



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum 2 juni 2021
ons kenmerk RA_21_045
behandeld door J. Kooij
onderwerp financiële positie Amsterdam en de gemeentelijke schuld
bijlagen -

Geachte leden van de raad,

In de *Voorjaarsnota 2021* schetst het college dat de stad voor een dilemma staat. Aan de ene kant is het noodzakelijk om in de stad te investeren. Het gaat dan om investeringen die nodig zijn voor de groei van de stad en het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Aan de andere kant stelt het college dat de gemeentelijke (externe) schuld zonder bijsturen sterk oploopt en de begroting onder druk komt te staan. Bijsturen is volgens het college noodzakelijk. Het college heeft daarom aangekondigd met een nieuw stelsel te komen voor investeringen waarbij het de bedoeling is om te werken met investeringsplafonds. Dit moet er mede toe leiden dat de schuld stabiliseert en niet te hoog wordt en de begroting houdbaar blijft.¹ Een voorstel voor dit nieuwe stelsel zal voor het zomerreces aan de raad worden gestuurd.²

Het is de vraag of het geschetste dilemma tussen investeren en houdbare financiën zo scherp is als het college dat stelt. Om dit te kunnen beoordelen is meer informatie nodig dan in de *Voorjaarsnota 2021* wordt gegeven. Allereerst vraagt het beoordelen van de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën een systematische en bredere blik dan het kijken naar uitsluitend de ontwikkeling van de schuld oplevert. Ten tweede speelt de netto schuldquote (en de grens van 130% in het bijzonder) een belangrijke rol in het door het college geschetste dilemma.³ Een nadere onderbouwing is belangrijk, met uitleg waarom een netto schuldquote van meer dan 130% problematisch is, maar lijkt te ontbreken.

Met het oog op de behandeling van het door het college aangekondigde nieuwe stelsel voor investeringen, gaan we hierna meer uitgebreid op deze punten in. Tot slot geven wij u twee adviezen.

Een bredere blik op de financiën van Amsterdam is noodzakelijk

In het geschetste dilemma tussen houdbare financiën en investeren legt het college sterk de nadruk op de verwachte schuldontwikkeling. De indruk kan daardoor ontstaan dat de financiële houdbaarheid van de Amsterdamse financiën uitsluitend afhankelijk is van de hoogte van de gemeentelijke schuld. In onze eerdere onderzoeken uit 2017 en 2020 hebben we benadrukt dat een goede beschouwing van de financiële positie systematisch, samenhangend en vanuit meerdere invalshoeken moet plaatsvinden.⁴ Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag

aan de verplichte financiële kengetallen zoals die in het BBV zijn opgenomen (hoewel de uitwerking daarvan anders is dan onze aanpak).⁵ Een eenzijdige nadruk op de ontwikkeling van de schuld staat hiermee op gespannen voet en levert mogelijk een (sterk) vertekend beeld op van de financiële positie van Amsterdam.

Het door het college geschetste dilemma impliceert ook dat het uitstellen van, bijvoorbeeld, het wegwerken van achterstallig onderhoud bij kan dragen aan beter houdbare financiën doordat de schuld dan niet verder groeit. Wij wijzen erop dat het laten bestaan of verder laten oplopen van achterstallig onderhoud de financiële positie van een gemeente doet verslechteren. Het is, simpel gezegd, een niet-financiële schuld die op enig moment onvermijdelijk zal moeten worden ingelost. En in de tussentijd leidt achterstallig onderhoud veelal tot hogere kosten van het dagelijks onderhoud en komt mogelijk het geboden voorzieningenniveau aan de stad in het geding. Een meer systematische blik op de financiële ontwikkeling, zoals wij eerder hebben voorgesteld, brengt dit soort effecten in beeld en maakt afgewogen besluitvorming mogelijk.

