



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum 4 juni 2024
ons kenmerk RA_24_037
behandeld door J. Kooij
cc -
onderwerp Observaties bij *Jaarverslag 2023* en *Voorjaarsnota 2024*
bijlagen -

Geachte leden van de gemeenteraad,

Deze brief stuur ik u in het kader van ons lopende onderzoek *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 met u onze observaties bij het *Jaarverslag 2023* en de *Voorjaarsnota 2024*. Wij hebben voor deze brief het *Jaarverslag 2023* en de *Voorjaarsnota 2024* niet uitputtend geanalyseerd, maar we hebben ons gericht op zaken die ons zijn opgevallen.^a

Kenmerkend voor het *Jaarverslag 2023* zijn de grote verschillen ten opzichte van de *Begroting 2023*. Zo zijn de totale baten en lasten in 2023 (inclusief mutaties van reserves) uitgekomen op rond de € 8 miljard, terwijl er in de *Begroting 2023* nog werd uitgegaan van zo'n € 6,7 miljard. Ook als we kijken naar het *Jaarverslag 2023* ten opzichte van de *Najaarsnota 2023* (het meest actuele door de gemeenteraad vastgestelde financiële kader) zijn omvangrijke verschillen zichtbaar. Weliswaar is het verschil in het totale rekeningresultaat klein (€ 3,9 miljoen), maar daaraan liggen wél de nodige omvangrijke mee- en tegenvallers ten grondslag.^b In ons lopende onderzoek **Voorspellende waarde van de begroting** gaan wij na in hoeverre dergelijke verschillen onderdeel uitmaken van een terugkerend patroon. Wij verwachten dit onderzoek te publiceren vóór de behandeling van de *Begroting 2025*.

^a De accountant (Auditdienst ACAM) controleert de *Jaarrekening 2023* van de gemeente Amsterdam (onderdeel van het *Jaarverslag 2023*) en brengt ook een verslag van deze controle uit. Onze waarnemingen bij het *Jaarverslag 2023* zijn aanvullend op die van de accountant. Het perspectief van de rekenkamer is reflectie op de informatie in de jaarrekening en de ontwikkelingen en vraagstukken die daarin zichtbaar zijn.

^b Voorbeelden van meevallers doen zich voor het programma Bouwen, Wonen en Duurzaamheid (€ 198 miljoen) en het programmaonderdeel lokale heffingen (€ 59,1 miljoen). Een voorbeeld van een omvangrijke tegenvaller is de afwaardering van AEB voor € 101 miljoen (onderdeel van het programmaonderdeel Treasury en deelnemingen).

In deze brief gaan we hieronder nader in op tien zaken die ons zijn opgevallen bij het lezen van het *Jaarverslag 2023* en de *Voorjaarsnota 2024*. Bij een groot deel van de zaken die ons zijn opgevallen vragen we vooral aandacht voor de betekenis van de gerealiseerde uitkomsten in het *Jaarverslag 2023* voor het lopende begrotingsjaar 2024 of latere begrotingsjaren. Het *Jaarverslag 2023* is namelijk niet alleen belangrijk als verantwoordingsdocument, maar levert ook inzichten op die aanleiding kunnen zijn tot het aanscherpen van ramingen en kaders voor de toekomst. Daarnaast vragen we aandacht voor zaken die te maken hebben met het verschuiven van geld tussen begrotingsjaren. We beginnen echter met een aantal meer algemene onderwerpen die te maken hebben met verantwoording, zoals de begrotingsonrechtmatigheid, of met de wijze waarop de planning- en controlcyclus van de gemeente is ingericht. De onderwerpen die we in het vervolg van deze brief aan de orde stellen zijn:

Algemeen

- 1 Begrotingsonrechtmatigheid
- 2 Planning- en controlcyclus
- 3 Normhoogte Algemene reserve

Realisatie en ramingen voor de toekomst

- 4 Conservatief ramen van baten in najaarsnota
- 5 Realisatie externe inhuur 2023 en raming voor begrotingsjaar 2024
- 6 Gerealiseerde legesopbrengsten
- 7 Schuldontwikkeling

Verschuivingen tussen begrotingsjaren

- 8 Mutaties bestemmingsreserves
- 9 Eindejaarsmarge en kasschuiven

Deze negen 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 waarbij het ons raadzaam lijkt dat u hierop let bij (verdere) informatievoorziening van het college en indien gewenst het gesprek over aangaat met het college. Een vraagpunt is een onderwerp waarover wij u adviseren om het college om extra informatie te vragen.

