

Voorspellende waarde van de begroting

Onderzoek in het kader van monitor informatie Amsterdamse
financiën

14 MAART 2024



Inhoudsopgave

Samenvatting en leeswijzer	2
Aanleiding en doel	3
1 Aanleiding	3
2 Doelstelling en onderzoeksvragen	4
2.1 Doelstelling	4
2.2 Onderzoeksvragen	5
2.3 Normenkader	5
3 Aanpak en afbakening.....	6
4 Planning en onderzoeksteam	7
4.1 Planning	7
4.2 Onderzoeksteam	7
5 Verantwoording	7
Bijlage 1 - Algemene werkwijze rekenkamer	8
Eindnoten	9

Samenvatting en leeswijzer

Dit is de onderzoeksopzet voor het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam naar de *Voorspellende waarde van de begroting* van de gemeente Amsterdam. Dit onderzoek valt binnen het **thema Gemeentelijke financiën van het Onderzoeksprogramma** en vloeit mede voort uit bevindingen gedaan in de lopende **Monitor informatie Amsterdamse financiën**. Een onderzoek naar de voorspellende waarde van de begroting is om meerdere redenen relevant. Met het vaststellen van de begroting geeft de gemeenteraad het college toestemming om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan die in de begroting zijn opgenomen.¹ De gemeenteraad heeft tegelijkertijd ook de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.¹ Het doel van ons onderzoek is vooral signalerend en agenderend van aard. We willen zien of de gemeenteraad op een navolgbare wijze zicht wordt geboden op de realisatie van de begroting en, wanneer daar sprake van is, wat de oorzaak is van omvangrijke en terugkerende afwijkingen. Dit doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

In welke mate heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van de begroting en de oorzaken van eventuele omvangrijke en terugkerende verschillen?

De nadruk ligt op de vraag of de raad in staat is met de ontvangen informatie te beoordelen of de voorspellende waarde van de begroting voldoende is om verantwoorde keuzes te maken. Dit met het oog op het zorgdragen voor houdbare financiën én het realiseren van plannen en ambities voor de stad. In het vervolg van deze onderzoeksopzet gaan we eerst kort in op de aanleiding en doel van dit onderzoek. Daarna volgen de onderzoeksvraag en onze aanpak en afbakening. We eindigen met informatie over de planning, het onderzoeksteam en de voorbereiding.

Aanleiding en doel

1 Aanleiding

Een onderzoek naar de voorspellende waarde van de begroting is om meerdere redenen relevant. Een gemeentebegroting is het document waar alle gemeentelijke uitgaven en inkomsten samen worden gebracht. Met het vaststellen van de begroting geeft de gemeenteraad het college toestemming om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan die in de begroting zijn opgenomen.^{III} De gemeenteraad heeft op grond van de Gemeentewet een doorslaggevende rol in de verdeling van de financiële middelen. Dit heet het budgetrecht van de raad. Om het budgetrecht goed te kunnen uitvoeren moet het college de raad navolgbaar inzicht geven in de verplichtingen en in de uitgaven, zowel in de begroting als in de realisatie. Het is belangrijk om te kunnen zien of het college niet meer (of minder) heeft uitgegeven dan waar de raad toestemming voor heeft gegeven.

De gemeenteraad heeft ook de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.^{IV} Hier speelt vooral de vraag of de gemeentelijke financiën houdbaar zijn. Simpel gezegd moet de raad bepalen welk niveau van uitgaven en inkomsten wenselijk is om de gemeente ook op de lange termijn gezond te houden. Daarbij gaat het om het maken van een (politieke) afweging tussen het belang van plannen en ambities en prudent financieel beleid om financiële tekorten te voorkomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de begroting een realistische verwachting is van de noodzakelijke uitgaven en inkomsten om plannen en ambities uit te voeren. Maar of dat ook zo is, is vanzelfsprekend pas naderhand vast te stellen. Daarom is het belangrijk dat de raad een helder en navolgbaar overzicht krijgt van de uiteindelijk gerealiseerde uitgaven en inkomsten ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen. Dan kan pas echt bewaakt worden of de kwaliteit van het begrotingsproces en de besluitvorming daarover voldoende zijn om de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën te borgen.

In een recent uitgebracht onderzoek over Nederlandse gemeenten^V wordt geconstateerd dat de begrotingen van gemeenten fors afwijken van de realiteit. Ter illustratie: in 2021 was er sprake van een verschil van 5% tussen begroting en realiteit bij Nederlandse gemeenten, in 2020 was dat 9% en in 2019 was de afwijking 3%. Dit onderzoek concludeert dat de voorspellende waarde van gemeentelijke begrotingen onvoldoende is en het daarmee extra moeilijk voor gemeenteraden is om keuzes te maken en te sturen. In onze brief [Monitor informatie Amsterdamse financiën - observaties bij Jaarverslag 2022 en Voorjaarsnota 2023](#)^{VI} hebben wij ook geconstateerd dat de uitgaven- en inkomstenramingen in de begroting afwijken van de rekeningcijfers. Zo werd in de oorspronkelijke *Begroting 2022* een neutraal rekeningresultaat verwacht van € 0, maar het uiteindelijke rekeningresultaat vertoonde een positief saldo van € 196 miljoen. Dat is natuurlijk positief voor de gemeentelijke financiën. Het roept wel de vraag op of de gemeente de ambities die zij in de begroting heeft vastgelegd, ook heeft waargemaakt of

