



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum 12 oktober 2023
ons kenmerk RA_23_122
behandeld door J. Kooij
onderwerp *Monitor informatie Amsterdamse financiën* - observaties bij de Begroting 2024
bijlagen -

Geachte leden van de gemeenteraad,

Deze brief stuur ik u in het kader van onze lopende monitor informatie Amsterdamse financiën. In deze monitor volgen wij de financiële ontwikkelingen in Amsterdam aan de hand van financiële stukken, zoals de begroting en de jaarstukken. Ook volgen wij in het kader van deze monitor de lopende bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*. In deze brief delen wij onze observaties bij de Begroting 2024 met u.

Wij hebben voor deze brief de Begroting 2024 niet uitputtend geanalyseerd. We hebben ons gericht op zaken die ons zijn opgevallen. In deze brief vragen wij uw aandacht voor zes onderwerpen:

- 1 Ambities en samenhang met de financiële middelen
- 2 Inzicht in financiële ruimte voor ambities
 - a saldo van baten en lasten
 - b structurele exploitatieruimte
- 3 Harmonisatie indexering lokale heffingen
- 4 Overprogrammering investeringen
- 5 Normhoogte algemene reserve
- 6 Actualisatie begrotingsjaar 2023

Deze zes onderwerpen lichten we hieronder toe. We formuleren bij deze onderwerpen ook aandachtspunten en vraagpunten voor u. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan wij het belang willen benadrukken bij de gemeenteraad en het ons raadzaam lijkt dat u hierop let bij (verdere) informatievoorziening van het college. Een vraagpunt is een onderwerp waarvan wij u adviseren om het college om extra informatie te vragen.

1. Ambities en samenhang met de financiële middelen

In de Begroting 2024 worden systematisch de financiële ontwikkelingen van budgetten weergegeven voor de periode 2023 - 2027. Dat gebeurt op verschillende detailniveaus: op het niveau van beleidsprogramma's, programmaonderdelen en op het niveau van budgetten voor

doelen. Het valt ons op dat bij sommige doelstellingen, en ook bij een programmaonderdeel, sprake is van aanzienlijke dalingen van budgetten. Tegelijkertijd merken wij op dat het moeilijk is om een verband te leggen tussen deze dalingen en de doelen en ambities die het college nastreeft. Uit de informatie in de begroting over deze doelen en ambities blijkt namelijk niet wat de verwachte gevolgen van de dalende budgetten zijn. Dat komt mede doordat indicatoren regelmatig niet of slordig zijn ingevuld, of doordat uit het verloop van de indicatoren geen daling blijkt. Dit wordt ook niet altijd duidelijk uit de teksten in de begroting. In de Begroting 2024 vielen ons de volgende dalende budgetten op, waarbij geen duidelijk inzicht wordt gegeven in het mogelijke effect op doelen en ambities:

- Doelstelling 1.6.1: *Amsterdam voldoet aan de doelstelling van het Klimaatakkoord Parijs door de stad aardgasvrij te maken voor 2040 en de CO₂-uitstoot met 95% te verlagen voor 2050 en is een stad met schone lucht waar afval als grondstof wordt gebruikt.* Begrote lasten dalen van € 93,8 miljoen in 2023 naar € 28,4 miljoen in 2027 (daling van € 65,4 miljoen).¹
- Doelstelling 4.1.1: *Iedere Amsterdammer heeft toegang tot passend sportaanbod in een kwalitatief goede omgeving.* Begrote lasten dalen van € 90,3 miljoen in 2023 naar € 76,8 miljoen in 2027 (daling van € 13,5 miljoen).²
- Doelstelling 7.1.1: *Er is in Amsterdam financiële bestaanszekerheid (inkomenszekerheid) voor Amsterdammers die zelf niet (volledig) in hun levensonderhoud kunnen voorzien.* Begrote lasten dalen van € 770 miljoen in 2023 naar € 718,9 miljoen in 2027 (daling van € 51,1 miljoen).³
- Doelstelling 7.3.1: *Het verkleinen van het aantal Amsterdammers met een laag inkomen dat problematische schulden heeft en/of moeite heeft om rond te komen om zo de kansen voor deze Amsterdammers te vergroten.* Begrote lasten dalen van € 160,1 miljoen in 2023 naar € 131,9 miljoen in 2027 (daling van € 28,2 miljoen).⁴
- Programmaonderdeel B.3 Democratisering. Begrote lasten dalen van € 22,7 miljoen in 2023 naar € 3,9 miljoen in 2027 (daling van € 18,8 miljoen).⁵

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om een inhoudelijke toelichting op de betekenis van de daling van bovenstaande financiële budgetten voor de bijbehorende ambities en doelen.

