

Bestuurlijk rapport

Voorspellende waarde van de begroting

Rekenkamer Amsterdam

8 oktober 2024



bestuurlijk rapport

Voorspellende waarde van de begroting

Rekenkamer Amsterdam

8 oktober 2024

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Voorspellende waarde van de begroting*.

U kunt het digitale document raadplegen [op de projectpagina](#).

Inhoud

Publiekssamenvatting	5
Hoofdconclusie	6
Aanbevelingen	8
1 Verbeter het begrotingsproces en biedt de raad meer inzicht	8
Reactie college en nawoord rekenkamer	10
2 Bestuurlijke reactie	10
3 Nawoord rekenkamer	12
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	14
4 Patroon van omvangrijke verschillen tussen realisatie en raming	14
4.1 Verschillen op totaalniveau tussen begroting en jaarrekening	17
4.2 Verschillen op niveau van programma's tussen begroting en jaarrekening	20
4.3 Verschillen op niveau van programmaonderdelen tussen begroting en jaarrekening	25
4.4 Verschillen bij andere ramingen	30
4.5 Ontwikkeling van verschillen gedurende het begrotingsjaar	32
5 Verschillen zijn niet goed navolgbaar en niet inzichtelijk geduid	36
5.1 Navolgbaarheid en duiding op totaalniveau begroting	38
5.2 Programmaonderdelen: raming baten aanzienlijk lager dan realisatie	40
5.3 Programmaonderdelen: ramingen baten wisselend veel hoger of lager dan realisatie	43

5.4	Programmaonderdelen: ramingen lasten aanzienlijk hoger en lager dan realisatie	46
-----	--	----

Toelichting en onderzoeksverantwoording **53**

6 Toelichting **53**

6.1	Aanleiding onderzoek	53
-----	----------------------	----

6.2	Doel van het onderzoek	54
-----	------------------------	----

6.3	Onderzoeksvragen	55
-----	------------------	----

6.4	Aanpak en afbakening onderzoek	55
-----	--------------------------------	----

7 Onderzoeksverantwoording **56**

Eindnoten **57**

Publiekssamenvatting

Voor ieder aankomend jaar schat de gemeente Amsterdam in hoeveel geld er zal worden uitgegeven en hoeveel geld er zal binnenkomen. Dat gebeurt in de begroting. Tijdens het jaar past de gemeente Amsterdam deze schattingen aan om ze te verbeteren. Na afloop van het jaar laat de gemeente in de jaarrekening zien hoeveel geld er echt is uitgegeven en binnengekomen.

Wij onderzochten hoe goed de gemeente Amsterdam is in het vooraf inschatten van uitgaven en inkomsten. Wij zien dat de gemeente vaak te behoudend is bij het schatten. Inkomsten en uitgaven worden meestal flink te laag geschat. Soms wel meer dan € 1 miljard te laag.

Opvallend is dat de inkomsten meer worden onderschat dan de uitgaven. Daardoor houdt de gemeente Amsterdam aan het eind van het jaar vaak veel meer geld over dan eerder verwacht. In 2022 ging het om € 196 miljoen die overbleef en in 2023 om € 122 miljoen.

Hoe dit patroon is ontstaan, is niet goed duidelijk. De jaarrekening van de gemeente Amsterdam geeft hierover te weinig informatie. De jaarrekening vertelt geen duidelijk verhaal over het verschil tussen de schattingen en de echte uitgaven en inkomsten.

Om dat verhaal te kunnen volgen is het nodig om een aantal (heel) dikke en moeilijk leesbare stukken naast elkaar te leggen. En ook dan blijft het vaak onduidelijk waardoor verschillen ontstaan en waardoor de gemeente vaak veel geld overhoudt.

Niemand kan de toekomst voorspellen. Het is daarom logisch dat er verschillen zijn en dat schattingen niet precies uitkomen. Dit probleem speelt dan ook niet alleen bij de gemeente Amsterdam, ook andere gemeenten vinden dit moeilijk. Maar het is wel belangrijk dat geprobeerd wordt om zo goed mogelijk te schatten. Zeker als het gaat om veel geld. Onnodige fouten moeten worden voorkomen.

Goede schattingen en goede begrotingen zorgen ervoor dat de gemeenteraad écht invloed heeft. Bijvoorbeeld door te bepalen waaraan geld mag worden uitgegeven en waarop moet worden bespaard. Maar ook hoeveel geld er nodig is en hoeveel belastingen daarvoor nodig zijn.

Het is belangrijk dat het schatten wordt verbeterd. Het college wil daar ook aan werken. Wij adviseren daarvoor om goed te onderzoeken waarom de gemeente vaak geld overhoudt. En hiervan écht te leren zodat deze problemen in de toekomst niet meer voorkomen. Ook vinden wij het belangrijk dat de gemeenteraad beter kan volgen hoe goed de inschattingen zijn en wat de oorzaken zijn van de verschillen tussen schatting en realiteit. Het college geeft aan van plan te zijn om onze adviezen op te volgen.

Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag die we met dit onderzoek beantwoorden, luidt:

In welke mate heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van de begroting en de oorzaken van eventuele omvangrijke en terugkerende verschillen?

Hoofdconclusie

De gemeente Amsterdam is bij het begroten regelmatig te behoudend. Daardoor houdt de gemeente aan het eind van het begrotingsjaar vaak veel meer geld over dan aanvankelijk verwacht. Dit is onder meer zichtbaar in het rekeningresultaat dat, met uitzondering van 2019, telkens positiever is dan aanvankelijk geraamd. Deze positieve verschillen lopen op tot € 196 miljoen in 2022 en € 122,1 miljoen in 2023 (waar in beide jaren een rekeningresultaat van nihil was geraamd). Dit patroon doet zich niet alleen voor op het allerhoogste niveau van het rekeningresultaat, maar is zichtbaar tot op het meest gedetailleerde niveau van de begroting dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld: de programmaonderdelen. Het patroon ontstaat doordat de gemeente Amsterdam in de periode 2019-2023 regelmatig de baten en lasten (veel) lager heeft ingeschat dan uiteindelijk is gerealiseerd. De onderschatting van de baten was echter veelal groter dan de onderschatting van de lasten. Dit leidde ertoe dat de gemeente Amsterdam vaak een positiever resultaat realiseerde dan verwacht. Een terugkerend patroon van omvangrijke (positieve) verschillen zien we ook bij andere ramingen, zoals die voor de gemeentelijke reserves en schulden. Als we vervolgens kijken naar de informatie die de gemeenteraad heeft gekregen over deze verschillen, dan moeten wij concluderen dat het zelden eenvoudig navolgbaar is voor de raad wat de omvang is van deze terugkerende en omvangrijke verschillen en in hoeverre problemen bij het ramen daarvan de oorzaak zijn. Dit komt allereerst doordat de nadruk in de jaarverslagen ligt op het verklaren van verschillen ten opzichte van de najaarsnota en niet op de ontwikkeling gedurende het gehele begrotingsjaar. Dit zorgt ervoor dat er minder goed zicht is op de verschillen tussen de begroting en jaarrekening, omdat mutaties worden verantwoord in de twee tussenrapportages.ⁱ Daarnaast is de aandacht voor problemen in de ramingen meestal beperkt. Het is hierdoor voor de gemeenteraad moeilijk om met het vaststellen van begrotingen en budgetten écht grip te krijgen op de gemeentelijke financiën.

Analyse

Het is belangrijk dat de voorspellende waarde van de begroting voldoende is en reëel zicht geeft op de realisatie van dat jaar. Een begroting die bij herhaling niet realistisch blijkt, verzwakt de grip van de gemeenteraad op de gemeentelijke financiën. Het is dan niet mogelijk om onderbouwde afwegingen te maken bij het nastreven van verschillende ambities voor de stad en het streven naar houdbare financiën.

Inherent aan begroten is dat het soms meevalt en soms tegenvalt. De wereld waarin de gemeente Amsterdam opereert is veranderlijk en sommige ontwikkelingen (positief en negatief) zijn simpelweg niet te voorspellen. Een bekend voorbeeld zijn de inkomsten uit het gemeentefonds. Over deze grote inkomstenbron krijgen gemeenten pas op een laat moment (gedurende het lopende begrotingsjaar) dusdanig informatie dat de gevolgen pas laat goed kunnen worden

ⁱ Vanaf 2023 wordt het lopende begrotingsjaar ook bijgesteld met het vaststellen van de begroting voor het komende begrotingsjaar en zijn er drie bijstellmomenten.

geraamd. Duidelijk is ook dat Amsterdam niet de enige gemeente is die worstelt met het ramen. Zo rapporteerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat gemeenten over 2022 een (niet-geraamd) overschot hadden van 5% van de gemeentelijke baten.¹ Dit overschot was in Amsterdam zo'n 2% (als we uitgaan van het rekeningresultaat). Tegelijkertijd zijn de verschillen in Amsterdam in absolute zin erg groot: het gaat om veel geld (tot honderden miljoenen). En bij andere ramingen (zoals de totale baten en lasten) zijn de verschillen relatief (circa 20%) en absoluut (meer dan een miljard) heel groot.

Uit dit onderzoek blijkt dat er herhaaldelijk sprake is van grote verschillen tussen de ramingen in de begroting en de uiteindelijke realisatie. Omdat de gemeente behoudend lijkt te begroten leverden deze verschillen ten opzichte van de begrotingen vaak meevallers op. Weliswaar zien we, zoals zou mogen worden verwacht, dat de ramingen beter worden naarmate het begrotingsjaar vordert en ramingen worden bijgesteld in, bijvoorbeeld, de voorjaars- en najaarsnota's. Maar toch resteren ook dan nog grote verschillen. Op zichzelf bewijst dit nog niet dat deze grote verschillen ook daadwerkelijk vermijdbaar zijn (en toerekenbaar aan tekortkomingen in het begrotingsproces). Maar het wijst wel op de mogelijkheid daarvan. Onze waarneming dat de verschillen veelal één kant op gaan (positief), versterkt deze mogelijkheid. Immers, als de verschillen uitsluitend het gevolg zouden zijn van onvoorspelbaarheid, dan ligt het voor de hand dat er sprake zou zijn van min of meer even veel positieve als negatieve verschillen. In het bijzonder zouden we negatieve verschillen verwachten omdat juist in de door ons onderzochte periode sprake is van twee grote onverwachte, negatieve gebeurtenissen: de coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Dat we desondanks waarnemen dat de terugkerende omvangrijke verschillen in de regel positief zijn, sterkt ons in onze mening dat het begrotingsproces waarschijnlijk aanscherping behoeft.

Het is dan ook positief dat het college in de Jaarrekening 2023 heeft aangegeven te gaan onderzoeken waar de verschillen door ontstaan en waar het begrotingsproces moet worden aangescherpt. Échte verbetering van het begrotingsproces vraagt om een diepgaande analyse van het begrotingsproces dat niet alleen gericht is op het opsporen van onvolkomenheden in de ramingen zelf, maar ook gericht is op het achterhalen van de onderliggende oorzaken waardoor deze onvolkomenheden in het begrotingsproces zijn geslopen. De kennis die zo wordt ontwikkeld kan vervolgens worden gebruikt om de ramingen telkens te verbeteren. Pas dan ontstaat een begrotingsproces dat echt een voortdurend leerproces is. Een belangrijke maatregel om de scherpte in de toekomst in het proces te houden, is transparantie. Het is noodzakelijk dat het eenvoudig te volgen is in hoeverre de gemeente erin slaagt realistisch te ramen. In het bijzonder moet dat inzichtelijk zijn voor de gemeenteraad. Op die manier kan een mechanisme ontstaan waarmee scherpte van het begroten blijvend aandacht krijgt en daarmee ook geborgd wordt.

Bij het aanscherpen van het begrotingsproces is het een vraag hoe ver daarbij moet worden gegaan. Niet alleen is het uitsluiten van alle vermijdbare verschillen in het begrotingsproces waarschijnlijk onhaalbaar, maar het is ook ondoelmatig om een 'perfect' begrotingsproces na te streven. Hoeveel vermijdbare verschillen dan wel acceptabel zijn, zou kunnen volgen uit een jaarlijkse dialoog tussen college en gemeenteraad. Wij benadrukken daarbij dat het aanscherpen van het begrotingsproces niet alleen zou moeten uitmonden in minder vermijdbare verschillen tussen begroting en realisatie. Minstens zo belangrijk is dat er daadwerkelijk meer grip ontstaat op de gemeentelijke financiën en inzicht in de onderliggende factoren die bepalend zijn voor ontwikkelingen daarin. Meer grip op de gemeentelijke financiën vertaalt zich naar betere sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad. Het verbeteren van het begrotingsproces is een proces dat stap voor stap moet worden opgepakt en inspanningen zal vragen, maar dat betaalt zich in de toekomst uit. Door een voorspelbaardere begroting is het mogelijk om realistischere plannen te maken voor intensiveringen, nieuw beleid, bezuinigingen of anderszins aanpassingen in het gemeentelijk beleid.

Aanbevelingen

1 Verbeter het begrotingsproces en biedt de raad meer inzicht

Naar aanleiding van dit onderzoek doen wij twee aanbevelingen. Wij vinden het positief dat het college heeft aangekondigd het begrotingsproces te willen aanscherpen. Onze eerste aanbeveling richt zich op de stappen die nodig zijn om daadwerkelijk structurele verbeteringen te realiseren in het begrotingsproces en de voorspellende waarde van de begroting. De tweede aanbeveling is gericht op het meer in positie brengen van de gemeenteraad zodat bij de raad meer reëel inzicht ontstaat in de mate waarin het begrotingsproces daadwerkelijk leidt tot meer realistische ramingen.

1.1 Aanbeveling 1: zorg voor structurele borging van verbeteringen in het begrotingsproces

Het verbeteren van het begrotingsproces moet niet leiden tot een eenmalige verbetering. Het is nodig dat de noodzakelijke verbeteringen ook structureel geborgd worden. Het gaat dan in ieder geval om het integraal in beeld brengen van de belangrijkste verschillen tussen begroting en jaarrekening, de mate waarin daarbij sprake is van vermijdbare verschillen, de achterliggende oorzaken van deze vermijdbare verschillen en waar sprake is van organisatorische factoren die bijdragen aan het ontstaan van deze vermijdbare verschillen.

Breng jaarlijks integraal de terugkerende omvangrijke verschillen in beeld

Patronen van terugkerende omvangrijke verschillen doen zich voor op alle niveaus in de begroting en zijn niet beperkt tot de programmabegroting. Ook bij de ramingen van de balans (zoals de gemeentelijke schulden en reserves) zijn herhaaldelijk grote verschillen zichtbaar. Of, zoals de gemeente zelf in voorgaande jaren signaleerde, bij het ramen van investeringen. Het zijn waarschijnlijk ook geen geïsoleerde problemen bij het ramen, maar eerder problemen die met elkaar samenhangen of minimaal elkaar beïnvloeden. Het is daarom belangrijk dat het onderzoek naar het begrotingsproces zich niet beperkt tot één aspect van de begroting (zoals de programmabegroting), maar dat zoveel mogelijk integraal alle relevante ramingen in het onderzoek worden betrokken (zoals ook de balans en de investeringen) en dat inzicht wordt verkregen hoe (problemen bij) ramingen elkaar raken.

Analyseer jaarlijks in hoeverre er sprake is van vermijdbare verschillen en gebruik de inzichten uit de analyses in de volgende ramingen

De vervolgstap bestaat uit het beschouwen van de belangrijkste verschillen: in hoeverre zijn deze verschillen vermijdbaar? Het gaat dan om een beschouwing van de factoren die van invloed zijn op de terugkerende omvangrijke verschillen. Zijn dit factoren waarmee de gemeente meer of beter rekening kan houden bij het ramen? Wordt er geleerd van terugkerende onzekerheden? Of is er echt sprake van omstandigheden die redelijkerwijs niet kunnen worden voorzien?

Breng achterliggende oorzaken van vermijdbare verschillen in beeld

Het is belangrijk dat intern onderzoek naar het begrotingsproces de basis biedt voor structurele verbeteringen. Daarvoor is het nodig dat niet alleen in beeld wordt gebracht waar sprake is van vermijdbare verschillen en wat er aan de ramingen zelf kan worden verbeterd. Minstens zo belangrijk is dat wordt geanalyseerd hoe de tekortkomingen in de ramingen hebben kunnen

ontstaan en vervolgens hebben kunnen voortduren. Het gaat dan ook om achterliggende oorzaken die mogelijk liggen in de wijze waarop de gemeente het begrotingsproces heeft georganiseerd. Het samenspel tussen gemeentelijke organisatieonderdelen bij de totstandkoming van begrotingen en latere bijstellingen van het lopende boekjaar (zoals voorjaarsnota's en najaarsnota's) verloopt misschien niet optimaal. Of wellicht is er onvoldoende lerend vermogen bij het begrotingsproces waardoor inzichten opgedaan bij eerdere ramingen niet worden betrokken bij het maken van nieuwe ramingen.

Borg verbeteringen structureel in de organisatie

In de afgelopen jaren hebben we de nodige onderzoeken gedaan naar de informatiewaarde van planning- controldocumenten, zoals de begroting en de jaarrekening. Daaruit ontstaat een beeld dat het een worsteling voor de gemeente is om verbeteringen door te voeren die beklijven. Een voorbeeld hiervan is ons onderzoek naar [de bruikbaarheid van indicatoren](#), waarin we zagen dat ingezette verbeteringen vaak weer wegzakten en per saldo de gemeente er niet in slaagde om betekenisvolle stappen vooruit te zetten. Het is belangrijk dat verbeteringen in het begrotingsproces daarom structureel worden geborgd. Daarvoor is het noodzakelijk dat de inrichting van het begrotingsproces zelf, zoals de samenwerking tussen gemeentelijke organisatieonderdelen bij de totstandkoming van begrotingen, voorjaarsnota's en najaarsnota's, goed verankerd is. En dat de gesignaleerde oorzaken van vermijdbare fouten zijn geadresseerd. Dit betekent dat, indien nodig, ook organisatorische aanpassingen moeten worden overwogen: het maken van aanpassingen in het begrotingsproces zelf. Het is belangrijk dat duidelijk is wie, welke rol vervult in het begrotingsproces en dat de organisatorische randvoorwaarden dusdanig zijn dat iedereen de toegewezen rol daadwerkelijk kan vervullen.

