



Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Rekenkamer Amsterdam
T.a.v. mevr. A. Daalder, directeur
Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

Datum 24 september 2024
Ons kenmerk ID24-54567-uit-24-8648
Uw kenmerk RA_24_044
Behandeld door Directie Middelen en Control, bestuurszaken.dmc@amsterdam.nl

Onderwerp Bestuurlijke reactie onderzoek Voorspellende waarde van de begroting

Geachte mevrouw Daalder,

Met belangstelling heeft het college kennisgenomen van het bestuurlijk rapport "*Voorspellende waarde van de begroting*" en de twee aanbevelingen die u doet. Het college vindt het belangrijk dat de begroting een goede voorspellende waarde heeft, en dat eventuele afwijkingen voor de raad goed navolgbaar zijn. Daarom zijn we u erkentelijk voor het onderzoek en de informatie die u ons aanreikt om de ramingen en de toelichtingen te verbeteren.

Bevindingen rekenkamer

De rekenkamer constateert dat sprake is van een patroon van terugkerende en omvangrijke verschillen tussen oorspronkelijke begroting en het jaarverslag. Dit doet zich voor vanaf het allerhoogste niveau, het rekeningresultaat, tot op het niveau dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld, de programmaonderdelen. Het patroon bestaat uit een onderschatting van zowel de baten als de lasten. De onderschatting van baten is gemiddeld hoger dan die van de lasten. Dat heeft een positief rekeningresultaat als gevolg.

Daarnaast stelt de rekenkamer dat het voor de raad niet eenvoudig is om de afwijkingen tussen begroting en jaarrekening te volgen. Waar de afwijkingen zich voordoen is niet goed navolgbaar. Ook is het niet duidelijk of problemen bij het ramen de oorzaak zijn van de afwijkingen.

Reactie college op bevindingen rekenkamer

Bevinding voorspellende waarde begrotingsramingen

Het college herkent het patroon van afwijkingen tussen de ramingen uit de oorspronkelijke begroting en het jaarverslag. Het college wil daarbij een aantal nuanceringsplaatsen.

Het opstellen van de begroting gebeurt in de zomer voorafgaand aan het begrotingsjaar. Daardoor zit er anderhalf jaar tussen de oorspronkelijke begroting en jaarverslag. Niet alle informatie is bij het opstellen van de begroting al beschikbaar. Er zit dus altijd een bepaalde mate van onzekerheid in de ramingen. Het streven is om zo realistisch mogelijk te ramen, maar deze onzekerheid vormt een inherent onderdeel van het begrotingsproces.

Hoewel er een patroon zit in de afwijkingen tussen oorspronkelijke begroting en jaarrekening, is de oorzaak van deze afwijkingen verschillend. Zo waren er in de jaren van het onderzoek afwijkingen door uiteenlopende factoren die leidden tot hogere uitgaven voor de gemeente, zoals de ontwikkelingen bij het Afvalenergiebedrijf, de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne. Het snelle herstel van het toerisme en de economie na corona en extra middelen uit het gemeentefonds brachten ons meer baten dan we konden voorzien. En de effecten van nieuw beleid zoals de afkoop van erfpacht bleken vooraf moeilijk in te schatten. Dit maakt het niet eenvoudig om de afwijkingen goed te voorspellen en dus ook niet om de ramingen te verbeteren.

Hierbij speelt dat we niet willen dat middelen waarvan onzeker is dat ze binnenkomen, al worden uitgegeven in de begroting. Dat geeft een te groot budgettair risico. En een tekort in de jaarrekening leidt tot begrotingsonrechtmatigheid, tenzij dit in een bijstellingsmoment van de begroting opgenomen is. Het gaat ons dan ook om zo realistisch mogelijke begrotingsramingen die voldoende – maar niet te – behoedzaam zijn.

In de bijstellingsmomenten van de begroting, de voorjaarsnota, de begroting lopend jaar en de najaarsnota – worden de begrotingsramingen bijgesteld op basis van de nieuwste inzichten. Hierdoor verbetert, zoals de Rekenkamer ook aangeeft, de voorspellende waarde van de (bijgestelde) begroting. De analyse in het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer richt zich echter vooral op het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en het jaarverslag.

Tot slot zal de invoering van de nieuwe financieringsystematiek door het Rijk vanaf 2024 bijdragen aan een betere ramingskwaliteit. Het accres van het gemeentefonds, dat voorheen was gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven (trap op, trap af), zal dan worden gebaseerd op het Bruto Binnenlands Product (BBP). Deze wijziging biedt gemeenten meer voorspelbaarheid en stabiliteit, doordat de financiering minder afhankelijk wordt van schommelingen in de rijksuitgaven en beter aansluit bij de economische realiteit.