2. Inzicht in financiële ruimte voor ambities

Het streven naar houdbare gemeentefinanciën maakt het noodzakelijk keuzes te maken. Soms zijn bepaalde ambities van groot belang voor de stad, maar is er toch geen financiële ruimte voor. Dit onderstreept wat ons betreft dat het belangrijk is dat de raad de ontwikkeling van de financiële ruimte goed kan volgen. Juist omdat de raad regelmatig gevraagd wordt om dergelijke, soms moeilijke, keuzes te maken. In de Begroting 2024 geeft het college aan, gegeven de huidige inzichten, vanaf 2027 een structureel tekort van € 40 miljoen te verwachten: het zogenoemde 'ravijn'.⁶ Goed en duidelijk inzicht in de financiële positie van een gemeente is van groot belang om te weten of er ruimte is voor nieuw beleid, lastenverlaging of juist helemaal niet. De begrotingsregels voor gemeenten schrijven ook voor dat de begroting een duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie moet geven.^a Onderdeel van inzicht in de

^a Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, art. 3

financiële positie is informatie over het saldo van baten en lasten en de structurele exploitatieruimte.^b

2.a. Saldo van baten en lasten

Het begrote saldo van baten en lasten maakt per jaar inzichtelijk of de baten en lasten in evenwicht zijn.^c Bij het saldo van baten en lasten wordt het sparen of ontsparen vanuit de reserves niet meegerekend. Daardoor geeft het begrote saldo van baten en lasten duidelijk inzicht in het verwachte 'bedrijfseconomisch' resultaat van de gemeente Amsterdam. Een tekort betekent dat de gemeente meer lasten verwacht dan baten. Een overschot betekent juist het omgekeerde. Een tekort leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een overschot). Het begrote saldo van baten en lasten is op dit moment niet goed terug te vinden in de Begroting 2024. Er wordt geen saldo van baten en lasten voor de gemeente als geheel gepresenteerd.^d Ook hebben wij geen verdere bespreking of duiding van het verwachte saldo van baten en lasten aangetroffen. Op basis van de financiële overzichten voor de programmaonderdelen hebben wij de ontwikkeling van het totale saldo van baten en lasten wél gereconstrueerd. Uit deze reconstructie ontstaat een beeld dat de gemeente voor 2024 een negatief saldo van baten en lasten (tekort) verwacht van € 11 miljoen. Voor de jaren daarna worden echter overschotten verwacht, uitmondend in een overschot van € 84 miljoen in 2027. In de navolgende tabel 1 geven wij de ontwikkeling van het geraamde saldo van baten en lasten weer.

Tabel 1. Ontwikkeling verwacht saldo van baten en lasten

Verwacht saldo van baten en lasten (x € miljoen)	2024	2025	2026	2027
Totale baten	6.471,8	6.668,7	6.568,0	6.636,4
Totale lasten	6.482,8	6.434,6	6.545,7	6.552,4
Saldo van baten en lasten	- 11,0	234,1	22,3	84,0

Bron: Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.455 en bewerking rekenkamer^e

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om een reflectie op de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten, mede in relatie tot het door het college verwachte structurele tekort van € 40 miljoen in 2027.

^b Zie ook ons eerdere onderzoek naar de financiële positie van Amsterdam uit 2017 en de actualisatie daarvan in 2020.

^c Het totale saldo van baten en lasten is een verplicht onderdeel van de begroting (Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, art.17).

^d Weliswaar wordt een saldo van baten en lasten voor de gehele gemeente gepresenteerd in bijlage 7.1, maar de informatie in deze tabel lijkt abusievelijk betrekking te hebben op het begrotingsjaar 2023 in plaats van 2024.

^e Op p.455 van de Begroting 2024 (de laatste pagina van bijlage 7.2. Baten en lasten per programmaonderdeel) is een samenvattend overzicht opgenomen van de totale baten, lasten en mutaties van reserves en het uiteindelijke rekeningresultaat. In dit overzicht zijn de totale baten echter niet ingevuld. Voor Tabel 1 heeft de rekenkamer het totaal aantal baten afgeleid uit de overige financiële gegevens in dit overzicht en deze gebruikt om het saldo van baten en lasten te berekenen.