1.2 Aanbeveling 2: bied de gemeenteraad beter inzicht in verschillen tussen begroting en realisatie en oorzaken daarvan

Zorg ervoor dat de planning- en controlstukken beter navolgbaar inzicht geven in de verschillen tussen ramingen in de begroting, bijstellingen daarvan en de uiteindelijke realisatie. Ga bij de bespreking van deze verschillen ook in op eventuele problemen in het begrotingsproces die daarbij een rol spelen. Betrek bij het vormgeven van de informatievoorziening hierover ook de raad.

De nadruk in de gemeentelijke planning- en controlstukken ligt op het toelichten van verschillen ten opzichte van het voorgaande document; de mutaties. Het gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat de jaarrekening uitsluitend ingaat op de verschillen ten opzichte van de najaarsnota. Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van het verschil gedurende het gehele begrotingsjaar is het daardoor nodig om alle planning- en controldocumenten door te nemen. Daarbij maken de weinig gestructureerde en summiere toelichtingen het lastig om het 'echte' verhaal op te sporen. Het is belangrijk dat het eenvoudiger wordt om inzicht te krijgen in de financiële ontwikkelingen gedurende het gehele begrotingsjaar en de rol die problemen in het begrotingsproces daarbij spelen. Dat vraagt om meer structuur en heldere toelichtingen. Tegelijkertijd zijn de planning- en controlstukken al zeer omvangrijk in pagina's, maar ook in aantal (inmiddels zijn er drie bijstelmomenten). Er is daarom een oplossing nodig om deze aanvullende informatie te verstrekken zonder dat deze stukken nog overweldigender worden. Een vorm van gelaagde rapportage waarin, desgewenst, in een diepere laag meer informatie over dit onderwerp kan worden gevonden kan daarvoor een oplossingsrichting zijn. Het is denkbaar dat het digitaliseren van de begroting (waaraan wordt gewerkt door de gemeente) een dergelijke oplossing mogelijk kan maken. De vorm waarin deze informatie uiteindelijk wordt aangeboden, moet aansluiten op de behoeften van de raad. Het is daarom belangrijk om bij het vormgeven van de informatievoorziening hierover ook de raad te betrekken.

Reactie college en nawoord rekenkamer

2 Bestuurlijke reactie

Op 2 oktober 2024 ontvingen wij de bestuurlijke reactie van het college op ons concept bestuurlijk rapport. Hierna volgt de integrale tekst van deze bestuurlijke reactie. Desgewenst kunt u [hier](#) de originele brief met de bestuurlijke reactie van het college vinden.

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 nuanceringen plaatsen.

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. 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 financieringssystematiek 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 verbeterslag 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 gemakkelijkhedenretributie 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 gemakkelijkhedenretributie – 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.

3 Nawoord rekenkamer

Wij danken het college voor de constructieve reactie op ons rapport. Uit de reactie blijkt dat het college onze bevindingen onderschrijft en onze aanbevelingen overneemt.

Ten aanzien van onze bevinding dat er herhaaldelijk sprake is van grote verschillen tussen de ramingen in de begroting en de uiteindelijke realisatie maakt het college een aantal nuanceringen. Deze nuanceringen komen er grofweg op neer dat het college wenst te benadrukken dat, ondanks het streven om zo realistisch mogelijk te begroten, onzekerheid niet volledig valt uit te sluiten, dat het college een zekere mate van behoedzaamheid nastreeft bij het begroten en dat het college ziet dat de ramingen scherper worden gaandeweg het begrotingsjaar.

Wij willen benadrukken dat wij in dit rapport niet pleiten voor het nastreven van foutloze ramingen. Dat is onhaalbaar en ondoelmatig. Maar het is wel belangrijk dat er voldoende grip is op het begrotingsproces en de kwaliteit van de ramingen. Meer grip op de kwaliteit van ramingen vergroot uiteindelijk de sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad. Zo is het zonder grip op de kwaliteit van de ramingen ook moeilijk om daadwerkelijk te sturen op de gewenste mate van behoedzaamheid in de begroting. Hiervoor is het noodzakelijk dat onnodige fouten bij het ramen zoveel mogelijk worden uitgesloten. Verder klopt het, zoals het college aangeeft, dat de ramingen

scherper worden gaandeweg het jaar. Maar wij constateren ook in dit rapport dat desondanks de verschillen met de uiteindelijke realisatie in het jaarverslag nog steeds groot zijn.

Het is dan ook positief dat het college in de reactie duidelijk onderkent dat een verbetering van de ramingen in het begrotingsproces nodig is. En dat het college het ook met ons eens is dat het verloop van oorspronkelijke ramingen en de uiteindelijke realisatie (en verklaringen daarvoor) beter navolgbaar moeten worden. Niet alleen geeft het college aan dat onderzoek zal worden gedaan naar de achterliggende oorzaken van het door ons geconstateerde patroon van grote verschillen tussen begroting en realisatie. Het college presenteert daarnaast ook al een reeks concrete maatregelen om vooruitlopend op dit nadere onderzoek verbeteringen te bewerkstelligen bij het ramen en de navolgbaarheid van de uiteindelijke realisatie. De voorstellen van het college lijken ons een goede start om het begrotingsproces en de navolgbaarheid daarvan aan te scherpen. Het college geeft aan dat de grootste verschillen hoofdzakelijk in vier programma's zitten en dat klopt. Maar dat neemt niet weg dat er ook in andere programma's aanzienlijke verschillen voorkomen. Wij adviseren de gemeenteraad om het college te vragen wanneer de andere programma's bij de aangekondigde verbeteringen worden meegenomen. Bij onze aanbevelingen vroegen wij verder ook aandacht voor het structureel borgen van verbeteringen in de gemeentelijke organisatie. Want als dit niet gebeurt, wijst het verleden uit dat er mogelijk wel aanvankelijk een stap vooruit wordt gezet, maar dat er na verloop van tijd toch weer terugval is en verbeteringen verloren gaan. Uit de reactie van het college blijkt voor ons niet in hoeverre er al plannen zijn om dit deel van onze aanbeveling op te pakken. Wij adviseren de gemeenteraad om het college op dit punt om verduidelijking te vragen.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

Voor de gemeenteraad is het van belang dat de voorspellende waarde van de begroting voldoende is om onderbouwde keuzes te maken voor ambities en tegelijkertijd voor het streven naar houdbare financiën. Hoe dichter ramingen uit de begroting, de voorjaarsnota of de najaarsnota bij de realisatie liggen, des te nauwkeuriger de informatie en daarmee de voorspellende waarde van de ramingen. Tegelijkertijd ligt het voor de hand dat er altijd verschillen zullen zijn tussen ramingen en realisatie. De wereld waarin de gemeente Amsterdam opereert verandert in de tussentijd en sommige ontwikkelingen (positief en negatief) zijn simpelweg niet te voorspellen. Wat wél moet worden voorkomen, zijn vermijdbare verschillen doordat het begrotingsproces tekortschiet. Terugkerende en omvangrijke verschillen tussen raming en realisatie zijn een aanwijzing dat er mogelijk sprake is van dergelijke vermijdbare verschillen.

Wij constateren dat er sprake is van een patroon van terugkerende en omvangrijke verschillen. Dit patroon is zichtbaar vanaf het allerhoogste niveau (het rekeningresultaat) tot op het meest gedetailleerde niveau van de begroting dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld: de programmaonderdelen. Het patroon bestaat eruit dat de gemeente in de periode 2019-2023 regelmatig de baten en lasten (veel) lager heeft ingeschat dan uiteindelijk is gerealiseerd. De onderschatting van de baten was echter veelal groter dan de onderschatting van de lasten. Dit leidde ertoe dat de gemeente vaak een positiever resultaat realiseerde dan verwacht. Een terugkerend patroon van omvangrijke verschillen zien we ook bij andere ramingen, zoals die voor de gemeentelijke reserves en schulden. Doordat dit patroon zich in de gehele onderzochte periode 2019-2023 voordoet, is het niet waarschijnlijk dat deze het gevolg zijn van eenmalige grote onverwachte gebeurtenissen zoals de coronacrisis. Als we vervolgens kijken naar de informatie die de gemeenteraad heeft gekregen over deze verschillen, dan moeten wij constateren dat het zelden eenvoudig navolgbaar is voor de raad waar deze terugkerende en omvangrijke verschillen zich voordoen en in hoeverre problemen bij het ramen daarvan de oorzaak zijn. Dit komt allereerst doordat de nadruk in de jaarverslagen ligt op het verklaren van verschillen ten opzichte van de najaarsnota en niet op de ontwikkeling gedurende het gehele begrotingsjaar. Daarnaast is de aandacht voor problemen in de ramingen meestal beperkt.

Hierna gaan we meer in detail in op deze bevindingen. In het eerstvolgende hoofdstuk presenteren we onze bevindingen ten aanzien van de eerste deelvraag van dit onderzoek: in hoeverre is er sprake van onder- of overbesteding op programmaonderdelen in de begroting voor de periode 2019-2023 en is er daarbij sprake van een patroon van omvangrijke en terugkerende verschillen? Het hoofdstuk daarna geeft het antwoord op de tweede deelvraag: zijn de onder- of overbestedingen op programmaonderdelen, in het bijzonder bij omvangrijke en terugkerende verschillen, voldoende navolgbaar en inzichtelijk voor de raad en is dat voldoende geduid?

4 Patroon van omvangrijke verschillen tussen realisatie en raming

In dit hoofdstuk constateren wij dat er sprake is van een patroon van omvangrijke en terugkerende verschillen. Dit patroon is allereerst zichtbaar op het allerhoogste niveau bij het rekeningresultaat. Daar zien wij dat Amsterdam in alle onderzochte jaren een positiever resultaat bereikt dan aanvankelijk geraamd. Dit verschil loopt op tot € 196 miljoen in 2022 en € 122,1 miljoen in 2023 (waar in beide jaren een rekeningresultaat van nihil was geraamd). Het patroon is ook zichtbaar als we een slag dieper kijken naar de samenstellende delen van het rekeningresultaat: de baten en de lasten (inclusief mutaties van reserves). Deze komen

uiteindelijk elk jaar aanzienlijk hoger uit dan geraamd. Deze onderschattingen lopen op tot (meer dan) een miljard in 2021 en 2022 en nog hoger in 2023 (tot rond de € 1,4 miljard). Daarbij is, met uitzondering van 2019, de onderschatting bij de totale baten altijd hoger dan bij de totale lasten. Dit betekent dat in de meeste jaren de gemeente uiteindelijk een positiever rekeningresultaat rapporteert dan aanvankelijk geraamd. Ook als we weer een slag dieper gaan en afzonderlijk kijken naar de baten en lasten exclusief mutaties van reserves en de mutaties van de reserves blijft dit patroon duidelijk zichtbaar: vrijwel elk jaar is er sprake van substantiële onderschattingen (regelmatig in de orde grootte van honderden miljoenen) en heeft de gemeente aan het eind van het begrotingsjaar een (veel) positiever financieel resultaat dan geraamd.

Pas als we kijken op het niveau van afzonderlijke programma's van de begroting zien we verschillen ontstaan tussen programma's en de mate waarin het patroon zichtbaar is. Dan zien we nog steeds bij het merendeel van de programma's dat het regelmatig voorkomt dat de baten en lasten (exclusief mutaties van reserves) zijn onderschat in de begroting en dat de gemeente bij deze programma's vaak geld overhoudt. Maar dat geldt niet in gelijke mate voor alle programma's. Sommige programma's kennen veel grotere, terugkerende, onderschattingen dan anderen. Als we kijken naar de mutaties van de reserves, dan is bij de onttrekkingen sprake van afwisselend onder- en overschattingen. Bij de toevoegingen aan de reserves is daarentegen wel weer een duidelijk patroon van terugkerende en omvangrijke onderschattingen zichtbaar. Dit laatste betekent dat de gemeente vaak (veel) meer geld administratief opzijzet voor de toekomst dan aanvankelijk geraamd.

Het meest gedetailleerde niveau waarop we hebben onderzocht in hoeverre de ramingen in de begroting daadwerkelijk uitkomen, zijn de programmaonderdelen. Dit is het laagste en meest gedetailleerde niveau waarop de gemeenteraad kaders stelt in de begroting. Ook op dit niveau is een duidelijk patroon zichtbaar. Het komt zeer vaak voor dat op het niveau van programmaonderdelen de baten aanzienlijk zijn onderschat. Tegelijkertijd komen overschattingen van de baten aanmerkelijk minder voor. Dit betekent dat de gemeente vaak meevallers heeft in de baten waarmee in de begroting geen rekening was gehouden en dat het juist weinig voorkomt dat er tegenvallers zijn. Ook bij de lasten komt het vaak voor dat deze aanzienlijk worden onderschat. Dit gebeurt echter minder vaak dan bij de baten. Daar komt bij dat we bij de lasten meer overschattingen zien dan bij de baten. Doordat de lasten, uiteindelijk, minder vaak worden onderschat dan de baten, levert dit een patroon op van terugkerende meevallers. Deze patronen van terugkerende en omvangrijke verschillen komen echter niet bij alle programmaonderdelen even sterk terug.

In de begrotingen zijn naast ramingen van de baten en de lasten nog tal van andere ramingen opgenomen. Wij hebben voor dit onderzoek gekeken naar twee van dergelijke 'andere' ramingen: het structureel saldo en de geprognosticeerde balans. Ook daar zien we een terugkerend patroon van terugkerende en omvangrijke verschillen. Het structureel saldo wordt elk jaar aanzienlijk somberder ingeschat dan uiteindelijk gerealiseerd (oplopend tot een verschil van ruim € 436 miljoen in 2022). Ook bij de balans zien we terugkerende omvangrijke verschillen. Daar zien we dat bij de reserves de onderschattingen oplopen van ongeveer € 100 miljoen in 2019 en 2020, naar € 600 miljoen in 2023. Bij de schulden is daarentegen juist sprake van stelselmatig overschatten met verschillen oplopend tot € 1 miljard in 2023.

Tussen de begroting en de uiteindelijke jaarrekening maakt de gemeente ook ramingen voor het lopende begrotingsjaar. Het gaat dan om de voorjaarsnota en de najaarsnota (vanaf 2023 wordt het lopende begrotingsjaar ook bijgesteld met het vaststellen van de begroting voor het komende begrotingsjaar). Omdat deze ramingen gedurende het begrotingsjaar worden gemaakt, ligt het in de verwachting dat de ramingen nauwkeuriger worden. Immers, gaandeweg het jaar zou steeds duidelijker moeten worden welke financiële afwijkingen zich voordoen. Uit onze analyse van de ontwikkelingen van de ramingen blijkt dat gaandeweg het begrotingsjaar de ramingen in de

meeste gevallen inderdaad nauwkeuriger worden.ⁱⁱ In het algemeen geldt verder dat de ramingen weliswaar nauwkeuriger worden, maar dat er desondanks nog steeds sprake is van aanzienlijke verschillen. Zo lopen de verschillen tussen de laatste raming gedurende het begrotingsjaar (de najaarsnota) en de jaarrekening al snel op tot € 100 of € 200 miljoen (en soms hoger).ⁱⁱⁱ

De verschillen die wij waarnemen in de periode 2019-2023 hebben deels te maken met het onvermijdelijke probleem van onvoorspelbare gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke financiën. In dit licht wijst de ambtelijke organisatie op de problemen die zij hadden om de financiële effecten van de coronacrisis te ramen (zie kader hierna). Tegelijkertijd zien wij dit patroon van terugkerende omvangrijke verschillen in de gehele periode van 2019-2023 en niet uitsluitend in de jaren van de coronacrisis. Dit is een aanwijzing dat de coronacrisis niet doorslaggevend is voor de door ons waargenomen verschillen.

Impact van coronacrisis op de gemeentelijke begroting

De ambtelijke organisatie heeft de volgende beschrijving gegeven van de problemen die zij hebben ervaren met het ramen van de effecten van de coronacrisis op de gemeentelijke begroting:

“De coronapandemie heeft de gemeentelijke financiën ingrijpend beïnvloed, met name door de onvoorspelbare steunpakketten en economische onzekerheid die invloed had op inkomstenstromen zoals toeristenbelasting. Tijdens de pandemie ontvingen we een tweetal aparte gemeentefondscirculaires voor compensatie: de junicirculaire in 2020 en de maart-circulaire in 2021. Daarnaast bevatten verschillende reguliere gemeentefondscirculaires compensatiemiddelen. Vooraf was het onmogelijk om een nauwkeurige inschatting te maken van de compensatiemiddelen die we zouden ontvangen. De late informatie over compensatiemiddelen maakte het moeilijk om tijdige en nauwkeurige begrotingsplannen te maken, wat ons dwong tot conservatieve aannames. Daarnaast heeft het Rijk gemeenten gecompenseerd voor inkomstenderving in de jaren 2020 en 2021, gebaseerd op het verschil tussen de initiële begroting de realisatie, waardoor rondom deze compensatie onzekerheid was. De lockdowns, zowel de timing als de duur ervan, introduceerden extra onzekerheid in onze inkomstenramingen, met name voor toeristenbelasting en parkeeropbrengsten. Aanvankelijk hebben we deze inkomsten conservatief geraamd, maar na het opheffen van de lockdowns bleek de herstelsnelheid van de bezoekerseconomie veel hoger dan verwacht. Dit leidde tot aanzienlijke afwijkingen tussen de geraamde en werkelijke inkomsten.”

Bron: e-mail ambtelijke organisatie, d.d. 4 juli 2024.

In het vervolg van dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen in meer detail. We beginnen met onze analyse op het totaalniveau van de begroting (paragraaf 4.1), gevolgd door de analyse op het niveau van programma's (paragraaf 4.2). Daarna gaan we in op onze bevindingen uit de analyses op het niveau van programmaonderdelen (paragraaf 4.3) en verschillen bij andere ramingen (paragraaf 4.4). Tot slot analyseren we de ontwikkelingen van verschillen gedurende het begrotingsjaar (paragraaf 4.5).

ⁱⁱ Wij zijn dit nagegaan voor de ramingen van het rekeningresultaat, de baten en lasten exclusief mutaties van reserves, de mutaties van reserves en de ramingen op het niveau van programmaonderdelen.

ⁱⁱⁱ Deze verschillen doen zich zowel voor bij de raming van het rekeningresultaat als bij de ramingen van afzonderlijke baten en lasten.

