



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum 21 april 2022
ons kenmerk RA_22_028
behandeld door J. Kooij
onderwerp Aandachtspunten bij *Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026*
bijlagen -

Geachte leden van de gemeenteraad,

In het voorjaar van 2021 heeft de toenmalige gemeenteraad per motie ('motie 303') het college verzocht voorbereidingen te treffen zodat de nieuwe gemeenteraad snel en zorgvuldig politieke keuzes kan maken. In de motie werd gevraagd om te komen met informatieve notities waarin reeds bekende politieke keuzes en dilemma's worden uitgewerkt.^a Op 22 maart 2022 hebben de burgemeester en de gemeentesecretaris u de gevraagde notities aangeleverd. Naast een digitaal document (*Keuzes in Beeld*) omvatte dat onder meer ook de *Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026* (hierna: de *Nota Begrotingsruimte*).^b

Wij hebben met interesse kennisgenomen van deze voorbereidende stukken. Vanwege onze bestaande kennis en inzichten op het gebied van de gemeentelijke financiën hebben we de *Nota Begrotingsruimte* gelezen. Dat levert vijf punten op die wij u onder de aandacht willen brengen. Bij elk van deze punten adviseren wij u om zich nader te laten informeren door het college. Wij hebben daarvoor per aandachtspunt een suggestie gedaan voor een vraag die u aan het college kunt stellen. Het gaat om de volgende aandachtspunten:

- 1 Investeringsruimte
- 2 Achterstallig onderhoud
- 3 Normhoogte Algemene reserve
- 4 Afwegingskader inzet reserves
- 5 Visie op financiële positie

Investeringsruimte

Motie 303 vraagt expliciet om informatie over welke keuzes de raad kan maken ten aanzien van het volume van de investeringsruimte. In de *Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026* en de *Nota Investeringsruimte 2022 - 2026* (hierna: de nota's) wordt uitgebreid ingegaan op de

^a Motie 303 van de leden Van Dantzig en Poot inzake voorbereiding politieke keuzes van de toekomst, 27 mei 2021.

^b Naast het digitale document *Keuzes in Beeld* en de *Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026* is ook de *Nota Investeringsruimte 2022 - 2026* en de *Staat van de Organisatie* verstrekt.

investeringsopgave en de beschikbare ruimte daarvoor. Centraal staat de boodschap dat de gemeente Amsterdam een grote investeringsopgave heeft om achterstallig onderhoud weg te werken, de groei van de stad mogelijk te maken en andere ambities te realiseren, maar dat de beschikbare investeringsruimte daarvoor ontoereikend is. In de nota's staat dat de beschikbare investeringsruimte voor de periode 2022-2025 al met het vaststellen van de *Begroting 2022* door de raad is vastgelegd en afgegrensd op een maximale schuldquote exclusief erfpacht gelijk aan 78%.^c Dat betekent, grofweg, dat de gemeentelijke schuld niet hoger mag zijn dan 78% van de totale inkomsten waarbij schuld die samenhangt met erfpacht niet meetelt.

Hierbij merken wij op dat wij in onze [brief van 2 juni 2021](#) reeds erop wezen dat het hanteren van een dergelijke maximale schuldquote niet onderbouwd is. Een formele of wettelijke norm bestaat niet en het is aan de gemeenteraad om zelf te bepalen wat acceptabel is. Naar onze mening ligt het daarbij meer voor de hand om te kijken naar het verwachte effect van een hogere schuld op het structureel en reëel evenwicht van de begroting.^d In de nota's wordt echter vooral ingegaan op het keuzevraagstuk gegeven de beschikbare investeringsruimte: welke investeringen kan de gemeente nog wel doen en welke niet?

In de nota's wordt niet ingegaan op mogelijkheden of keuzeruimte om de investeringsruimte zelf te verhogen (of te verlagen). Dat geldt ook voor het gelijktijdig met de nota's aangeboden digitale document *Keuzes in beeld*. Daarmee ontbreekt naar onze mening nog het bedoelde inzicht dat volgt uit motie 303. Wij adviseren de gemeenteraad daarom alsnog aan te dringen op dit inzicht.

