

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

Datum 8 oktober 2024
Ons kenmerk RA_24_075
Behandeld door J. Kooij
Cc -
Onderwerp Observaties bij de *Begroting 2025*, de *concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025* en de *Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes*
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 met u onze observaties bij het *Begroting 2025*. Ook gaan wij in op de bestuursopdracht en, in het bijzonder, de *concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025* die het college u samen met de begroting ter besluitvorming heeft aangeboden.

Gelijktijdig met deze brief publiceren wij ook ons onderzoek naar de *Voorspellende waarde van de begroting*. Dat betekent dat we in deze brief, in tegenstelling tot onze eerdere brieven, niet in zullen gaan op vraagstukken rondom de realisatie van oude begrotingen en het realistische gehalte van ramingen. Daarover kunt u meer lezen in het rapport [Voorspellende waarde van de begroting](#).

Wij hebben voor deze brief de *Begroting 2025* en bijbehorende documenten en publicaties niet uitputtend geanalyseerd, maar we hebben ons gericht op onderwerpen die ons zijn opgevallen. Deze onderwerpen hebben we in het vervolg van de brief verder uitgewerkt. Daarbij hebben we diverse vraagpunten en aandachtspunten geformuleerd. Een vraagpunt is een onderwerp waarvan wij u adviseren om het college om extra informatie te vragen. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan wij u adviseren bij toekomstige informatievoorziening of besluitvorming op te letten. Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. Financiële positie
2. Onderbouwing bezuinigingen
3. Onduidelijkheden in begroting
4. Reserves
5. Beslissen over investeringsruimte
6. Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes

1. Financiële positie

De *Begroting 2025* bevat een infographic waarin de financiële positie van de gemeente Amsterdam zichtbaar wordt gemaakt. Niet alleen wordt deze zichtbaar gemaakt, maar ook geduid. Deze duiding luidt: de weerbaarheid van de gemeente Amsterdam is goed en de wendbaarheid is ruim voldoende. Dit betekent dat de gemeente tegen een stootje kan als het een tijdje wat minder gaat en dat de gemeente in staat is zich relatief snel aan te passen aan veranderende omstandigheden.¹ Maar de positieve toon uit de infographic lijkt niet overeen te komen met de toon waarmee het college de hoofdlijnen van de begroting beschrijft. Daarin wordt namelijk gesteld: "Net als andere gemeenten zit Amsterdam in een lastige financiële positie." Dit zorgelijke beeld speelt vervolgens een belangrijke rol in de overwegingen van het college om onder meer te bezuinigen en belastingen te verhogen.² Het is positief dat de financiële positie steeds meer aandacht krijgt in de begroting en ook geduid wordt. Daarmee krijgt de gemeenteraad nuttige informatie die gebruikt kan worden om te beoordelen hoe de gemeentelijke financiën zich ontwikkelen en of dat voor de lange termijn houdbaar is. Maar het is ook belangrijk dat deze informatie eenduidig is te interpreteren: gaat het nu goed of niet goed met de gemeentelijke financiën?

Vraagpunt: wij adviseren de raad om het college te laten verduidelijken hoe de positieve duiding van de financiële positie in de infographic zich verhoudt tot de zorgen die worden uitgesproken in de hoofdlijnen van de begroting.

2. Onderbouwing bezuinigingen

Het college kondigt in de hoofdlijnen een drietal bezuinigingen aan. De keuze voor deze bezuinigingen is volgens het college gebaseerd op het inzicht dat de *Benchmark Begroting Amsterdam* heeft opgeleverd. Het college stelt dat de benchmark liet zien dat Amsterdam vooral op het gebied van openbare ruimte (met name bij straatreiniging, wegenprojecten en civiele kunstwerken) en in mindere mate bij re-integratie en werk, meer uitgeeft dan de andere onderzochte gemeenten. Het college kiest er daarom voor om te bezuinigen op wegenprojecten en civiele kunstwerken in de openbare ruimte en op re-integratieactiviteiten. Daarnaast wil het college bezuinigen op de eigen organisatie.³