1 Begrotingsonrechtmatigheid

In het *Jaarverslag 2023* doet het college voor het eerst zelf een uitspraak over de rechtmatigheid van het afgelopen begrotingsjaar.^c Dat doet het college in de zogenoemde 'rechtmatigheidsverantwoording'. In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het college aan in hoeverre er sprake is geweest van (financiële) onrechtmatigheden.^d Onderdeel van de

^c Voorheen gaf de accountant (ACAM) expliciet een oordeel over de rechtmatigheid.

^d Vervolgens heeft ACAM de getrouwheid van de verantwoording van het college betrokken bij het oordeel over de gehele jaarrekening. Voor 2023 heeft ACAM een verklaring afgegeven dat de *Jaarrekening 2023* een getrouw beeld geeft, maar daarbij de rechtmatigheidsverantwoording uitgezonderd. De reden daarvoor is, zo meldt ACAM, dat "Als gevolg van tekortkomingen in het proces van de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording zijn wij niet in staat geweest voldoende

rechtmatigheidsverantwoording is de melding van het college of er sprake is van begrotingsonrechtmatigheid. Dit is een belangrijk onderwerp vanuit het perspectief van het budgetrecht van de raad. Het gaat hier namelijk om de vraag of, en zo ja, hoeveel, er sprake is van afwijkingen van de door de raad vastgestelde financiële kaders. Het uitgangspunt, zoals de Commissie BBV dat formuleert, is dat elke afwijking per definitie onrechtmatig is. Tegelijkertijd is het uiteindelijk vervolgens aan de raad om te bepalen in hoeverre de begrotingsonrechtmatigheden acceptabel zijn.¹

In de *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023* heeft de raad drie situaties opgenomen waarbij er sprake is van 'acceptabele' afwijkingen. Het gaat om de volgende situaties:

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
- Er is sprake van een overschrijding op een opneemregeling;
- De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.

Daarnaast heeft de raad bepaald wanneer nadere toelichting op begrotingsonrechtmatigheden achterwege mag blijven: dat hoeft niet bij begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen 'het bestaande beleid van de raad'.²

Het college meldt in de rechtmatigheidsverantwoording dat er sprake is van begrotingsonrechtmatigheid. Het college heeft dit bepaald op basis van de som van alle afwijkingen van de lasten op het niveau van programmaonderdelen ten opzichte van de *Najaarsnota 2023*. De begrotingsonrechtmatigheid komt uit op € 230 miljoen.^e Het college licht daarop toe: "De geconstateerde overschrijdingen zijn weliswaar onrechtmatig maar passen binnen het vastgestelde beleid en zijn daarom als acceptabel geïdentificeerd." Voor een verdere toelichting verwijst het college naar de financiële verantwoordingen in de programma's en programmaonderdelen van het *Jaarverslag 2023*. Het college geeft verder geen uitsplitsing van de acceptabel geachte begrotingsonrechtmatigheid naar de door de raad vastgestelde situaties.³ Het beoordelen van de mate van acceptatie (maar ook verwijtbaarheid) van afwijkingen van de vastgestelde begroting is van groot belang voor het budgetrecht van de raad. Daarvoor is meer inzicht wenselijk in de oorzaak van de afwijkingen en hoe deze zich verhouden tot de door de raad als acceptabel gedefinieerde situaties.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om aan het college te vragen om een uitsplitsing van de als 'acceptabel' geachte begrotingsonrechtmatigheid van € 230 miljoen naar de drie acceptabele situaties zoals vastgelegd in de Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023.

en geschikte controle-informatie te verkrijgen over de rechtmatigheidsverantwoording. Gezien het materiële belang van de rechtmatigheidsverantwoording betekent dit dat wij een oordeel met beperking dienen af te geven." Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, p. 530.

^e In de rechtmatigheidsverantwoording lijkt dit abusievelijk te zijn beschreven als € 203,2 miljoen. Uit onze eigen telling van de verschillen op het niveau van programmaonderdelen komt een totaal van € 230 miljoen. Dit is ook het totaal dat wordt genoemd in de Bestuurlijke en financiële hoofdlijnen van het *Jaarverslag 2023*.