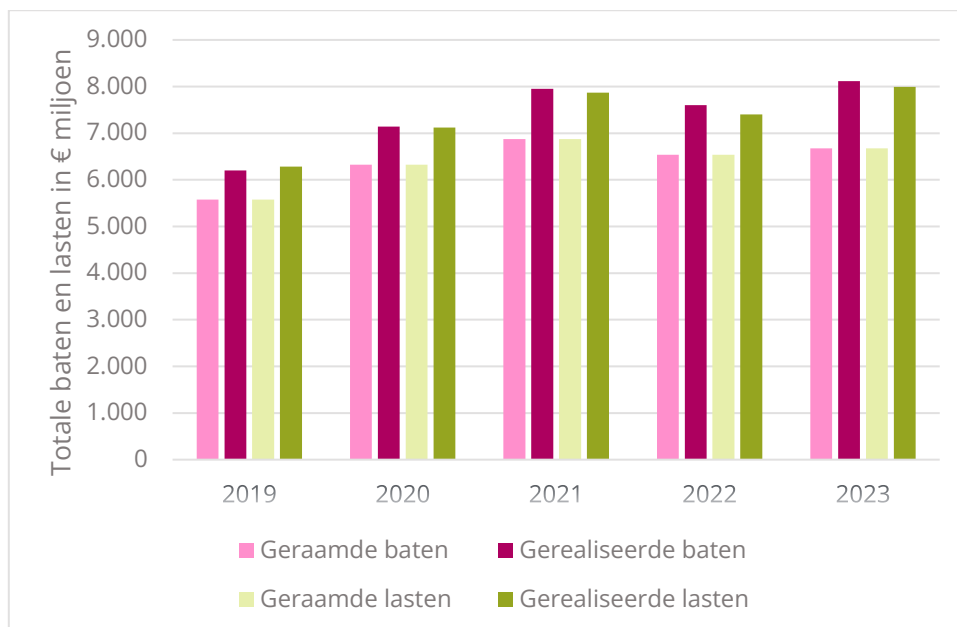
4.1 Verschillen op totaalniveau tussen begroting en jaarrekening

We beginnen ons onderzoek met een analyse van de mate waarin er sprake is van terugkerende en omvangrijke verschillen op het totaalniveau van de Amsterdamse begroting en jaarrekening. Dat doen we eerst op het allerhoogste niveau: het rekeningresultaat. Daarna kijken we meer specifiek naar het saldo van baten en lasten en de mutaties van de reserves. Daarna volgt een conclusie over de mate waarin er sprake is van terugkerende en omvangrijke verschillen op deze totaalniveaus.

4.1.1 Geraamd en gerealiseerd rekeningresultaat

Op het totaalniveau van de gehele Amsterdamse begroting en jaarrekening zijn grote verschillen zichtbaar in elk jaar in de periode 2019-2023. Dat is te zien in het zogenoemde rekeningresultaat. Dit rekeningresultaat laat zien hoe de totale baten en lasten (inclusief mutaties van reserves) van de gemeente zich tot elkaar verhouden. De verschillen die we zien bij het rekeningresultaat ontstaan bij zowel de totale baten als bij de totale lasten van Amsterdam. De gerealiseerde totale baten en lasten (inclusief mutaties van reserves) zijn in alle onderzochte jaren aanzienlijk hoger dan oorspronkelijk geraamd. Om dit illustreren, hebben wij in onderstaande figuur per begrotingsjaar de geraamde totale baten en lasten (inclusief mutaties van reserves) in de begroting afgezet tegen de realisatie in de jaarrekening. Deze onderschattingen lopen op tot (meer dan) € 1 miljard in 2021 en 2022 en nog hoger in 2023 (tot rond de € 1,4 miljard). Daarbij is, met uitzondering van 2019, de onderschatting bij de totale baten altijd hoger dan bij de totale lasten. Dit betekent dat in de meeste jaren de gemeente uiteindelijk een positiever rekeningresultaat rapporteert dan aanvankelijk geraamd. In 2019 was het rekeningresultaat in de jaarrekening € 83,2 miljoen negatiever. In de jaren daarna is het rekeningresultaat echter altijd positiever, oplopend tot € 196,5 miljoen in 2022 en € 122,1 miljoen in 2023.

Figuur 4.1.1 - Terugkerende en omvangrijke onderschatting van totale baten en lasten (inclusief mutaties van reserves) in begrotingsjaren 2019-2023



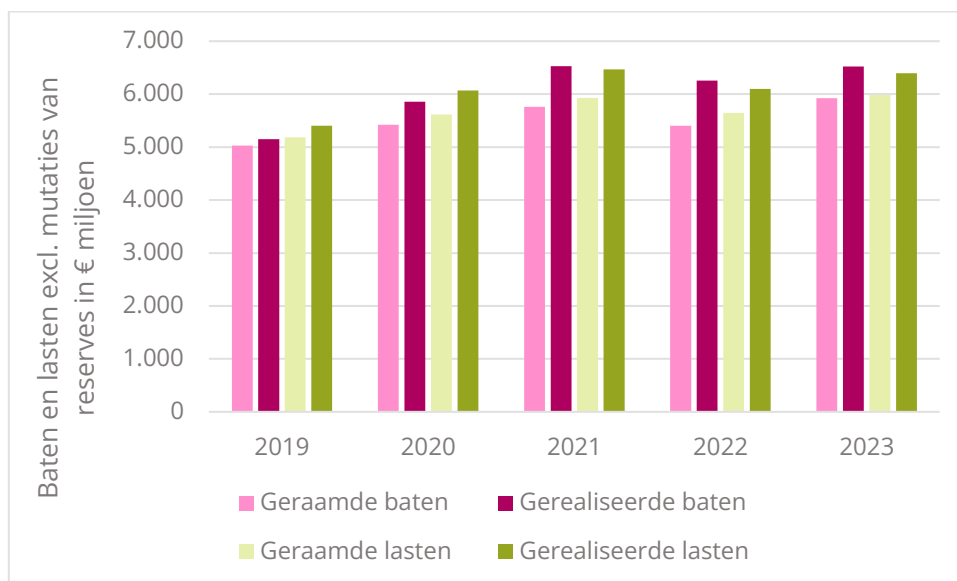
Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

4.1.2 Geraamde en gerealiseerde baten en lasten exclusief mutaties van reserves

Door een slag dieper te kijken dan het rekeningresultaat kan onderscheid worden gemaakt tussen baten en lasten die direct samenhangen met de uitvoering van de gemeentelijke programma's, en de baten en lasten die te maken hebben met het administratief reserveren van geld voor de toekomst (en het inzetten van in voorgaande jaren gereserveerd geld). Hierna kijken we eerst naar de baten en lasten die direct samenhangen met de uitvoering van de gemeentelijke taken: de baten en lasten exclusief mutaties van reserves.

De baten en lasten exclusief mutaties van de reserves laten zien wat de activiteiten hebben gekost die de gemeente voor de stad en de Amsterdammers heeft uitgevoerd (of verwacht uit te voeren in het geval van de begroting) en welke opbrengsten daartegenover stonden. Ook hier is een duidelijk patroon zichtbaar: namelijk dat er sprake is van een omvangrijke onderschatting van de baten en lasten exclusief mutaties van reserves. Niet alleen is er sprake van een omvangrijke onderschatting, maar de onderschatting neemt (in het bijzonder bij de baten) ook toe. In onderstaande figuur hebben we per begrotingsjaar de geraamde en gerealiseerde baten en lasten exclusief mutaties van reserves tegen elkaar afgezet om dit patroon te illustreren. De onderschatting van de baten loopt op van € 116,9 miljoen in 2019 tot € 855,6 miljoen in 2022 (2023: € 593,1 miljoen). De onderschatting van de lasten is ook aanzienlijk en bedraagt, met uitzondering van 2019, zo rond de € 500 miljoen per jaar.

Figuur 4.1.2 - Omvangrijke en toenemende onderschatting van baten en lasten exclusief mutaties van reserves in begrotingsjaren 2019-2023



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

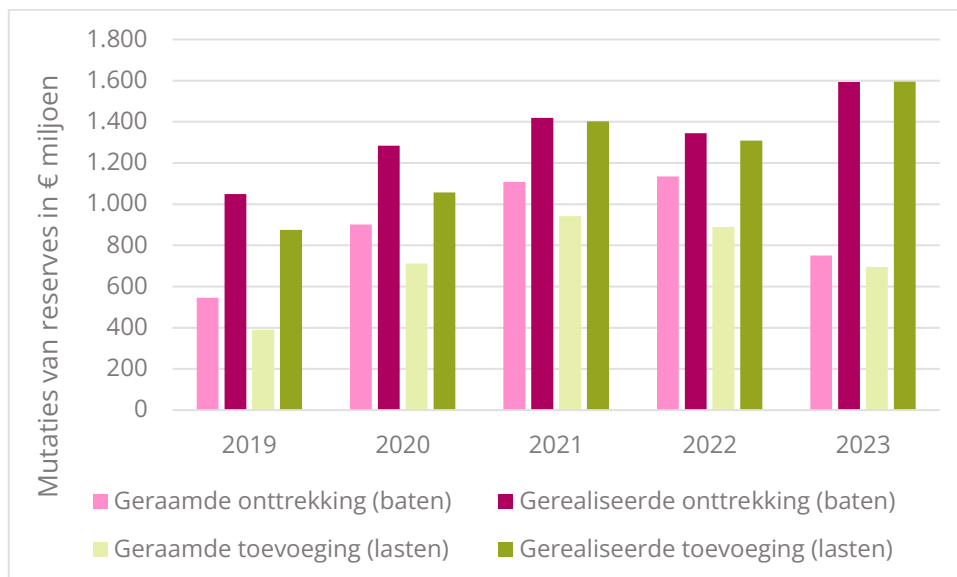
Dit patroon, waarbij met name de onderschatting van de baten toeneemt, leidt ertoe dat het saldo van baten en lasten die direct samenhangen van de gemeentelijke programma's sinds 2020 positiever zijn dan geraamd. In 2022 is het verschil het grootst: het gerealiseerde positieve saldo van baten en lasten van € 160,4 miljoen is ruim € 400 miljoen hoger dan oorspronkelijk geraamd in de begroting (€ 245,7 miljoen negatief). Dit betekent dat de gemeente aanvankelijk verwachtte geld tekort te komen bij het uitvoeren van de programma's, maar uiteindelijk (sinds) 2021 een substantieel bedrag overhoudt.

4.1.3 Mutaties van reserves

Bij mutaties van reserves gaat het om geld dat de gemeente opzijzet voor de toekomst (toevoeging aan reserves) of geld dat in het verleden opzij is gezet en nu wordt ingezet (onttrekking aan reserves).^{iv} In tegenstelling tot de baten en lasten die direct te maken hebben met het uitvoeren van de programma's zijn deze mutaties administratief van aard.

Ook bij de mutaties van de reserves is een duidelijk patroon zichtbaar. Zowel de onttrekkingen (baten) als de toevoegingen (lasten) worden elk begrotingsjaar aanzienlijk onderschat. In de navolgende figuur hebben we per begrotingsjaar de geraamde en gerealiseerde onttrekkingen en toevoegingen tegen elkaar afgezet om dit patroon te illustreren. De onderschatting van de onttrekkingen laat daarbij een dalende trend zien: van € 504 miljoen in 2019 naar € 210 miljoen in 2022. De onderschatting van de toevoegingen beweegt zich in deze periode tussen € 300 miljoen en € 500 miljoen. In 2023 verandert het beeld zeer ingrijpend: zowel de onttrekkingen als de toevoegingen zijn aanvankelijk nog niet eens geraamd op de helft van de uiteindelijk gerealiseerde onttrekkingen en toevoegingen. De verschillen bedragen in 2023 meer dan € 800 miljoen voor zowel de onttrekkingen als de toevoegingen.

Figuur 4.1.3 - Omvangrijke en terugkerende onderschatting van de mutaties van reserves in de begrotingsjaren 2019-2023



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

4.1.4 Conclusie terugkerende en omvangrijke verschillen op totaalniveau

Ongeacht of we kijken naar het allerhoogste niveau (het rekeningresultaat) of naar andere totalen (het saldo van baten en lasten en de mutaties van de reserves) is er veelvuldig sprake van grote verschillen tussen ramingen in de begroting en de uiteindelijke realisatie in de jaarrekening. Deze verschillen lopen al snel in de honderden miljoenen euro's. Daarbij is regelmatig een duidelijk patroon zichtbaar: zowel de baten als de lasten (of, bij de reserves: de onttrekkingen en de

^{iv} Of, als de noodzaak voor de reserve is komen te vervallen, het vrijvallen van het eerder gespaarde geld (deze situatie telt ook mee als een onttrekking).

toevoegingen) worden veelal in de begroting onderschat. De onderschatting van de baten is daarnaast meestal groter dan die van de lasten. De uitzondering hierop zijn de mutaties van de reserves waar tot en met 2022 te zien was dat de onderschatting van de onttrekkingen (baten) uiteindelijk lager werd dan van de toevoegingen (lasten). In 2023 is echter sprake van zeer omvangrijke onderschattingen. Het gerealiseerde rekeningresultaat en het saldo van baten en lasten zijn door het patroon van onderschattingen veelal aanzienlijk positiever dan geraamd. Dat betekent dat de gemeente meestal aan het eind van het jaar geld heeft overgehouden waar aanvankelijk rekening werd gehouden met een nihil resultaat of een tekort.

4.2 Verschillen op niveau van programma's tussen begroting en jaarrekening

De volgende stap in ons onderzoek naar de mate waarin er sprake is van een patroon van terugkerende en omvangrijke verschillen tussen begroting en jaarrekening richt zich op het niveau van de baten en lasten van afzonderlijke programma's. Deze programma's vormen met elkaar samenhangende clusters van gemeentelijke beleidsvelden. Dit levert een fijnmazigere analyse op met meer zicht op welke programma's met name bijdragen aan de hiervoor geconstateerde verschillen op totaalniveau. Deze analyse maken wij op basis van zowel de totale baten en lasten per programma exclusief mutaties van reserves, als op basis van de mutaties van de reserves voor de begrotingsjaren 2019-2022. Dit betekent dat de genoemde programma's in deze paragraaf ontleend zijn aan de oude indeling van de begroting en niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de programma's in de huidige begroting.^v

Om de analyse handzaam en presentabel te houden, hebben wij voor de afzonderlijke programma's in deze periode uitgerekend wat het gemiddelde verschil tussen de begroting en de jaarrekening was.^{vi} Dit laat zien of er in deze vier begrotingsjaren gemiddeld genomen sprake was van een onderschatting (positief verschil) of een overschatting (negatief verschil) en hoe groot deze was. Dit maakt nog niet inzichtelijk in hoeverre onderschattingen of overschattingen bij programma's herhaaldelijk voorkomen of dat er, bijvoorbeeld, sprake is van één grote afwijking in één afzonderlijk begrotingsjaar. Daarom hebben we ook per programma geteld hoe vaak er in de periode 2019-2022 sprake was van onderschattingen dan wel overschattingen. Deze analyses hebben wij vervolgens afzonderlijk gemaakt voor de baten en lasten per programma exclusief mutaties van de reserves, en voor de mutaties van de reserves.

4.2.1 Geraamde en gerealiseerde baten en lasten exclusief mutaties van reserves op programmaniveau

Patroon van herhaaldelijk onderschatten van de baten op programmaniveau

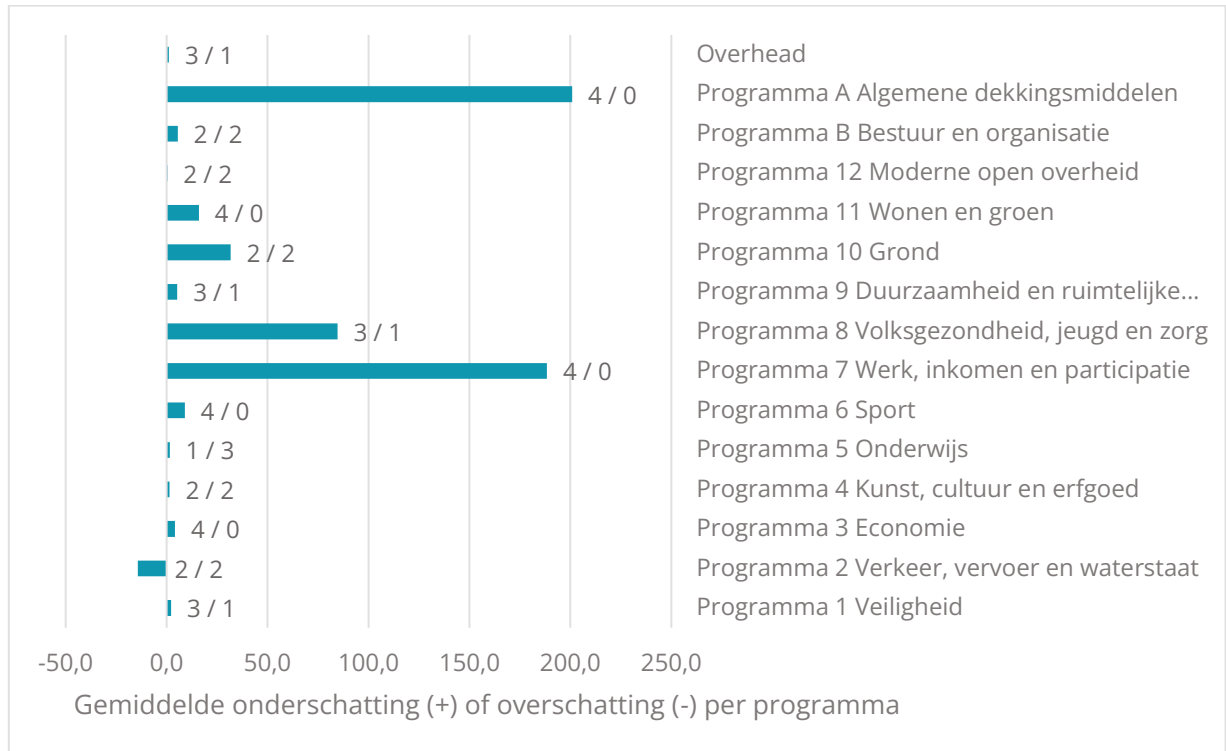
Allereerst hebben we per programma onderzocht in hoeverre er sprake is van onderschattingen of overschattingen van de baten exclusief mutaties van reserves. In de navolgende figuur hebben wij de uitkomsten van deze analyse zichtbaar gemaakt. Daaruit blijkt duidelijk een patroon: op één programma na (Verkeer, vervoer en waterstaat) is bij alle programma's sprake van onderschatting van de baten. Tegelijkertijd is ook zichtbaar dat de omvang van de onderschatting

^v Met ingang van het begrotingsjaar 2023 kent de Amsterdamse begroting een andere programma-indeling dan de begrotingsjaren daarvoor. Daardoor is het niet mogelijk het begrotingsjaar 2023 in deze analyse te betrekken.