Het valt ons op dat het college in de raadsbrief bij de publicatie van de benchmark een groter aantal activiteiten opsomde waar Amsterdam meer aan uitgaf dan andere gemeenten. Zo werden niet alleen de uitgaven aan de openbare ruimte en re-integratie en werk genoemd. Maar ook uitgaven aan individuele voorzieningen, maatschappelijke opvang en toezicht en veiligheid. Tegelijkertijd wordt er in de *Begroting 2025* ook op gewezen dat de uitgaven voor de centrale overhead relatief laag zijn.⁴ Dit roept de vraag op welke rol de *Benchmark Begroting Amsterdam* heeft gespeeld bij de keuze voor de bezuinigingen en welke overwegingen het college heeft om juist deze drie bezuinigingen te kiezen.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om het college te vragen om een verduidelijking van de rol die de Benchmark Begroting Amsterdam heeft gespeeld bij de keuze voor de drie bezuinigingen op openbare ruimte, re-integratie en werk, en de eigen organisatie.

De aangekondigde bezuinigingen lopen op tot bij elkaar € 23 miljoen in 2028. De bezuiniging op de openbare ruimte (oplopend tot € 15 miljoen) zal, zo verwacht het college, leiden tot minder herinrichtingen en scherpere keuzes bij projecten. De bezuiniging op re-integratie (oplopend tot € 3 miljoen) acht het college haalbaar, gegeven het lagere aantal uitkeringsgerechtigden en de huidige arbeidsmarkt waardoor werkzoekenden minder ondersteuning nodig hebben. Verdere onderbouwing van de bezuinigingen, waaronder de bezuiniging op de eigen organisatie (oplopend tot € 5 miljoen) is niet beschikbaar. Het college kondigt aan om hiervoor met plannen te komen in de *Begroting 2026*.⁵ Het ontbreken van concrete

plannen roept de vraag op, op grond waarvan het college de aangekondigde bezuinigingen realistisch genoeg acht om al te verwerken in de *Begroting 2025*.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om aan het college te vragen op grond waarvan de aangekondigde bezuinigingen waarvoor pas in de Begroting 2026 concrete plannen worden gemaakt, realistisch genoeg zijn om al in de Begroting 2025 te verwerken.

3. Onduidelijkheden in begroting

De financiële overzichten bij programmaonderdelen lijken niet altijd goed door te tellen. Dan gaat het om totaaltellingen die afwijken van de optelsom van de samenstellende onderdelen. Dit hebben we op verschillende plekken in de begroting waargenomen. De meest omvangrijke verschillen hebben we gezien bij programma 2 Openbare ruimte, water, groen, en vervoer. In de overzichtstabel voor dit gehele programma doen zich verschillen van honderden miljoenen voor tussen het gepresenteerde saldo van baten en lasten en de daadwerkelijke optelling van de afzonderlijke baten en lasten. Zo bedraagt het saldo van baten en lasten voor het begrotingsjaar 2025 volgens deze tabel € 720,8 miljoen (negatief). De vermelde baten en lasten bedragen echter, respectievelijk, € 268,9 miljoen en € 1.405,4 miljoen en tellen op tot een saldo van € 1.136,5 miljoen (negatief).⁶ Vervolgens is het programma verdeeld in zeven programmaonderdelen. Het optellen van de baten en lasten uit deze afzonderlijke programmaonderdelen levert weer afwijkende totalen op. En nog een slag dieper zien we vervolgens bij het programmaonderdeel 2.7 Riool en drinkwater dat, voor het begrotingsjaar 2025, de totale baten en lasten uit het financieel overzicht (respectievelijk € 300,6 miljoen en € 285,3 miljoen), weer afwijken van de totalen waarin de wijzigingen worden toegelicht (respectievelijk € 298,8 miljoen en € 283,4 miljoen).⁷ Kortom: binnen het programma, de programmaonderdelen en de bijbehorende overzichten doen zich telkens grote en kleinere inconsistenties voor. Dat maakt het erg moeilijk om te bepalen welke cijfers nu het juiste beeld van het programma opleveren.