2 Planning- en controlcyclus

De raad stelt de financiële kaders en het college legt vervolgens verantwoording af. Dit heet de planning- en controlcyclus. Deze planning- en controlcyclus begint met het vaststellen van de begroting door de raad, gevolgd door tussentijdse bijstelling(en) van de financiële kaders door de raad en eindigt uiteindelijk met het jaarverslag waarin het college verantwoording aflegt. In Amsterdam bestaat de planning- en controlcyclus inmiddels standaard uit vier kaderstellende documenten, gevolgd door de jaarrekening. Dat is ook zo afgesproken in de financiële verordening.⁴ Daarnaast is in het begrotingsjaar 2023 sprake van een aanvullend kaderstellend document in de vorm van de eerste begrotingswijziging dat samenhangt met het verwerken van het coalitieakkoord. Dit levert voor het begrotingsjaar 2023 de volgende zes planning- en controldocumenten op:

- 1 *Begroting 2023*
- 2 *Eerste Begrotingswijziging (coalitieakkoord)*
- 3 *Voorjaarsnota 2023*
- 4 *Begroting 2024 (bevat wijzigingen voor begrotingsjaar 2023)*
- 5 *Najaarsnota 2023*
- 6 *Jaarverslag 2023*

Het regelmatig bijstellen van de financiële kaders gedurende het begrotingsjaar kan bepaalde voordelen hebben voor de raad. Bijvoorbeeld omdat het meer momenten creëert om bij te sturen. Maar omgekeerd is ook denkbaar dat veel bijstellingsmomenten juist een belasting vormen voor de raad. Elk van deze bijstellingen vraagt immers om een aandachtige beoordeling door de raad van de wijzigingen die het college voorstelt. Als de raad onvoldoende tijd of mogelijkheden heeft voor het beoordelen van bijstellingen, pakt het regelmatig bijstellen van de financiële kaders averechts uit. Daardoor kan het budgetrecht van de raad juist worden uitgehold in plaats van versterkt.

Aandachtspunt: wij raden de gemeenteraad aan op te letten dat de wijze waarop de planning- en controlcyclus in Amsterdam is vormgegeven, daadwerkelijk bijdraagt aan een versterking van het budgetrecht van de raad en als dat niet zo is het gesprek met het college aan te gaan over wenselijke aanpassingen.

3 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 sinds 2022 bepaald aan de hand van een nieuwe methode om de normhoogte te bepalen.^f De normhoogte voor de Algemene reserve wordt sinds 2022 bepaald op 5% van de begrotingsomvang (exclusief mutaties van reserves). In het *Jaarverslag 2023* wordt gerapporteerd dat de normhoogte van de Algemene reserve uit is gekomen op € 321 miljoen.⁵ In *onze brief bij de Begroting 2024* wezen wij erop dat het belangrijk is om te blijven volgen hoe de uitkomst van de berekende normhoogte voor de Algemene reserve zich verhoudt tot de schatting van de omvang van de resterende risico's waaraan de gemeente Amsterdam is blootgesteld. Dat biedt namelijk de mogelijkheid om het realistisch gehalte van de berekende normhoogte te evalueren. In reactie op onze brief bij de

^f Aan deze nieuwe systematiek (en het verschil met de oude systematiek) voor het bepalen van de normhoogte van de Algemene reserve hebben we ook aandacht besteed in onze brief van [22 april 2022](#).

Begroting 2024 gaf het college aan dat “uiteraard [...] we de resterende risico’s nog steeds in beeld [brengen].”⁶ In het *Jaarverslag 2023* wordt echter geen informatie meer gegeven over de omvang van deze resterende risico’s.⁸

Vraagpunt: wij adviseren de raad om aan het college te vragen om een beschouwing op het realistische gehalte van de berekende normhoogte van de Algemene reserve in relatie tot de resterende risico’s per eind 2023.