2.b. Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft inzicht in het reëel en structureel evenwicht van de begroting. Er is sprake van reëel en structureel evenwicht als de structurele baten tenminste gelijk zijn aan de structurele lasten. Het is daarmee belangrijke informatie om zicht te krijgen op de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën op de lange termijn. De structurele exploitatieruimte maakt dan ook onderdeel uit van de verplichte financiële kengetallen om inzicht te geven in de financiële positie.⁷ In de Begroting 2024 wordt de ontwikkeling van de structurele exploitatieruimte weergegeven voor de periode 2024 - 2027. De verwachte structurele exploitatieruimte in 2027 is positief: 0,6% (van het begrotingstotaal). Het verloop van het kengetal wordt gekenschetst als "*grillig wat goeddeels veroorzaakt wordt door een probleem met de classificatie naar incidenteel of structureel van inkomensoverdrachten van het Rijk (waaronder het gemeentefonds) en verschuivingen in reserve mutaties (zoals het stedelijk mobiliteitsfonds)*".⁸ In de Begroting 2024 wordt echter ook een 'structureel exploitatiesaldo' gepresenteerd dat een ander verloop kent; namelijk van 2,2% (positief) in 2024 naar -0,5% (negatief) in 2027.⁹ Het verloop van dit structureel exploitatiesaldo wordt verder niet toegelicht, ook wordt niet uiteengezet wat het verschil van dit kengetal is met het voorgeschreven kengetal van de structurele exploitatieruimte. In tabel 2 hebben we beide kengetallen weergegeven.

Tabel 2. Ontwikkeling verwachte structurele exploitatieruimte / structureel exploitatiesaldo

% van de begroting	2024	2025	2026	2027
Structurele exploitatieruimte (verplicht)	2,8%	-0,5%	1%	0,6%
Structureel exploitatiesaldo	2,2%	Niet gepresenteerd		-0,5%

Bron: Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p. 233 en p.339

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om een nadere toelichting op beide kengetallen en de onderlinge verschillen, mede ook in relatie tot het eerdergenoemde verwachte structurele tekort van € 40 miljoen in 2027.

Vraagpunt: wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om een nadere duiding van het als 'grillig' gekenschetste kengetal voor structurele exploitatieruimte en wat dit betekent voor de voorspellende waarde van dit kengetal voor de lange termijn.

3. Harmonisatie indexering lokale heffingen

In de begroting worden budgettaire wijzigingen voorgesteld om de begroting in de pas te laten lopen met ontwikkelingen in lonen en prijzen. In de Begroting 2024 heet dit de 'nominale ontwikkeling'. Onderdeel van de nominale ontwikkeling is een indexatie van de lokale heffingen volgens een nieuwe, geharmoniseerde systematiek ('Harmonisatie indexering eigen middelen'). Deze harmonisatie leidt ook tot een substantiële stijging van de gemeentelijke opbrengsten uitkomend op € 77,3 miljoen in 2027. In de toelichting op deze indexatie wordt beschreven dat deze wijziging een technische uitwerking is van een afspraak uit het Coalitieakkoord en tot doel heeft de begroting meer voorspelbaar en stabiel te maken. In de

toelichting wordt globaal aangegeven welke indexen worden gebruikt. Maar wij kunnen ons voorstellen dat het ook belangrijk is om zicht te hebben op het verwachte effect van deze harmonisatie op de daadwerkelijk in rekening gebrachte lokale heffingen bij Amsterdammers, ondernemers en bezoekers. Informatie over dergelijke effecten hebben wij niet aangetroffen in de Begroting 2024. Wél wordt vermeld dat de daadwerkelijke ontwikkeling van de lokale lasten in Amsterdam "afhankelijk [is] van de keuzes die de gemeenteraad in de toekomst maakt. Daarom kunnen we deze gegevens [o.a. Doel A.1.1 Bewoners, ondernemers en bezoekers leveren hun financiële bijdrage aan de voorzieningen in de stad.] *nog niet invullen*."¹⁰ Het lijkt ons daarom nuttig om, naast de effecten, ook de aannames en verwachtingen die bij de Begroting 2024 zijn gehanteerd, te delen met de gemeenteraad. Zo krijgt de gemeenteraad meer inzicht in het mogelijke effect van de harmonisatie op de ontwikkeling van de heffingen die Amsterdammers, ondernemers en bezoekers betalen.

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om een nadere toelichting op de raming van het financieel effect van de 'Harmonisatie indexering lokale heffingen' en, in het bijzonder, de aannames die daarbij zijn gehanteerd voor veranderingen in de hoogte van afzonderlijke lokale heffingen.