Dergelijke inconsistenties zien we ook bij onderdelen van andere programma's. Zo valt het overzicht met wijzigingen voor het programmaonderdeel 3.2 Kunst en Cultuur op. Dit overzicht vermeldt namelijk een totale verhoging van de begrote lasten voor het begrotingsjaar 2025 van € 11,7 miljoen. De uitsplitsing in dezelfde tabel (mutaties 3 tot en met 13) telt niet alleen niet op tot dit bedrag, maar wijst juist op een verlaging van de begrote lasten met € 9,2 miljoen: een verschil van bijna € 20 miljoen. Ook voor het begrotingsjaar 2024 doet zich een dergelijk verschil voor: het totaal laat een verlaging zien van € 3,5 miljoen terwijl de uitsplitsing optelt tot een verhoging van € 4,6 miljoen (een verschil van ruim € 7 miljoen).⁸ Andere programmaonderdelen waar we soortgelijke, maar minder omvangrijke verschillen hebben gezien zijn:

- 2.3. Afval en reinigen openbare ruimte. Totale verhoging lasten begrotingsjaar 2025 bedraagt € 24,4 miljoen, de uitsplitsing telt op tot een verhoging van € 27,6 miljoen (verschil: € 3,2 miljoen). En voor het begrotingsjaar 2024: de verhoging lasten begrotingsjaar 2024 bedraagt € 1,3 miljoen, de uitsplitsing telt op tot een verhoging van € 1,7 miljoen (verschil: € 0,4 miljoen).⁹
- 6.1. Basisvoorzieningen. Totale verhoging lasten begrotingsjaar 2025 bedraagt € 32,8 miljoen, de uitsplitsing telt op tot een verhoging van € 29,9 miljoen (verschil: € 2,9 miljoen).¹⁰
- 1.7 Begraafplaatsen. Totale verhoging lasten begrotingsjaar 2025 bedraagt € 1,3 miljoen, de uitsplitsing telt op tot een verhoging van € 0,7 miljoen (verschil: € 0,6 miljoen).¹¹

Op het moment van schrijven van deze rekenkamerbrief begrijpen wij dat gewerkt wordt aan een erratum van de Begroting 2025. Dit aangekondigde erratum moet de door ons hiervoor genoemde geconstateerde onduidelijkheden en verschillen corrigeren. Een dergelijke snelle correctie is uiteraard een goede zaak. Het is immers belangrijk dat de raad bij de besluitvorming over de Begroting 2025 over de juiste cijfers kan

beschikken. Dat neemt niet weg dat het belangrijk is dat ook duidelijk wordt wat de achterliggende oorzaken zijn van deze onduidelijkheden en verschillen en welke stappen zullen worden gezet om deze in de toekomst te voorkomen.

Aandachtspunt: wij adviseren de raad op te letten of het aangekondigde erratum niet alleen onduidelijkheden en verschillen corrigeert, maar ook voldoende aanknopingspunten biedt voor noodzakelijke verbeteringen in de toekomst.

4. Reserves

De reserves van de gemeente Amsterdam vormen het bedrag dat door de gemeenteraad apart is gezet voor de toekomst. Het kan dan gaan om geld dat opzij is gezet voor specifieke doelen, het opvangen van mogelijke tegenvallers, of om bepaalde bezittingen van de gemeente te financieren. De precieze soorten reserves van de gemeente Amsterdam volgen uit het beleid voor reserves dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Gelijktijdig met de *Begroting 2025* wordt een nieuw beleid voor reserves ter besluitvorming voorgelegd: de *concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025*. Dit beleid vormt de basis voor de afspraken waarmee de gemeenteraad grip houdt op de gemeentelijke reserves. Tegelijkertijd (of in samenhang daarmee) worden ook de bestaande reserves van de gemeente herschikt. De belangrijkste wijziging betreft het opheffen van een reeks afzonderlijke financieringsreserves en het instellen van één grote reserve vermogensopbouw. Hierna gaan we eerst in op de concept beleidsnota en daarna op de reserve vermogensopbouw.

Concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025

De raad is als enige bevoegd om bestemmingsreserves in te stellen, te verlengen, op te heffen en anderszins te wijzigen.¹² De door de raad vastgestelde *Beleidsnota Reserves en voorzieningen* vormt het kader hiervoor en beschrijft hoe dit dient te verlopen. Daarmee vormt de beleidsnota een belangrijke houvast voor de raad om grip te houden op de gemeentelijke reserves. De huidige beleidsnota stamt uit 2021. Het college legt gelijktijdig met de *Begroting 2025* een nieuwe beleidsnota voor: de *concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025*. Deze nieuwe beleidsnota verschilt van de huidige op meerdere punten. Deels zit dit in wijzigingen die worden voorgesteld voor het rubriceren van het soort reserves dat de gemeente kent. Maar de nieuwe beleidsnota is ook anders van opzet wat betreft de detaillering en voorschriften voor het daadwerkelijk instellen, wijzigen en opheffen van reserves en de informatie die hierover moet worden verstrekt.

In de huidige beleidsnota (uit 2021) is gedetailleerd beschreven welke voorwaarden moeten worden vastgelegd en welke informatie moet worden verstrekt bij het voorleggen van raadsbesluiten over het instellen of wijzigen van reserves. Zo moet een raadsvoordracht om een bestemmingsreserve in te stellen onder meer informatie bevatten over de overwegingen om te kiezen voor het instellen van een reserve in plaats van andere instrumenten; het beleidsdoel van de reserve; de (maximale) omvang van de reserve en een bestedingsplan. Voor systeemreserves geldt onder andere aanvullend dat de specifieke werkwijze voor toevoegingen en onttrekkingen moet worden beschreven. Daarnaast volgt uit de huidige beleidsnota dat een systeemreserve in principe een looptijd heeft van vier jaar en alle andere bestemmingsreserves in principe van twee jaar. Ook geeft de huidige beleidsnota voorschriften voor het soort informatie dat periodiek over de reserves moet worden verstrekt.¹³ Al deze voorschriften dragen eraan bij dat de raad grip heeft op reserves en uiteindelijk adequaat zijn budgetrecht kan uitoefenen.

In de voorgestelde beleidsnota (2025) is een andere insteek gekozen. De beschrijvingen voor de wijze waarop reserves dienen te worden ingesteld, gewijzigd of opgeheven zijn veel globaler. De beleidsnota onderschrijft nog steeds nadrukkelijk dat dergelijke aanpassingen van reserves een raadsbevoegdheid zijn.

Maar verder vervalt, zonder verdere onderbouwing, de standaardlooptijd voor systeemreserves en wordt de standaardlooptijd voor de nieuwe projectreserves gezet op drie jaar.¹⁴ De beleidsnota bevat ook geen gedetailleerde voorschriften meer voor de inhoud van raadsvoordrachten inzake besluiten tot het instellen of wijzigen van reserves of de informatie die over reserves aan de raad moet worden verstrekt. In plaats daarvan staat in de beleidsnota: "De specifieke voorwaarden, benodigde documentatie en verdere toelichting voor het instellen, wijzigen, muteren en opheffen van reserves en voorzieningen worden voor de organisatie vastgelegd in de Toepassingsregels reserves & voorzieningen."¹⁵ De inhoud en status van deze toepassingsregels blijkt verder niet uit de beleidsnota of de bijbehorende raadsvoordracht. De toepassingsregels lijken ook geen deel uit te maken van de besluitvorming van de raad. Hoe de gemeenteraad het houvast, zoals in die huidige nota was uitgewerkt, kan vasthouden is niet toegelicht. Dit houvast bestond uit het verstrekken van informatie (zoals de maximale omvang, looptijd of het bestedingsplan van de reserves. Ook de recent geïntroduceerde paspoorten hebben geen plek gekregen in de nieuwe beleidsnota. Daarmee lijkt de voorgestelde beleidsnota de raad minder houvast te bieden bij het grip houden op reserves. Waarom voor deze nieuwe insteek van de beleidsnota is gekozen wordt niet toegelicht in de nota. Dat geldt ook voor de aanpassingen in de standaardlooptijd van nieuwe reserves die voor projectreserves nu 3 jaar zijn in plaats van 2 en voor systeemreserves in het geheel komen te vervallen. Het is belangrijk voor de grip van de raad op de reserves dat duidelijk is hoe de nieuwe insteek van de voorgestelde beleidsnota en de daarin gemaakte aanpassingen daaraan bijdragen.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om aan het college te vragen waarom het wenselijk wordt geacht om, in tegenstelling tot het huidige beleid, niet meer uit te schrijven welke soorten informatie de raad standaard dient te krijgen bij de besluitvorming over reserves en wat de reden is om de looptijd van systeem en projectreserves te wijzigen.