4 Conservatief ramen van baten in najaarsnota

Uit het *Jaarverslag 2023* blijkt dat er sprake is van grote verschillen tussen eerdere ramingen en de uiteindelijke realisatie. Zo is er sprake van een groot verschil tussen het geraamde saldo van baten en lasten in de najaarsnota (een tekort van € 136,1 miljoen) en het uiteindelijke gerealiseerde saldo van baten en lasten (een positief resultaat van € 123,0 miljoen). Dit betekent dat, ten opzichte van de *Najaarsnota 2023*, het saldo van baten en lasten met € 259 miljoen is verbeterd. Dit valt deels toe te rekenen aan baten die positiever waren dan verwacht. Dit roept de vraag op waarom deze positieve ontwikkeling niet al bij de *Najaarsnota 2023* kon worden voorzien. In het *Jaarverslag 2023* wordt hiervoor als verklaring gegeven dat er sprake is van twee onzekerheden waarmee in de *Najaarsnota 2023* rekening is gehouden bij het ramen van de baten. Een van deze onzekerheden bestaat uit “de huidige economische onzekerheid waardoor we bepaalde baten conservatief ramen, zoals bij winstnemingen grondexploitaties, afkoop erfpacht, toeristenbelasting en vermakelijkhedenretributie.”^h Hieruit maken wij op dat ‘conservatief ramen’ in de *Najaarsnota 2023* een belangrijke oorzaak is voor het uiteindelijke verschil met de realisatie in het *Jaarverslag 2023*. Tegelijkertijd begrijpen wij uit de toelichting van de *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023* dat de najaarsnota een “beleidsarme prognose [is] van het jaarverslag, waarmee we zo goed mogelijk anticiperen op voorziene omvangrijke budgetafwijkingen.”⁷ Het doel van de *Najaarsnota 2023* is daarmee om zo goed mogelijk de uiteindelijke realisatie van baten en lasten te ramen. Het ‘conservatief’ ramen van baten lijkt niet aan dit doel bij te dragen en leidt daarentegen juist tot verschillen. Omdat ook het college in de verschillen tussen ramingen en realisatie aanleiding ziet voor een verbeteringslag op de kwaliteit van de ramingen, lijkt het ons zinnig om deze vraag bij deze komende verbeteringslag te betrekken.

Vraagpunt: wij adviseren de gemeenteraad aan het college te vragen om de beschouwing van de wenselijkheid van het conservatief ramen van baten in de najaarsnota mee te nemen in de aangekondigde verbeteringslag bij de kwaliteit van het ramen.

5 Realisatie externe inhuur 2023 en raming voor begrotingsjaar 2024

Het *Jaarverslag 2023* is niet alleen belangrijk omdat het een moment is waarop het college verantwoording aflegt over het afgelopen begrotingsjaar. Doordat het *Jaarverslag 2023* ingaat

⁸ Op pagina 343 van het *Jaarverslag 2023* wordt wel een opsomming van risico’s gepresenteerd onder de kop Ontwikkeling van de risico’s per beleidsprogramma. Het is echter onduidelijk wat dit overzicht precies betekent, of dit de uitkomst is van een inventarisatie van resterende risico’s en hoe het zich verhoudt tot de normhoogte van de Algemene reserve.

^h De andere onzekerheid die wordt genoemd, gaat over de omvang en het moment waarop subsidies van bijvoorbeeld het Rijk en de Vervoerregio Amsterdam worden ontvangen. Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, p. 16.

op de uiteindelijk gerealiseerde baten en lasten bevat het ook zeer nuttige informatie om het realistisch gehalte van ramingen in het lopende (of aankomende) begrotingsjaar te beoordelen. Vanuit dit perspectief vielen ons de kosten voor externe inhuur op. Daar zagen wij een patroon waar de gerealiseerde kosten volgens het *Jaarverslag 2023* niet alleen sterk afwijken van de *Begroting 2023*, maar waarbij de raming in de *Begroting 2024* vervolgens weer min of meer op hetzelfde niveau ligt als in de *Begroting 2023*. In de *Begroting 2023* was namelijk in totaal € 103,8 miljoen geraamd voor externe inhuur. Uiteindelijk is de externe inhuur in 2023 uitgekomen op in totaal € 264,8 miljoen (meer dan € 160 miljoen hoger dan begroot). In de *Begroting 2024* wordt vervolgens weer rekening gehouden met een externe inhuur van in totaal € 111,8 miljoen.⁸

Vraagpunt: wij adviseren de raad om het college te vragen in hoeverre de gerealiseerde kosten voor externe inhuur in het Jaarverslag 2023 aanleiding zijn om de ramingen voor het lopende begrotingsjaar 2024 aan te passen.

6 Gerealiseerde legesopbrengsten

Wanneer bewoners en ondernemingen van de gemeente Amsterdam een vergunning of ontheffing aanvragen, moeten ze daarvoor een vergoeding betalen aan de gemeente. Dit zijn leges. De raad stelt jaarlijks op basis van de geraamde kosten en opbrengsten de legestarieven vast in de legesverordening. Leges mogen maximaal 100% kostendekkend zijn, maar ze hoeven niet helemaal kostendekkend te zijn. Dat betekent dat de opbrengsten van de leges niet hoger mogen zijn dan de kosten die ermee gemoeid zijn.ⁱ Vanwege de maximale 100% kostendekkendheid is het belangrijk dat achteraf duidelijk is hoe realistisch de ramingen van de kosten en opbrengsten bij leges zijn.