Bevinding navolgbaarheid jaarrekening

Het college onderschrijft de bevinding van de rekenkamer over de beperkte navolgbaarheid van de verschillen tussen de begroting en jaarrekening en in hoeverre problemen bij het ramen daarvan de oorzaak zijn.

In de afgelopen periode hebben we geprobeerd de navolgbaarheid van de jaarrekening te verbeteren. Zo geven we sinds het Jaarverslag 2022 in de financiële hoofdlijnen de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting weer. Daarbij willen we een goede balans houden tussen navolgbaarheid van de afwijkingen en de omvang van het aantal verklaringen. Het college wil de analyse van de rekenkamer gebruiken voor een verdere verbeteringslag van de

begrotingsramingen en de navolgbaarheid van de verschillen in de jaarrekening, zoals aangekondigd in het Jaarverslag 2023. De nieuwe digitale mogelijkheden bieden daarvoor kansen.

Maatregelen voor de verbetering begrotingsramingen en navolgbaarheid jaarrekening

Voorspelbaarheid van de begroting en navolgbaarheid van de jaarrekening zijn belangrijk voor onder andere het budgetrecht van de raad, de begrotingsrechtmatigheid en het inzicht in de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën. Op dit moment hebben we te weinig aandacht voor het leren van het verleden. Zo zien we dat de realisaties uit de jaarverslagen onvoldoende worden betrokken bij de toekomstige begrotingen. Soms hebben we onvoldoende aandacht voor het goed ramen, omdat er bijvoorbeeld een systeem is waardoor de baten en lasten na verrekening met reserves uiteindelijk aan elkaar gelijk worden. Om meer grip te krijgen op de gemeentelijke financiën zullen we hier meer aandacht aan besteden.

Concreet willen we eerst onderzoek doen naar de achterliggende oorzaken van de geconstateerde patroonmatige afwijkingen tussen begroting en realisatie. Hierbij richten wij ons op de ramingen van lasten en baten en de toevoegingen en onttrekkingen van reserves. De verschillen die uit de analyse van de rekenkamer naar voren komen, zitten hoofdzakelijk in vier programma's: 1, 2, 6 en A.

Bovendien willen we de volgende acties al in gang zetten die al een bijdrage kunnen leveren aan (1) het structureel borgen van verbeteringen in het begrotingsproces om de voorspellende waarde van de begroting te verbeteren en (2) het beter inzicht bieden aan de gemeenteraad in verschillen tussen begroting en realisatie en oorzaken daarvan.

- 1) Maatregelen voor verbeteringen van voorspellende waarde ramingen
 - a. We verbeteren de ramingen door nadrukkelijker de realisatie te betrekken bij de prognose voor de meerjarenperiode en de raming waar nodig daarop aan te passen. Als het behulpzaam is om de voorspelbaarheid van de raming te verbeteren bouwen we een begrotingsonderdeel opnieuw op.
 - b. We maken transparant hoe de realisatie heeft geleid tot eventuele bijstellingen van de ramingen van onze inkomsten.
 - c. We lichten in de begroting toe hoe we onze inkomsten uit winstnemingen grondexploitaties, afkoop erfpacht, toeristenbelasting en gemakkelikhedenretributie ramen en wat de afwegingen en veronderstellingen bij deze ramingen zijn.
- 2) Maatregelen voor verbetering van navolgbaarheid van afwijkingen
 - a. We zullen de afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke begroting beter navolgbaar maken. Om het jaarverslag zelf niet te hoeven uitbreiden, gaan we dit doen in het dashboard waarin we de digitale programmabladen vanaf de Begroting 2025 beschikbaar stellen.
 - b. We zorgen voor een betere vergelijkbaarheid van de begin- en eindbalans door dezelfde uitgangspunten te hanteren.

In de commissie FKD van 20 juni heb ik toegezegd om de bij de Begroting 2025 terug te komen op de manier waarop de raming van inkomsten en uitgaven wordt verbeterd (TA2024-000699). Met de maatregel 1c – het toelichten van (veronderstellingen bij) de ramingen winstnemingen grondexploitaties, afkoop erfpacht, toeristenbelasting en gemaklijkhedenretributie – geef ik deze toezegging vorm. Ik stel dan ook voor om deze toezegging als afgedaan te beschouwen.

In het Jaarverslag 2024 zullen we de raad informeren over de voortgang van genoemde maatregelen.

We danken de Rekenkamer nogmaals voor het onderzoek en de aanbevelingen en denken met hulp hiervan de voorspellende waarde van de begroting en de toelichtingen te kunnen verbeteren.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Hester van Buren
Wethouder Financiën