



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum 18 april 2023
ons kenmerk RA_23_041
behandeld door J. Kooij
onderwerp aandachtspunten bij scenario's voor schuldontwikkeling en verdere kaderstelling
bijlagen -

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 22 maart 2023 heeft u in het kader van de lopende bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* van het college een raadsinformatiebrief ontvangen met als onderwerp *Kennismemen van de scenario's voor schuldontwikkeling*. In de brief heeft u een tussenstand gekregen van de ontwikkeling van deze scenario's en worden reeds opgedane inzichten met u gedeeld.

De wens om tot kaders te komen voor de gemeentelijke schuld volgt uit de verwachting dat de gemeente Amsterdam in de nabije toekomst de signaalwaarde van een netto schuldquote van 130% zal overschrijden. Concreet betekent dit dat de totale gemeentelijke schuld meer dan 130% van de jaarlijkse gemeentelijke opbrengsten zal bedragen. De toezichthouder verbindt hieraan het oordeel 'onvoldoende' zo schrijft het college. In eerdere brieven ([2 juni 2021](#) en [21 april 2022](#)) hebben wij benadrukt dat de signaalwaarde voor de netto schuldquote en een dergelijk oordeel niet is onderbouwd. Er is, voor zover wij weten, geen bewijs of redentatie waarom een netto schuldquote groter dan 130% onvermijdelijk leidt tot financiële problemen. Het ligt meer voor de hand dat het niveau van een houdbare schuld van gemeente tot gemeente zal verschillen. Het is ook geen wettelijke norm. Gemeenten hebben zelf de ruimte om een passende norm te bepalen. Van belang is vooral het effect van schuld (en investeringen) op de begrotingsruimte. Het gaat dan in het bijzonder om het effect op een (reëel en structureel) sluitende begroting wat, in tegenstelling tot de netto schuldquote, wél een wettelijke norm is.

Het college constateert in de brief dat het onverkort toepassen van de netto schuldquote en de daarbij behorende signaalwaarden niet goed past bij Amsterdam. Volgens het college zou hierdoor de Amsterdamse schuld onnodig begrensd worden. Het college geeft daarom aan te zoeken naar alternatieve kaders om de schuld te beheersen. Het alternatief waaraan het college denkt bestaat eruit dat onderscheid wordt gemaakt tussen de 'standaardschuld' en schuld die samenhangt met het financieren van erfpachtgronden. Dat zou ertoe leiden dat de standaardschuld nog steeds wordt begrensd met behulp van de netto schuldquote en bijbehorende signaalwaarden, maar de aan erfpachtgronden gerelateerde schuld niet meer. Om de

hoogte van deze laatste soort schuld te beheersen, wordt overwogen om de ontvangen canonbetalingen te sparen.

Ook deelt het college u mee dat er op basis van deze scenario's verder zal worden gewerkt aan alternatieve kaders voor de schuldontwikkeling. Het is bedoeling om deze kaders bij de *Voorjaarsnota 2023* aan u voor te leggen voor besluitvorming.

Bij deze brief van het college willen wij u een aantal onderwerpen onder de aandacht brengen. Het gaat om de volgende onderwerpen die wij hierna zullen toelichten:

- 1 Samenhang besluitvorming kaders belangrijk voor houdbare gemeentelijke financiën;
- 2 Sturing op type investeringen belangrijk voor grip op begrotingsruimte;
- 3 Sturing bij onderscheid erfpachtschuld en standaardschuld;
- 4 Financierbaarheid totale gemeenteschuld;
- 5 Uitwerking scenario's schuldontwikkeling gericht op inzicht in effect op begrotingsruimte.

Bij de twee eerste onderwerpen hebben we vraagpunten geformuleerd. Hierbij achten wij het raadzaam dat u zich nader laat informeren door het college. Daarnaast hebben wij voor de laatste drie onderwerpen aandachtspunten opgenomen. Hierbij raden wij u aan bij toekomstige informatie van het college of aan u voorgelegde besluiten te letten op een voldoende heldere uitwerking van deze onderwerpen.