Suggestie voor vraag aan het college: *Kan het college aangeven welke keuzeruimte de raad heeft bij het vaststellen van de investeringsruimte?*

Achterstallig onderhoud

Een van de knelpunten die in de hiervoor genoemde nota's expliciet wordt benoemd, is dat er binnen de huidige vastgestelde investeringsruimte onvoldoende middelen aanwezig zijn om reguliere vervangingsinvesteringen en investeringen die benodigd zijn om achterstallig onderhoud in te halen, uit te voeren.^e In de *Nota Investeringsruimte 2022 - 2026* wordt geconstateerd dat de staat van het bestaande bezit verslechtert en het achterstallig onderhoud oploopt. Daarbij wordt gewezen op nu al zichtbare problemen: zo worden er te weinig schoolgebouwen vervangen en is de Arenatunnel momenteel gesloten omdat de benodigde investering niet binnen de beschikbare investeringsruimte paste.^f Gesteld wordt dat hiermee de rekening

^c In de *Begroting 2022* is aangegeven dat de maximale schuldquote exclusief erfpacht 78% bedraagt en dat dit correspondeert met een schuldquote van 140% als deze conform het *Besluit Begroting en Verantwoording* inclusief erfpacht wordt berekend. In de *Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026* wordt opnieuw vermeld dat gegeven de investeringsruimte de schuldquote exclusief erfpacht naar verwachting uitkomt op 78%. Daarbij wordt ook vermeld dat de schuldquote inclusief erfpacht nu geraamd wordt op 143%. Hoewel dat niet expliciet beschreven is, hebben wij hierdoor de indruk dat uitsluitend gestuurd wordt op het niet-overschrijden van de schuldquote exclusief erfpacht (78%). (Gemeente Amsterdam, *Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026*, pp. 5, 14 en *Begroting 2022*, pp. 11, 18).

^d In de *Begroting 2022* stelt het college eveneens dat er geen norm is en dat de hoogte van de acceptabele schuldquote bepaald wordt in gesprek tussen college en de raad. Het college geeft daarbij aan dit gesprek graag met de raad aan te gaan. (*Begroting 2022*, p. 12).

^e *Nota Investeringsruimte 2022 - 2026*, p. 4.

^f Idem.

naar de toekomst verschuift.^g Het probleem dat vervolgens wordt geschetst in de Nota Begrotingsruimte is dat het doen van investeringen (zoals om achterstallig onderhoud weg te werken) geld kost en daarmee drukt op de begroting. Dit wordt geïllustreerd met een 'vuistregel': elke € 100 miljoen aan investeringen vraagt grofweg om structureel € 6 miljoen begrotingsruimte om kapitaallasten (afschrijving en rente), exploitatielasten en programmalasten te dekken.^h

De kosten van het doen van investeringen om achterstallig onderhoud weg te werken, worden daarmee duidelijk geschetst. Tegelijkertijd leidt het laten bestaan (en verder laten oplopen) van achterstallig onderhoud ook tot hogere structurele onderhoudskosten waarvoor begrotingsruimte nodig is. In de Nota Investerings wordt dit effect voor verschillende investeringsdomeinen weliswaar genoemd, maar het wordt niet gekwantificeerd.ⁱ Daardoor ontstaat naar onze mening een onevenwichtig beeld van het wegwerken van achterstallig onderhoud: alleen de financiële nadelen van extra investeringen zijn gekwantificeerd, terwijl het voordeel van bespaarde (toekomstige) onderhoudskosten niet duidelijk in beeld komt. Wij adviseren de gemeenteraad het college te vragen om een meer volledig overzicht van de financiële gevolgen van het investeren in het wegwerken van achterstallig onderhoud.