^{vi} In de begrotingsoverzichten met programma's worden ook 'programma's' weergegeven die gaan over vennootschapsbelasting en onvoorzien. Deze hebben we buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook voor het programma 'Vastgoed' dat in het begrotingsjaar 2022 niet meer afzonderlijk wordt gepresenteerd in de begroting.

van de baten met name zichtbaar is bij drie programma's: Algemene dekkingsmiddelen (gemiddelde onderschatting: € 200 miljoen), Werk, inkomen en participatie (gemiddelde onderschatting: € 188 miljoen) en Volksgezondheid, jeugd en zorg (gemiddelde onderschatting: € 84 miljoen). Dit betekent dat, gemiddeld genomen, de gemeente in het bijzonder bij deze programma's aanzienlijk meer opbrengsten heeft dan waar aanvankelijk rekening mee is gehouden in de begroting.

Figuur 4.2.1 - Gemiddeld genomen onderschatting van baten bij vrijwel alle programma's in de begrotingsjaren 2019-2022



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

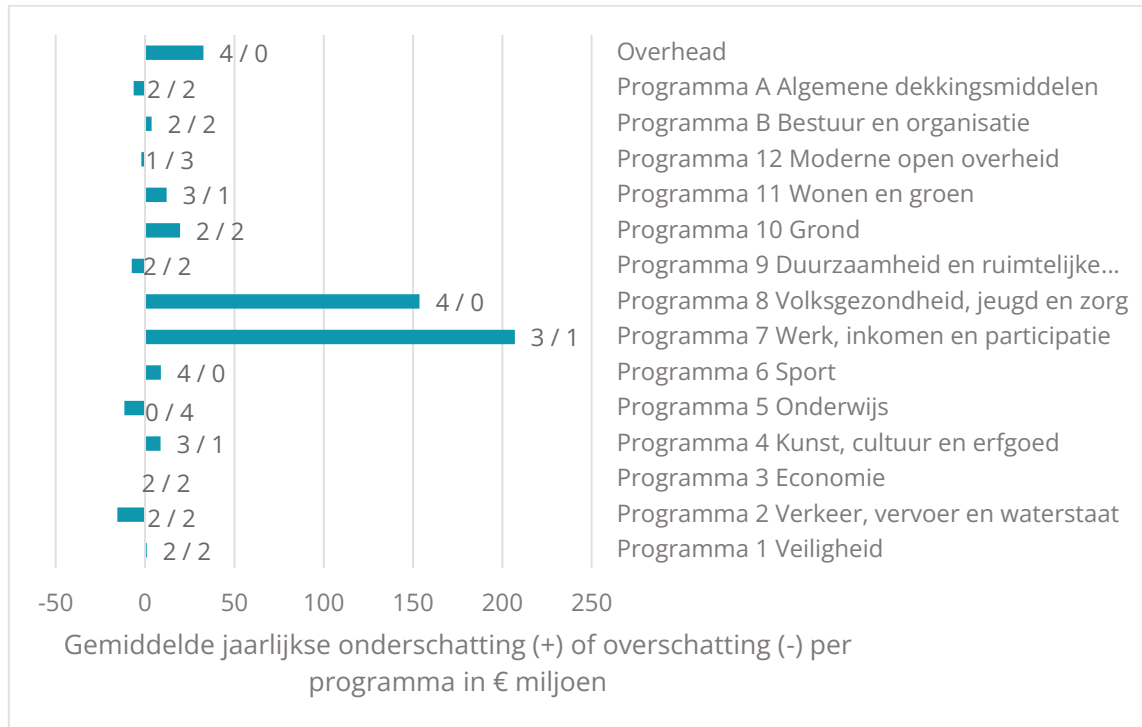
Voor figuur 4.2.1 hebben we ook per programma geteld hoe vaak er sprake was van een onderschatting dan wel een overschatting. Uit deze tellingen blijkt dat bij negen van de vijftien onderzochte programma's, in drie of vier van de onderzochte begrotingsjaren zich een onderschatting van de baten voordeed. Slechts bij één programma (Onderwijs) kwamen overschattingen van de baten vaker voor dan onderschattingen (drie overschattingen van de vier begrotingsjaren). Deze analyse laat zien dat ook op programmaniveau regelmatig een duidelijk patroon van herhaaldelijke onderschattingen te zien is.

Minder sterk patroon van onderschattingen van de lasten op programmaniveau

Ook als we per programma kijken naar de gemiddelde onderschattingen en overschattingen van de lasten exclusief mutaties van reserves is een duidelijk patroon zichtbaar. Dit patroon, dat opnieuw bestaat uit het onderschatten van de lasten, is echter wel iets minder sterk. In de navolgende figuur hebben we per programma de gemiddelde onderschatting dan wel overschatting zichtbaar gemaakt. Bij vier programma's is nu sprake van, gemiddeld genomen, een overschatting van de lasten. Dat betekent dat bij deze programma's de gemeente in de begroting rekening hield met meer kosten dan er uiteindelijk zijn gemaakt. Het programma met de grootste gemiddelde overschatting is Verkeer, vervoer en waterstaat (gemiddelde overschatting: € 15 miljoen). Dat neemt niet weg dat bij de meeste programma's gemiddeld genomen sprake is van

een onderschatting. De programma's met de grootste onderschattingen zijn Werk, inkomen en participatie (gemiddelde onderschatting: € 207 miljoen) en Volksgezondheid, jeugd en zorg (gemiddelde onderschatting: € 153 miljoen). Dit betekent dat de gemeente, gemiddeld genomen, bij de meeste programma's meer kosten maakte dan waar aanvankelijk op was gerekend.

Figuur 4.2.2 - Gemiddeld genomen onderschatting van lasten bij meeste programma's in de begrotingsjaren 2019-2022



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

Voor figuur 4.2.2 hebben we ook per programma geteld hoe vaak er sprake was van een onderschatting dan wel een overschatting. Bij zes van de vijftien onderzochte programma's waren er drie of vier begrotingsjaren met een onderschatting. Hoewel onderschatten nog steeds regelmatig voorkomt, is bij het grootste deel van de programma's sprake van afwisselend onder- dan wel overschatten. Programma's waarbij in alle jaren sprake is van onderschatting van de lasten, zijn Volksgezondheid, jeugd en zorg, Sport en Overhead. Bij het programma Onderwijs is daarentegen bij elk jaar sprake van een overschatting van de lasten. Deze analyse laat zien dat op programmaniveau een patroon van herhaaldelijk onderschatten van lasten minder nadrukkelijk aanwezig is dan het herhaaldelijk onderschatten van de baten.

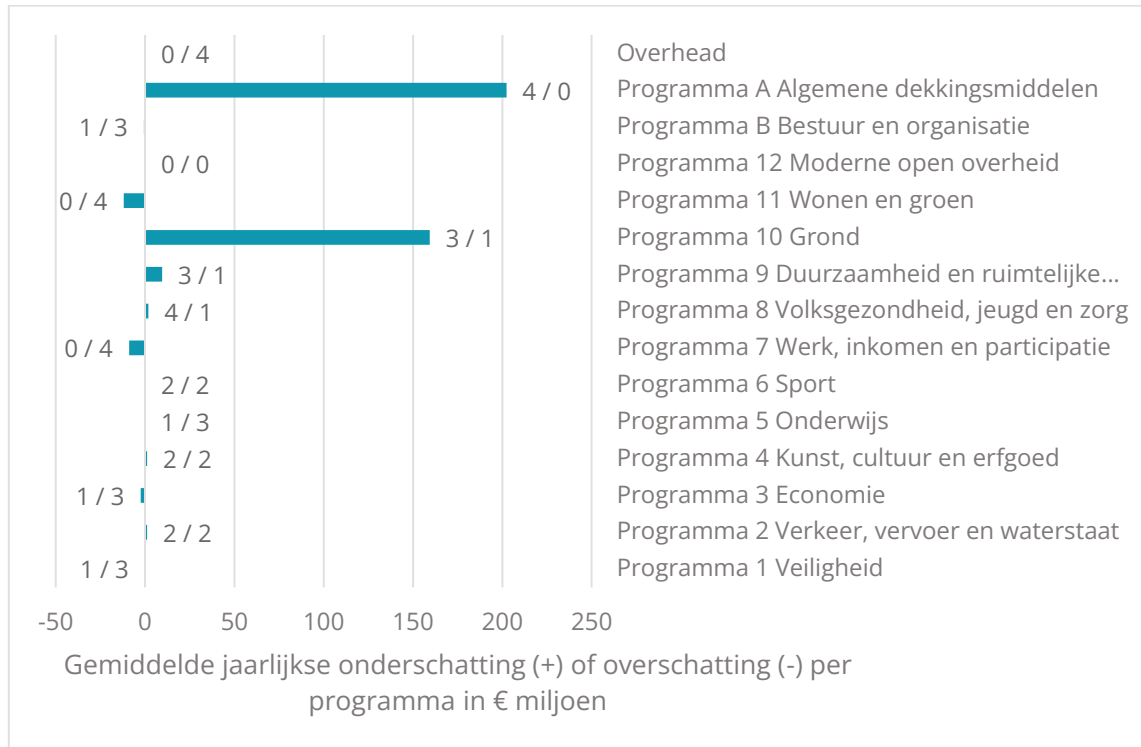
4.2.2 Geraamde en gerealiseerde mutaties van reserves op programmaniveau

Twee programma's kennen omvangrijke en terugkerende onderschattingen van de onttrekkingen aan reserves

Per programma hebben we onderzocht in hoeverre er sprake is van onderschattingen of overschattingen van onttrekkingen aan reserves. Onttrekkingen aan reserves zijn administratief van aard en gaan over het inzetten van geld dat in eerdere jaren opzij is gezet. In de navolgende figuur hebben wij de uitkomsten van deze analyse zichtbaar gemaakt. Daaruit blijkt allereerst duidelijk dat er twee programma's zijn waar sprake is van zeer omvangrijke onderschattingen:

Algemene dekkingsmiddelen (gemiddelde onderschatting: € 202 miljoen) en Grond (gemiddelde onderschatting: € 189 miljoen). Dat betekent dat bij deze programma's, gemiddeld genomen, administratief meer geld (dat in eerdere jaren is opzijgezet) wordt ingezet dan waarmee aanvankelijk rekening was gehouden. Daarnaast is zichtbaar dat er bij de overige programma's wisselend sprake is van onderschattingen en overschattingen.

Figuur 4.2.3 - Variatie in onderschattingen en overschattingen van onttrekkingen aan reserves in begrotingsjaren 2019-2022



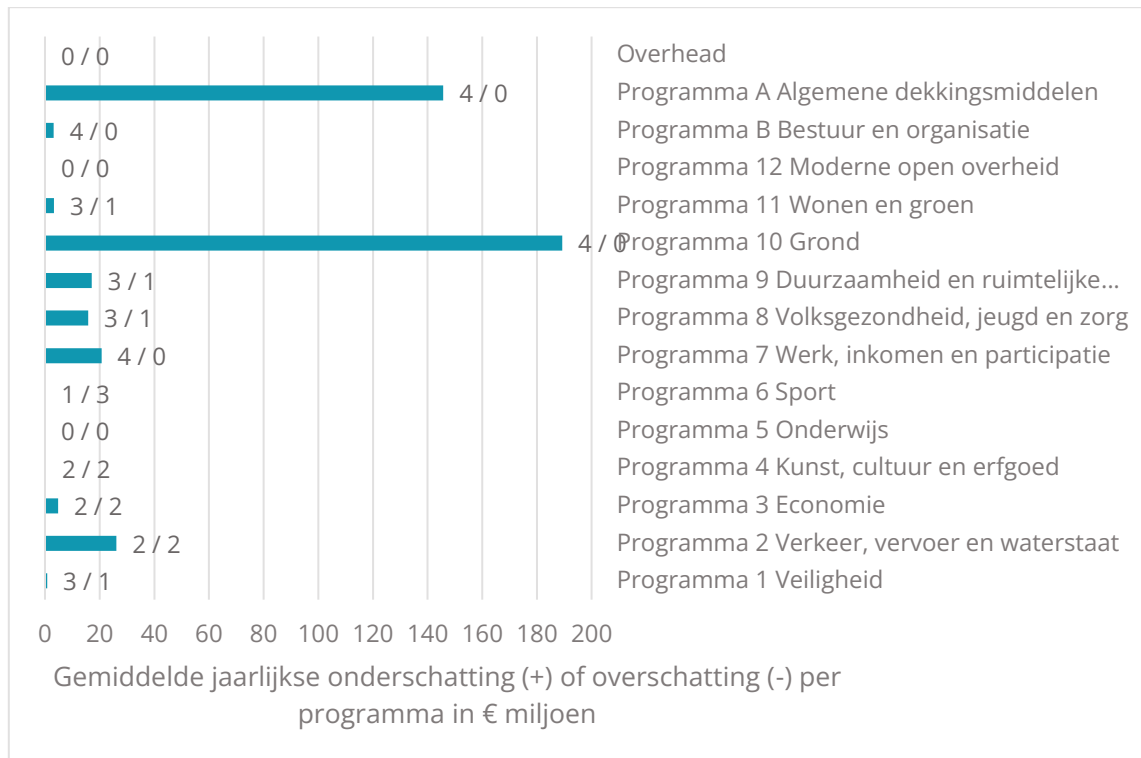
Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

Voor figuur 4.2.3 hebben we ook per programma geteld hoe vaak er sprake was van een onderschatting dan wel een overschatting. Daaruit ontstaat het beeld dat er veel variatie is tussen de programma's in hoe vaak dit het geval is geweest. Opvallend is dat de twee programma's met, gemiddeld genomen, zeer omvangrijke onderschattingen (Algemene dekkingsmiddelen en Grond) ook duidelijk laten zien dat deze onderschattingen voorkomen in vrijwel alle onderzochte begrotingsjaren. Dat betekent dat bij deze programma's niet alleen sprake was van zeer omvangrijke onderschattingen, maar dat deze zich ook vrijwel elk onderzocht begrotingsjaar voordoen.

Patroon van terugkerende en omvangrijke onderschattingen van toevoegingen aan reserves

Ook als we per programma kijken naar de gemiddelde onderschattingen en overschattingen van de toevoegingen aan reserves, is een duidelijk patroon zichtbaar. In de navolgende figuur hebben wij de uitkomsten van deze analyse zichtbaar gemaakt. Gemiddeld genomen is bij alle onderzochte programma's sprake van onderschattingen van deze toevoegingen. Dit betekent dat de gemeente bij al deze programma's, gemiddeld genomen, administratief meer geld opzijzet voor de toekomst dan aanvankelijk verwacht. Duidelijk is ook dat er twee programma's zijn waar, gemiddeld genomen, sprake is van zeer omvangrijke onderschattingen van de toevoegingen: Grond (gemiddelde onderschatting: € 189 miljoen) en Algemene dekkingsmiddelen (gemiddelde onderschatting: € 145 miljoen).

Figuur 4.2.4 - Gemiddeld genomen onderschatting van toevoegingen aan reserves bij alle programma's in de begrotingsjaren 2019-2022



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

Voor figuur 4.2.4 hebben we ook per programma geteld hoe vaak er sprake was van een onderschatting dan wel een overschatting. Daaruit ontstaat het duidelijke beeld dat er bij veel programma's sprake is van herhaaldelijk onderschatten van de toevoegingen aan de reserves. Bij acht van de vijftien programma's komt dat in drie of vier van de onderzochte begrotingsjaren voor. Opvallend is verder dat er in de twee programma's met, gemiddeld genomen, zeer omvangrijke onderschattingen (Grond en Algemene dekkingsmiddelen) in alle onderzochte begrotingsjaren sprake is van onderschattingen.

4.2.3 Conclusie terugkerende en omvangrijke verschillen op het niveau van programma's

Op het niveau van programma's is opnieuw een duidelijk patroon zichtbaar van onderschattingen van de baten en de lasten. Dit patroon is het sterkst aanwezig bij de baten en lasten exclusief mutaties van reserves. Met name bij de baten is zichtbaar dat bij vrijwel alle programma's sprake is van onderschattingen en dat dit bij veel van deze programma's ook regelmatig, tot zelfs in alle onderzochte jaren, het geval is. Bij de lasten is het patroon nog steeds aanwezig, maar wel minder nadrukkelijk. De omvang van de onderschatting varieert hierbij wel van programma tot programma, waarbij een aantal programma's zeer omvangrijke onderschattingen laten zien. Bij de mutaties van reserves zien we een wat afwijkend patroon. Daar is zichtbaar dat onderschattingen van zowel de onttrekkingen als toevoegingen bij twee programma's niet alleen zeer omvangrijk zijn, maar ook vrijwel elk jaar terugkomen. Bij de overige programma's is het beeld verder wisselend wat betreft de onttrekkingen aan de reserves. Bij de toevoegingen aan reserves (het administratief opzijzetten van geld voor de toekomst) is daarentegen weer te zien dat alle programma's deze regelmatig onderschatten.

4.3 Verschillen op niveau van programmaonderdelen tussen begroting en jaarrekening

Het niveau van programmaonderdelen is het meest gedetailleerde niveau waarop de gemeenteraad de begroting vaststelt. Waar programma's in feite clusteringen zijn van verschillende beleidsvelden, hebben programmaonderdelen meer betrekking op afzonderlijke specifieke beleidsvelden. De ramingen van de baten en lasten op het niveau van programmaonderdelen zijn daarmee redelijk direct te relateren aan het uitvoeren van de uiteenlopende gemeentelijke beleidsvelden. De verschillen tussen begroting en jaarrekening hebben wij onderzocht voor 35 programmaonderdelen in de begrotingsjaren 2019-2022 en voor 2023 (op basis van de nieuwe indeling in 38 programmaonderdelen).^{vii} Daarbij hebben wij ons beperkt tot de baten en lasten exclusief mutaties van de reserves.

