gemeenteraad ondersteunen bij het voeren van de dialoog met elkaar, en met het college en de ambtelijke organisatie over de gemeentelijke financiën en de gevolgen van de coronacrisis. In dit rapport spreken wij nadrukkelijk geen oordelen uit over de mate waarin de financiële positie toereikend is. Verder spreken wij geen oordeel uit over de plannen van het college om de effecten van de coronacrisis het hoofd te bieden. Ook doen wij geen aanbevelingen. Deze rapportage en de genoemde aandachtspunten zijn uitsluitend gebaseerd op openbare documenten (zoals de gemeentelijke jaarrekeningen en begrotingen en onze eigen eerder uitgebrachte rapporten). Om deze redenen hebben wij geen feitelijk wederhoor toegepast. Omdat wij in deze rekenkamerbrief geen aanbevelingen doen of oordelen uitspreken hebben wij het college niet om een bestuurlijke reactie gevraagd. Het college is natuurlijk wel geïnformeerd over onze bevindingen.

Ik hoop dat wij u met deze rekenkamerbrief helpen bij het denken over en het nemen van besluiten over de *Begroting 2021* en eventuele verdere financiële besluiten in het komende jaar.

Indien u vragen of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met mij.

Met vriendelijke groet,



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