In het *Jaarverslag 2023* biedt het college inzicht in de gerealiseerde legesopbrengsten voor drie verschillende categorieën: Algemene dienstverlening, Fysieke leefomgeving, en Dienstverlening vallend onder Europese Dienstenrichtlijn. De gerealiseerde legesopbrengsten worden echter niet afgezet tegen de oorspronkelijke ramingen in de *Begroting 2023*, maar uitsluitend tegen de *Najaarsnota 2023*. Hierdoor is het niet gemakkelijk om na te gaan hoe realistisch de oorspronkelijke ramingen zijn geweest, terwijl deze informatie wel relevant kan zijn voor het vaststellen van de legestarieven voor aankomende begrotingsjaren. Omdat de jaarverslagen geen inzicht geven in de gerealiseerde legesopbrengsten ten opzichte van de primaire begrotingen, hebben we zelf in de navolgende tabel een overzicht gereconstrueerd voor de jaren 2019 tot en met 2023. Uit analyse van dit overzicht blijkt dat de ramingen van opbrengsten er regelmatig ver naast zitten.^j Zo zijn de gerealiseerde legesopbrengsten voor de categorie Fysieke leefomgeving elk jaar hoger dan geraamd (variërend van 6,36% in 2022 tot 23,21% in 2021). Bij de categorie Dienstverlening vallend onder Europese Dienstenrichtlijn is daarentegen telkens sprake van veel minder opbrengsten dan geraamd.

ⁱ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, pp. 287-288.

^j Voor de leges in de categorie Algemene dienstverlening waren de geraamde opbrengsten de afgelopen jaren gemiddeld 9% lager dan de gerealiseerde opbrengsten. Voor de categorieën Fysieke leefomgeving en Dienstverlening vallend onder de Europese Dienstenrichtlijn waren de verschillen tussen geraamde en gerealiseerde opbrengsten 13% en 37%.

Tabel 1 - Verschil geraamde en gerealiseerde legesopbrengsten per categorie

Verschil als % van geraamde baten ^k	2019	2020	2021	2022	2023
Algemene dienstverlening	-1,7%	-2,5%	10,1%	17,6%	21,3%
Fysieke leefomgeving	10,7%	15,0%	23,2%	6,4%	7,6%
Dienstverlening vallend onder Europese Dienstenrichtlijn	-11,2%	-45,7%	-56,4%	-39,1%	-29,9%

Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslagen en Begrotingen 2019 – 2023* en bewerking rekenkamer.

De afwijkingen bij de gerealiseerde legesopbrengsten hoeven niet direct te betekenen dat de gerealiseerde kostendekkendheid afwijkt van de geraamde kostendekkendheid. Het is immers denkbaar dat de kosten die gemoeid zijn met de leges navenant zijn gestegen (of gedaald), waardoor de kostendekkendheid uiteindelijk gelijk blijft. Maar het valt niet uit te sluiten dat de kosten zich niet in gelijke mate hebben ontwikkeld als de opbrengsten. En in dat geval zal de gerealiseerde kostendekkendheid afwijken van de geraamde kostendekkendheid. In de jaarverslagen is echter geen informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten. Daardoor valt niet te achterhalen of de gerealiseerde kostendekkendheid van de leges overeenkomt met de vooraf geraamde kostendekkendheid. Dit is informatie die van belang kan zijn bij toekomstige besluitvorming over de hoogte van de leges.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om aan het college te vragen naar informatie over de gerealiseerde kosten en kostendekkendheid van leges.

7 Schuldontwikkeling

Uit het *Jaarverslag 2023* blijkt dat de gemeentelijke schuld (licht) is gedaald naar iets minder dan € 6,7 miljard (in 2022 was de schuld iets meer dan € 6,7 miljard). Het college verklaart deze daling als volgt: "Dit jaar hebben we de investeringen vooral gefinancierd met interne financieringsmiddelen. Deze worden gevormd door de reserves, voorzieningen en het jaarresultaat. Hierdoor waren er minder externe financieringsmiddelen nodig voor de investeringen."⁹ Deze daling is opvallend omdat in de *Begroting 2023* juist een aanzienlijke stijging werd verwacht naar € 7,7 miljard.¹⁰ In de *Begroting 2024* wordt weliswaar al rekening gehouden met een aanmerkelijk lagere groei van de schuld in 2023 naar € 6,9 miljard, maar wordt in de jaren daarna wel nog steeds een grote groei van de schuld verwacht (naar € 7,5 miljard in 2024 en verder oplopend naar € 8,7 miljard in 2027).¹¹ In de *Voorjaarsnota 2024* wordt aangegeven dat inmiddels rekening wordt gehouden met een iets lagere groei dan in de *Begroting 2024*. Hoe deze nieuwe verwachte groei eruit ziet, is echter niet cijfermatig beschreven.¹

^k Een positief percentage betekent dat de gerealiseerde baten hoger waren dan de raming in de primaire begroting.