Als onderdeel van een bredere en samenhangende beschouwing is het in onze ogen overigens zeker nuttig om naar de ontwikkeling van de schuld te kijken. Echter, niet zozeer de hoogte of stijging van de schuld op zichzelf is dan belangrijk, maar de achterliggende reden waarom de schuld is ontstaan of stijgt. Juist een schuld die stijgt als gevolg van investeringen hoeft niet problematisch te zijn. Maar een schuld die stijgt omdat er sprake is van (meerjarige) tekortfinanciering is in onze ogen wel weer problematisch. Daarom pleiten wij ervoor om de schuld te beschouwen in relatie tot de waarde van de investeringen zoals die op de gemeentelijke balans zijn opgenomen. In ons onderzoek uit 2019 constateerden we dat de gemeentelijke schuld nog niet de helft van deze waarde bedroeg (41%).⁶ Dat betekent dat er tegenover elke euro schuld eind 2019 ongeveer € 2,50 aan investeringen stond.

Geen onderbouwing waarom een netto schuldquote van 130% problematisch is

Het college kent in de *Voorjaarsnota 2021* ook een grote betekenis toe aan de grenswaarde van 130% voor de netto schuldquote. Het college stelt dat als de gemeentelijke schuld meer dan 130% van de gemeentelijke baten bedraagt, een onhoudbare situatie ontstaat. Waarom dat zo zou zijn, is niet duidelijk. Weliswaar wordt de grens van 130% vaker genoemd in publicaties over gemeentefinanciën, maar een redentatie of bewijs waarom deze grens onvermijdelijk leidt tot financiële problemen hebben wij niet kunnen vinden.⁷ Het ligt meer voor de hand dat het niveau van de houdbare schuld van gemeente tot gemeente zal verschillen. Uiteindelijk gaat het er immers om dat de begroting van een gemeente in 'reëel en structureel evenwicht' is.⁸ Een gemeente waar geen sprake is van een reëel en structureel evenwicht tussen de baten en lasten kan al bij een kleine schuld in de problemen komen. Maar een gemeente die hier juist ruimte heeft (of veel mogelijkheden om bij te sturen) kan waarschijnlijk een hogere schuld dragen.

Verder willen wij benadrukken dat er voor de netto schuldquote geen formele norm geldt. Het college spreekt, terecht, van een signaalwaarde zoals die door de Provincie Noord-Holland wordt gehanteerd bij het toezicht. De wetgever en de provincie bieden echter nadrukkelijk de ruimte aan gemeenten om zelf een passende norm te bepalen.⁹ In dit verband is het vermeldenswaardig dat in de *Jaarrekening 2020* en de *Begroting 2021* gesteld wordt dat de signaalwaarde is gemaakt voor een 'gemiddelde' gemeente, terwijl Amsterdam, onder andere door

het erfpachtstelsel, niet als gemiddeld kan worden beschouwd. Daarom wordt voorgesteld de netto schuldquote op een andere manier te berekenen waarin rekening is gehouden met het erfpachtstelsel. De uitkomst van deze alternatieve netto schuldquote is volgens een (illustratieve) berekening ook aanzienlijk lager: oplopend van 43% in 2019 naar 67% in 2024 (in plaats van 96% en, respectievelijk, 130% bij de 'reguliere' netto schuldquote zoals weergegeven in de *Begroting 2021*).¹⁰ Een dergelijke alternatieve berekening is, strikt genomen, niet toegestaan. In tegenstelling tot de normering is de berekeningswijze van de netto schuldquote namelijk wel wettelijk voorgeschreven. De achterliggende redenering zou echter wel als een argument gezien kunnen worden om de grenswaarde hoger te stellen dan de 130% waar het college nu mee rekent.

Advies: laat u goed informeren over de noodzaak van het begrenzen van de gemeentelijke schuld