Samenhang besluitvorming kaders belangrijk voor houdbare gemeentelijke financiën

Het college benadrukt het belang van samenhang tussen de verschillende trajecten die moeten leiden tot meer inzicht in (en daarmee ook grip op) de begroting.^a Wij vinden dit een belangrijk uitgangspunt van het college. Het aangaan van schuld, het doen van investeringen en het begroten van gemeentelijke opbrengsten en kosten hangt allemaal samen en dient uiteindelijk het uitvoeren van gemeentelijke taken voor de stad. Voor een houdbare begroting kan niet worden volstaan met zicht en sturing op een onderdeel, maar moet het geheel worden gezien. Sturen op de hoogte van de schuld kan niet zonder dat in beeld is welke effecten dat heeft op investeringen, de begroting en de taken die de gemeente uitvoert of wil gaan uitvoeren. Tegelijkertijd staat het wel op gespannen voet met het door het college geschetste verloop waarbij u bij de *Voorjaarsnota 2023* mogelijk een besluit wordt voorgelegd over kaders voor schuld en investeringen, terwijl het volledige inzicht in de begroting bij de *Voorjaarsnota 2024* wordt verwacht. Het risico hiervan is dat u gevraagd wordt om een beslissing te nemen waarvan op dat moment de gevolgen nog niet goed in beeld zijn. Dat kan leiden tot financiële grenzen die mogelijk uiteindelijk alsnog niet goed bij Amsterdam passen en daarmee niet bijdragen aan houdbare gemeentelijke financiën.

Voorbeeld: het belang van samenhang voor een doelmatige inzet van financiën

In eerdere brieven hebben wij het achterstallig onderhoud genoemd als een voorbeeld

^a Zo stelt het college op pagina 2 van de brief dat "De drie trajecten die hierboven geschetst zijn [te weten: schuldontwikkeling, investeringen en uitgaven in de begroting], leiden tot integrale besluitvorming. De hoogte van de aanvaardbare schuldontwikkeling bepaalt de maximale investeringsruimte. Ook de keuzes voor besparingen en investeringsruimte zijn van elkaar afhankelijk." En verderop op dezelfde pagina: "Uitgaven en investeringen moeten in samenhang worden gezien."

waarbij een eenzijdige sturing door middel van het begrenzen van schuld en investeringen averechts kan uitpakken. De toename van schuld (en de kosten daarvan) die nodig is om de benodigde vervangingsinvesteringen te financieren kan namelijk niet los worden gezien van de (hoge) onderhoudskosten die de gemeente moet maken als niet tot vervanging wordt overgegaan en wat het achterstallig onderhoud voor het functioneren van de stad betekent. Vergelijkbare voorbeelden worden ook door het college in de brief en in de bijbehorende presentatie genoemd. Zo wijst het college er in de brief op dat “*investeringen [...] soms ook een gunstig effect [kunnen] hebben op andere begrotingslasten zoals voor dagelijks onderhoud of energielasten.*”^b Een ander voorbeeld: in de presentatie wordt gewezen op rendabele investeringen die leiden tot een toename van de schuld, maar die samenhangen met extra opbrengsten of zelfs leiden tot besparingen. Bijvoorbeeld in het geval dat de lasten van het kopen van een gebouw of apparaat goedkoper zijn dan het huren of leasen.^c

Door zonder oog voor de samenhang eenzijdig een grens te stellen aan de gemeentelijke schuld of investeringen, worden mogelijk oplossingen uitgesloten die uiteindelijk minder geld kosten en daarmee bijdragen aan houdbare en doelmatige inzet van financiële middelen. Eenzijdig sturen op schulden en investeringen pakt dan averechts uit en draagt niet bij aan houdbare gemeentelijke financiën en een doelmatige inzet daarvan.

Vraagpunt: *wij raden u aan om aan het college te vragen hoe bij de aangekondigde besluitvorming over de kaderstelling aan schulden en investeringen bij de Voorjaarsnota 2023 de samenhang met de totale begroting, het meerjarig perspectief en de gemeentelijke taakuitoefening wordt bewaakt.*

Sturing op type investeringen belangrijk voor grip op begrotingsruimte

Zoals eerder gesteld constateert het college in de brief dat het onverkort toepassen van de netto schuldquote niet goed past bij Amsterdam. Desondanks blijven ook bij de scenario's van het college voor een alternatief kader voor de standaardschuld de netto schuldquote en de bijbehorende signaalwaarden een rol spelen. Wij constateren echter dat de brief en de gepresenteerde scenario's geen onderbouwing bieden daarvoor. Sterker nog: de gepresenteerde scenario's laten zien dat sturing op de netto schuldquote zich niet direct vertaalt naar grip op begrotingsruimte en een (meerjarig) sluitende begroting. Zo wordt zichtbaar gemaakt dat het effect op de begrotingsruimte niet alleen afhangt van de rentekosten van de schuld, maar, voor een aanzienlijk (en groter) deel, afhangt van het type investeringen die met de schuld worden gefinancierd. Het college stelt in de brief dat rendabele investeringen en investeringen voor vervanging minder impact hebben op de begroting dan onrendabele investeringen. Dit betekent dat, per type investering, het werkelijke effect op de begroting zal variëren. Sturen op uitsluitend de hoogte van de schuld en in het bijzonder op de netto schuldquote biedt daarmee niet de gewenste houvast op begrotingsruimte en een sluitende begroting.