dat er, achteraf gezien, meer financiële ruimte was om meer (of andere) plannen en ambities uit te voeren. Daarom is het belangrijk dat het voor de raad goed navolgbaar is hoe verschillen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting zijn ontstaan. Pas dan is het mogelijk voor raadsleden om het debat aan te gaan met elkaar en met het college.

Voor ons is dit aanleiding om nader te kijken naar de begroting en de realisatie vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Wij zien dit als een aanvulling op de door de gemeente Amsterdam inmiddels ingezette trajecten om verschillende aspecten van de begroting te verbeteren. Het gaat dan om de trajecten die zijn ingezet vanuit de Bestuursopdracht *Inzicht beleid, geld en keuzes*: inzicht in de uitgaven en effecten daarvan en de inhoudelijke keuzes daarbij; inzicht in de opbouw van de investeringsopgave en de inhoudelijke keuzes daarbinnen en inzicht in de gevolgen van een hogere schuld.¹ Daarom richten wij ons in dit onderzoek nadrukkelijk op de voorspellende waarde van de programmabegroting en de daarin geraamde en gerealiseerde baten en lasten. Dit onderzoek valt binnen het [thema Gemeentelijke financiën van het Onderzoeksprogramma](#).

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is vooral signalerend en agenderend van aard. We willen onderzoeken of de gemeenteraad op een navolgbare wijze zicht wordt geboden op de realisatie van de begroting en de oorzaak van eventuele afwijkingen. De nadruk ligt daarbij vooral op de vraag of de raad in staat is met de ontvangen informatie te beoordelen of de voorspellende waarde van de begroting voldoende is om verantwoorde keuzes te maken met het oog op het zorgdragen voor houdbare financiën én het realiseren van plannen en ambities voor de stad. De voorspellende waarde van de begroting is overigens geen doel op zichzelf, maar wij zien dit wél als een belangrijke voorwaarde om op verantwoorde wijze ambities voor de stad te realiseren.

Dit onderzoek is er niet op gericht om een oordeel te geven over de kwaliteit van toelichtingen op de oorzaak van de afzonderlijke onder- of overbestedingen in een begrotingsjaar. In plaats daarvan zullen we in dit onderzoek nagaan of er sprake is van omvangrijke en terugkerende onder- of overbestedingen. Een patroon van dergelijke terugkerende verschillen vormt een aanwijzing voor mogelijke structurele tekortkomingen in de voorspellende waarde van de begroting. Voor de raad is het daarom van belang dat dergelijke patronen inzichtelijk zijn en dat duidelijk is welke oorzaak daaraan ten grondslag ligt. Het gaat er dan met name om of er sprake is van onvermijdelijke afwijkingen of dat de ramingen aanscherping behoeven. In ons onderzoek

¹ Een actueel overzicht van de ingezette trajecten in het kader van de bestuursopdracht is gegeven in de *Routekaart integrale besluitvorming Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes* (september 2023).

richten we ons daarmee nadrukkelijk op het perspectief vanuit de raad. We willen er met dit onderzoek aan bijdragen dat de raad meer grip krijgt op de gemeentelijke financiën en zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren.

2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In welke mate heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van de begroting en de oorzaken van eventuele omvangrijke en terugkerende verschillen?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden stellen we twee deelvragen:

- 1 In hoeverre is er sprake van onder- of overbesteding op programmaonderdelen in de begroting voor de periode 2019-2023 en is er daarbij sprake van een patroon van omvangrijke en terugkerende verschillen?
- 2 Zijn de onder- of overbestedingen op programmaonderdelen, in het bijzonder bij omvangrijke en terugkerende verschillen, voldoende geduid voor de raad en is dat voldoende navolgbaar en inzichtelijk?

2.3 Normenkader

Het onderzoek is overwegend signalerend en agenderend. Om deze reden is er geen expliciet normenkader opgesteld om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Uiteraard toetsen we wel voor deelvraag 2 of er sprake is van duiding die navolgbaar is en inzicht geeft voor de raad. Bij die toetsing is ook specifiek aandacht voor een mogelijk patroon van omvangrijke en terugkerende verschillen tussen begroting en realisatie. In tabel 1.1 staat het deel van het wettelijk kader en de gemeentelijke regels dat voor de doelstelling van ons onderzoek relevant is.