Om deze analyse hanteerbaar te houden gegeven het grote aantal programmaonderdelen, richten we ons op het tellen van het aantal programmaonderdelen waarbij sprake is van grote onderschattingen en overschattingen. Concreet hebben we voor de baten en lasten afzonderlijk geteld bij hoeveel programmaonderdelen sprake is van een onderschatting van meer dan 20% dan wel een overschatting van meer dan 20%. De uitkomsten van deze tellingen hebben we vervolgens afgezet tegen het totaal aantal onderzochte programmaonderdelen (36)^{viii}. Dat levert een percentage op van het aandeel programmaonderdelen in de begroting waar sprake is van onderschatting of overschatting van meer dan 20%.^{ix} Tot slot hebben wij op dit niveau ook onderzocht in hoeverre patronen zich voordoen bij alle programmaonderdelen of dat er bepaalde programmaonderdelen zijn die opvallen.

4.3.1 Geraamde en gerealiseerde baten op het niveau van programmaonderdelen

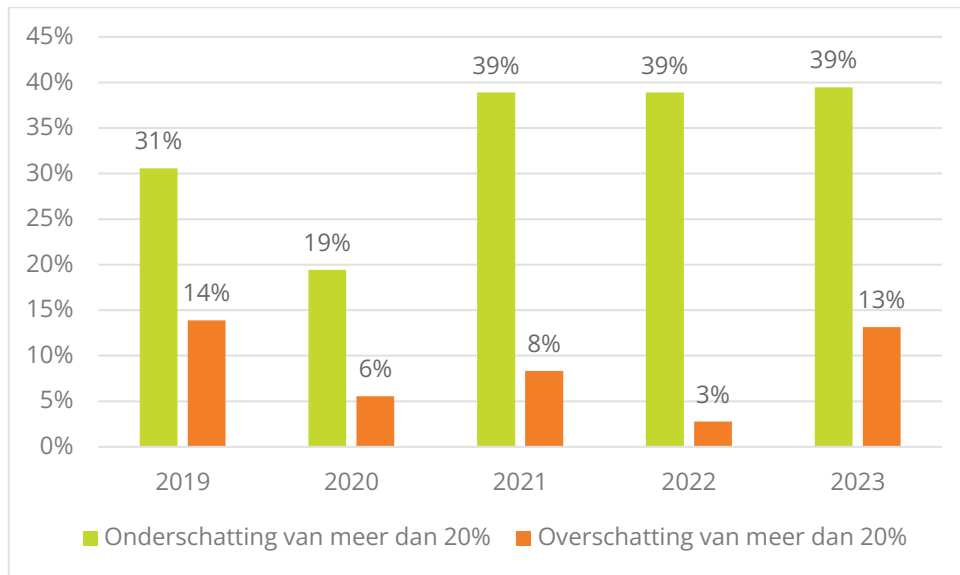
Uit de analyse van de geraamde en gerealiseerde baten op het niveau van programmaonderdelen blijkt een duidelijk patroon. In figuur 4.3.1 staan de uitkomsten van deze analyse. Het komt zeer vaak voor dat de baten worden onderschat in de begroting. In 2019 was bij 31% van de onderzochte programmaonderdelen sprake van een onderschatting van meer dan 20%. In 2020 zakt dit percentage naar 19% om in de meer recente begrotingsjaren te stijgen naar bijna 40%. Omgekeerd komt het aanzienlijk minder vaak voor dat de geraamde baten een overschatting bleken te zijn. Niet alleen komt dit minder vaak voor, maar ook is duidelijk zichtbaar dat dit percentage tot 2022 afneemt: van 14% in 2019 tot 3% in 2022. In 2023 komt dit percentage uit op 13%. Dit patroon, waarbij bij baten vaker sprake is van een grote onderschatting dan een overschatting, betekent dat de gemeente zeer vaak aanzienlijk meer inkomsten heeft dan waar aanvankelijk rekening mee is gehouden in de begroting en dat het veel minder vaak voorkomt dat de gemeente veel minder inkomsten heeft dan werd verwacht.

^{vii} In de periode 2019-2022 was er ook programmaonderdeel A.5 Reserves. Dit programmaonderdeel hebben wij in onze analyses buiten beschouwing gelaten.

^{viii} 38 voor berekeningen voor 2023.

^{ix} Deze aanpak impliceert dat alle programmaonderdelen even zwaar meetellen in het berekende percentage. De begrotingsomvang van de programmaonderdelen verschilt echter sterk. Verder kan de werkelijke onderschatting of overschatting aanzienlijk meer zijn dan 20%. Ook hierbij zijn grote variaties tussen programmaonderdelen. Dit betekent dat de berekende percentages geen inzicht geven in de (totale) omvang van de onderschatting of overschatting.

Figuur 4.3.1 – Aandeel omvangrijke onder- en overschattingen van baten op niveau van programmaonderdelen in de begrotingsjaren 2019-2023

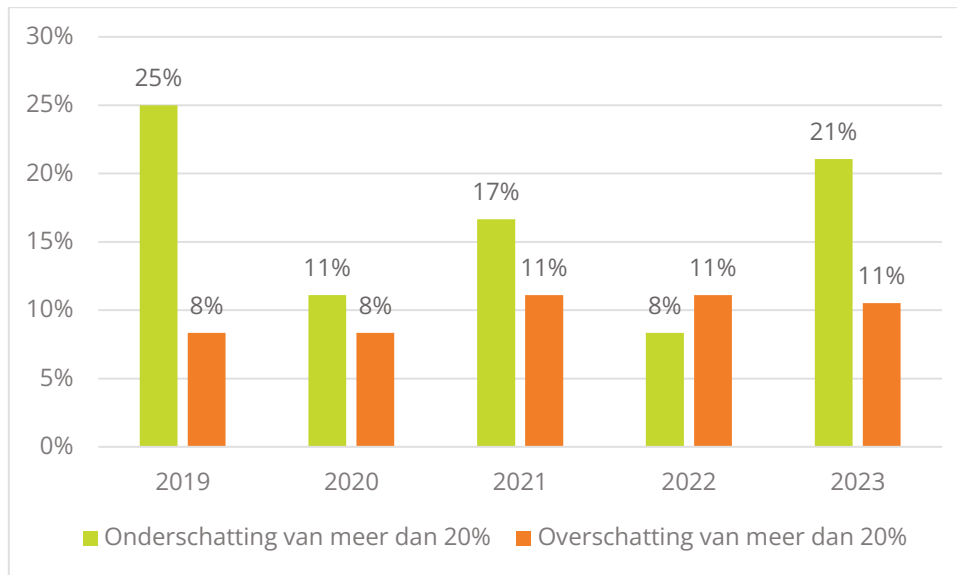


Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

4.3.2 Geraamde en gerealiseerde lasten op het niveau van programmaonderdelen

Ook uit de analyse van de geraamde en gerealiseerde lasten op het niveau van programmaonderdelen blijkt een duidelijk patroon. Allereerst is zichtbaar in figuur 4.3.2 dat grote onderschattingen van de lasten voorkomen, maar dat deze minder vaak voorkomen dan bij de baten en ook een dalende trend laten zien. Zo was bij 25% van de programmaonderdelen in 2019 nog sprake van een onderschatting van meer dan 20%. In 2022 is dit percentage gedaald naar 8%. Overschattingen van meer dan 20% van de lasten laten daarentegen een stabiel beeld zien: variërend tussen 8% en 11% van de programmaonderdelen. Dit betekent dat waar het in 2019 nog heel vaak voorkwam dat de gemeente veel meer kosten maakte dan vooraf ingeschat, dat dit in 2022 even vaak voorkwam als dat de gemeente veel minder kosten maakte dan vooraf ingeschat. In 2023 daarentegen lijkt het oude patroon weer terug te keren: bij 21% van de programmaonderdelen zijn lasten aanzienlijk onderschat.

Figuur 4.3.2 - Aandeel omvangrijke onder- en overschattingen van lasten op het niveau van programmaonderdelen in de begrotingsjaren 2019-2022



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

4.3.3 Programmaonderdelen met grote afwijkingen

We hebben ook onderzocht in hoeverre de patronen die we hiervoor hebben beschreven zich voordoen bij *alle* programmaonderdelen of dat er bepaalde programmaonderdelen zijn waar de patronen zich meer voordoen dan bij andere onderdelen. Deze analyse is gebaseerd op de begrotingsjaren 2019-2022. Vanwege de nieuwe indeling van de begroting is het niet mogelijk om het begrotingsjaar 2023 integraal in deze analyse te betrekken. Dit betekent dat de genoemde programmaonderdelen in deze paragraaf ontleend zijn aan de oude indeling van de begroting en niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de programmaonderdelen in de huidige begroting. Wél hebben we bij opvallende programmaonderdelen bekeken of het patroon ook in het begrotingsjaar 2023 terugkomt. Daarbij hebben we niet alleen gekeken naar het aantal keer dat omvangrijke onder- of overschattingen voorkomen van meer dan 20%, maar ook naar aanzienlijke onder- of overschattingen tussen de 10% en 20%. Hierna volgen eerst onze bevindingen ten aanzien van de baten en vervolgens de lasten.

[Noot RA: Een volledig overzicht van onze tellingen op het niveau van programmaonderdelen kan na openbaarmaking van het onderzoek worden gedownload op onze website.]

Programmaonderdelen met grote afwijkingen bij de raming van baten

Bij de baten hebben wij hiervoor geconstateerd dat er sprake is van een duidelijk patroon van omvangrijke onderschattingen. Als we vervolgens kijken of dit patroon zich bij alle programmaonderdelen voordoet, wordt duidelijk dat dit niet het geval is. Wél is zichtbaar dat bij de meeste programmaonderdelen vooral sprake is van onderschattingen (en niet van overschattingen). Maar niet bij alle programmaonderdelen is in gelijke mate sprake van omvangrijke of aanzienlijke onderschattingen. In de navolgende tabel hebben wij vijf programmaonderdelen gepresenteerd die ons het meest opvielen wat betreft onderschattingen van de baten. Met uitzondering van programmaonderdeel A.1 Financiering en deelnemingen is bij

deze programmaonderdelen in 2023 ook sprake van omvangrijke onderschattingen van de baten.^x

Tabel 4.3.3 - Vijf opvallende programmaonderdelen met onderschattingen van de baten^{xi}

Programmaonderdeel	Onderschatting meer dan 20%	Onderschatting 10% - 20%
Programmaonderdeel 9.4 Ruimtelijke ordening	9 / 12	2 / 12
Programmaonderdeel A.4 Overige eigen middelen en onvoorzien	8 / 12	3 / 12
Programmaonderdeel 8.1 Basisvoorzieningen en diversiteit	7 / 12	3 / 12
Programmaonderdeel A.1 Financiering en deelnemingen	4 / 12	2 / 12
Programmaonderdeel 8.3 Individuele voorzieningen	3 / 12	3 / 12

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

Programmaonderdelen met grote afwijkingen bij de raming van lasten

Bij de lasten hebben wij eerder geconstateerd dat het vaak voorkomt dat er sprake is van omvangrijke onderschattingen. Als we vervolgens kijken of dit patroon zich bij alle programmaonderdelen voordoet, wordt duidelijk dat dit niet het geval is. Ook is zichtbaar dat bij sommige programmaonderdelen regelmatig sprake is van omvangrijke overschattingen. Maar dat is niet bij alle programmaonderdelen in gelijke mate het geval. In de navolgende tabellen hebben wij vijf programmaonderdelen gepresenteerd die ons het meest opvielen wat betreft onderschattingen en overschattingen van de lasten. Voor vrijwel alle hierna genoemde programmaonderdelen is het beeld van onderschattingen, dan wel overschattingen, in 2023 vergelijkbaar.^{xii}

^x Bij het programmaonderdeel A.3 Financiering en deelnemingen (2023: A.3. Treasury en deelnemingen) is sprake van zowel omvangrijke overschattingen van de baten (in de *Begroting 2023*) en aanzienlijke (maar kleinere) onderschattingen in de *Voorjaarsnota 2023* en de *Najaarsnota 2023*.

^{xi} De tellingen in deze tabel zijn uitgedrukt in het aantal omvangrijke of aanzienlijke onderschattingen in de onderzochte P&C-documenten (begroting, voorjaarsnota en najaarsnota) in de vier begrotingsjaren 2019-2022. Deze tellingen zijn afgezet tegen het totaal aan onderzochte P&C-documenten (twaalf).

^{xii} Bij het programmaonderdeel 11.1 Wonen en Bouwen is in de periode 2019-2022 regelmatig sprake van overschattingen van de lasten. In het begrotingsjaar 2023 is daarentegen in de *Begroting 2023* juist sprake van een omvangrijke onderschatting van de lasten, gevolgd door relatief kleinere overschattingen van de lasten in de *Voorjaarsnota 2023* en de *Najaarsnota 2023*.

Tabel 4.3.4 - Vijf opvallende programmaonderdelen met onderschattingen van de lasten^{xiii}

Programmaonderdeel	Onderschatting meer dan 20%	Onderschatting 10% - 20%
Programmaonderdeel B.2 Vastgoed	7 / 12	0 / 12
Programmaonderdeel 8.1 Basisvoorzieningen en diversiteit	3 / 12	3 / 12
Programmaonderdeel 9.4 Ruimtelijke ordening	4 / 12	1 / 12
Programmaonderdeel A.1 Financiering en deelnemingen	5 / 12	0 / 12
Programmaonderdeel 2.2 Water	2 / 12	3 / 12

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

Tabel 4.3.5 - Vijf opvallende programmaonderdelen met overschattingen van de lasten^{xiv}

Programmaonderdeel	Overschatting meer dan 20%	Overschatting 10% - 20%
Programmaonderdeel A.4 Overige eigen middelen en onvoorzien	9 / 12	0 / 12
Programmaonderdeel 9.3 Duurzaamheid en milieubeheer	7 / 12	1 / 12
Programmaonderdeel 2.1 Verkeer, vervoer en parkeren	5 / 12	0 / 12
Programmaonderdeel 2.3 Openbaar vervoer	3 / 12	3 / 12
Programmaonderdeel 11.1 Wonen en bouwen	2 / 12	3 / 12

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

4.3.4 Conclusie terugkerende en omvangrijke verschillen op het niveau van programmaonderdelen

Ook op het meest gedetailleerde niveau waarop we de voorspellende waarde van de begroting hebben onderzocht, is een duidelijk patroon zichtbaar: het komt zeer vaak voor dat op het niveau van programmaonderdelen de baten aanzienlijk zijn onderschat. Tegelijkertijd komen overschattingen van de baten aanmerkelijk minder voor. Dit betekent dat de gemeente vaak meevallers heeft in de baten waarmee in de begroting geen rekening was gehouden en dat het juist weinig voorkomt dat er tegenvallers zijn. Maar we zien ook een patroon bij de lasten waarbij er steeds minder vaak sprake is van grote onderschattingen. Inmiddels komt het ongeveer even

^{xiii} De tellingen in deze tabel zijn uitgedrukt in het aantal omvangrijke of aanzienlijke onderschattingen in de onderzochte P&C-documenten (begroting, voorjaarsnota en najaarsnota) in de vier begrotingsjaren 2019-2022. Deze tellingen zijn afgezet tegen het totaal aan onderzochte P&C-documenten (twaalf).

^{xiv} De tellingen in deze tabel zijn uitgedrukt in het aantal omvangrijke of aanzienlijke overschattingen in de onderzochte P&C-documenten (begroting, voorjaarsnota en najaarsnota) in de vier begrotingsjaren 2019-2022. Deze tellingen zijn afgezet tegen het totaal aan onderzochte P&C-documenten (twaalf).

vaak voor dat de lasten zowel aanzienlijk worden onderschat als overschat. Grote tegen- en meevallers komen daarmee niet alleen even vaak voor, maar doen zich ook veel minder vaak voor bij de lasten dan de meevallers bij de baten. Als we kijken naar afzonderlijke programmaonderdelen, dan zien we dat de hiervoor genoemde patronen zich niet bij alle programmaonderdelen in gelijke mate voordoen.

4.4 Verschillen bij andere ramingen

In de paragrafen hiervoor hebben wij ons gericht op patronen van omvangrijke en terugkerende verschillen bij het rammen van baten en lasten op verschillende niveaus in de begroting. In een begroting worden echter tal van andere ramingen gegeven van allerlei uiteenlopende onderwerpen, anders dan de baten en lasten. Hierna onderzoeken wij eventuele patronen van omvangrijke en terugkerende verschillen in het structureel saldo en de geprognosticeerde balans.

4.4.1 Structureel saldo

Op grond van de Gemeentewet heeft de gemeenteraad de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Dit houdt in dat de gemeentelijke structurele baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn. Het structureel saldo geeft weer in hoeverre dat het geval is en laat het overschot of tekort zien bij de structurele baten en lasten. Het structureel saldo moet, op grond van het BBV, ook worden uitgedrukt als percentage van de totale baten (exclusief mutaties van de reserves): dit wordt de structurele exploitatieruimte genoemd. In onderstaande tabel presenteren wij het geraamde en gerealiseerde structurele saldo en de structurele exploitatieruimte voor de begrotingsjaren 2019-2023.

Tabel 4.4.1 - Raming en realisatie structureel saldo 2019-2023

		2019	2020	2021	2022	2023
Structureel saldo (in € miljoen)	Begroot	n.v.t. ^{xv}	197,7	116,0	-183,3	104,8
	Gerealiseerd	33,5	356,3	127,3	253,0	166,1
Structurele exploitatieruimte (als % van totale baten exclusief mutaties van reserves)	Begroot	-1,70%	3,65%	2,01%	-3,39%	1,77%
	Gerealiseerd	0,61%	6,09%	1,95%	4,04%	2,60%

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

Uit de tabel blijkt een duidelijk patroon. Het structureel saldo wordt in alle onderzochte jaren aanzienlijk lager ingeschat dan aanvankelijk geraamd. In 2021 is het verschil nog het kleinst: een onderschatting van ruim € 10 miljoen. In andere jaren is het verschil veel groter, oplopend tot ruim € 436 miljoen in 2022. Omdat de structurele exploitatieruimte een afgeleide is van het structureel saldo, laat deze hetzelfde patroon van terugkerende omvangrijke onderschattingen zien.