4. Overprogrammering investeringen

In de investeringsparagraaf wordt uitgebreid beschreven welke invulling het college voorstelt voor de investeringsruimte, inclusief de daadwerkelijke investeringen. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor overprogrammering. Overprogrammering is het meer programmeren van investeringen dan er daadwerkelijk ruimte is. Daarmee wordt op voorhand rekening gehouden met de mogelijkheid dat investeringen vertragen en dat het zelden lukt alle voorgenomen investeringen uit te voeren. Op dit moment wordt in totaal rekening gehouden met € 800 miljoen aan overprogrammering. Gemiddeld hanteert het college een overprogrammering van 25%, maar dit varieert per domein en per jaar. In dit licht is het domein maatschappelijke voorzieningen opvallend. De mate van overprogrammering wisselt sterk van jaar tot jaar (en er is zelfs soms sprake van onderprogrammering). Dit opvallende verloop (zie tabel 3) wordt niet nader toegelicht.¹¹

Tabel 3. Overprogrammering domein maatschappelijke voorzieningen 2024 - 2027

Maatschappelijke voorzieningen	2024	2025	2026	2027
Investeringsruimte	239	268	339	240
Programmering	345	352	329	255
Overprogrammering	-107 (45%)	-85 (32%)	10 (-3%)	-15 (6%)

Bron: Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.394 en bewerking rekenkamer

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan het college te vragen om een toelichting op het verloop van de overprogrammering voor het domein maatschappelijke voorzieningen.

In de Begroting 2024 wordt over de systematiek van overprogrammeren in algemene zin toegelicht dat "de autorisatie van de raad is gekoppeld aan de investeringsplafonds, we sturen erop dat de plafonds niet worden overschreden. Door eventuele overschotten of tekorten te verrekenen met het volgende jaar hoeven er geen effecten te zijn op de meerjarige plafonds."¹² Dit maakt duidelijk dat de beschikbare investeringsruimte uiteindelijk leidend is voor de daadwerkelijke investeringen die de gemeente zal doen in de komende jaren. In lijn met deze systematiek wordt verder in de Begroting 2024 gemeld dat: "Door de Begroting 2024 vast te stellen stemt de gemeenteraad in met de investeringsruimte voor 2024. In een afzonderlijke bijlage bij de begroting zijn de portfolio's opgenomen met daarin overzichten van de investeringen binnen deze investeringsruimte."¹³ Wij constateren echter dat de totale omvang van deze zogenoemde portfolio's met investeringen de investeringsruimte overschrijdt. Dat komt doordat de omvang van de portfolio's is afgestemd op de investeringsruimte verhoogd met de verwachte overprogrammering. Hierdoor is het onduidelijk of de gemeenteraad bij het vaststellen van de Begroting 2024 nu daadwerkelijk de investeringsruimte autoriseert of toch de (hogere) afzonderlijke investeringen in de portfolio's.^f

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan het college te vragen om een toelichting op de status van het investeringsportfolio en hoe deze zich verhoudt tot het in de Begroting 2024 beschreven uitgangspunt dat de raad uitsluitend de investeringsplafonds autoriseert.

5. Normhoogte algemene reserve

De algemene reserve heeft tot doel om onverwachte tegenvallers op te vangen. Of de hoogte van de algemene reserve daartoe toereikend is, wordt bepaald aan de hand van een normhoogte. De normhoogte voor de algemene reserve wordt bepaald op 5% van de begrotingsomvang (exclusief mutaties van reserves).^g In de Begroting 2024 levert dit een normhoogte op van € 324 miljoen. Daarnaast geeft de Begroting 2024 ook informatie over de hoogte van

^f De afzonderlijke investeringen in de portfolio's zijn opgesomd in Bijlage 7.11 Projectenportfolio van de Begroting 2024. Daarin is te zien dat het totaal van investeringen groter is dan de investeringsruimte en dat deze is afgestemd op de investeringsruimte verhoogd met overprogrammering. Ter illustratie: de totale investeringsruimte voor 2024 bedraagt € 742,8 miljoen. Het totaal van de investeringen in het portfolio voor 2024 bedraagt € 981,4 miljoen.

^g Wij hebben aan deze systematiek, voor het bepalen van de normhoogte van de algemene reserve, ook in onze brief van 22 april 2022 aandacht besteed.

de geschatte blootstelling aan risico's. Deze schatting levert op dat "c.a. € 225 miljoen nodig is om de gevolgen van resterend risico met redelijke zekerheid (95%) in de komende twee jaar op te kunnen vangen."¹⁴ Het is positief dat deze schatting op basis van een risicoanalyse wordt gepresenteerd omdat dit zicht biedt op het realistisch gehalte van de normhoogte voor de algemene reserve. Duidelijk is ook dat het verschil tussen de normhoogte en de omvang van de resterende risico's aanzienlijk is. Daarom is het van belang om dit verschil te blijven volgen. Bij voortdurende grote verschillen tussen de normhoogte van de algemene reserve en de geschatte blootstelling aan resterende risico's lijkt het ons op zijn plaats de huidige werkwijze bij het bepalen van de normhoogte van de algemene reserve te evalueren en stil te staan bij welke methode de meest realistische schatting oplevert van de benodigde algemene reserve.

