

Onderzoeksopzet

Informatie over investerings

Onderzoek in het kader van monitor
informatie Amsterdamse financiën

Rekenkamer Amsterdam

16 april 2025



Onderzoeksopzet

Informatie over investerings

Onderzoek in het kader van monitor
informatie Amsterdamse financiën

Rekenkamer Amsterdam

16 april 2025

DEFINITIEF

Deze onderzoeksopzet is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de opzet van het onderzoek *Informatie over investeringen*.

Inhoudsopgave

Aanleiding en doelstelling ----- 4

1	Aanleiding -----	4
2	Doelstelling -----	5

Opzet onderzoek ----- 6

3	Aanpak en afbakening -----	6
4	Planning -----	6
5	Onderzoeksteam -----	6
6	Slotopmerking -----	6

Eindnoten ----- 7

Aanleiding en doelstelling

1 Aanleiding

Amsterdam investeert veel

De gemeente Amsterdam investeert veel.¹ De investeringsruimte voor de periode 2024-2028 bedraagt € 3.826 miljoen. Voor begrotingsjaar 2025 betreft deze ruimte € 771 miljoen. Dat bedrag is gelijk aan bijna 10% van de begroting voor 2025.

Amsterdam kan niet alles doen: keuzes tussen investeringsplannen zijn nodig

De Amsterdamse investeringsopgave wordt door de gemeente in 2022 "groter dan ooit" genoemd.¹ Redenen die voor de sterk toenemende investeringsbehoefte worden gegeven, zijn de groei van de stad, de grote opgaven rondom verduurzaming en vergroening en het wegwerken van achterstalligheid. Tegelijk met de groeiende investeringsopgave loopt Amsterdam tegen de grenzen aan van de investeringscapaciteit: sinds 2022 kan niet de gehele investeringsopgave gerealiseerd worden binnen gestelde grenzen voor betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid.²

Sinds de begroting van 2022 hanteert Amsterdam een nieuwe methodiek om met investeringen om te gaan. Hierbij worden de uitgaven beheerst vanuit de drie grenzen en wordt er gewerkt met meerjarige investeringsruimte. Deze meerjarige investeringsruimte wordt voor de gemeente als geheel vastgesteld.³ Hiermee is het de bedoeling dat een integrale afweging gemaakt kan worden over alle domeinen. Om de investeringsplannen binnen de investeringsruimte in te passen, moet voor een deel van de plannen worden gekozen om deze uit te stellen, te versoberen of niet uit te voeren.⁴

De selectie van investeringsplannen overschrijdt de investeringsruimte bewust

Om de investeringsruimte te benutten, omvat de uiteindelijke selectie van investeringsplannen een hoger bedrag aan investeringen dan de investeringsruimte. Dit heet overprogrammering. Dit wordt gedaan vanuit de opgedane ervaring dat in de praktijk een deel van de beoogde projecten vertraagt of zelfs niet doorgaat.⁵

De keuzes tussen investeringsplannen beïnvloeden Amsterdammers en Weespers

De investeringsopgave betreft drie type opgaven:

1. Het renoveren en vervangen van bestaande voorzieningen in de stad (stad zijn);
2. Het toekomstbestendig maken van de bestaande stad (stad verbeteren); en
3. Het leef- en bereikbaar maken van de groeiende stad (stad maken).

Wanneer investeringsplannen geen (tijdige) doorgang kunnen vinden, zullen de inwoners van de gemeente dit merken op korte of langere termijn.

¹ In 2023 is de *netto investeringsquote* van de gemeente Amsterdam 6,2%, waar deze in Nederland 3% is. De netto investeringsquote is een maat voor de hoogte van de investeringen in (im)materiële vaste activa, zoals gronden, wegen, bruggen, gebouwen, vervoersmiddelen, automatiseringsapparatuur en kantoormeubilair. Een netto investeringsquote hoger dan 5% wordt door de VNG gezien als een erg hoog niveau van investeringen. Bron: VNG, Dashboard waarstaatjegemeente.nl, op basis van VNG - Financiële posities gemeenten.

