



Rekenkamer Amsterdam

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

Gemeente Amsterdam
Postbus 202
1011 PN Amsterdam

datum	2 februari 2023
ons kenmerk	RA_23_005
behandeld door	J. Kooij
cc	-
onderwerp	raadsbrief d.d. 25 januari 2023 over bestuursopdracht <i>Inzicht in beleid, geld en keuzes</i>
bijlage	Ingezette activiteiten genoemd in raadsbrieven over bestuursopdracht <i>Inzicht in beleid, geld en keuzes</i>

Geachte leden van de gemeenteraad,

Deze brief stuur ik u naar aanleiding van de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* en in het bijzonder de raadsbrief van het college d.d. 25 januari 2023.

Zoals eerder aangekondigd aan de fractievoorzitters, zie ik een rol voor de Rekenkamer Amsterdam weggelegd om u (indien mogelijk) te ondersteunen bij het verdere proces rondom deze bestuursopdracht. Deze brief heeft dan ook tot doel om u een aantal aandachtspunten aan te reiken bij de behandeling van de recente raadsbrief en de bijbehorende rapportage van de bureaus Cebeon en Lysias getiteld *Inzicht in beleid, geld en keuzes - eindrapportage fase 1* (hierna: de rapportage). Concreet wil ik uw aandacht vestigen op de volgende punten: het proces, inzicht in de gehele begroting en de interpretatie van de rapportage zelf.

Het proces

Inmiddels heeft u drie raadsbrieven gekregen over de opzet en de voortgang van de bestuursopdracht. In deze brieven neemt het college u mee in de stappen die worden gezet om meer inzicht te krijgen in de begroting. Uit deze brieven ontstaat een beeld van een proces dat gaandeweg wordt vormgegeven en zich ontwikkelt. Zo zien wij het aantal trajecten toenemen en soms gewijzigd worden. Aanvankelijk was er sprake van drie trajecten gericht op inzicht in de begroting, schuld en investeringen. Inmiddels zijn deze trajecten lopend, zijn sommige opgesplitst en zijn er aanvullende activiteiten gestart of aangekondigd. In de bijlage hebben wij een door ons samengesteld overzicht opgenomen van de verschillende trajecten en activiteiten die werden vermeld in de raadsbrieven van 24 oktober 2022, 20 december 2022 en 25 januari 2023.

Deze ontwikkeling zien wij ook in doelstellingen en verwachte resultaten van het proces. Bijvoorbeeld ten aanzien van de voorliggende rapportage bij de meest recente raadsbrief. In de eerdere raadsbrieven werd geschetst dat deze rapportage zou moeten leiden tot een selectie van programma's die met het oog op besluitvorming bij de *Voorjaarsnota 2023* zouden worden uitgediept. In de laatste brief lezen wij dat de selectie van de programma's niet meer tot

doel heeft om besluitvorming bij de *Voorjaarsnota 2023* te ondersteunen, maar dat het, minder zwaarwegend, vooral gaat om een selectie om de methodiek verder te ontwikkelen voor het inzichtelijk maken van de gehele begroting. Dit laatste vinden wij overigens passend, gezien de beschikbare informatie.

Dit soort wijzigingen zijn op zich geen probleem en het is goed dat er ruimte is voor aanpassingen als gevolg van voortschrijdend inzicht. Het is wel belangrijk dat het geheel overzichtelijk blijft. Dat zorgt ervoor dat de bestendigheid van de aanpak geborgd is. Ook maakt het mogelijk om te beoordelen of er voldoende samenhang is tussen de verschillende activiteiten en er geen blinde vlekken ontstaan. En dat uiteindelijk de bestuursopdracht het door de raad gewenste inzicht levert. Het is daarom raadzaam om ervoor te waken dat onbedoeld onduidelijkheden ontstaan over welke activiteiten worden ontplooid en wat de functie of opbrengst van deze activiteiten is. Wij adviseren u daarom het college te vragen om bij verdere voortgangsbrieven aandacht te besteden aan de navolgbaarheid. Dat kan bijvoorbeeld door het opstellen van een agenda die gaandeweg meer precies wordt ingevuld (voor de duidelijkheid: deze agenda hoeft zeker geen blauwdruk te zijn voor de aanpak in de komende jaren).