Tabel 1.1- Wet- en regelgevingskader

Financiële verordening (FV) ^{vii}	Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) ^{viii}
<p>FV, artikel 5, lid 1a: De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting: de totale lasten en baten op programmaniveau en de lasten en baten per onderdeel daarvan als het programma is onderverdeeld.</p> <p>FV, artikel 6 lid 1: Het college rapporteert in tussentijdse</p>	<p>BBV, artikel 17, lid a: Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat per programma, of per programmaonderdeel de raming van de baten en lasten en het saldo.</p> <p>BBV, artikel 19 a en b: De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste: het gerealiseerde bedrag van het voorvorig</p>

Financiële verordening (FV) ^{vii}	Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) ^{viii}
rapportages over de uitvoering van de begroting.	begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar [...] in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil.

3 Aanpak en afbakening

Dit onderzoek richt zich op de informatievoorziening aan de raad over de realisatie van de begroting. We richten ons daarbij op de documenten van de planning- en controlcyclus. De analyses waarin we nagaan of er sprake is van patronen van systematische verschillen maken we tot op het niveau van programmaonderdelen. Daarnaast zijn we van plan de raming en realisatie van de zogenoemde structurele exploitatieruimte in ons onderzoek te betrekken. De periode waar we ons onderzoek op richten, zijn de begrotingsjaren 2019 tot en met 2023. De terugblik is dan robuust genoeg om de impact van eventuele incidentele uitschieters voldoende te kunnen ondervangen.²

² De coronaperiode is een goed voorbeeld van een uitschieter die in zekere mate impact zal hebben gehad op de ramingen.

4 Planning en onderzoeksteam

4.1 Planning

In de periode maart tot en met mei 2024 analyseren wij de documenten van de planning- en controlcyclus van de begrotingsjaren 2019 tot en met 2023. Daarna volgt de afronding waarbij we de uitkomsten van onze analyses bespreken met de ambtelijke organisatie. Als onderdeel van de afronding zullen we ook de mogelijkheid bieden voor een bestuurlijke reactie. Ons streven is om vóór de behandeling van de *Begroting 2025* over de uitkomsten te rapporteren.

4.2 Onderzoeksteam

Onderzoeksteam	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Jurriaan Kooij (projectleider)
	Esther Fogl (onderzoeker)

5 Verantwoording

In januari en februari 2024 zijn de voorbereidingen voor dit onderzoek uitgevoerd.

Bijlage 1 - Algemene werkwijze rekenkamer



Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

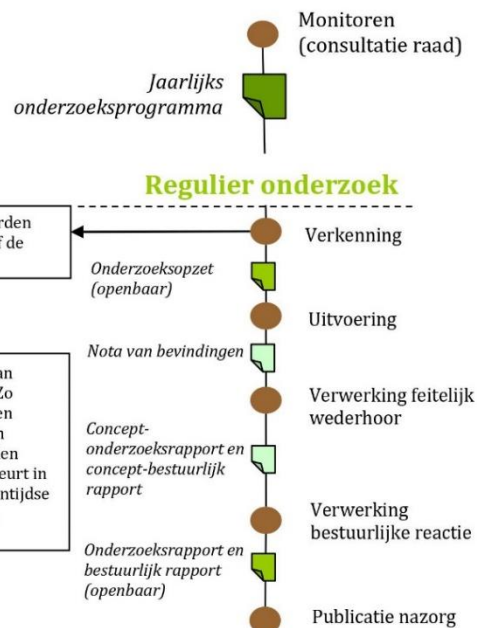
Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.

Soms zal er sprake zijn van tussentijdse publicaties. Zo nodig zal dan apart om een feitelijk wederhoor of een bestuurlijke reactie worden gevraagd. Dat laatste gebeurt in ieder geval als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan.

Werkwijze



Spelregels

Vooraf

- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet* art 183¹) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem* art 183²).
- De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Vóór een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
- Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren. De rekenkamer zal het verslag vertrouwelijk behandelen.

Volg de rekenkamer op social media

Twitter twitter.com/RekenkamerMA
 LinkedIn [linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam)

Bevindingen & feitelijk wederhoor

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt **één maand** van te voren gemeld.
- Bij het feitelijk wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

Bestuurlijke reactie & definitieve rapporten

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept-onderzoeksrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt **binnen twee weken** verwacht.
- De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen de definitieve rapporten (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) 24 uur voor de publicatiedatum onder embargo toegestuurd.
- De wijze van behandeling van het onderzoek wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt.

Eindnoten

^I Gemeentewet, artikel 191.

^{II} Gemeentewet, artikel 189.

^{III} Gemeentewet, artikel 191.

^{IV} Gemeentewet, artikel 189.

^V <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2023/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2023-resultaten-verbeterd-maar-structurele-onzekerheid-blijft-23>, geraadpleegd op 22 januari 2024.

^{VI} Rekenkamer Amsterdam, *Monitor informatie Amsterdamse financiën - observaties bij Jaarverslag 2022 en Voorjaarsnota 2023*, 23 juni 2023, pp. 2-3.

^{VII} <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR698216/1>, geraadpleegd op 23 januari 2024.

^{VIII} <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>, geraadpleegd op 25 januari 2024.