¹ Hierover wordt gemeld: "Onze verwachting is dat de schuldgroei de komende jaren (in ieder geval tot en met 2026) iets achterblijft bij de ramingen uit de *Begroting 2024* [...]". Bron: Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2024*, p. 11.

Tabel 2 - Schuldontwikkeling 2023 - 2027

In € miljard	2023	2024	2025	2026	2027
Begroting 2023 (prognose)	7,7	8,1	8,4	9,1	-
Begroting 2024 (prognose)	6,9	7,5	7,9	8,5	8,7
Jaarverslag 2023 (realisatie)	6,7	-			

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023 en 2024*, *Jaarverslag 2023* en bewerking rekenkamer.

De verwachte groei van de gemeentelijke schuld en de houdbaarheid daarvan heeft de laatste jaren veel aandacht gehad. Mede vanwege de wens de groei van de schuld daarom beheerst te houden, is er een systematiek geïntroduceerd waarbij maxima zijn gesteld aan de investeringen die de gemeente kan doen. Daarbij werd benadrukt dat Amsterdam weliswaar een grote investeringsbehoefte heeft (onder andere met het oog op het inlopen van achterstallig onderhoud en de verwachte groei van de stad), maar dat de beschikbare investeringsruimte daarvoor ontoereikend is. Het is daarom belangrijk dat helder is in hoeverre de daling van de schuld in 2023 een aanwijzing is voor een trendbreuk, een tekortkoming in de ramingen van de schuld of dat het de spreekwoordelijke uitzondering is die de regel bevestigt.

Vraagpunt: wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om een toelichting op de daling van de gemeentelijke schuld in relatie tot de verwachtingen van aanzienlijke groei en de daarop gebaseerde afgegrensde maximale investeringsruimte.

8 Mutaties bestemmingsreserves

Een groot deel van het eigen vermogen van Amsterdam (€ 8,1 miljard) bestaat uit bestemmingsreserves. Eind 2023 ging het om € 7,6 miljard. Uit het *Jaarverslag 2023* blijkt dat er in 2023 in totaal bijna € 1,6 miljard is toegevoegd aan reserves en ook bijna € 1,2 miljard is onttrokken. Daarnaast was er sprake van ruim € 0,4 miljard aan vrijval van reserves.^m Ook in de *Voorjaarsnota 2024* worden aanzienlijke toevoegingen en onttrekkingen verwacht: zo'n € 670 miljoen aan toevoegingen en ruim € 640 miljoen aan onttrekkingen. Daarnaast wordt er rekening gehouden met bijna € 80 miljoen aan vrijval.ⁿ

Bestemmingsreserves nemen toe als de raad besluit geld voor een bepaald doel opzij te zetten. Dit worden 'toevoegingen' genoemd. Het voordeel van toevoegingen aan bestemmingsreserves is dat de raad daarmee geld vastlegt voor de toekomst zodat er daadwerkelijk geld beschikbaar is op het moment dat het nodig is om een bepaald doel te verwezenlijken. De keerzijde van het toevoegen aan bestemmingsreserves is dat het

^m Dit totaal is gegeven in de Verloopstaat reserves (zie *Jaarverslag 2023*, p. 459) en bevat ook onttrekkingen en toevoegingen die te maken hebben met de Algemene reserve en de bestemming van het rekeningresultaat 2022 (zie *Jaarverslag 2023*, p. 456).

ⁿ Dit totaal is gegeven in de Verloopstaat reserves (zie *Voorjaarsnota 2024*, p. 96) en bevat ook onttrekkingen en toevoegingen die te maken hebben met de Algemene reserve en de bestemming van het rekeningresultaat 2023 (pp. 94-95).

gereserveerde geld niet meer beschikbaar is voor andere beleidsdoelen. Als het gereserveerde geld vervolgens wordt ingezet, heet dat een 'onttrekking'. Bij onttrekkingen is het belangrijk dat het gereserveerde geld daadwerkelijk wordt ingezet voor het doel waarvoor de raad het had bestemd. Als er geen noodzaak meer is om het gereserveerde geld aan te houden, bijvoorbeeld omdat het beoogde doel al is behaald, ontstaat 'vrijval'. Het gereserveerde geld kan dan weer voor andere doelen worden ingezet.

