Rekenkamer Amsterdam

Bijlage 1 - Reactie college en nawoord rekenkamer

Deze bijlage bevat de integrale reactie van het college op onze aanbevelingen. Daarna volgt het volledige nawoord van de rekenkamer.

Reactie college
Op 6 maart jl. stuurde u de concept-rekenkamerbrief over het eerste deelonderzoek naar de doeltreffendheid van vier bezuinigingsmaatregelen in het kader van Inzet op Herstel. Ik heb met belangstelling van uw brief kennisgenomen. Hierbij stuur ik u mijn reactie.

U analyseerde vier maatregelen, doet de Gemeenteraad op basis hiervan vier aanbevelingen en komt tot de conclusie dat u van slechts € 1,2 mln van de beoogde € 17,4 mln kunt vaststellen dat deze structureel wordt gerealiseerd.
Uw opmerking dat de maatregelen niet willekeurig zijn geselecteerd is van belang.
In dit kader verwijs ik naar de brief d.d. 22 februari 2011 'Eerste bevindingen realisatie bezuinigingen 2011' welke op 28 maart, vooruitlopend op de jaarrekening 2011, in de Raadscommissie JIF wordt besproken. Conclusie is dat 92% van de maatregelen voor 2011 conform de afgesproken wijze wordt gerealiseerd. De overige 8 % wordt gerealiseerd, vertraagd. Hierbij is sprake van een kasritmeverschil. Ook dat wordt in de desbetreffende brief toegelicht.

In uw reactie stelt u dat niet in alle gevallen duidelijk is of het effect op de stad niet meer is dan bedoeld. U stelt vervolgens het mechanisme ter discussie dat bij voltooide maatregelen de monitoring stopt. Ik kan u geruststellen in die zin dat de gemeentelijke diensten in hun jaarrekening gewoon verantwoording afleggen over de realisatie van de begroting, waar de maatregelen onderdeel van uitmaken. Ook als al bij de 4 maandsrapportage gemeld was dat de maatregel is gerealiseerd. Dat wij ook tussentijds alert blijven blijkt verder uit het terugdraaien van het label 'structureel gerealiseerd', ten aanzien van de maatregel Rentestelsel naar 'wordt in 2011 gehaald' bij de 8 maandsrapportage.

Ons College constateerde dat deze besparing incidenteel is gerealiseerd, maar structureel nog niet, en heeft dit aan de Gemeenteraad gemeld bij de financiële afwijkingen in de 8 maandsrapportage.

In uw eerste aanbeveling adviseert u om van alle uitgevoerde en geplande maatregelen na te gaan of er terecht een structureel effect op de begroting wordt verwacht. Wij beschouwen deze aanbeveling als een ondersteuning voor de huidige werkwijze.
Via de 4 maandelijkse rapportages geven de diensten aan of het beoogde bedrag daadwerkelijk wordt gerealiseerd, of dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Indien de maatregel voor een lager bedrag wordt gerealiseerd volgt een beslispunt voor het Gemeentebestuur en wordt een stelpost gevormd. Indien er een alternatieve invulling is gevonden, wordt ook dit alternatief bestuurlijk vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop in 2011 met de maatregel Ambulancedienst is omgegaan. Ook bij de kadernota, wanneer het financieel meerjarenperspectief wordt opgesteld, wordt kritisch bezien of de beoogde structurele besparingen gerealiseerd worden, of dat aanvullende besparingen aan de orde zijn. Tenslotte maakt de realisatie van de

besparingen onderdeel uit van de reguliere beoordelingscyclus van directeuren. Het College voelt zich door uw aanbeveling dus gesterkt in de wijze waarop de monitoring nu is vormgegeven.

Constateringen ten aanzien van tegenvallers waren, naast de mogelijke effecten van Rijksbezuinigingen en de gevolgen van de economische crisis, aanleiding voor de aanvullende inventarisatie van maatregelen, Inzet op herstel II, waarover ik u in mijn vorige brief dd. 10 november 2011 heb geïnformeerd. Dit traject is op 25 oktober 2011 gestart. In de kadernota 2013 worden wederom de meerjarige prognose opgemaakt en ontvangt de Gemeenteraad aanvullende bezuinigingsvoorstellen onder de noemer Amsterdam Financieel Gezond.
Bij de uitwerking van de voorstellen in dat kader zal het College zeker gebruik maken van de suggesties die de rekenkamer in voorliggende brief én de eerdere brief van 1 november 2011 ten aanzien van het monitoren heeft gedaan.