Reserve vermogensopbouw

Het college stelt vanaf 2025 een herstructurering in de reserves voor. De besluitvorming hiervoor ligt, zo schrijft het college, tegelijk met de *Begroting 2025* voor. Het voorstel is dat de financieringsreserves worden gebundeld in één reserve, de nieuwe reserve vermogensopbouw. Dit doet het college vanuit het oogpunt van transparantie en inzicht in de financiële positie.¹⁶ Het college bewerkstelligt hiermee dat het eigen bezit zoveel mogelijk wordt gefinancierd met eigen vermogen, oftewel via de nieuwe reserve vermogensopbouw. Deze reserve wordt voornamelijk gevormd voor canonbetalende in erfpacht uitgegeven grond en deelnemingen.¹⁷ Het college schrijft verder dat de weerbaarheid van de begroting weer volledig op orde is en daarom wil het de € 150 miljoen die aan de financieringsreserve erfpacht is onttrokken, nu weer corrigeren. Het college doet dat door een toevoeging aan de reserve vermogensopbouw.¹⁸ De reserve wordt verder opgebouwd uit het overhevelen van elf financieringsreserves.^a In totaal komt de reserve in de *Begroting 2025* uit op ruim € 808,7 miljoen. We merken daarbij op dat de reserves die worden overgeheveld naar de nieuwe reserve, ieder hun eigen bestemming en oorsprong hadden. Het is denkbaar dat de oorspronkelijke doelen en bestemmingen van de afzonderlijke reserves in deze nieuwe reserve onbedoeld uit beeld raken en dat de raad daarmee onbedoeld eerder wenselijk geachte grip verliest. Het is belangrijk

^a Het gaat om de volgende reserves: Reserve financiering erfpachtgrond vrij deel (€ 445 miljoen), Reserve financiering gemeentelijk vastgoed (€ 50 miljoen), Financieringsreserve activa met maatschappelijk nut (€ 188 miljoen), Financieringsreserve ROM InWest (€ 12 miljoen), Financieringsreserve sportaccommodaties (€ 5,3 miljoen), Reserve verbeteren schuldpositie (nihil), Reserve financiering NV Zeedijk (€ 8 miljoen), Reserve financiering NEMO (€ 11 miljoen), Reserve financiering deelneming GVB (€ 79 miljoen), Financieringsreserve WRK (€ 5 miljoen), Financieringsreserve Carré (€ 2 miljoen), Reserve Amsterdams Investeringsfonds financieel (€ 18,5 miljoen) en Reserve Financiering huisvesting gemeentelijk apparaat (€ 1 miljoen). Daarnaast wordt rekening gehouden met diverse correcties en vrijval bij deze reserves waardoor de verwachte stand van de nieuwe reserve vermogensopbouw per januari 2025 uitkomt op € 808,7 miljoen. Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 416.

dat voor de raad duidelijk is of er dergelijke nadelige effecten kunnen optreden als de voorgestelde reserve vermogensopbouw wordt ingesteld en de bestaande financieringsreserves worden opgeheven.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om het college te vragen of het opheffen van de bestaande financieringsreserves mogelijk nadelig kan uitpakken op de grip die de raad heeft op het realiseren van de oorspronkelijke doelen van deze financieringsreserves.