Aandachtspunt: Wij raden de gemeenteraad aan om te letten op hoe de het verschil tussen, enerzijds, de normhoogte voor de algemene reserve en, anderzijds, de schatting van de blootstelling aan resterende risico's zich ontwikkelt en bij voortdurende grote verschillen aan te dringen op evaluatie van beide methodes.

6. Actualisatie begrotingsjaar 2023 in Begroting 2024

De nadruk in de Begroting 2024 ligt op de toekomst: 2024 en de jaren daarna. Maar de Begroting 2024 bevat ook wijzigingen voor het lopende begrotingsjaar 2023. Dat is ook zo afgesproken in de financiële verordening.¹⁵ De actualisatie van het begrotingsjaar 2023 is onderdeel van een overzichtstabel in de financiële hoofdlijnen (tabel 2.1 Financieel beeld van de begroting) en de wijzigingen worden ook besproken in hoofdstuk 4 (Wijzigingen in de programma's). Tegelijkertijd valt ons op dat de actualisatie van het begrotingsjaar 2023 niet heel prominent wordt besproken of anderszins wordt uitgelicht. We kunnen ons daarom voorstellen dat de gemeenteraad deze actualisatie niet goed op het netvlies heeft. Juist ook omdat het meer vanzelfsprekend is om het bij de begroting vooral over de toekomst te hebben (en niet over het lopende begrotingsjaar). In tabel 4 geven wij ter informatie de door het college voorgestelde wijzigingen voor het lopende begrotingsjaar 2023 op programmaniveau weer.

Aandachtspunt: wij raden de gemeenteraad aan er op te letten dat besluitvorming over de Begroting 2024 niet alleen betekenis heeft voor het komende begrotingsjaar 2024, maar dat het onderdeel van de besluitvorming ook een actualisatie van het lopende begrotingsjaar 2023 betreft.

Tabel 4. Actualisatie begrotingsjaar 2023 op programmaniveau in Begroting 2024

Actualisatie begrotingsjaar 2023	Baten		Lasten	
	<i>Totaal na actualisatie</i>	<i>Vershil t.o.v. VJN2023</i>	<i>Totaal na actualisatie</i>	<i>Vershil t.o.v. VJN2023</i>
<i>x € miljoen</i>				
1 Bouwen, Wonen en Duurzaamheid	824,9	-79,6	747,1	-75,4
2 Openbare ruimte, water, groen, vervoer	577,5	-1,3	1.222,3	2,8
3 Economie, kunst, cultuur en erfgoed	24,6	0,3	257,2	-2,7
4 Sport	31,2	0,7	97,5	0,5
5 Onderwijs	65,1	3,0	308,4	1,3
6 Gezondheid, Zorg, Jeugd, Opvang en Diversiteit	144,1	34,5	1.257,3	29,0
7 Sociale zaken en Armoedebestrijding	762,0	10,0	1.187,0	16,1
8 Veiligheid	24,0	-5,0	270,7	-2,9
A Algemene dekkingsmiddelen (excl. overige posten)	3.731,7	44,0	55,2	-44,9
B Bestuur en organisatie (excl. overhead)	45,8	0,0	835,1	-13,4
Totaal	6.230,9	6,6	6.237,8	-89,6

Bron: Begroting 2024, p.441 en Voorjaarsnota 2023, pp. 26, 37, 48, 53, 55, 57, 64, 70, 76 en 80

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over onze vraag- en aandachtspunten naar aanleiding van de Begroting 2024. Neem gerust contact met mij op als u nog vragen heeft. Deze brief, en al onze eerdere brieven in het kader van de monitor informatie Amsterdamse financiën (waaronder ook onze brieven gerelateerd aan de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*), kunt u [hier](#) op onze website terugvinden.

Met vriendelijke groet,



drs. A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

-
- ¹ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.493
 - ² Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.498
 - ³ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.500
 - ⁴ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.501
 - ⁵ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.246
 - ⁶ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.15
 - ⁷ Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten, art. 11, lid 2.d.4
 - ⁸ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.339
 - ⁹ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.233
 - ¹⁰ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.15-16, p.225-226, p.319 en p.353
 - ¹¹ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.394
 - ¹² Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.392
 - ¹³ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.392
 - ¹⁴ Gemeente Amsterdam, Begroting 2024, p.338
 - ¹⁵ Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over het financiële stelsel (Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023), art. 2 en toelichting