^b Zie pagina 2 van de brief.

^c Gemeente Amsterdam, *Scenario's voor schuldontwikkeling - T.b.v. kaderstellend besluit over schuld bij Voorjaarsnota 2023*, 22 maart 2023, slide 4.

Vraagpunt: *wij raden u aan om het college te vragen om duidelijk te maken of sturing op het type investering onderdeel zal uitmaken van het sturingsinstrumentarium om de gewenste grip te krijgen op de begrotingsruimte en een (meerjarig) sluitende begroting.*

Sturing bij onderscheid tussen erfpachtschuld en standaardschuld

Een van de uitkomsten van de uitwerking in scenario's is dat wordt overwogen om bij sturing op de schuldontwikkeling onderscheid te maken tussen schuld voor erfpacht en de 'standaardschuld'. Waar bij de standaardschuld het idee is om te gaan sturen op basis van de netto schuldquote en bijbehorende signaalwaarden, wordt voor de erfpachtschuld geen harde grens voorgesteld. De reden hiervoor is dat de investeringen in erfpacht rendabel zijn door de ontvangen canon.^d Het is de vraag of dit onderscheid in de praktijk hanteerbaar is. Immers het onderscheid kan ertoe leiden dat het investeren in de bouw van nieuwe wijken (in feite: investeren in erfpacht) mogelijk is, maar het investeren in de bijbehorende, mogelijk onrendabele, voorzieningen juist begrensd is. Weliswaar wordt in de presentaties vermeld dat "de onderlinge samenhang dat woningbouw leidt tot vervolginvesteringen [...] in acht [wordt] genomen", maar hieruit wordt niet duidelijk welke ideeën er zijn om dit knelpunt te beheersen en wat dit mogelijk betekent voor de sturing op de erfpachtschuld.^e Wij raden u daarom aan om bij verder uitgewerkte scenario's en voorstellen voor kaderstelling voor schuldontwikkeling en investeringen op te letten hoe dit knelpunt wordt opgelost.

Aandachtspunt: *wij raden u aan om bij verder uitgewerkte scenario's en voorstellen voor kaderstelling voor schuldontwikkeling en investeringen op te letten hoe bij het sturen op de erfpachtschuld rekening wordt gehouden met bijbehorende noodzakelijke investeringen in (onrendabele) voorzieningen die vallen onder de standaardschuld.*

Financierbaarheid totale gemeenteschuld

De uitgewerkte scenario's zijn, zo blijkt uit de raadsbrief en de presentatie van de scenario's, besproken met de belangrijkste financiers van de gemeente: BNG Bank en NWB. Daarover wordt opgemerkt dat deze financiers niet onbeperkt geld kunnen lenen aan de gemeente. Als de gemeentelijke schuld te hoog wordt, zou dit de financiers een te groot 'concentratierisico' opleveren: zij zouden dan een te groot deel van hun uitstaande leningen bij één (gemeentelijke) organisatie hebben uitstaan. Dat betekent overigens niet dat in dit geval de gemeentelijke schuld niet verder zou kunnen stijgen. Het wordt echter wel lastiger en duurder. De reden daarvoor is dat geen beroep meer kan worden gedaan op de vaste financiers van de gemeente, en dat de gemeente dan op zoek zal moeten gaan naar financiers op de kapitaalmarkt. De inschatting is dat dit leidt tot een hogere rente (0,5% tot 1%) en meer (administratieve) inspanningen vergt.^f Uit de brief en de presentatie van de scenario's wordt niet duidelijk bij

^d Voor de volledigheid: ten aanzien van de erfpachtschuld wordt overwogen om de ontvangen canon over uitgegeven erfpachtgronden te gaan sparen. Dit heeft op de lange termijn een dempend effect op de erfpachtschuld.

^e Gemeente Amsterdam, *Scenario's voor schuldontwikkeling - T.b.v. kaderstellend besluit over schuld bij Voorjaarsnota 2023*, 22 maart 2023, slide 4.

^f Gemeente Amsterdam, *Scenario's voor schuldontwikkeling - T.b.v. kaderstellend besluit over schuld bij Voorjaarsnota 2023*, 22 maart 2023, slide 19.

welke hoogte van de schuld de huidige financiers zullen afhaken, maar wel dat zij ‘in de toekomst mogelijk niet in elk scenario blijven financieren.’ Het lijkt ons nuttig als duidelijk wordt wanneer dit effect naar verwachting optreedt, mede ook omdat hogere rentelasten direct van invloed zijn op de begrotingsruimte. Daarom raden wij u aan om bij een verdere uitwerking van de scenario’s en voorstellen voor kaderstelling voor schulden en investeringen op te letten dat inzichtelijk is hoe deze zich verhouden tot de maximale hoogte van de schuld die naar verwachting door de huidige financiers BNG Bank en NWB kan worden gedragen.