Suggestie voor vraag aan het college: *Kan het college inzichtelijk maken welke financiële voordelen er zijn van het doen van (extra) investeringen om achterstallig onderhoud weg te werken en te voorkomen dat achterstalligheid verder oploopt??*

Normhoogte Algemene reserve

De Algemene reserve (verwachte hoogte eind 2022: € 80 miljoen) heeft tot doel om onverwachte tegenvallers op te vangen. Of de hoogte van de Algemene reserve daarvoor toereikend is, wordt bepaald aan de hand van een normhoogte. De normhoogte van de Algemene reserve is afgestemd op de blootstelling van de gemeente aan financiële risico's. Momenteel wordt deze normhoogte bepaald aan de hand van twee uitgangspunten. Ten eerste moet de normhoogte minimaal 5% van de totale begrotingsomvang bedragen. Ten tweede moet de normhoogte ten minste gelijk zijn aan de uitkomst van een analyse van geïdentificeerde actuele financiële risico's.^j

In de Nota Begrotingsruimte wordt voorgesteld om dit te versimpelen. Concreet wordt voorgesteld om uitsluitend de normhoogte te bepalen op minimaal 5% van de totale begrotingsomvang. De normhoogte wordt dan niet meer, mede, gebaseerd op de uitkomst van een daadwerkelijke analyse van de actuele financiële risico's. De redenering in de Nota Begrotingsruimte is dat de omvang van de begroting een redelijke benadering is van de daadwerkelijke blootstelling aan risico's: verondersteld wordt dat een grotere begroting leidt tot meer risico's (en omgekeerd). Daarnaast wordt als argument genoemd dat *“onvolkomenheden in de risico-inventarisatie en -kwantificering leiden tot een te lage dan wel te hoge omvang van de algemene reserve”*.^k Deze versimpeling heeft, naar verwachting, ook effect op de normhoogte

^g Idem.

^h Nota Begrotingsruimte 2022 – 2026, p. 16.

ⁱ Nota Investerings 2022 - 2026, pp. 63, 65, 70.

^j Beleidsnota risicomangement 2018 – 2022, p. 2; Gemeente Amsterdam, Nota Begrotingsruimte 2022 – 2026, p. 42.

^k Nota Begrotingsruimte 2022 – 2026, p. 43.

zelf. Bij het toepassen van de nieuwe methode wordt voor 2022 een normhoogte voor de Algemene reserve geadviseerd van € 282 miljoen. Als wordt vastgehouden aan de bestaande methode dan komt de normhoogte aanzienlijk hoger uit: € 327 miljoen.¹

In het voorstel uit de Nota Begrotingsruimte wordt vooral ingegaan op de veronderstelde voordelen van de nieuwe, simpelere, methode. Wij kunnen ons echter voorstellen dat aan deze methode wel degelijk ook nadelen kleven. Het meest in het oog springt daarbij de vraag of de nieuwe methode wel leidt tot een realistische inschatting van de blootstelling aan risico's en de benodigde Algemene reserve. Immers, er wordt voorgesteld om informatie over de werkelijke blootstelling aan risico's in het geheel niet meer mee te wegen. Wij adviseren daarom de gemeenteraad om het college te vragen om een meer volledig overzicht van de voor- en nadelen van deze voorgestelde wijziging.

Suggestie voor vraag aan het college: *Kan het college uiteenzetten wat de voor- en nadelen zijn van de voorgestelde wijziging voor het bepalen van de normhoogte van de Algemene reserve?*

Afwegingskader inzet reserves

Naast de Algemene reserve beschikt de gemeente over een groot aantal bestemmingsreserves. Het gaat dan om financiële middelen die zijn 'gespaard' en geormerkt door de gemeenteraad voor een specifiek doel. Sommige bestemmingsreserves zijn zeer omvangrijk, zoals de Reserve Afkoopsommen erfpacht (€ 4,5 miljard). In totaal bedragen de gemeentelijke reserves naar verwachting eind 2022 zo'n € 7,4 miljard en lopen op tot € 7,6 miljard in 2026. In de Nota Begrotingsruimte wordt in algemene zin gesteld dat de huidige financiële positie van de gemeente 'uitdagend' is en dat de 'manoeuvrerruimte' beperkt is. Op grond daarvan wordt geadviseerd "om het saldo van onze reserves niet te laten verslechteren."^m