^{xv} In de *Begroting 2019* is geen (vergelijkbare) raming aanwezig voor het structureel saldo.

4.4.2 Geprognosticeerde balans

Onderdeel van de begroting is een prognose van de balans. De balans geeft inzicht in de gemeentelijke bezittingen (zoals investeringen in infrastructuur, gebouwen of deelnemingen) en het eigen vermogen en schulden die daartegenover staan. In de prognose wordt geraamd hoe de totale waarden van bezittingen, eigen vermogen en schulden zich zullen ontwikkelen gedurende het begrotingsjaar. Zo kunnen bezittingen toenemen door het doen van nieuwe investeringen. Daartegenover staat dan een verwachte verandering in het eigen vermogen en de schulden om de nieuwe investeringen te financieren. Maar ook andere factoren kunnen van invloed zijn op de ontwikkeling van het balanstotaal. Het is echter niet mogelijk om het niveau van de totale balans een analyse te maken van verschillen tussen de prognose en de jaarrekening. De reden daarvoor is dat de balanstotalen in de begroting en de rekening qua samenstelling verschillen. De begroting laat namelijk een vereenvoudigde balans zien, met voorraden, debiteuren en crediteuren gesaldeerd als werkkapitaal. In de jaarrekening worden deze posten afzonderlijk gepresenteerd waardoor de totaaltellingen onvergelijkbaar zijn. Wij hebben daarom hierna specifiek gekeken naar de afzonderlijke ramingen voor de reserves en de gemeentelijke schuld en de realisatie daarvan. In onderstaande tabellen presenteren wij de uitkomsten daarvan.

Tabel 4.4.2 - Raming en realisatie van gemeentelijke reserves 2019-2023

Reserves (in € miljard)	Begroot	Gerealiseerd
2019	7,9	8,0
2020	7,6	7,7
2021	7,6	7,8
2022	7,3	8,0
2023	7,5	8,1

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

Tabel 4.4.3 - Raming en realisatie van gemeentelijke schuld 2019-2023

Schuld (in € miljard)	Begroot	Gerealiseerd
2019	6,0	5,3
2020	6,5	6,1
2021	6,9	6,7
2022	7,5	6,7
2023	7,7	6,7

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

Uit de tabellen blijken grote verschillen tussen raming en realisatie van zowel de reserves als de schuld. Het is daarbij opvallend dat de omvang van de reserves in alle onderzochte jaren wordt onderschat. Dat betekent dat de gemeente aan het eind van elk begrotingsjaar een groter eigen vermogen heeft gerealiseerd dan aanvankelijk verwacht. Het gaat om onderschattingen van ongeveer € 100 miljoen (2019 en 2020) oplopend naar € 600 miljoen (2023) en € 700 miljoen (2022). Het patroon bij de schulden is juist omgekeerd: de omvang van de schulden wordt elk jaar

overschat. Dat betekent dat de gemeentelijke schuld in de onderzochte periode elk jaar lager uitpakte dan in de begroting werd geraamd. Het gaat daarbij in de meeste jaren om omvangrijke overschattingen, oplopend tot € 1 miljard in 2023.

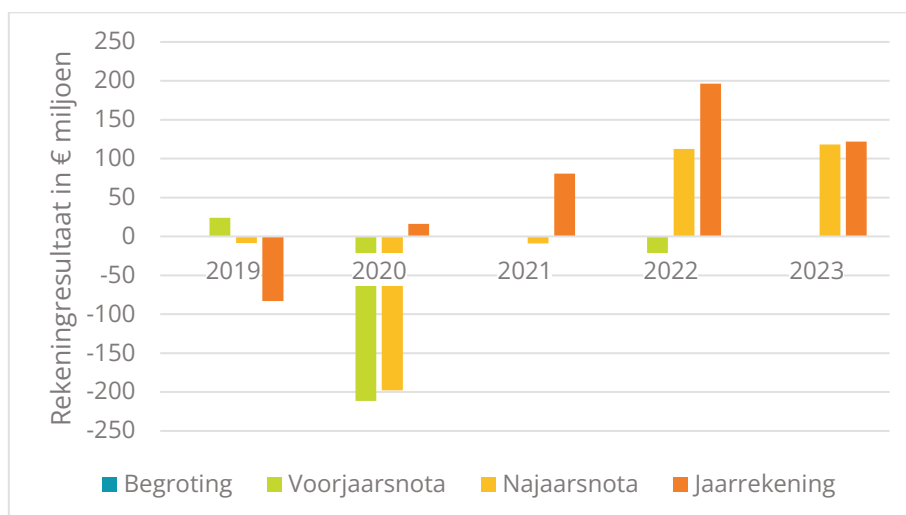
4.5 Ontwikkeling van verschillen gedurende het begrotingsjaar

In de analyses in de voorafgaande paragraaf hebben we ons beperkt tot het bekijken van verschillen tussen de begroting en de jaarrekening. Tussen de begroting en de uiteindelijke jaarrekening maakt de gemeente ook ramingen voor het lopende begrotingsjaar. Het gaat dan om de voorjaarsnota en de najaarsnota. Omdat deze ramingen gedurende het begrotingsjaar worden gemaakt, ligt het in de verwachting dat de ramingen ook nauwkeuriger worden. Immers, gaandeweg het jaar zou steeds duidelijker moeten worden welke financiële afwijkingen zich voordoen. In deze paragraaf onderzoeken we in hoeverre zichtbaar is dat de voorspellende waarde van de ramingen beter wordt naarmate het begrotingsjaar vordert. Dat doen we voor de volgende onderwerpen: het rekeningresultaat, de baten en lasten exclusief mutaties van reserves, de mutaties van de reserves en op het niveau van programmaonderdelen.

4.5.1 Ontwikkeling van de raming van het rekeningresultaat gedurende het begrotingsjaar

In figuur 4.5.1 hebben we per begrotingsjaar de ontwikkeling van het geraamde rekeningresultaat weergegeven, beginnend met de begroting, gevolgd door de voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening. Daarin is te zien dat, met uitzondering van de begrotingsjaren 2022 en 2023, de raming van het rekeningresultaat gedurende het jaar niet echt nauwkeuriger wordt. In het begrotingsjaar 2022 is te zien dat met de raming in de najaarsnota al een flinke stap wordt gezet naar het uiteindelijke rekeningresultaat in de jaarrekening. Desalniettemin blijft ook in het begrotingsjaar 2022 het uiteindelijke verschil tussen het geraamde en gerealiseerde rekeningresultaat erg groot. Het begrotingsjaar 2023 is het enige jaar waarin de meest actuele raming in de najaarsnota dicht in de buurt ligt van het uiteindelijke rekeningresultaat.

Figuur 4.5.1 - Ontwikkeling raming van het rekeningresultaat gedurende het begrotingsjaar^{xvi}



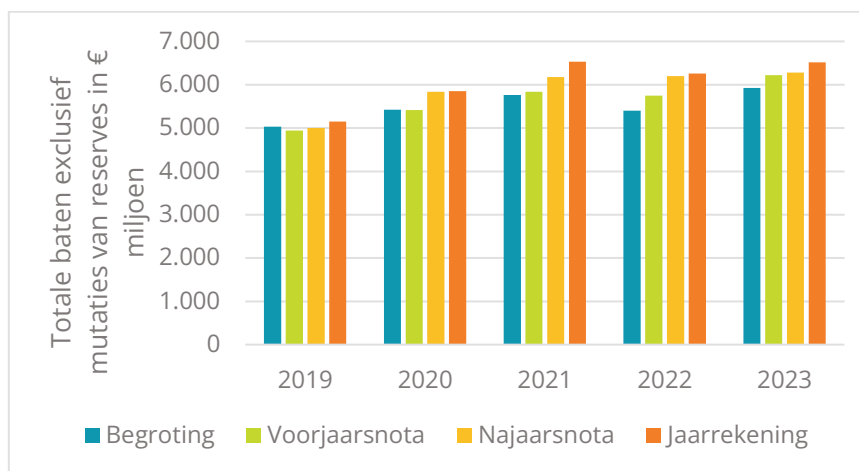
Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

^{xvi} In de begrotingen wordt het verwachte rekeningresultaat standaard op nihil geraamd (en is daardoor niet zichtbaar in deze figuur).

4.5.2 Ontwikkeling van de raming van de totale baten en lasten exclusief mutaties van reserves gedurende het begrotingsjaar

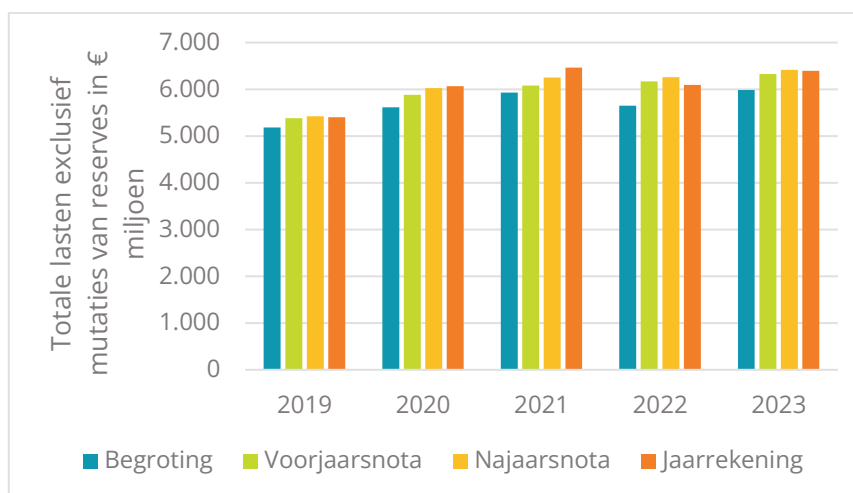
Als we kijken naar de ontwikkeling van de raming van de totale baten en lasten exclusief mutaties van reserves, dan zien we dat deze ramingen in de meeste gevallen nauwkeuriger worden gedurende het jaar. In figuren 4.5.2 en 4.5.3 laten we deze ontwikkeling zien voor respectievelijk de baten en de lasten. Daaruit blijkt dat de meeste ramingen gaandeweg het jaar steeds dichterbij de uiteindelijk gerealiseerde baten en lasten komen. Dat neemt niet weg dat ook bij de laatste tussentijdse raming (de najaarsnota) de verschillen met de jaarrekening nog aanzienlijk kunnen zijn: oplopend tot € 354 miljoen (baten in 2021) en € 216 miljoen (lasten in 2021).

Figuur 4.5.2 - Ontwikkeling raming totale baten exclusief mutaties van reserves gedurende het begrotingsjaar



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

Figuur 4.5.3 - Ontwikkeling raming totale lasten exclusief mutaties van reserves gedurende het begrotingsjaar

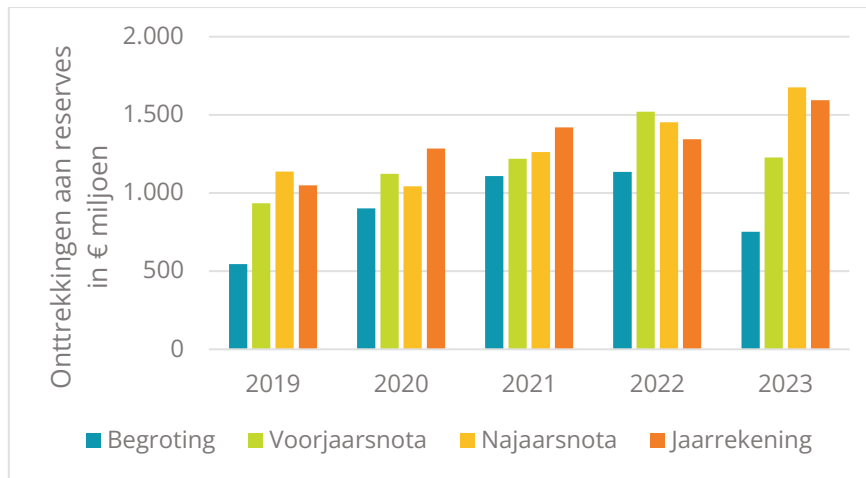


Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

4.5.3 Ontwikkeling van de raming van mutaties van reserves gedurende het begrotingsjaar

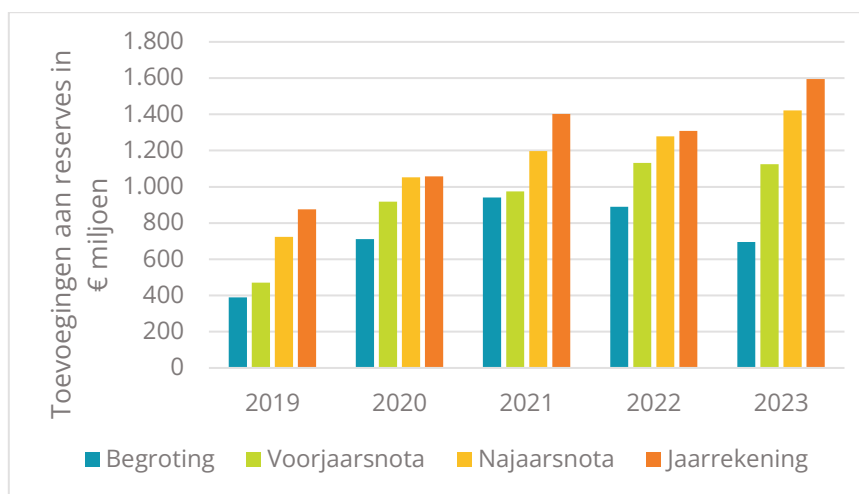
Ook bij de ontwikkeling van de raming van mutaties van reserves zien we dat deze gedurende het begrotingsjaar nauwkeuriger worden. In figuren 4.5.4 en 4.5.5 staat de ontwikkeling van de raming voor respectievelijk de onttrekkingen en de toevoegingen. Daarin is duidelijk te zien dat naarmate het begrotingsjaar vordert, de raming van de onttrekkingen en toevoegingen dichter bij de jaarrekening komt te liggen. Maar, net als bij de baten en lasten exclusief mutaties van reserves, past hierbij wel de kanttekening dat de resterende verschillen tussen de laatste raming in de najaarsnota en de jaarrekening groot blijven. In de meeste jaren gaat het al snel om verschillen tussen de € 100 en € 200 miljoen.

Figuur 4.5.4 - Ontwikkeling raming onttrekkingen aan reserves gedurende het begrotingsjaar



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

Figuur 4.5.5 - Ontwikkeling raming toevoegingen aan reserves gedurende het begrotingsjaar



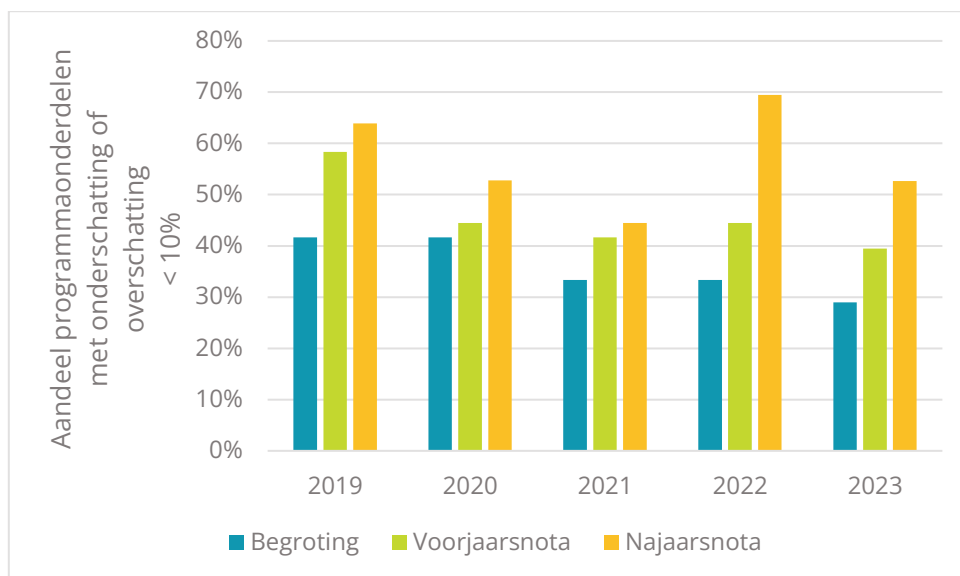
Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

4.5.4 Ontwikkeling van de ramingen voor baten en lasten op het niveau van programmaonderdelen gedurende het begrotingsjaar

Tot slot hebben we ook gekeken hoe de nauwkeurigheid van de ramingen op het niveau van programmaonderdelen zich ontwikkelt. Dat hebben we gedaan voor zowel de baten als de lasten (exclusief mutaties van reserves). De methode die we hanteren is vergelijkbaar met de analyse uit paragraaf 4.3: we richten ons op het tellen van het aantal programmaonderdelen waarbij sprake is van onderschattingen of overschattingen. Concreet tellen wij voor deze analyse het aantal programmaonderdelen waar de onderschatting of overschatting kleiner is dan 10% (ten opzichte van de jaarrekening). Dit drukken we vervolgens uit als een percentage van het totale aantal onderzochte programmaonderdelen (35).^{xvii} De uitkomsten van deze analyse staan in figuren 4.5.6 en 4.5.7 voor respectievelijk de baten en de lasten.

Ook op het niveau van programmaonderdelen blijkt duidelijk dat de nauwkeurigheid van de ramingen gaandeweg het jaar toeneemt. Voor zowel de baten als de lasten is in alle begrotingsjaren zichtbaar dat het aandeel programmaonderdelen met een onderschatting of overschatting van minder dan 10% groter wordt. Bij de ramingen voor de baten zien we daarentegen wel dat deze nauwkeurigheid in de begrotingsjaren 2019-2021 afnam. In 2019 was bij 64% van de ramingen in de najaarsnota sprake van een onder- of overschatting van minder dan 10%. In 2021 was dit percentage gedaald tot 44%. Dat betekent dat in dat jaar de meeste programmaonderdelen in de najaarsnota met meer dan 10% werden onderschat of overschat. In 2022 leek deze trend gekeerd en steeg het percentage tot het hoogste niveau in de onderzochte periode: 69%. Maar in 2023 zakte dit percentage weer tot 53%.