Grip op het reserveren van geld en het vervolgens inzetten daarvan is dan ook van groot belang voor het budgetrecht van de raad. In principe ligt aan elke bestemmingsreserve een raadsbesluit ten grondslag en dat geldt ook voor de latere toevoegingen en onttrekkingen. Dat kan als onderdeel van besluitvorming over de voorjaarsnota. Maar er kan ook een apart raadsbesluit aan ten grondslag liggen. Een nieuwe bestemmingsreserve kan alleen in de jaarrekening worden opgenomen als de raad eerder een besluit heeft genomen tot instellen van een bestemmingsreserve.¹² Bij de instelling van een bestemmingsreserve moet het raadsbesluit ten minste inzicht geven in de volgende onderwerpen:

- De reden voor het instellen van de reserve;
- Het beleidsdoel van de reserve;
- De (maximale) omvang van de reserve;¹³
- Looptijd van de reserve.¹⁴

Daarnaast geldt ook voor het toevoegen of onttrekken aan bestemmingsreserves dat hiervoor altijd een besluit van de raad nodig is. In de meeste gevallen worden deze besluiten genomen met het vaststellen van de mutaties van de reserves in de begroting en navolgende planning- en controldocumenten. Maar ook hier is het mogelijk dat er afzonderlijke besluiten aan ten grondslag liggen.¹⁵

Regelmatig zijn bestemmingsreserves jaren geleden gevormd (in sommige gevallen tientallen jaren), zo blijkt uit de Verloopstaat reserves in het *Jaarverslag 2023*. Wij kunnen ons dan ook voorstellen dat de raad niet bij alle bestemmingsreserves nog kennis paraat heeft over de reden voor het instellen en het doel van de reserve. In het *Jaarverslag 2023* worden weliswaar de mutaties toegelicht, maar belangrijke achtergrondinformatie over de reden voor het instellen van de reserve wordt meestal niet gegeven. Ook zijn er geen verwijzingen naar de specifieke raadsbesluiten waarmee de bestemmingsreserves zijn ingesteld. Verder valt op dat de Verloopstaat reserves geen inzicht geeft in de (resterende) looptijd van de reserves en wordt regelmatig gemeld dat een maximale omvang "n.v.t." is. Het gebrek aan dit soort informatie maakt het moeilijk voor de raad om zich een oordeel te kunnen vormen over de toevoegingen van en onttrekkingen aan bestemmingsreserves en of deze passend zijn bij de oorspronkelijke uitgangspunten van de reserve.

Aandachtspunt: wij adviseren de gemeenteraad om op te letten of de informatie over de bestemmingsreserves toereikend genoeg is om te kunnen beoordelen dat mutaties in overeenstemming zijn met de vastgestelde doelen van de bestemmingsreserves en als dat niet zo is het gesprek aan te gaan met het college over wenselijke aanpassingen.

9 Eindejaarsmarge en kasschuiven

Onderdeel van de begrotingswijzigingen in de *Voorjaarsnota 2024* zijn de zogenoemde 'eindejaarsmarge' en 'kasschuiven'. Eindejaarsmarges zijn het resultaat van een systematiek waarbij (tot op zekere hoogte) onderbestedingen uit het vorige begrotingsjaar worden meegenomen naar het lopende begrotingsjaar. De gedachte hierbij is dat deze systematiek voorkomt dat er aan het eind van het begrotingsjaar overhaast uitgaven worden gedaan.^o In de *Voorjaarsnota 2024* wordt voorgesteld om in totaal € 78,9 miljoen aan eindejaarsmarge uit het begrotingsjaar 2023 mee te nemen naar het lopende begrotingsjaar 2024.¹⁶ Concreet betekent dit, grofweg, dat de budgetten voor het lopende begrotingsjaar met dit bedrag worden opgehoogd. Kasschuiven zijn wijzigingen van het lopende begrotingsjaar 2024 waarbij uitgaven worden verschoven naar toekomstige begrotingsjaren (2025 tot en met 2028) en vice versa. Kasschuiven zijn 'beleidsarm'. Dat wil zeggen "we voeren het beleid uit zoals gepland, enkel op een ander moment".¹⁷ Met kasschuiven kan daardoor worden ingespeeld op verwachte vertragingen of versnelling van beleid en het moeten bijdragen aan wendbaarheid in de begroting.^p Per saldo leiden de kasschuiven tot een verlaging van de budgetten in het begrotingsjaar 2024 met € 42,7 miljoen. In overeenstemming met deze verlaging worden de budgetten in toekomstige jaren vervolgens met hetzelfde bedrag verhoogd.¹⁸ De toelichting op zowel de eindejaarsmarge als de kasschuif is summier.^q Ook in de toelichting op de begrotingswijzigingen bij de programma's zelf wordt niet expliciet aangegeven welke wijzigingen het resultaat zijn van de eindejaarsmarge en de kasschuiven. Wij kunnen ons voorstellen dat het hierdoor moeilijk is voor de raad om zich een oordeel te vormen over de voorgestelde eindejaarsmarge en kasschuiven ondanks dat het om omvangrijke begrotingswijzigingen gaat.