Opvolging van dit advies zal ertoe te leiden dat het inzetten van deze gemeentelijke reserves mogelijk sterk beperkt wordt. Ook als in het verleden de gemeenteraad geld apart heeft gezet met het uitdrukkelijke doel dit in de toekomst uit te kunnen geven. Naar onze mening blijkt niet duidelijk uit de Nota Begrotingsruimte hoe dit advies om het saldo van het totaal aan reserves niet te laten verslechteren (waarbij in feite een verdere stijging wordt verwacht) zich verhoudt tot de stevige investeringsopgave.ⁿ Wij adviseren daarom de gemeenteraad om het college te vragen om een nadere toelichting op dit advies. In het bijzonder lijkt het ons raadzaam om te vragen om een afwegingskader voor de vraag in hoeverre het mogelijk is om (een deel van) de gemeentelijke reserves in te zetten dan wel of het noodzakelijk is de gemeentelijke reserves minimaal op het huidige niveau in stand te houden zoals nu geadviseerd wordt in de Nota Begrotingsruimte.

Suggestie voor vraag aan het college: *Kan het college een afwegingskader geven voor de vraag in hoeverre het mogelijk is om (een deel van) de gemeentelijke reserves in te zetten dan wel of het noodzakelijk is de gemeentelijke reserves minimaal op het huidige niveau in stand te houden?*

¹ Nota Begrotingsruimte 2022 – 2026, tabel 5.4.1, p. 43.

^m Nota Begrotingsruimte 2022 – 2026, pp. 16-17 en p. 54.

ⁿ Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026, p. 5.

Visie op financiële positie

In de Nota Begrotingsruimte wordt het belang van houdbare financiën benadrukt. Uiteen wordt gezet dat dit betekent dat de begroting sluit, structureel in evenwicht is, voldoende flexibel is en voldoende ruimte heeft om schokken op te vangen. Gesteld wordt dat een goed oordeel over de financiële positie een samenhangend beeld vraagt van de begroting van de gemeente, de balans en de risico's. In de Nota Begrotingsruimte wordt vervolgens stilgestaan bij verschillende onderwerpen: het belang van het begrotingsevenwicht en vijf, op grond van het *Besluit Begroting en Verantwoording* verplichte kengetallen.^o Hoewel benadrukt wordt dat deze informatie in samenhang moet worden beschouwd, blijft een dergelijke beschouwing uit. Een duidelijke analyse van deze informatie en welk inzicht dit geeft over de gemeentelijke financiële positie ontbreekt daarmee.

In ons eerdere onderzoek [Zicht op de financiële positie](#) uit 2017 (en de actualisatie daarvan in 2020) hebben wij gepleit voor een analytische aanpak waarin systematisch en transparant de financiële positie wordt beschreven en toegelicht. Een dergelijke aanpak zorgt ervoor dat de sterke en zwakke punten van een gemeente duidelijk in beeld komen. De gemeenteraad wordt dan beter in staat gesteld om afgewogen beslissingen te nemen. Juist omdat nu de gemeenteraad moeilijke keuzes worden voorgelegd, neemt het belang van goed zicht op de financiële positie toe. Daarom adviseren wij de gemeenteraad om aan het college te vragen om een visie waarin de financiële positie als geheel en in samenhang wordt beschouwd.

Suggestie voor vraag aan het college: *Kan het college een visie geven waarin de financiële positie als geheel en in samenhang wordt beschouwd?*

Met deze brief hoop ik de gemeenteraad te faciliteren bij het nadenken, bespreken en, eventueel, besluiten over de financiële vraagstukken zoals die in de Nota Begrotingsruimte worden geschetst. In het geval u een nadere toelichting wenst, ben ik daar uiteraard toe bereid. Een afschrift van deze brief heb ik ter informatie ook aan de informateurs voor de lopende coalitieonderhandelingen en aan het college toegestuurd.

Met vriendelijke groet,

drs. A.L. Daalder
directeur/bestuurder Rekenkamer Metropool Amsterdam

^o Nota Begrotingsruimte 2022 - 2026, pp. 18-20.