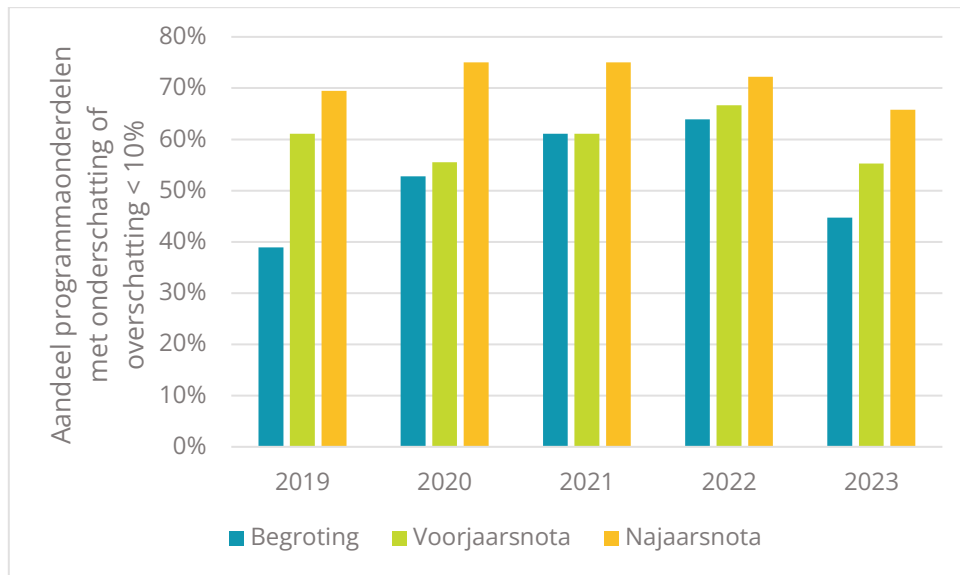
Figuur 4.5.6 - Ontwikkeling raming baten op het niveau van programmaonderdelen gedurende het begrotingsjaar



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

^{xviii} 38 voor het begrotingsjaar 2023.

Figuur 4.5.7 - Ontwikkeling raming lasten op het niveau van programmaonderdelen gedurende het begrotingsjaar



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2019-2023 en bewerking rekenkamer.

4.5.5 Conclusie ontwikkeling van de ramingen gedurende begrotingsjaar

Uit onze analyse van de ontwikkelingen van de ramingen van het rekeningresultaat, de baten en lasten exclusief mutaties van reserves, de mutaties van reserves en de ramingen op het niveau van programmaonderdelen blijkt dat gaandeweg het begrotingsjaar de ramingen in de meeste gevallen nauwkeuriger worden. Een uitzondering hierop is het rekeningresultaat. Daar is niet overtuigend zichtbaar dat de ramingen gedurende het jaar dichterbij de jaarrekening komen te liggen. In het algemeen geldt verder dat de ramingen weliswaar nauwkeuriger worden, maar dat er desondanks nog steeds sprake is van aanzienlijke verschillen. De verschillen tussen de laatste raming gedurende het begrotingsjaar (de najaarsnota) en de jaarrekening lopen, op totaalniveau, al snel op tot € 100 of € 200 miljoen (en soms hoger).

5 Verschillen zijn niet goed navolgbaar en niet inzichtelijk geduid

In dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 2: is het voor de raad voldoende inzichtelijk en navolgbaar waar sprake is van terugkerende en omvangrijke verschillen en worden deze ook voldoende geduid? Wij constateren in dit hoofdstuk dat verschillen niet goed navolgbaar en inzichtelijk zijn en dat een bruikbare duiding regelmatig ontbreekt.

Wij baseren deze conclusie allereerst op een analyse van de informatie in begrotingen en jaarverslagen op het totaalniveau van de begroting. Ten eerste is het lastig om de door ons in het vorige hoofdstuk waargenomen patronen van terugkerende en omvangrijke verschillen eenvoudig te achterhalen uit de beschouwingen in de jaarverslagen. De reden daarvoor is dat in het jaarverslag vooral de nadruk ligt op de ontwikkeling ten opzichte van de najaarsnota. Cijfermatig is in sommige overzichten nog wel inzichtelijk hoe de realisatie zich op hoofdlijnen verhoudt tot de oorspronkelijke begroting, maar inhoudelijk wordt vrijwel uitsluitend ingegaan op

de verschillen ten opzichte van de najaarsnota. Vervolgens constateren wij dat er op het totaalniveau van de begroting weinig aandacht is voor problemen met het realistisch ramen. Het ontbreekt aan een systematische beschouwing op (eventuele) problemen bij het ramen. Daardoor is het moeilijk om een beeld te krijgen van de mate waarin het patroon van terugkerende en omvangrijke verschillen het gevolg is van onvolkomenheden in het begrotingsproces. Dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen aandacht is voor deze problematiek. Een terugkerend onderwerp, met name in de jaren vóór 2022, is het zogenoemde planningsoptimisme bij investeringen. Maar afgezien van deze aandacht voor planningsoptimisme bij investeringen, bevatten de onderzochte begrotingen en jaarverslagen in de periode 2019-2023 niet of nauwelijks beschouwingen over de kwaliteit van ramingen in de begroting tot aan het Jaarverslag 2023. In dat jaarverslag meldt het college aanleiding te zien voor een verbeteringslag door de grote verschillen tussen raming en realisatie.

Ten tweede baseren wij onze conclusie op een beoordeling van toelichtingen bij twaalf door ons geselecteerde programmaonderdelen. Het gaat om programmaonderdelen waarbij sprake is van aanzienlijke onderschattingen van de baten of zeer wisselende omvangrijke verschillen (positief en negatief) van baten dan wel lasten. Ook bij deze programmaonderdelen constateren wij dat het moeilijk is om zicht te krijgen op patronen van terugkerende en omvangrijke verschillen. En ook hier komt dat door de opzet van de jaarverslagen waarin vooral het verschil ten opzichte van de najaarsnota centraal staat. Daardoor is het voor het krijgen van een volledig beeld van de verschillen (en mogelijke oorzaken daarvan) nodig om de hele reeks planning- en controldocumenten voor een begrotingsjaar te raadplegen. De informatie die vervolgens bij de programmaonderdelen wordt gegeven over de financiële ontwikkelingen bestaat hoofdzakelijk uit een opsomming van afzonderlijke gebeurtenissen en effecten die verder weinig is gestructureerd en vaak inhoudelijk summier is. Met deze informatie is het vrijwel onmogelijk om zelfstandig en eenvoudig een beeld te construeren van de belangrijkste oorzaken voor verschillen tussen raming en realisatie en in hoeverre problemen met het ramen daar debet aan zijn. Als we vervolgens kijken in hoeverre er sprake is van een bespreking van problemen bij het ramen, dan zien we dat bij de helft van de onderzochte programmaonderdelen hier in het geheel niet op wordt ingegaan. Uit de toelichtingen ontstaat in deze gevallen nog wel impliciet een beeld van, bijvoorbeeld, moeilijk voorspelbare ontwikkelingen. Maar deze problematiek wordt niet expliciet benoemd. Dat ligt anders bij de programmaonderdelen Lokale heffingen, Vastgoed, Basisvoorzieningen en diversiteit en Armoede en schuldhulpverleningen. Bij deze programmaonderdelen wordt wél expliciet ingegaan op moeilijkheden bij het maken van realistische ramingen. Echter ontbreekt ook bij deze programmaonderdelen een verdere beschouwing op de (on)mogelijkheid en wenselijkheid van het verder aanscherpen en verbeteren van de ramingen. Het blijft daarmee onduidelijk of deze problemen bij het ramen als onvermijdelijk worden beschouwd of dat men mogelijkheden ziet voor verbetering. Tot slot zijn er twee programmaonderdelen waar we niet alleen zagen dat problemen bij het ramen expliciet werden benoemd, maar waar ook nadrukkelijk werd ingegaan op mogelijkheden om de ramingen realistisch te maken. Dit zijn de programmaonderdelen Ruimtelijke ordening en Verkeer, vervoer en parkeren.

Hierna gaan we eerst in op onze bevindingen ten aanzien van de navolgbaarheid en duiding van verschillen op het totaalniveau van de begroting (paragraaf 5.1). Daarna volgen onze bevindingen op het niveau van de twaalf door ons geselecteerde programmaonderdelen (paragraaf 5.2 en verder). Daarbij hebben we ons gericht op de begrotingsjaren 2019-2022. Dit betekent dat de onderzochte programmaonderdelen ontleend zijn aan de oude indeling van de begroting en niet zonder meer vergelijkbaar zijn met de programmaonderdelen in de huidige begroting.

De selectiemethode die we hebben toegepast is betrekkelijk eenvoudig en bestaat uit drie afzonderlijke groepen met elk drie programmaonderdelen:

1. Programmaonderdelen waarbij de ramingen van baten aanzienlijk lager zijn dan uiteindelijk gerealiseerd (paragraaf 5.2);
2. Programmaonderdelen waarbij de ramingen van baten regelmatig aanzienlijk afwijken (zowel hoger als lager zijn) van de uiteindelijke realisatie (paragraaf 5.3);
3. Programmaonderdelen waarbij de lasten regelmatig aanzienlijk afwijken (zowel hoger als lager zijn) van de uiteindelijke realisatie (paragraaf 5.4).

5.1 Navolbaarheid en duiding op totaalniveau begroting

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk hebben laten zien, is er op het totaalniveau van de begroting van de gemeente Amsterdam een duidelijk patroon zichtbaar van grote afwijkingen tussen de begroting en de uiteindelijke realisatie in de jaarrekening. Dat is zichtbaar in het rekeningresultaat en de totale baten en lasten (inclusief mutaties van reserves). Niet alleen vallen de totale baten en lasten in alle onderzochte jaren veel hoger uit dan oorspronkelijk geraamd, maar daarbij is dit effect bij de baten vaak het grootst. Dat leidt ertoe dat het rekeningresultaat vaak aanzienlijk positiever uitvalt dan waar aanvankelijk rekening mee is gehouden in de begroting (zie paragraaf 4.1). Maar we zien een patroon van stelselmatige afwijkingen ook bij andere ramingen, zoals die van de balans (en onderdelen daarvan: de reserves en de schuld) en het structureel saldo.

In de jaarverslagen voor de begrotingsjaren 2019-2023 zijn wij allereerst nagegaan in hoeverre dit patroon eenvoudig zichtbaar wordt en navolgbaar is. Daarvoor hebben wij ons gericht op de financiële hoofdlijnen in de jaarverslagen. Vervolgens hebben wij ook bekeken of wordt besproken welke problemen er zijn bij het maken van realistische ramingen en, eventueel, welke stappen worden gezet om waar nodig het begrotingsproces aan te scherpen. Hiervoor hebben we niet alleen de financiële hoofdlijnen bekeken, maar ook de teksten in de paragrafen over financiering en investeringen en het overzicht incidentele baten en lasten.

5.1.1 Patronen in afwijkingen van ramingen niet eenvoudig zichtbaar en navolgbaar

We constateren dat het patroon van terugkerende omvangrijke onderschattingen van de totale baten en lasten (inclusief mutaties van reserves) en het rekeningresultaat niet eenvoudig valt te achterhalen uit de jaarverslagen. De reden daarvoor is dat in de financiële hoofdlijnen weliswaar wordt ingegaan op de belangrijkste financiële ontwikkelingen, maar dat de nadruk ligt op de ontwikkelingen ten opzichte van de najaarsnota in het betreffende begrotingsjaar. Cijfermatig is in overzichten nog wel inzichtelijk hoe de realisatie zich op hoofdlijnen verhoudt tot de oorspronkelijke begroting, maar inhoudelijk wordt vrijwel uitsluitend ingegaan op de verschillen ten opzichte van de najaarsnota. Daarmee krijgt de ontwikkeling van de ramingen gedurende het jaar en de oorzaak dat deze ramingen vaak afwijken van de realisatie, weinig aandacht. Dat geldt in het bijzonder voor het soort patronen dat wij hebben waargenomen waar sprake is van jaarlijks terugkerende verschillen tussen ramingen en realisatie. Hier worden vrijwel geen cijfermatige overzichten van gepresenteerd. In de teksten wordt ook niet of nauwelijks op dit soort verschillen ingegaan. Het is wel vermeldenswaardig dat er met ingang van het begrotingsjaar 2022 meer aandacht is in de jaarverslagen voor het bespreken van de ontwikkelingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Maar ook in deze jaren ligt de nadruk vooral op de ontwikkeling ten opzichte van de najaarsnota.

5.1.2 Aandacht voor problemen in de kwaliteit van ramingen beperkt

De aandacht voor problemen bij het realistisch ramen in de onderzochte begrotingen en jaarverslagen in de periode 2019-2023 is beperkt. Het ontbreekt aan een systematische beschouwing op (eventuele) problemen bij het ramen. Daardoor is het moeilijk om een beeld te krijgen van de mate waarin het patroon van terugkerende en omvangrijke verschillen het gevolg is van onvolkomenheden in het begrotingsproces.

Dat wil niet zeggen dat er in het geheel geen aandacht is voor het vraagstuk van realistisch ramen. Een terugkerend onderwerp, met name in de jaren vóór 2022, is het zogenoemde planningsoptimisme bij investeringen. Dit planningsoptimisme houdt grofweg in dat in de begroting onvoldoende rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van, met name, investeringen. Het gevolg daarvan is dat de ramingen in de begroting uitgaan van een te hoog niveau aan investeringen. Deze overschatting heeft ook effect op het verwachte niveau van schulden (waarover expliciet wordt gesteld dat de verwachte groei van de schuld te hoog en niet-realistisch is) en werkt, via de kapitaallasten, ook door op de geraamde lasten (die dan eveneens te hoog worden geschat).²

Vanwege het probleem om investeringen realistisch te ramen, wordt in de *Begroting 2020* een nieuwe methodiek aangekondigd om hier meer grip op te krijgen.³ Vanaf het begrotingsjaar 2021 wordt het onderwerp echter steeds minder besproken. Waar in de *Begroting 2021* nog uitgebreid wordt ingegaan op dit probleem, komt het in latere documenten steeds minder terug. Aanvankelijk lijkt dit verklaarbaar omdat, zoals in de Jaarrekening 2021 wordt gemeld, de gerealiseerde investeringen uit zijn gekomen op het geraamde niveau.⁴ Daarnaast wordt in de *Begroting 2022* gemeld dat de nieuwe methode voor het ramen van investeringen heeft geleid tot meer inzicht in de samenhang tussen ontwikkelingen in bezittingen en schulden.⁵ Maar in de *Jaarrekening 2022* wordt echter weer een verschil gesignaleerd tussen raming en realisatie: "Het totaal van de gerealiseerde uitgaven in de drie investeringsdomeinen is flink hoger uitgekomen dan de investeringsruimte. De programmering is nog niet goed afgestemd op de te verwachten uitvoering."⁶

Afgezien van deze aandacht voor planningsoptimisme bij investeringen, bevatten de onderzochte begrotingen en jaarverslagen in de periode 2019-2023 niet of nauwelijks beschouwingen over de kwaliteit van ramingen in de begrotingen. Dit verandert met het *Jaarverslag 2023*. Daarin wordt ingegaan op de grote verschillen tussen de begroting en het jaarverslag. Naast de, zoals gebruikelijk, uitgebreide opsommingen van inhoudelijke verklaringen voor deze verschillen, wordt als oorzaak ook ingegaan op de ramingen zelf. Daarbij wordt expliciet gewezen op twee oorzaken die ten grondslag liggen aan het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de uiteindelijke realisatie in de jaarrekening. Als een van de redenen wordt daarbij gewezen op de uitkering van het gemeentefonds en subsidies van de Vervoerregio Amsterdam waarbij sprake is van onzekerheden die moeilijk te ramen zijn. Daarnaast wordt in het *Jaarverslag 2023* aangegeven dat, onder verwijzing naar economische onzekerheden, er sprake is van het conservatief ramen van bepaalde baten zoals bij de winstnemingen grondexploitaties, afkoop erfpacht, toeristenbelasting en vermakelijkhedenretributie. Tot slot wordt in het *Jaarverslag 2023* expliciet benoemd dat "Hoewel er inhoudelijke redenen zijn voor de verschillen in de ramingen gedurende het jaar, [...] we aanleiding [zien] voor een verbeterslag op de kwaliteit van de ramingen. We zullen de mogelijkheden voor ramingsbijstellingen in kaart brengen met als doel de verschillen tussen de primaire begroting en de realisatie te verkleinen."⁷

5.2 Programmaonderdelen: raming baten aanzienlijk lager dan realisatie

In de eerste selectiegroep gaat het om programmaonderdelen waar de geraamde baten regelmatig aanzienlijk lager waren dan uiteindelijk gerealiseerd:

- Programmaonderdeel 9.4 Ruimtelijke ordening
- Programmaonderdeel 8.1 Basisvoorzieningen en diversiteit
- Programmaonderdeel A.1 Financiering en deelnemingen

5.2.1 Programmaonderdeel 9.4 Ruimtelijke ordening

Bij dit programmaonderdeel is een terugkerend patroon zichtbaar van baten die systematisch lager worden geraamd dan de realisatie. In tabel 5.1 staat het verloop van de geraamde baten uit de begroting. Hieruit blijkt dat de begrote baten door de jaren heen licht stijgend worden geraamd. De begrote baten nemen beperkt toe van € 0,0 naar € 0,4 miljoen, terwijl de realisatie van de baten, zie ook onderstaande tabel, elk jaar stijgen: van € 0,6 miljoen in 2019 naar € 4,1 miljoen in 2022 (en met als uitschieter € 16,1 miljoen in 2021).

Tabel 5.1 - Baten programmaonderdeel Ruimtelijke ordening

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale baten begroting	0,0	0,0	0,3	0,4
Totale baten realisatie (jaarrekening)	0,6	0,6	16,1	4,1
Vershil begroting met realisatie	0,6	0,6	15,8	3,7
Vershil voorjaarsnota met realisatie	0,6	0,1	15,6	3,7
Vershil najaarsnota met realisatie	0,5	0,1	15,7	3,5

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.1 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde baten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de jaarrekening nauwelijks kleiner zijn geworden.