Daarnaast lezen wij in de *concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025* en de bijbehorende raadsvoordracht enigszins tegenstrijdige teksten over het onttrekken aan de nieuwe reserve vermogensopbouw. In de beleidsnota wordt hierover gesteld: "Aan de reserve vermogensopbouw wordt in beginsel niet onttrokken."¹⁹ Dit kan geïnterpreteerd worden als een inperking van de bevoegdheid van de raad om te beschikken over deze nieuwe reserve. In de raadsvoordracht staat daarentegen: "Onttrekkingen vinden standaard niet plaats. Alleen bij hoge uitzondering en als de raad hier expliciet toe besluit."²⁰ Dit laatste doet meer recht aan de bevoegdheden van de raad. Het lijkt ons belangrijk dat over deze bevoegdheid van de raad om te beschikken over reserves geen onnodige onduidelijkheden ontstaan.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om het college te laten bevestigen dat de raad desgewenst ook kan besluiten tot het onttrekken aan de nieuwe reserve vermogensopbouw.

5. Beslissen over investeringsruimte

In de *Begroting 2025* wordt inzicht gegeven in de geprogrammeerde investeringen en de beschikbare investeringsruimte. Voor het begrotingsjaar 2025 gaat het om een portfolio van bijna € 1 miljard aan investeringen. Dit is inclusief een overprogrammering van 30%. De investeringsruimte voor 2025 bedraagt € 771 miljoen.²¹ Met de overprogrammering wordt rekening gehouden met de ervaringen uit de praktijk dat geplande investeringen nogal eens vertragen waardoor in een begrotingsjaar uiteindelijk minder aan investeringen wordt gerealiseerd dan oorspronkelijk verwacht. Mocht het toch voorkomen dat de geplande investeringen meer voortvarend verlopen dan waar nu rekening mee is gehouden, dan ontstaat een overschrijding van de investeringsruimte voor het begrotingsjaar 2025. Een dergelijke eventuele overschrijding moet vervolgens worden verrekend met de beschikbare investeringsruimte in latere begrotingsjaren. Met de *Wijzigingsverordening voor de Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023 en intrekken van de nota Activeren, waarden en afschrijven* (hierna: wijzigingsverordening) heeft de raad op 18 september 2024 vastgesteld dat het in dit geval niet meer nodig is om tussentijds wijzigingen in de investeringsruimte van het lopende begrotingsjaar ter vaststelling voor te leggen aan de raad. Deze bepaling is met het aannemen van de wijzigingsverordening komen te vervallen.^b In de wijzigingsverordening is toegelicht: "Hiermee is komen te vervallen dat de investeringsruimte in het begrotingsjaar bij dreigende afwijkingen tussentijds moet worden gewijzigd. Investeringsruimte hebben een meerjarig karakter waardoor het heel normaal is dat verschuivingen tussen jaarschijven optreden. Afwijkingen in het begrotingsjaar verrekenen we met de toekomstige jaarschijven van de investeringsruimte. Hierdoor is het niet nodig in het begrotingsjaar zelf de investeringsruimte te wijzigen."²² Deze wijziging impliceert dat de raad ermee heeft ingestemd dat de voor het lopende begrotingsjaar vastgestelde investeringsruimte niet het volledige kader is, maar dat het in feite ook gaat om het portfolio aan investeringen (inclusief overprogrammering) voor het begrotingsjaar 2025 en mogelijk ook de meerjarige investeringsruimte (van ruim € 3,8 miljard). Tegelijkertijd valt ons op dat dit niet duidelijk blijkt

^b Concreet bevatte de oude financiële verordening een lid in artikel 5 dat specifiek aangaf dat het college investeringsruimte die in de loop van het jaar benodigd is en niet in de begroting is opgenomen ter vaststelling aan de raad voorlegt (artikel 5 lid 2). Daarnaast bevatte de oude verordening in artikel 6 een lid dat specifiek voorschreef dat het college bij afwijkingen groter dan € 5 miljoen of 10 procent van de investeringsruimte in de begroting een wijzigingsvoorstel doet aan de raad (artikel 6 lid 2.c). Beide bepalingen zijn in de nieuwe verordening komen te vervallen.

uit de Begroting 2025 zelf. Daarin wordt namelijk gesteld: “door de *Begroting 2025* vast te stellen stemt de gemeenteraad in met de investeringsruimte voor 2025.”²³ Ook de financiële verordening, na de wijziging van 18 september, bevat nog passages die benadrukken dat de raad uitsluitend de investeringsruimte voor het begrotingsjaar vaststelt. Daarbij wordt expliciet vermeld dat de raad uitsluitend kennisneemt van de meerjarige investeringsruimte (en deze niet vaststelt).²⁴ De eerder genoemde toelichting zoals die in de wijzigingsverordening is opgenomen, maakt ook geen deel uit van de teksten en toelichtingen in de nieuwe financiële verordening. Gegeven de omvang van de geprogrammeerde investeringen en de (meerjarige) investeringsruimte, lijkt het ons noodzakelijk dat volstrekt helder is waar de raad mee instemt en waarmee niet en dat dit ondubbelzinnig uit de financiële verordening en de begroting zou moeten blijken.