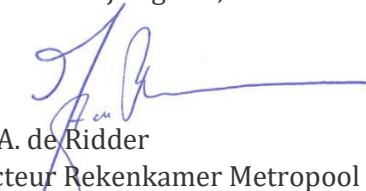
Of de gemeentelijke schuld problematisch wordt als deze hoger wordt dan een bepaalde norm zoals 130% van de gemeentelijke baten, vraagt altijd om een nadere onderbouwing door het college. Centraal zou daarbij moeten staan wat het verwachte effect is van het afgrenzen van de schuld op het structureel en reëel evenwicht van de begroting. Het gaat dan niet alleen om het directe effect van het uitblijven van hogere rentelasten op de begroting.¹¹ Minstens zo belangrijk zijn andere, meer indirecte, financiële effecten die samenhangen met het afzien van investeringen. Zo zal het afzien van investeringen waarschijnlijk ook leiden tot lagere lasten door afschrijvingen. Daartegenover staan, bijvoorbeeld, mogelijk hogere onderhoudskosten in het geval van achterstallig onderhoud of het mislopen van opbrengsten doordat minder wordt geïnvesteerd in de groei van de stad.

Advies: maak uw eigen afweging over de noodzaak om de gemeentelijke schuld te begrenzen

De grens van 130% voor de netto schuldquote is geen formele of wettelijke norm. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen wat een passende norm is. Dat betekent dat u als raad hier een keuze in heeft. In onze ogen is dat ook een logisch uitvloeisel van het budgetrecht van de raad. Het afgrenzen van de hoogte van de schuld beperkt de ruimte om investeringen te doen. Dat heeft gevolgen voor de stad en haar inwoners en daarmee gaat het om een keuze die past bij uw kaderstellende rol.

Met deze brief hoop ik een bijdrage te hebben geleverd ten behoeve van uw aankomende behandeling van de voorstellen van het college voor een nieuw stelsel voor investeringen. In het geval u een nadere toelichting wenst, ben ik daar uiteraard toe bereid.

Met vriendelijke groet,



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

¹ Zie onder andere *Voorjaarsnota 2021* (pp. 26 en 27). Maar ook in de *Begroting 2021* (pp. 31 en 329), de *Jaarrekening 2020* (pp. 25 en 26) en de raadsbrief waarin het college het nieuwe stelsel voor investeringen aankondigt (30 oktober 2020) doet het college uitspraken van gelijke strekking.

² *Voorjaarsnota 2021*, p. 27.

³ Zo beschrijft het college in de voorjaarsnota, naast de solvabiliteit, de ontwikkeling van de netto schuldquote. Daarover wordt gesteld dat deze ‘onder druk’ staat, maar dat de introductie van het nieuwe stelsel voor investeringen ertoe moet leiden tot stabilisering op 130%, wat correspondeert met de signaalwaarde ‘redelijk’ van de provincie (*Voorjaarsnota 2021*, p. 28).

⁴ Zie voor het onderzoek uit 2017 en het onderzoek uit 2020 <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/zicht-op-financiële-positie/>

⁵ In de nota van toelichting op het besluit waarmee de financiële kengetallen onderdeel zijn geworden van het BBV staat onder andere dat ‘Het [...] niet mogelijk [is] om een individueel kengetal te gebruiken voor de beoordeling van de financiële positie. De kengetallen zullen altijd in samenhang moeten worden gezien, omdat ze alleen gezamenlijk en in hun onderlinge verhouding een goed beeld kunnen geven van de financiële positie van een gemeente [...]’.

⁶ Zie <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/zicht-op-de-financiële-positie-amsterdam/#een-stijgende-schuld>

⁷ Bijvoorbeeld het *Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020* van de Nederlandse provincies (pp. 24 en 25) en de notitie *Houdbare gemeentefinanciën* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013, p. 26).

⁸ Gemeentewet, art. 189 lid 2 luidt ‘De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.’

⁹ Zo vermeldt het *Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader* van de Nederlandse provincies (pp. 24 en 25) expliciet: ‘De intentie is dat gemeenten zelf normen vaststellen en hierop gaan sturen. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld is aan de gemeente.’

¹⁰ Deze alternatieve berekening is opgenomen in de *Begroting 2021* (p. 336) en is ook weergegeven in de *Jaarrekening 2020* (p. 282).

¹¹ Het is overigens vermeldenswaardig dat hoewel de gemeentelijke schuld in 2020 is toegenomen met bijna € 800 miljoen de werkelijke rentelasten zijn gedaald ten opzichte van 2019 (*Jaarrekening 2020*, pp. 25 en 26).