Het College heeft tot op heden de insteek gehanteerd dat de besparing taakstellend ten gunste van de Algemene Dienst worden ingeboekt. Doel is immers een sluitende begroting te krijgen. Het College houdt hieraan vast.
Dit alles in het licht van de toezegging van het College dat het effect op de AD voor een bedrag van € 208 mln wordt gerealiseerd en de Gemeenteraad bij wijzigingen in de wijze waarop wordt betrokken. Alles overwegend ben ik van mening dat de huidige werkwijze voldoende aanknopingspunten biedt om de realisatie van de bezuinigingen goed te blijven volgen.
In dit kader refereer ik ook aan uw tweede aanbeveling om in geval van complexe ketens een maatregel te monitoren tot het resultaat op de hele keten feitelijk is gerealiseerd. Dit zou veel ambtelijke capaciteit vragen, die juist in het kader van de bezuinigingen wordt teruggebracht. In incidentele gevallen zou de ACAM gevraagd kunnen worden om een audit uit te voeren. Door de Dienst Middelen en Control wordt verder gestuurd op het functioneren van de interne controle bij de diensten.

U hebt een selectie gemaakt van vier maatregelen die u op doeltreffendheid heeft onderzocht. Daarbij constateer ik dat u doeltreffendheid operationaliseert als
- of de maatregel in financiële zin wordt gerealiseerd (structureel, afgesproken bedrag) en
- of de stad niet meer merkt van de bezuinigingen, dan in de oorspronkelijke plannen bedoeld was, voor deze rapportage vertaald naar 'is het effect op de stad zoals verwacht'.

In uw definitie van doeltreffendheid gaat u een stap verder dan het College en de Gemeenteraad zijn gegaan. U stelt namelijk, in aanloop naar uw derde aanbeveling, dat de Gemeente probeert zoveel mogelijk burgers te ontzien bij de bezuinigingen. Het Bestuur heeft echter nooit een dergelijk criterium op die manier geformuleerd en zou een dergelijke toezegging vanwege de interfererende budgetten ook niet gestand kunnen doen. De bezuinigingen vinden hun basis in het Programakkoord. Uitgangspunt daarbij was dat Programakkoord en de Gemeentebegroting sluitend moeten zijn.

Daarbij waren taakstellende besparingen onvermijdelijk. Een deel van deze bezuinigingen heeft onvermijdelijk direct en indirect effect op burgers en bedrijven.
In uw derde aanbeveling adviseert u om bij de geplande maatregelen na te gaan of (op voorhand) duidelijk is wat het beoogde effect op de stad is. Daar waar mogelijk is dit gedaan, maar bij budgetten, zoals het ISV, past dit niet bij de afgesproken besluitvormingssystematiek. Toch beschouwt het College uw aanbeveling als een goede suggestie die bij de in het kader van Amsterdam Financieel Gezond nieuw te bepalen maatregelen meegenomen kan worden. Echter: ook hierbij wil het College ervoor waken dat er geen onnodige bureaucratie ontstaat en extra ambtelijke capaciteit noodzakelijk is voor monitor-activiteiten waar de burger maar in beperkte mate haar voordeel kan doen.

Uw vierde aanbeveling, om het rentestelsel te herzien, ondersteunt onze na de 8 maandsrapportage ingezette activiteiten en nemen wij graag over.

Het College hecht aan goede informatievoorziening aan de Raad over de voortgang van de bezuinigingen. Hier is in 2011 invulling aan gegeven via behandeling van de tussenrapportage, de 4 maandsrapportage, de 8 maandsrapportage, de risicoanalyse en het projectplan. Daar waar aan de orde rapporteert het College over niet gerealiseerde maatregelen en legt voorstellen ter besluitvorming voor indien alternatieve dekking aan de orde is.

Tenslotte ga ik in op uw analyse per maatregel:

ISV
Uw constatering is terecht.
De bezuinigingen op ISV zijn opgenomen in het Programakkoord. Bij de opstelling van het Programakkoord was het duidelijk dat het bij ISV om incidentele middelen gaat en niet om structureel geld. Over een mogelijk vervolg van rijksmiddelen voor ISV na 2014 bestond onzekerheid. Inmiddels is duidelijk dat er vanuit het Rijk geen vervolg komt. Daarom is bij de opstelling van de nieuwe bezuinigingsopgave voor Amsterdam Financieel Gezond vanaf 2015 rekening gehouden met een te besparen bedrag van € 8 miljoen structureel. Daarmee wordt het per 2014 gesignaleerde knelpunt weggenomen. De suggestie van de Rekenkamer om niet te stoppen met het monitoren wordt overgenomen.