Vraagpunt: wij adviseren de gemeenteraad om aan het college om een verduidelijking te vragen wat het precieze budgettaire kader is dat de gemeenteraad met de Begroting 2025 vaststelt voor de investeringen en dit overeenkomstig in de Begroting 2025 en de financiële verordening vast te leggen.

6. Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes

In het najaar van 2022 heeft het college de *Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes* gestart. Deze bestuursopdracht moest duidelijker maken waaraan de gemeente Amsterdam geld besteedt en inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Ook moest de bestuursopdracht in beeld brengen waar (samenhangende) beleids-, investerings- en uitvoeringskeuzes gemaakt kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te verbeteren en financiële ruimte te creëren. De bestuursopdracht moest daarmee ook een fundament leggen voor een betere onderbouwing van het beleid vooraf, monitoring, bijsturing, tussentijdse evaluatie en een goede evaluatie achteraf.²⁵

Inmiddels zijn met de bestuursopdracht de nodige stappen gezet om deze doelen te verwezenlijken. Zo is systematisch de begroting onderzocht en vergeleken met andere gemeenten in een benchmarkonderzoek. Ook zijn kaders ontwikkeld voor de schuldontwikkeling en zijn deze vertaald naar investeringsplafonds. De meest recente routekaart laat zien dat gelijktijdig met de *Begroting 2025* de laatste stappen van de bestuursopdracht voltooid worden. Het gaat dan allereerst om het benutten van de inzichten uit het benchmarkonderzoek voor de begroting en een nieuwe beleidsnota reserves en voorzieningen. Hierover hebben wij eerder in deze brief al een aantal opmerkingen gemaakt. Het gaat ook om het introduceren van een digitaal dashboard en het doorontwikkelen van een dashboard voor investeringen. We bespreken hierna het huidige digitale dashboard en daarna het vervolg van deze bestuursopdracht. Wij hebben ambtelijk begrepen dat dit najaar een brief van het college zal volgen waarin op de afronding van de bestuursopdracht zal worden ingegaan. Daarom hebben wij ervoor gekozen bij de navolgende onderwerpen de raad een aantal aandachtspunten mee te geven voor het moment dat deze brief beschikbaar komt.

Digitaal dashboard

Bij de *Begroting 2025* heeft de gemeente voor het eerst een dashboard gepubliceerd waarin de begroting doorklikbaar is, en waarin informatie staat die aanvullend is op de begroting. De aanvullende informatie betreft effectiviteit, databronnen die inzicht geven in de prestaties, gebiedsinformatie, een uitsplitsing van de uitgaven in kostensoorten, een opdeling van baten en lasten in deelbudgetten en de inhoudelijke keuzes die met betrekking tot die deelbudgetten zijn genomen door het college. Wij vinden de ontwikkeling van dit dashboard positief en bijdragen aan het inzicht dat de gemeenteraad wordt geboden. Tegelijkertijd zien wij ook dat de aanvullende informatie in het digitale dashboard niet altijd helemaal spoort met de begroting. Het meest in het oog springt daarbij de introductie van ‘deelbudgetten’ in het digitale dashboard. Deze deelbudgetten zijn een onderverdeling van het budget op het niveau van programmaonderdelen. De begroting kent echter geen deelbudgetten. Het is daarmee niet duidelijk hoe deze nieuwe uitsplitsing in het digitale dashboard zich precies verhoudt tot de begroting en de daarin opgenomen andersoortige

uitsplitsingen van budgetten. Dit onderstreept naar onze mening het belang dat er bij het verdere gebruik en ontwikkeling van het digitale dashboard ook voldoende aandacht is voor de samenhang met de begroting.

