

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Financiële positie - informatiewaarde jaarstukken Amsterdam

1 Inleiding

Voor u ligt de onderzoeksopzet van de Rekenkamer Metropool Amsterdam (hierna: de rekenkamer) voor het onderzoek naar de informatievoorziening over de financiële positie van de gemeente Amsterdam. In dit document wordt eerst ingegaan op de aanleiding voor dit onderzoek. Daarna wordt deze doelstelling uitgewerkt naar een centrale onderzoeksvraag. Vervolgens wordt beknopt beschreven op welke wijze wij het onderzoek van plan zijn uit te voeren. Tot slot volgt de globale planning van het onderzoek en informatie over de samenstelling van het onderzoeksteam. Op grond van voortschrijdend inzicht kan de onderzoeksopzet nog op onderdelen worden gewijzigd.

2 Aanleiding onderzoek: inzicht in financiële positie cruciaal maar niet eenvoudig

Het belang van gezonde gemeentefinanciën is groot. Als de financiën niet op orde zijn, komt immers de goede uitvoering van gemeentelijke taken in het geding. Omgekeerd betekent een sterke financiële positie dat er wellicht mogelijkheden zijn om nieuw beleid te maken of lokale lasten te verlagen. Het belang van een sterke financiële positie is ook in Amsterdam goed zichtbaar. Zo namen vanwege de effecten van de economische crisis van 2008 op de gemeentefinanciën in de collegeperiode 2010 – 2014 grote bezuinigingen een belangrijke rol in.¹ Ook het huidige college zet in op de ‘financiën op orde’. Onder meer de begroting moet hiervoor meer transparant worden en om de financiële risico’s voor de gemeente te beperken moet de gemeentelijke schuld worden verlaagd.²

Het doel van de gemeentelijke begroting, jaarrekening en andere tussentijdse rapportages is mede om inzicht te geven in de staat van de gemeentelijke financiën. De eisen waaraan de begroting en de jaarrekening moeten voldoen zijn opgenomen in het *Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). Ten aanzien van de houdbaarheid van de financiële positie van de gemeente is in de Gemeentewet een sleutelbegrip *structureel en reëel evenwicht* in de baten en lasten. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om elk jaar een begroting vast te stellen die voldoet aan deze eis (en hierop wordt vervolgens door de provincie toegezien).³ Het BBV geeft ook allerlei voorschriften voor specifieke vormen van informatie die in de begroting en/of de jaarrekening moeten worden verstrekt. Dit loopt uiteen van analyses van risico’s waaraan de gemeente is blootgesteld en de middelen die aanwezig zijn om tegenvallers op te vangen tot informatie over de hoogte van lokale heffingen en de staat van onderhoud van de bezittingen van de gemeente. Stuk voor stuk informatie die relevant is en zicht biedt op aspecten van de financiële positie van de gemeente.

¹ Programakkoord 2010 – 2014

² Coalitieakkoord 2014 – 2018

³ Gemeentewet, art.189 en 203. Of er sprake is van een structureel en reëel evenwicht moet blijken uit de meerjarenraming (Gemeentewet, art. 190 / BBV, art. 22 en 23).

Al deze verschillende informatie heeft ook een keerzijde: jaarrekeningen en begrotingen zijn omvangrijke documenten die vaak als technisch en ontoegankelijk worden ervaren. Ondanks dat gemeentefinanciën eigenlijk iedereen (bestuurder, raadslid en inwoner) aangaan, is het daardoor vooral een speelveld voor specialisten. Interpretatie van de financiële positie wordt veelal als lastig ervaren. Veel gemeenten willen zich daarom vergelijken met andere gemeenten om zich zo een oordeel te kunnen vormen over de eigen financiële positie. Dit laatste is echter niet altijd goed mogelijk omdat gemeenten verschillen in de precieze wijze waarop informatie wordt bijgehouden en gerapporteerd. Weliswaar zijn er veel verplichte zaken die aan de orde moeten komen in begrotingen en jaarrekeningen, maar bij de precieze invulling is vaak sprake van een grote mate van vrijheid waardoor cijfers niet altijd goed vergelijkbaar zijn.⁴

De oplossing om eenvoudig en compact informatie over de financiële positie van een gemeente te geven wordt gezocht in kengetallen. Inmiddels zijn, naar aanleiding van voorstellen van een adviescommissie van VNG, in het BBV een vijftal financiële kengetallen voorgeschreven (zie het kader hieronder). Opvallend is dat de gekozen kengetallen in het BBV slechts gedeeltelijk overeenkomen met de door de adviescommissie voorgestelde kengetallen.⁵ Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de nu verplichte kengetallen beter (of slechter) zijn dan de voorgestelde kengetallen, maar toont wel aan dat beargumenteerd tot andere selecties van kengetallen kan worden gekomen. Simpel gezegd: er is nog steeds sprake van een ontwikkelingsproces voor financiële kengetallen van gemeenten.