De gemeenteraad heeft een doorslaggevende rol in de verdeling van financiële middelen

De prioritering in investeringsplannen wordt in de begroting voorgelegd aan de gemeenteraad. Een gemeentebegroting is het document waarin alle gemeentelijke uitgaven en inkomsten worden samengebracht. 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.⁶ 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; zo ook in de investeringen.

De gemeenteraad autoriseert per portfolio de investeringsruimte van het begrotingsjaar.⁷ Daarnaast neemt de raad kennis, per portfolio, van de meerjarige investeringsruimte en van de lopende en nieuwe investeringen. Er moet een investeringsvoorstel worden voorgelegd aan de raad voor investeringen die een bedrag van € 25 miljoen na aftrek van bijdragen van derden te boven gaan, of voor investeringen waarvan de gemeenteraad dat bij de begrotingsbehandeling aangeeft.⁸

We gaan de informatievoorziening voor investeringen onderzoeken

Voor ons is de combinatie van de grote bedragen die investeringen betreffen, de noodzaak van keuzes tussen investeringsplannen en de gevolgen voor inwoners van die keuzes aanleiding om nader te kijken naar de informatievoorziening voor investeringen. We doen dit vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Dit onderzoek valt binnen het thema gemeentelijke financiën van ons *Onderzoeksprogramma 2025*.

2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is vooral signalerend en agenderend van aard. We gaan onderzoeken of de gemeenteraad voldoende inzicht krijgt in de keuzes die het college maakt rondom investeringen. Ook onderzoeken we of de onderbouwing van de afwegingen navolgbaar zijn voor de gemeenteraad. Daarnaast gaan we na in hoeverre voor de raad op een navolgbare wijze inzichtelijk wordt hoe de gemaakte keuzes uiteindelijk zijn uitgevoerd: hoe verhouden de gerealiseerde investeringen zich tot de geplande investeringen? Dit leidt tot de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre wordt de gemeenteraad voorzien van adequate informatie over investeringen in de P&C-cyclus?

In ons onderzoek richten we ons nadrukkelijk op het perspectief van 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.

Opzet onderzoek

3 Aanpak en afbakening

Dit onderzoek richt zich op de informatievoorziening aan de raad over investeringen van de gemeente. We richten ons daarbij op de documenten van de planning- en controlcyclus. We doen analyses over de navolgbaarheid binnen deze documenten, tussen de documenten, en in relatie tot documenten die een meerjarige visie op investeringen presenteren (in ieder geval het coalitieakkoord). We starten dit onderzoek verkennend, en gaan eventueel verdiepend in op de onderdelen waar we ruimte voor verbetering signaleren.

We behandelen in dit onderzoek de begrotingsjaren 2022 tot en met 2024, en op de begroting van 2025. Reden hiervoor is de nieuwe methodiek die in 2022 is ingevoerd om met investeringen om te gaan.

4 Planning

We voeren het onderzoek uit van april 2025 tot en met juni 2025. Daarna volgt de afronding waarbij we de uitkomsten van ons onderzoek 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 2026* over de uitkomsten te rapporteren.

5 Onderzoeksteam

Onderzoeksteam	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Jurriaan Kooij (projectleider)
	Marjolein Bouwmeester

6 Slotopmerking

Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. In ons onderzoeksrapport worden alle opmerkingen en bedenkingen meegenomen die wij naar aanleiding van de bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet deel uitmaakt van deze onderzoeksopzet.

Eindnoten

¹ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022-2026*, maart 2022, p. 3.

² Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022-2026*, maart 2022, p. 3.

³ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022-2026*, maart 2022, p. 3.

⁴ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022-2026*, maart 2022, p. 4.

⁵ 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*, wijziging artikel 1.

⁶ Gemeentewet, artikel 191.

⁷ 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*, toelichting artikel 5.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023*, artikel 5, 2023; 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*, toelichting artikel 5, 2024.