Herziening rentestelsel
Uw constatering is terecht.
In oktober 2010 is de raadscommissie uitgebreid geïnformeerd over de maatregel welke vervolgens door het Gemeentebestuur is vastgesteld. Naar aanleiding van de constatering bij de 8 maandsrapportage dat het bedrag slechts incidenteel gerealiseerd zal worden, zijn diverse acties ondernomen. Uit trendanalyse blijkt dat het gerechtvaardigd is te veronderstellen dat de besparing meerjarig incidenteel wordt gerealiseerd. Namelijk:

	begroting 2012	2013	2014
Opbrengst rente eigen financieringsmiddelen raming tegen 4,5%	61.225.124	48.212.122	34.462.917
Opbrengst rente eigen financieringsmiddelen raming tegen 3,5%	47.619.541	37.498.317	26.804.491
Extra rente door stelselwijziging (4,5%-3,5% in 2012)	1%	1%	1%
Effect stelselwijziging	**13.605.583**	**10.713.805**	**7.658.426**

U constateert terecht dat het stelsel complex en ondoorzichtig is, waardoor de kans op fouten toeneemt. Ik ben het met u eens dat het van essentieel belang is, om goede kasstroomprognoses en balansprognoses te ontwikkelen. Ik kom hierop in de kadernota terug.

Vastgoedadvies
Uw constatering is terecht. De bezuiniging is ten gunste van de AD gerealiseerd. U signaleert dat een hoger bedrag is gerealiseerd dan was begroot. In de jaarrekening wordt over alle afwijkingen in positieve en negatieve zin gerapporteerd. Tevens verwijs ik in dit kader naar mijn brief d.d. 22 februari 2012.

Bestuurlijke ondersteuning Zuidas
Uw constatering is terecht, het bedrag is inderdaad gerealiseerd. Maar het College neemt uw aanbeveling om de keten van de effecten te monitoren niet over.
Het financiële effect is structureel. Er worden geen opdrachten meer verstrekt. De gemeente geeft als gevolg daarvan minder geld uit aan bestuurlijke ondersteuning. Uitbreiden van de monitoring zou een grote inspanning en niet opwegen tegen het te besparen bedrag in relatie tot de totale budgetten waarbinnen eventuele effecten van de maatregelen opgevangen kunnen worden. In 2011 hebben de gezamenlijke diensten (dienst Ruimtelijke Ordening, het Ontwikkelingsbedrijf, het Ingenieursbureau en het Projectmanagementbureau) een omzet gerealiseerd van € 78,4 miljoen. Het intrekken van deze opdracht is 0,5% van de gezamenlijke omzet. Een dergelijke schommeling in de order portefeuille is geen reden voor de directeuren om maatregelen te nemen, anders dan de normale acquisitie inspanningen.

Nawoord 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.[1] Uitvoering van deze aanbevelingen vereist volgens het college te veel ambtelijke capaciteit.

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

Het college heeft ook kritiek om ons uitgangspunt dat bezuinigingen geen effecten mogen hebben op de stad en de burgers. Dat is echter niet ons uitgangspunt. We veronderstellen alleen dat de stad *niet meer dan bedoeld* mag merken van de bezuinigingen. In het Programakkoord is immers een expliciete keuze gemaakt voor bezuinigingen op bedrijfsvoering (waar de stad niets van merkt omdat de gemeente 'in eigen vlees snijdt') en bezuinigingen op benoemde taken in het sociaal en fysiek domein (waar de stad *bedoeld* wat van zal merken).

Extra aandacht maakt efficiënt bezuinigen mogelijk

In reactie op aanbeveling 2 geeft het college aan dat monitoring totdat het effect op de hele keten duidelijk is te veel ambtelijke capaciteit vergt. Het gaat bij deze aanbeveling echter alleen om terughoudendheid bij het 'gereed' melden van bezuinigingsmaatregelen. Gereed melding is bij zo'n complexe maatregel pas terecht als vastgesteld kan worden dat andere diensten in de keten geen problemen hebben om hun begroting te realiseren (en eventuele financiële neveneffecten hebben weten te op te vangen). Een analyse van de jaarrekeningen van de diensten en bedrijven kan waarschijnlijk volstaan. Als de kans groot wordt geacht dat een bezuiniging nadelige neveneffecten tot gevolg heeft kan, zoals het college voorstelt, een audit van ACAM uitkomst bieden.

De verwachte benodigde ambtelijke capaciteit maakt het college ook terughoudend ten aanzien van aanbeveling 3: het op (voorhand) nagaan of duidelijk is wat het beoogde effect op de stad is. Uitvoering van bezuinigingsmaatregelen vergt echter ook ambtelijke inzet. Als achteraf blijkt dat plannen onvoldoende zijn, is die inzet minimaal gedeeltelijk voor niets geweest. Extra aandacht vooraf maakt daarom efficiënt bezuinigen mogelijk.