Aandachtspunt: wij adviseren de raad om op te letten dat het college bij de afronding uiteenzet op welke wijze de samenhang tussen het digitale dashboard en de begroting in de toekomst wordt geborgd.

Het vervolg

De *Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes* loopt ten einde, zo laat de routekaart zien. Dat betekent dat de vraag relevant is, of de gezette stappen inmiddels het gewenste inzicht in de Amsterdamse begroting en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid hebben opgeleverd. En indien er nog verbeteringen nodig of wenselijk zijn, wat die dan zijn en wanneer die worden gerealiseerd. In dit licht wijst de routekaart er in ieder geval op dat voor 'spoor 2' van de bestuursopdracht (met als doel het geven van inzicht in de opbouw van de investeringsopgave en de inhoudelijke keuzes daarin) nog sprake is van de doorontwikkeling van een 'dashboard investeringen'.²⁶ Wij raden de gemeenteraad daarom aan om aan het college te vragen in hoeverre er nog vervolgstappen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn. En daarbij te beoordelen of het beeld van het college hierover spoort met het inzicht dat de raad zelf nodig acht.

Aandachtspunt: wij adviseren de raad om op te letten dat het college bij de afronding uiteenzet in hoeverre de Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes voltooid is of dat vervolgstappen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn en hoe dit zich verhoudt tot de eigen wensen van de raad.

Het gaat echter niet alleen om het 'waar nodig verder verbeteren van het inzicht in de begroting'. Minstens zo belangrijk is dat verbeteringen die inmiddels zijn gerealiseerd, behouden blijven. Een instrument zoals het digitale dashboard vraagt blijvend aandacht om het relevant en bruikbaar te houden. Dat dit niet vanzelf gaat, blijkt ook uit onze observaties bij de onduidelijkheden in de reguliere begroting. Het is daarom belangrijk dat duidelijk is op welke wijze de gerealiseerde verbeteringen met de bestuursopdracht structureel worden geborgd.

Aandachtspunt: wij adviseren de raad om op te letten dat het college bij de afronding uiteenzet op welke wijze de resultaten van de Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes structureel worden geborgd.

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over onze vraagpunten en aandachtspunten naar aanleiding van de *Begroting 2025*, de *Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes* en de *concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025*. 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* kunt u [op onze website](#) terugvinden.

Met vriendelijke groet,



A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad

Eindnoten

- ¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 5.
- ² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 10.
- ³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 11.
- ⁴ Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Eindrapport benchmark begroting Amsterdam*, 28 mei 2024, p. 2.
- ⁵ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, pp.11, 15.
- ⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 66.
- ⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p.113.
- ⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, pp.133-134.
- ⁹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 88.
- ¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p.171.
- ¹¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 63.
- ¹² Artikel 42 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- ¹³ Gemeente Amsterdam, *Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2021*, 20 januari 2021, pp. 7-1, 13
- ¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025*, ongedateerd, 1.1, 3.2.1 en 3.2.2.
- ¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025*, ongedateerd, 1.1 6
- ¹⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 26.
- ¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 26.
- ¹⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 27.
- ¹⁹ Gemeente Amsterdam, *Concept Beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025*, ongedateerd, 3.2.2.
- ²⁰ Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht *Vaststellen van de beleidsnota Reserves en voorzieningen 2025, het paspoort van de reserve vermogensopbouw, de gewijzigde indeling van de reserves en de wijzigingsverordening voor de Financiële verordening Amsterdam 2024*, 24 september 2024.
- ²¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p.342
- ²² Gemeente Amsterdam, *Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam van 18 september 2024 tot wijziging van de Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023 in verband met toevoegen van bepalingen over activeren, waarderen en afschrijven, aanpassingen van bepalingen over investeringen en enkele aanpassingen van ondergeschikte aard*, 18 september 2024
- ²³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p.342
- ²⁴ Gemeente Amsterdam, *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023* (geldend vanaf 26 september 2024), art. 5 lid 1c en de toelichting op artikel 5.
- ²⁵ Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Stand van zaken Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes*, 24 oktober 2022, p. 2.