Aandachtspunt: wij raden u aan om bij verder uitgewerkte scenario’s en voorstellen voor kaderstelling voor schuldontwikkeling en investeringen op te letten dat voldoende helder is bij welke maximale hoogte van de schuld de huidige financiers BNG Bank en NWB afhaken en wanneer dit mogelijk kan gaan spelen.

Uitwerking scenario’s schuldontwikkeling gericht op inzicht in effect op begrotingsruimte

In de presentatie worden drie scenario’s gepresenteerd waarin afhankelijk van de nagestreefde netto schuldquote inzichtelijk wordt gemaakt wat de mogelijke investeringsruimte is en wat het mogelijke effect is op de begrotingsruimte. De gepresenteerde scenario’s kijken vooruit naar 2050. Voor het verwachte effect op de begrotingsruimte is gerekend met een mix van rendabele en onrendabele investeringen (op basis van de verhouding hiervan in de *Begroting 2023*) en een volume van € 330 miljoen aan jaarlijkse vervangingsinvesteringen.^g Het verwachte effect op de begrotingsruimte omvat niet alleen rentelasten, maar ook de kosten (en eventuele opbrengsten) die samenhangen met de investeringen die met de schuld zijn gefinancierd, zoals onderhoudskosten en afschrijvingslasten. Ook is gerekend met effecten van inflatie.^h Zoals wij eerder al hebben betoogd, biedt sturing op de netto schuldquote geen directe grip op de begrotingsruimte. Het lijkt ons daarom raadzaam dat de scenario’s op basis waarvan u uiteindelijk mogelijk een besluit voor kaderstelling krijgt voorgelegd, vooral gericht zijn op de verwachte effecten op de begrotingsruimte (in het bijzonder: de meerjarige effecten op de begroting) en niet zozeer op de hoogte van de netto schuldquote. Belangrijk bij de scenario’s is dat inzichtelijk wordt hoe de uitkomsten van de scenario’s tot stand zijn gekomen. Het gaat dan om het type investeringen (en de omvang daarvan) waarmee is gerekend, en in het bijzonder ook het volume aan vervangingsinvesteringen waarmee rekening is gehouden. Maar ook om de effecten op de begrotingsruimte waarmee in de berekening wel en waarmee geen rekening is gehouden. Omdat de scenario’s een heel lange tijdshorizon kennen, is het ook belangrijk dat de gevoeligheid van het berekende effect op de begrotingsruimte

^g In de presentatie worden drie scenario’s gepresenteerd (slide 18) die resulteren in een jaarlijkse investeringsruimte van € 450 miljoen (scenario A) tot € 584 miljoen (scenario C). Van deze jaarlijkse investeringsruimte bestaat in alle scenario’s € 330 miljoen uit vervangingsinvesteringen. Concreet betekent dit in scenario A dat de jaarlijkse investeringsruimte van € 450 miljoen naast deze vervangingsinvesteringen ruimte biedt aan € 120 miljoen aan nieuwe investeringen. De gepresenteerde jaarlijkse investeringsruimte is in alle scenario’s exclusief investeringen in erfpacht. Bron: aanvullende toelichting per e-mail, 17 en 18 april 2023.

De € 330 miljoen aan vervangingsinvesteringen maken onderdeel uit van de in de scenario’s gepresenteerde jaarlijkse investeringsruimte die variëren van € 450 miljoen in scenario A tot € 750 miljoen in scenario C. Concreet betekent dit dat er in scenario A jaarlijks ruimte is voor € 120 miljoen aan nieuwe investeringen. Bij alle scenario’s is dit exclusief investeringen in erfpacht.

^h Aanvullende toelichtingen per e-mail, d.d. 11 april 2023.

voor de ontwikkeling van de rente zichtbaar is.

Aandachtspunt: *wij raden u aan om bij verder uitgewerkte scenario's en voorstellen voor kaderstelling voor schuldontwikkeling en investeringen op te letten dat voldoende helder is wat het verwachte effect is op de (meerjarige) begrotingsruimte en hoe deze berekeningen tot stand zijn gekomen.*

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over onze vraag- en aandachtspunten naar aanleiding van de raadsbrief van het college over de ontwikkeling van schuldscenario's. Indien u nog vragen heeft, neem dan gerust contact op met mij. Deze brief en al onze eerdere brieven in het kader van de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* (en daaraan gerelateerde brieven over de gemeentefinanciën) kunt u [hier](#) op onze website terugvinden.

Met vriendelijke groet,

drs. A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Amsterdam