Inzicht in de gehele begroting

De rapportage vormt het resultaat van de eerste fase van het ingezette traject om meer inzicht te krijgen in de begroting. Deze eerste fase had, zo is in eerdere raadsbrieven gesteld, het doel om een uniform inzicht te geven in de gehele begroting. Bij de voorliggende rapportage is echter voornamelijk ingezoomd op een deel van de begroting: de als 'regulier' aangemerkte taken. Die keuze is beredeneerd en maakt de vergelijking met de ontvangen middelen uit het gemeentefonds mogelijk die centraal staat in de rapportage. Het betekent echter ook dat bijna de helft van de begroting buiten deze analyse is gebleven. Het gaat dan om de onderdelen van de begroting die, zoals vermeld in de rapportage, betrekking hebben op 'specifieke organisaties' (€ 233 miljoen), 'specifieke taken' (€ 714 miljoen), 'tariefdiensten' (€ 440 miljoen), 'reserves' (€ 695 miljoen), 'grondexploitaties' (€ 644 miljoen) en reguliere taken die worden bekostigd met taakgerelateerde inkomsten (circa € 300 miljoen).^a Op twee onderdelen heeft het college in de raadsbrief aangegeven al trajecten te starten om meer inzicht te geven: reserves en grondexploitaties. Over de andere onderdelen die nu buiten beschouwing blijven, is echter (nog) niet aangegeven of deze nog verder worden geanalyseerd. Wij adviseren u met het college in gesprek te gaan over de noodzaak en planning om ook nadere analyses van deze onderdelen te maken, teneinde het bedoelde inzicht te verkrijgen in de gehele begroting.

Interpretatie van de rapportage

De rapportage biedt een interessante spiegel op de gemeentebegroting door inzichtelijk te maken op welke onderdelen de gemeente Amsterdam meer of minder uitgaven doet in vergelijking met de ontvangen middelen uit het gemeentefonds. Het college geeft terecht aan dat dit een eerste stap is in het inzichtelijk maken van de begroting en dat een verdere ontwikkeling van de methodiek nodig is. De rekenkamer vindt het passend dat op basis van deze rapportage nog geen selectie van programma's voor verdieping wordt gemaakt met als doel om besluitvorming bij de komende voorjaarsnota voor te bereiden. Ook, omdat de voorliggende rapportage met betrekking tot de effectiviteit van beleid uitsluitend globale, eerste observaties bevat over de beschikbaarheid van dergelijke informatie. Het is verder belangrijk om te benadrukken dat de gevolgde aanpak voor de rapportage beredeneerd en zeker verdedigbaar

^a Zie pagina's 7-13 in de rapportage.

is, maar dat niet valt uit te sluiten dat er aannames, afwegingen en benaderingen noodzakelijk waren die bepalend zijn voor het beeld dat ontstaat uit de analyse. En wellicht waren er andere aannames, afwegingen of benaderingen mogelijk waardoor een wezenlijk ander beeld had kunnen ontstaan. Dat betekent ook dat u en het college dan wellicht tot andere keuzes zouden komen voor het verdere vervolg en de prioritering van de verdieping. Het lijkt ons daarom raadzaam om de opstellers van de rapportage, dan wel het college, te vragen naar dit soort aannames, afwegingen en benaderingen. Wij denken hierbij in ieder geval aan de volgende punten:

- Vergelijking met gemeentefonds. In de rapportage staat de vergelijking centraal van de Amsterdamse netto-uitgaven voor 'reguliere taken' met de middelen die ontvangen worden uit het gemeentefonds. Daarbij wordt gesteld dat 'bij alle taken rekening wordt gehouden met de bijzondere kostenbepalende structuurkenmerken van Amsterdam' en dat vergelijking inzichtelijk maakt waar Amsterdam kiest voor een hoger (of lager) voorzieningenniveau of dat er sprake is van (in)efficiëntie. Cruciaal hierbij is dat de vergelijking daadwerkelijk recht doet aan de specifieke Amsterdamse situatie. Hoewel bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds, zo stelt het rapport, rekening wordt gehouden met 'ruim 50 structuurkenmerken', blijft hier sprake van een benadering van de werkelijkheid in Amsterdam.^b Wij adviseren daarom te vragen of en op welke taakgebieden het risico wordt gezien dat de benadering op basis van deze structuurkenmerken mogelijk niet geheel recht doet aan de Amsterdamse werkelijkheid.
- Vertaling programmabegroting Amsterdam naar taakgebieden gemeentefonds. De programma-indeling van de Amsterdamse begroting is niet hetzelfde als de indeling in taakgebieden die wordt gehanteerd bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds. Voor een zuivere vergelijking is daarom een vertaalslag nodig. Daarvoor is het noodzakelijk om onderdelen van de begroting zodanig te verschuiven dat uiteindelijk de indeling gelijk wordt aan die van het gemeentefonds.^c Het is denkbaar dat het niet in alle gevallen meteen duidelijk was bij welk taakgebied een programma-onderdeel het beste paste. Bijvoorbeeld omdat geen enkel taakgebied helemaal goed paste of omdat meerdere taakgebieden goed zouden uitkomen. Als dit zich heeft voorgedaan, betekent dit dat het beeld dat de vergelijking van de Amsterdamse uitgaven met de ontvangen middelen uit het gemeentefonds oplevert, mede het resultaat is van gemaakte keuzes bij het verschuiven van dergelijke programma-onderdelen. Wij adviseren daarom te vragen of dit soort vraagstukken speelden bij het vertalen van de Amsterdamse begroting naar de indeling in taakgebieden en in hoeverre andere keuzes in deze gevallen tot een ander beeld zouden hebben geleid.
- Beleidsvrijheid en keuzeruimte. In de rapportage wordt de inschatting van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voor de beleidsvrijheid gebruikt als benadering van keuzeruimte bij taakgebieden. Terecht wordt in de rapportage opgemerkt dat een hoge score op beleidsvrijheid niet automatisch betekent dat er daadwerkelijk sprake is van keuzeruimte. Daarbij wordt onder andere gewezen op de mogelijkheid dat er sprake is van langlopende verplichtingen.^d Wij zouden hieraan willen toevoegen dat de daadwerkelijke keuzeruimte om begrotingsruimte vrij te maken ook afhangt van

^b Zie pagina's 16 en 17 in de rapportage.

^c Zie pagina's 18 en 19 in de rapportage.

^d Zie pagina 20 in de rapportage.

het actuele voorzieningenniveau. In dit licht is het taakgebied openbare ruimte illustratief. Dit taakgebied heeft, op grond van de inschatting van de ROB, een hoge score voor beleidsvrijheid. In de *Begroting 2023* stelt het college over de openbare ruimte echter nadrukkelijk dat er sprake is van achterstallig onderhoud ‘omdat veel infrastructuur niet meer voldoet aan de eisen, de wetgeving, of is verouderd.’^e Als dit de Amsterdamse werkelijkheid is in de openbare ruimte, dan lijkt de mogelijkheid om het voorzieningenniveau verder te verlagen niet reëel en geeft de score voor beleidsvrijheid een vertekend beeld van de werkelijke keuzeruimte. Wij adviseren daarom te vragen of er taakgebieden zijn waarbij het risico wordt gezien dat de hoge score voor beleidsvrijheid een overschatting is van de werkelijke keuzeruimte.

- Representativiteit *Begroting 2023*. De verwachte netto-uitgaven uit de *Begroting 2023* spelen een belangrijke rol in de analyse. In de rapportage wordt gesteld dat in de meeste gevallen de verwachte netto-uitgaven voor 2023 niet uitzonderlijk zijn als ze worden bekeken in relatie tot andere jaren. Wél wordt daarbij gewezen op twee uitzonderingen bij de programma’s *Bouwen, wonen en duurzaamheid* (1) en *Zorg* (6). In de bijlage is echter zichtbaar dat ook bij diverse andere programma’s de hoogte van de verwachte netto-uitgaven voor 2023 afwijken van gerealiseerde netto-uitgaven in eerdere jaren of van verwachte uitgaven in latere jaren. Wij adviseren daarom te vragen of overwogen is om voor dit soort programma’s andere jaren te betrekken en in hoeverre dat het beeld uit de analyse zou veranderen.

Tot slot wil ik u erop wijzen dat ik de raadsfracties benaderd heb voor een afspraak om onder meer te peilen op welke wijze de rekenkamer u in het verdere proces rond de bestuursopdracht het beste kan ondersteunen. U kunt hierover natuurlijk ook direct met mij contact opnemen of met de projectleider (Jurriaan Kooij, j.kooij@rekenkamer-amsterdam.nl, 06-82 40 88 24). Uiteraard kan u dat ook doen als u naar aanleiding van deze brief nog andere vragen heeft.