Kader 1. Kengetallen financiële positie in BBV⁶

1. Netto schuldquote (gecorrigeerd en ongecorrigeerd voor alle verstrekte leningen)
2. Solvabiliteitsratio
3. Grondexploitatie
4. Structurele exploitatieruimte
5. Belastingcapaciteit

3 Doelstelling en onderzoeksvraag onderzoek

De financiële positie van een gemeente is erg belangrijk, maar tegelijkertijd ook voor niet-deskundigen vaak moeilijk te doorgronden. Om het zicht op de financiële informatie te verbeteren en meer toegankelijk te maken is sprake van een landelijk ontwikkelingsproces dat recentelijk is uitgemond in het verplicht gebruik van een vijftal financiële kengetallen. Vanuit wet- en regelgeving zijn er, zoals hiervoor beschreven, daarnaast ook nog de nodige voorschriften voor te verstrekken informatie over diverse financiële aspecten. Tegelijkertijd hebben gemeenten ook veel vrijheid in

⁴ Adviescommissie VNG, Vernieuwing BBV, JK5 en Brochure hoofdlijnen vernieuwing BBV, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁵ De adviescommissie stelde de volgende 6 kengetallen voor: (1) structurele lasten ten opzichte van structurele baten, (2) vaste lasten ten opzichte van de totale lasten, (3) schuldpositie ten opzichte van het begrotingstotaal, (4) materiële vaste activa als percentage van de lange schulden, (5) voorraden grond als percentage van het begrotingstotaal en (6) de (korte termijn) weerstandscapaciteit als percentage van het begrotingstotaal

⁶ Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

de wijze waarop ze precies deze informatie presenteren en in hoeverre er aanvullende informatie, bijvoorbeeld in toelichtingen, wordt gegeven. Dit betekent dat de wijze waarop een gemeente gebruik maakt van deze vrijheden van grote invloed zijn op de mate waarin niet alleen relevante informatie wordt verstrekt en de mate waarin deze informatie goed toegankelijk is.

Vanwege het belang van een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie voor de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad gaat de rekenkamer onderzoeken in hoeverre de informatievoorziening over de financiële positie van de gemeente Amsterdam toereikend en toegankelijk is. Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een eenvoudig en toegankelijk instrumentarium voor de gemeenteraad en andere geïnteresseerden om de financiële positie te kunnen volgen. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Bieden de jaarstukken in voldoende mate en op toegankelijke wijze zicht op de financiële positie van de gemeente Amsterdam?

Zoals eerder gesteld is het denken over de beste wijze waarop inzicht kan worden gegeven in de financiële positie van een gemeente nog niet afgerond. Dit betekent dat dit onderzoek ook een exploratief karakter heeft: wat is een passende en toegankelijke manier om informatie over de financiële positie van een gemeente te verstrekken? Daarnaast bestaat vaak ook de wens om gemeenten onderling te vergelijken en daarom zal in dit onderzoek ook worden nagegaan in hoeverre kengetallen zich hiervoor lenen. De beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag valt daarom uiteen in vier deelvragen:

- Welke informatie is essentieel om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van een gemeente?
- In hoeverre bevatten de jaarstukken van de gemeente Amsterdam deze essentiële informatie?
- In hoeverre wordt deze essentiële informatie compact en toegankelijk gepresenteerd in de jaarstukken van de gemeente Amsterdam?
- In hoeverre lenen de kengetallen zich voor een vergelijking met andere gemeenten?

4 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek zullen wij ons voornamelijk richten op het beoordelen van de beschikbare informatie over de financiële positie in de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Amsterdam. Hiervoor zullen wij eerst nagaan welke informatie en kengetallen nu precies essentieel zijn voor een goed beeld van de financiële positie. Waar mogelijk willen wij voor een lange periode het verloop van kengetallen in beeld brengen. Voor dit (exploratieve) deel van het onderzoek zullen ook gesprekken worden gevoerd met ter zake deskundige ambtenaren. Vervolgens beoordelen wij op basis van de meest recente begroting en jaarrekening in hoeverre de essentiële informatie daadwerkelijk beschikbaar is. Tot slot onderzoeken we ook in hoeverre de beschikbare informatie compact en toegankelijk is gepresenteerd in de Amsterdamse begroting en jaarrekening.

Onder beschikbaarheid verstaan wij de aanwezigheid van kwalitatief toereikende informatie in de jaarstukken om het kengetal te kunnen berekenen. Toegankelijkheid betekent dat het kengetal eenvoudig zonder aanvullende berekeningen is terug te vinden in de jaarstukken en dat ook een duiding van de historische ontwikkeling of een nadere toelichting op het kengetal wordt gegeven. Hiermee geven we antwoord op de deelvragen die ingaan op in hoeverre de jaarstukken toereikende informatie over de financiële positie bevatten en deze informatie compact en toegankelijk presenteren.

5 Planning en onderzoeksteam

Het onderzoek start in september 2016. De werkzaamheden voor het onderzoek zullen naar verwachting in februari 2017 gereed zijn. Publicatie van het onderzoek wordt voorzien in maart 2017. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Jurriaan Kooij (projectleider) en Caroline van Zon.