Aandachtspunt: wij adviseren de raad om op te letten of de informatie over de eindejaarsmarge en de kasschuiven toereikend is om de voorgestelde begrotingswijzigingen te kunnen beoordelen.

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over onze vraag- en aandachtspunten naar aanleiding van het *Jaarverslag 2023* en de *Voorjaarsnota 2024*. Indien u nog vragen heeft, neem dan gerust contact op met mij. Deze brief en al onze eerdere brieven in het kader van de *Monitor informatie Amsterdamse financiën* (waaronder ook onze brieven

^o De systematiek van eindejaarsmarge volgt uit het Manifest met uitgangspunten begrotingsregels, uit de *Begroting 2024*, achtste punt (p. 478). Volgens deze systematiek mag ten hoogste 1% van de lasten op het niveau van programma's uit het voorgaande begrotingsjaar worden meegenomen naar het lopende begrotingsjaar. Daarbij moet ook rekening zijn gehouden met eventuele tekorten bij de baten. Omgekeerd volgt uit deze systematiek dat overschrijdingen in het afgelopen begrotingsjaar in principe juist moeten leiden tot een bezuinigingsopgave in het lopende begrotingsjaar. Zie ook de *Voorjaarsnota 2024*, p. 14.

^p Ook de systematiek van kasschuiven is beschreven in het Manifest met uitgangspunten begrotingsregels. Zie *Begroting 2024*, zevende punt, p. 477.

^q Zowel de eindejaarsmarge als de kasschuiven gaan voornamelijk over hetzelfde programma: *programma 2 Openbare ruimte, groen, water, vervoer*. Concreet wordt met de eindejaarsmarge het budget voor dit programma voor het begrotingsjaar 2024 eerst verhoogd met € 54,7 miljoen, met als toelichting: "Deze eindejaarsmarge is vooral het resultaat van capaciteitsproblemen, onvoorziene omstandigheden en problemen in aanbestedingsprojecten bij het programma Stadsverbetering. De werkzaamheden bij deze projecten zijn doorgeschoven naar 2024." Bron: Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2024*, p. 14.

gerelateerd aan de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*) kunt u [hier](#) op onze website terugvinden. Tot slot wil ik nog opmerken dat het *Jaarverslag 2023* ook ingaat op de opvolging die is gegeven aan onze aanbevelingen uit eerdere onderzoeken. Hierover ben ik van plan u een separate brief te sturen.

Met vriendelijke groet,

A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Amsterdam

Eindnoten

¹ Commissie BBV, *Kadernota rechtmatigheid 2023*, p. 10.

² Gemeente Amsterdam, *Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over het financiële stelsel* (Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023), artikel 10 Begrotingscriterium.

³ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, pp.15 en 277-278.

⁴ Gemeente Amsterdam, *Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over het financiële stelsel* (Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023), art. 2 en toelichting.

⁵ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, pp. 342-343.

⁶ Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Bestuurlijke reactie op de brief van de Rekenkamer Amsterdam 'Monitor informatie Amsterdamse financiën - observaties bij de Begroting 2024'*, 27 oktober 2023, p. 7.

⁷ Gemeente Amsterdam, *Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over het financiële stelsel* (Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023), p. 12.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, p. 280; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, p. 418.

⁹ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, p. 287.

¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, p. 273.

¹¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, p. 344.

¹² Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota reserves en voorzieningen 2021*, 2.1.1.7.

¹³ Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota reserves en voorzieningen 2021*, 2.1.2.11.

¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota reserves en voorzieningen 2021*, 2.1.1.4 en 2.1.1.5

¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota reserves en voorzieningen 2017*, 2.1.3.14.

¹⁶ Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2024*, pp. 14-15.

¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2024*, p. 17.

¹⁸ Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2024*, p. 17.