Dat is ook de reden waarom we nogmaals het belang van aanbeveling 1 ('Ga bij alle uitgevoerde en geplande maatregelen na of er terecht een structureel effect op de begroting wordt verwacht') willen onderstrepen. Het college ziet het als ondersteuning van het beleid, maar lijkt voorbij te gaan aan de strekking van de aanbeveling: onderzoeken of er bij meer maatregelen ten onrechte een structureel effect op de begroting wordt verwacht. Gezien onze bevinding dat bij de bezuinigingen op het ISV en het rentestelsel (samen goed voor € 16 miljoen) geen sprake is van structurele effecten, zouden wij de gemeenteraad willen adviseren om het college te laten verduidelijken of bij de resterende plannen terecht een structureel effect wordt verwacht. Een concreet voorbeeld waar volgens ons verduidelijking past is de bezuiniging op het Mobiliteitsfonds (€ 10 miljoen) die in de voortgangsrapportages als 'haalbaar' wordt omschreven, maar in de begroting 2012 als incidenteel wordt aangemerkt.[2]

Reken je niet te rijk met het rentestelsel

Wij zijn blij dat het college met ons van mening is dat het huidige rentestelsel complex, onoverzichtelijk en foutgevoelig is en dat zij onze aanbeveling om het stelsel meer

[2] Zie voetnoot 2 op p.4 van de begroting 2012.

transparant en beter voorspelbaar te maken overneemt. We nemen aan dat het college in de tabel aangeeft wat het totale effect van een verhoging van 1% rente over de eigen financieringsmiddelen is.[3]

We kunnen ons voorstellen dat van die opbrengst een groter *deel* dan voorheen structureel in de begroting wordt opgenomen. Maar het is wel de vraag *welk* deel en *hoe* dat deel wordt bepaald. De renteopbrengsten zijn afhankelijk van de omvang van de eigen financieringsmiddelen en zullen dus fluctueren. Alles structureel inboeken lijkt ons daarom in ieder geval onverstandig. We zouden onze aanbeveling willen herhalen om het systeem eerst transparanter te maken. Pas daarna kan worden vastgesteld welke deel als structurele baten in de begroting kan worden meegenomen. Het lijkt ons verstandig dat dit een vast bedrag wordt waarvan wordt ingeschat dat het op de lange termijn houdbaar is.

Zorg voor een navolgbaar proces

Tot slot willen wij het belang van eenduidige informatie benadrukken. Bij een grote, complexe operatie zullen regelmatig plannen worden bijgesteld. Dat hoort bij een goed beheerst proces. Wij zijn dan ook positief over de verschillende bijsturingen die het college in haar reactie vermeldt. Het proces moet echter wel navolgbaar blijven.

Eenduidigheid in de informatie lijkt echter soms te ontbreken. Zo spoort bijvoorbeeld de stelling van het college dat er in 2011 maar ongeveer € 6,7 miljoen aan problematische (vertraagde) bezuinigingen zijn niet met het feit dat het college in dezelfde reactie onze bevindingen onderschrijft dat bij in totaal € 16 miljoen aan door ons onderzochte bezuinigingen er geen sprake is van een structureel effect.[4] Een ander voorbeeld is de (terechte) opmerking van het college dat in de 8-maandsrapportage gesignaleerd is dat de bezuiniging op het rentestelsel niet structureel van aard is. Daarentegen stelt de begroting 2012, die gelijktijdig werd gepubliceerd, dat de bezuiniging op het rentestelsel het gewenste structurele effect heeft. Een laatste voorbeeld is de introductie van de 'meerjarig incidentele besparing' in plaats van de structurele bezuiniging op het rentestelsel. Het is ons uit de reactie niet duidelijk of het college een dergelijk 'meerjarig incidenteel' resultaat als oplossing ziet voor een structureel tekort.

Voorkomen moet worden dat verschillende documenten een verschillend beeld van de voortgang van de bezuinigingen oproepen. Het kan natuurlijk gebeuren dat een andere wijze van rapporteren leidt tot een beter inzicht in de voortgang van de bezuinigingen.

---

[3] De tabel is niet helemaal helder omdat het berekende effect van de stelselwijziging afwijkt van de systematiek van de beoogde bezuiniging die € 8 miljoen moest opleveren. Het gepresenteerde effect in de tabel omvat namelijk zowel het structurele als het incidentele deel van de renteopbrengsten en is berekend op basis van 4,5% waar (in het kader van de bezuiniging) werd uitgegaan van uitsluitend het structurele deel tegen een rente van 4,25%. Daarnaast sluiten de gepresenteerde renteopbrengsten over 2012 niet aan op het overzicht kapitaallasten uit de begroting 2012.

[4] In de reactie op onze aanbevelingen refereert het college aan de brief 'Eerste bevindingen realisatie bezuinigingen 2011', d.d. 22 februari 2012. Hierin vermeldt het college dat van de geplande € 83 miljoen aan bezuinigingen € 76,3 miljoen wordt gerealiseerd (91,9%) en de resterende bezuinigingen worden, naar verwachting, later ingehaald.

Het is dan wel zaak duidelijk te maken dat er sprake is van een wijziging en waaruit de wijziging bestaat.