Met vriendelijke groet,

drs. A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Amsterdam

^e Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, p. 299.

Bijlage: Ingezette activiteiten genoemd in raadsbrieven over bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*

Hieronder hebben wij de verschillende trajecten en activiteiten op een rij gezet zoals wij die hebben gelezen in de drie raadsbrieven die de raad heeft ontvangen over de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* (het gaat om de brieven d.d. 24 oktober 2022, 20 december 2022 en 25 januari 2023). Tussen haakjes hebben wij vermeld in welke brief het traject of de activiteit (voor het eerst) is vermeld. De ordening van de trajecten en activiteiten hebben wij naar eigen inzicht aangebracht.

- Inzichtelijk maken waaraan het geld in de volledige begroting wordt besteed en inzicht bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het huidige beleid (24 oktober 2022):
 - Fase 1: een vergelijkbaar overzicht van de totale begroting (24 oktober 2022):
 - > inzicht in uitgaven die voor investeringen gedaan zullen worden, reeds aangegane verplichtingen en de reserves (24 oktober 2022);
 - > inzicht in de vergelijking van de Amsterdamse begroting met middelen die per taakveld uit het gemeentefonds worden ontvangen (20 december 2022);
 - > inzicht in de vergelijking van de Amsterdamse begroting met bestuurlijke prioriteiten in de coalitieakkoorden van de afgelopen periode (20 december 2022);
 - > inzicht in keuzevrijheid per taak (20 december 2022);
 - > inzicht in beschikbare informatie over de effectiviteit van Amsterdamse uitgaven (20 december 2022).
 - Fase 2: diepgaander inzicht in een paar specifieke programma(onderdelen) voor de *Voorjaarsnota 2023* (24 oktober 2022);
 - Fase 3: diepgaander inzicht in de gehele begroting (24 oktober 2022);
 - Voor een aantal onderdelen van de begroting wordt uitkomst van fase 1 verrijkt met een benchmark waarin de Amsterdamse uitgaven worden vergeleken met die van andere gemeenten (25 januari 2023);
 - Opnieuw bekijken van de uitgaven aan de organisatie en specifiek de overhead (25 januari 2023).
- Structureel inzicht bieden in de beïnvloedbaarheid en keuzeruimte bij investeringen op de korte en lange termijn en het faciliteren van bestuurlijke besluitvorming bij het verdelen van investeringsruimte zoals tussen en binnen specifieke investeringsvoorstellen (20 december 2022):
 - Er moet tot aan de *Voorjaarsnota 2023* een 'goede stap' worden gezet en in ieder geval in beeld zijn gebracht welke opgave er is om knelpunten in te passen in het investeringsplafond 2027 (20 december 2022);
 - Na de *Voorjaarsnota 2023* zal verdere verdieping en/of verbreding plaatsvinden (20 december 2022).
- Voorbereiding van een beargumenteerd besluit over verantwoorde schuldontwikkeling op basis van scenario's (20 december 2022):
 - Aandacht voor elementen zoals toegang tot kapitaalmarkt, risicoprofiel, waardevastheid van onderliggende activa en compliance met toezichtkaders (20 december 2022);

- Aandacht voor de vraag hoe in de beoordeling van de schuldontwikkeling rekening kan worden gehouden met de mate waarin verschillende typen activa hun waarde behouden en inkomsten van derden genereren, zoals in canonbetalende erfpacht uitgegeven grond (20 december 2022);
- Inzicht in welke ruimte in de begroting nodig is voor de bekostiging van verschillende schuld niveaus (rente, afschrijving, beheer, onderhoud en exploitatie) (20 december 2022);
- Inventarisatie van beheersmogelijkheden om de schuldontwikkeling te matigen zoals het verkopen van activa aan derden of het sparen van inkomsten uit activa (20 december 2022);
- Het resulterende afwegingskader met scenario's wordt extern gevalideerd (20 december 2022).
- Alternatieve keuzes bij grondexploitaties worden op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt bij de jaarlijkse prognose voor de grondexploitaties (25 januari 2023).
- Alternatieve keuzes bij reserves zijn onderwerp van een reeds lopende opdracht voor de realisatie van een taakstelling in het kader van het coalitieakkoord. Deze lopende opdracht wordt verbreed om ook breder inzicht te geven in de keuzemogelijkheden (25 januari 2023).