Voor alle jaren in deze periode geldt dat de verklaring in de jaarrekening gericht is op de begroting na de laatste begrotingswijziging (de najaarsnota). In dit geval is dat (toevallig) redelijk toereikend, omdat de verschillen min of meer gelijk blijven gedurende de begrotingsjaren. Het grote verschil in 2021 is, zo blijkt uit de toelichting, veroorzaakt door buitengemeentelijke (meerjarige) opdrachten die niet waren begroot, omdat de grootte en omvang van deze activiteiten vooraf niet konden worden ingeschat. Dit verschil was vervolgens aanleiding om het begrotingsproces te herzien.⁸ In 2022 was het verschil tussen begroting en jaarrekening vervolgens een stuk kleiner. Of dit het gevolg is van een aanpassing in het begrotingsproces, wordt niet expliciet duidelijk uit de toelichting. Mogelijk is dit wel het geval. De toelichtende tekst beschrijft namelijk niets meer over niet-begrote extra opdrachten. De verschillen uit 2022 lijken, op basis van de toelichting, ook andersoortige oorzaken te hebben.⁹

5.2.2 Programmaonderdeel 8.1 Basisvoorzieningen en diversiteit

Bij dit programmaonderdeel is bij de baten een terugkerend patroon zichtbaar van omvangrijke onderschattingen. In tabel 5.2 is te zien dat de begrote baten in de periode 2019-2022 dalen van € 48,1 naar € 42,8 miljoen. De gerealiseerde baten daarentegen stijgen in diezelfde periode van € 43,1 naar € 154,5 miljoen, met een uitschieter van € 197 miljoen in 2021. Kijkend naar de afzonderlijke jaren is te zien dat de gemeente alleen in 2019 meer baten raamt dan de realisatie; in de drie jaren daarna is er een duidelijk patroon van onderschattingen van de baten.

Tabel 5.2 - Baten programmaonderdeel Basisvoorzieningen en diversiteit^{xviii}

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale baten begroting	48,1	46,5	41,3	42,8
Totale baten rekening	43,1	96,4	197,0	154,5
Vershil begroting met realisatie	- 5,0	49,9	155,7	111,7
Vershil voorjaarsnota met realisatie	0,8	51,3	100,9	6
Vershil najaarsnota met realisatie	3,1	19,3	42,4	6,6

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.2 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde baten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening aanzienlijk kleiner zijn geworden. Dit sluit goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer inzicht ontstaat in werkelijke ontwikkelingen, zodat de voorjaarsnota en, in het bijzonder, de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Tegelijkertijd is nog wel zichtbaar dat de geraamde baten in de najaarsnota afwijken van de realisatie. Dit verschil bedraagt in 2019 € 3 miljoen en loopt op tot ruim € 42 miljoen in 2021, waarna het verschil terugloopt tot ruim € 6 miljoen in 2022.

Op basis van de jaarrekening kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen terugrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. In de toelichting in de jaarrekeningen van 2020, 2021 en 2022 staat als voornaamste reden van de onderschatting van de baten de extra vergoeding van het ministerie van VWS voor het uitvoeren van coronatests en een vergoeding voor het analyseren van coronatests.¹⁰ Hoewel dit impliceert dat deze extra vergoedingen dusdanig onzeker waren dat ze niet vooraf werden begroot, wordt dit niet expliciet toegelicht. Daarmee ontbreekt heldere informatie over de mate waarin deze terugkerende onderschattingen vermijdbaar zijn en of het begrotingsproces moet worden aangescherpt.

^{xviii} In 2019 bestond het programmaonderdeel basisvoorzieningen en diversiteit. Vanaf 2020 is het programmaonderdeel gesplitst in tweeën. Voor de navolgbaarheid nemen we beide onderdelen mee. De toelichting vanaf 2020 betreft dus de cijfers en de toelichting van het programmaonderdeel Basisvoorzieningen en het programmaonderdeel Diversiteit.

5.2.3 Programmaonderdeel A.1 Financiering en deelnemingen^{xix}

Bij dit programmaonderdeel is zichtbaar dat er regelmatig sprake is van onderschattingen van de uiteindelijk gerealiseerde baten. Uit tabel 5.3 blijkt dat begrote en gerealiseerde baten in de periode 2019-2022 grofweg dezelfde ontwikkeling laten zien: een daling van rond de 50% (van meer dan € 100 miljoen in 2019 tot ruim € 50 miljoen in 2022). Als we inzoomen op de afzonderlijke jaren, zien we tegelijkertijd dat er in 2021 een omvangrijke onderschatting is van de baten van meer dan € 70 miljoen. In 2019 en 2022 is er ook sprake van een onderschatting, maar die is minder omvangrijk dan in 2021. Daartegenover staat juist een omvangrijke overschatting van de baten in 2020 (van meer dan € 25 miljoen).

Tabel 5.3 - Baten programmaonderdeel Financiering en deelnemingen

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale baten begroting	107,9	103,8	61,6	52,5
Totale baten rekening	118,7	78,4	132,2	56,8
Verschil begroting met realisatie	10,8	-25,4	70,6	4,3
Verschil voorjaarsnota met realisatie	8,6	-31,9	58,6	2,7
Verschil najaarsnota met realisatie	17,4	-8,4	54,9	4,4

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In de laatste twee rijen van tabel 5.3 staat de vergelijking tussen de geraamde baten uit de voorjaarsnota vergeleken met de realisatie en ook de najaarsnota vergeleken met de realisatie. We constateren dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers over het algemeen kleiner zijn geworden. Dit sluit goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota, en helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Dat neemt niet weg dat de verschillen toch fors zijn tussen de najaarsnota en de uiteindelijke realisatie. De afwijking is in 2022 het kleinst (ruim € 4 miljoen), maar is in andere jaren aanzienlijk groter en bedraagt in 2021 bijna € 55 miljoen.

Op basis van de jaarrekening kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. Uit de toelichtingen ontstaat een beeld dat er sprake is van onvoorspelbaarheid ten aanzien van met name de dividendinkomsten uit deelnemingen. Daarbij wordt vanaf 2020 nadrukkelijk de coronacrisis benoemd als verklaring van de aanzienlijke verschillen. Specifiek wordt in het *Jaarverslag 2021* benoemd dat er sprake was van een algemene behoedzaamheidskorting van € 38 miljoen bij de raming van dividendinkomsten. Dit is een bijstelling van de raming uit de *Begroting 2021*, waar nog een bedrag stond van € 50 miljoen minder dividendinkomsten.¹¹ In de *Viermaandsrapportage 2022* wordt vervolgens gemeld dat in de raming van de dividendinkomsten geen sprake meer is van

^{xix} Dit programmaonderdeel heeft niet consequent dezelfde naam. In 2019 heet het programmaonderdeel "Financiering en deelnemingen". Maar in de *Jaarrekening 2020* is de naam van het programmaonderdeel gewijzigd in "Rente en resultaat".

een 'algehele behoedzaamheidskorting' omdat de effecten van de coronacrisis op de 'dividenden op portefeuilleniveau' minder ingrijpend zijn dan eerder gedacht.¹² Impliciet wordt hiermee, weliswaar summier, ingegaan op het begrotingsproces en aanpassingen die noodzakelijk werden geacht. Maar er wordt niet expliciet ingegaan op het vraagstuk rondom het ramen van de baten in dit programmaonderdeel en de problemen die daarbij spelen.

5.3 Programmaonderdelen: ramingen baten wisselend veel hoger of lager dan realisatie

De tweede selectiegroep omvat drie programmaonderdelen waarbij de baten zowel omvangrijk hoger als lager worden geraamd door de jaren heen:

- Programmaonderdeel 2.2 Water
- Programmaonderdeel 10.1 Grond
- Programmaonderdeel A.2 Lokale heffingen

5.3.1 Programmaonderdeel 2.2 Water

Bij dit programmaonderdeel is bij de baten een terugkerend patroon zichtbaar van omvangrijke en wisselende verschillen tussen de begroting en de realisatie. Alleen in 2020 zijn de begrote baten nagenoeg gelijk aan de realisatie. In tabel 5.4 is te zien dat er in 2019 en in 2021 een forse overschatting van de baten is: de begrote baten zijn rond de € 45 miljoen en gerealiseerde bedragen zijn minder dan € 4 miljoen. In 2022 is daarentegen sprake van een aanzienlijk onderschatting van € 37,2 miljoen.

Tabel 5.4 - Baten programmaonderdeel Water

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale baten begroting	44,3	3,9	45,1	4,6
Totale baten rekening	2,7	4,4	3,8	41,8
Vershil begroting met realisatie	-41,6	0,5	-41,3	37,2
Vershil voorjaarsnota met realisatie	0,0	1,1	-42,5	-5,3
Vershil najaarsnota met realisatie	0,0	1,1	-0,8	-3,9

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.4 worden in de laatste twee rijen de geraamde baten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening aanzienlijk kleiner zijn geworden. Dit sluit goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota en helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Met uitzondering van 2022 bedragen de uiteindelijke verschillen minder dan een miljoen euro.

Op basis van de jaarrekening kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf

de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. In de voorjaarsnota's van 2019, 2021 en 2022 zijn teksten opgenomen over de aanzienlijke overschatting van baten door vertraging van het project Zeetoeegang IJmond; de baten verschuiven telkens een jaar verder.¹³ In de *Najaarsnota 2022* wordt geen melding gedaan van het project, daarmee lijkt de raming goed te zijn bijgesteld.¹⁴ Echter, in het *Jaarverslag 2022* is het project Zeetoeegang IJmond wederom opgenomen vanwege vertraging; de baten zijn bijna € 4 miljoen lager dan geraamd.¹⁵ Uit de toelichtingen ontstaat het beeld dat de verschillen tussen raming en realisatie voor een groot deel zijn terug te voeren op onvoorspelbaarheid in de voortgang van het project Zeetoeegang IJmond. Dit probleem bij het ramen wordt echter niet expliciet besproken, noch of er aanscherpingen zijn overwogen om dit probleem of andere problemen in de ramingen te adresseren en mogelijk bij te stellen.

5.3.2 Programmaonderdeel 10.1 Grond

Bij dit programmaonderdeel is bij de baten een terugkerend patroon zichtbaar van omvangrijke en wisselende verschillen tussen de begroting en de realisatie. In tabel 5.5 staat het verloop van de geraamde baten uit de begroting. Hieruit blijkt dat de begrote baten door de jaren heen dalend worden geraamd, waarbij 2020 een uitzondering is met een hogere raming. De gerealiseerde baten nemen echter toe van € 384 miljoen naar € 952 miljoen in 2021. In 2022 zijn de gerealiseerde baten weer lager (€ 466 miljoen).

Tabel 5.5 - Baten programmaonderdeel grond

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale baten begroting	529	605	502	441
Totale baten rekening	384	554	952	466
Vershil begroting met realisatie	-145	-51	450	25
Vershil voorjaarsnota met realisatie	-20	-147	412	48
Vershil najaarsnota met realisatie	8	17	219	14

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.5 worden in de laatste twee rijen de geraamde baten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening meestal kleiner zijn geworden. Dit sluit aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota, en helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Tegelijkertijd zijn de afwijkingen tussen de najaarsnota en de realisatiecijfers van 2019 met € 8 miljoen tot in 2022 met € 14 miljoen toch nog aanzienlijk. En er is een uitschieter in 2021 met € 219 miljoen.

Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. In het Jaarverslag 2020 wordt wél ingegaan op de ontwikkelingen in de kasstromen voor het gehele begrotingsjaar, maar deze bespreking is vrij summier.¹⁶ Uit de toelichtingen ontstaat een beeld van grote schommelingen in baten die het gevolg zijn van het verloop van grondexploitaties. Impliciet lijkt de boodschap te zijn dat het verloop van de grondexploitaties, en daarmee ook de baten, niet

goed voorspelbaar is. De toelichting vermeldt als reden vertraging van grondexploitaties, maar er wordt niet expliciet ingegaan op de oorzaak (behalve corona) en in hoeverre de begrotingsprocedures aanscherping behoeven.

5.3.3 Programmaonderdeel A.2 Lokale heffingen

Bij dit programmaonderdeel is bij de baten een terugkerend patroon zichtbaar van omvangrijke en wisselende verschillen tussen de begroting en de realisatie. Het valt met name op dat er in 2020 en 2021 sprake was van grote overschattingen van de baten in de begroting (met verschillen oplopend tot € 152 miljoen in 2020). Daartegenover staan de jaren 2019 en 2022, waarin juist sprake was van geringe onderschattingen. In tabel 5.6 staat het verloop van de geraamde baten uit de begroting.

Tabel 5.6 - Baten programmaonderdeel lokale heffingen^{xx}

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale baten begroting	303	407	369	393
Totale baten rekening	328	255	295	403
Vershil begroting met realisatie	25	-152	-75	10
Vershil voorjaarsnota met realisatie	3	-59	-24	68
Vershil najaarsnota met realisatie	2	0	-33	25

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.6 worden in de laatste twee rijen de geraamde baten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening meestal kleiner zijn geworden. Dit sluit aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota, en helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Tegelijkertijd zijn de afwijkingen tussen de najaarsnota en de realisatiecijfers van 2019 met € 2 miljoen tot oplopend in 2022 naar € 25 miljoen, toch nog aanzienlijk. In 2021 was het verschil € 33 miljoen.

Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. Een terugkerende verklaring voor afwijkingen in de diverse toelichtingen heeft te maken met de effecten van de coronacrisis op de opbrengsten uit lokale heffingen. Het gaat dan om verschillen die zijn ontstaan doordat de economische ontwikkelingen (zoals bezoekersaantallen, woningwaarden en kamerprijzen) anders uitpakt dan verwacht. Zo staat in de *Najaarsnota 2021* dat bij het ramen van de opbrengsten OZB voor 2021 beperkt zicht was op de effecten van corona op de WOZ-waardering, waardoor vanuit het voorzichtigheidsprincipe behoudend is geraamd. Maar de invloed van de coronacrisis op de WOZ-waardering was uiteindelijk gering, zo vermeldt de tekst. Hierdoor is de onderschatting van de baten in 2021 groter dan gebruikelijk.¹⁷ In de *Najaarsnota*

^{xx} Vanaf jaarverslag 2020 is dit programmaonderdeel Belastingen gaan heten in plaats van Lokale heffingen.

2022 wordt beschreven dat de opbrengsten van toeristenbelasting buitengewoon gevoelig blijven voor internationale calamiteiten en conjuncturele effecten.¹⁸ En in het *Jaarverslag 2022* wordt gewezen op de ramingen voor de (nieuwe) reclamebelasting. Daarover wordt gesteld dat, in algemene zin, het ramen van de verwachte opbrengsten lastig is bij nieuwe heffingen, omdat het nog ontbreekt aan scherp zicht op het belastbare areaal.¹⁹ Hoewel er wél af en toe wordt ingegaan op problemen bij het ramen van baten die ten grondslag liggen aan de verschillen, blijkt uit de toelichtingen verder niet of het noodzakelijk (of mogelijk) wordt geacht om de begrotingsprocedures aan te scherpen.

5.4 Programmaonderdelen: ramingen lasten aanzienlijk hoger en lager dan realisatie

De derde selectiegroep zijn zes programmaonderdelen waarbij de lasten omvangrijke verschillen laten zien met ramingen die veelal hoger, maar regelmatig ook lager zijn dan de realisatie:

- Programmaonderdeel 9.3 Duurzaamheid en milieubeheer
- Programmaonderdeel 2.1 Verkeer, vervoer en parkeren
- Programmaonderdeel 11.1 Wonen en bouwen
- Programmaonderdeel B.2 Vastgoed
- Programmaonderdeel 8.1 Basisvoorziening en diversiteit
- Programmaonderdeel 7.3 Armoede en schuldhulp

5.4.1 Programmaonderdeel 9.3 Duurzaamheid en milieubeheer

Bij dit programmaonderdeel is bij de lasten een patroon zichtbaar van aanvankelijk omvangrijke onderschatting van de lasten, dat vervolgens omslaat in toenemende overschattingen. In 2019 en 2020 is nog sprake van lasten die hoger zijn dan geraamd, rond de € 10 miljoen. In 2021 slaat dat beeld om en zijn de gerealiseerde lasten € 14 miljoen lager dan geraamd. In 2022 neemt de overschatting van de lasten toe naar € 27 miljoen.

Tabel 5.7 - Lasten programmaonderdeel Duurzaamheid en milieubeheer

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale lasten begroting	37	69	67	88
Totale lasten rekening	48	78	53	61
Vershil begroting met realisatie	-11	-9	14	27
Vershil voorjaarsnota met realisatie	22	4	33	26
Vershil najaarsnota met realisatie	11	-9	17	12

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.7 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde lasten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening meestal kleiner zijn geworden. Dit sluit goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota, en helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Tegelijkertijd is nog wel

zichtbaar dat de geraamde lasten in de najaarsnota afwijken van de realisatie van € 11 miljoen in 2019 tot € 17 miljoen in 2021, waarna het verschil terugloopt tot € 12 miljoen in 2022.

Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen terugrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. Uit de toelichtingen valt een rode draad op te maken van terugkerende vertragingen die leiden tot onderbestedingen. Het gaat dan vaak om de inzet van het Duurzaamheids- en Klimaatfonds en het programma Luchtkwaliteit.²⁰ Ook wordt in dit verband gewezen op de coronacrisis. Daarnaast komt herhaaldelijk als verklaring terug: onzekerheid over de omvang en het moment van (subsidie)afrekeningen.²¹ Hoewel er inzicht wordt gegeven in de uiteenlopende redenen voor verschillen tussen raming en realisatie, wordt er niet ingegaan op de (wenselijkheid van) eventuele aanscherping van de begrotingsprocedures.

5.4.2 Programmaonderdeel 2.1. Verkeer, vervoer en parkeren

Bij dit programmaonderdeel is bij de lasten een terugkerend patroon zichtbaar van omvangrijke verschillen tussen de begroting en de realisatiecijfers. Tabel 5.8 laat zien dat de begrote lasten in de periode 2019-2022 dalen van € 387 naar € 356 miljoen. Deze dalende trend is niet te zien bij de gerealiseerde lasten in diezelfde periode; die stijgen van € 292 naar € 353 miljoen. In 2019 en 2020 is sprake van begrote lasten die aanzienlijk hoger zijn dan gerealiseerd. In 2021 slaat dat beeld om en zijn de begrote lasten € 2 miljoen hoger dan geraamd en in 2022 is de overschatting van de lasten € 3 miljoen.

Tabel 5.8 - Lasten programmaonderdeel 2.1 verkeer, vervoer en parkeren

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale lasten begroting	387	405	349	356
Totale lasten rekening	292	324	347	353
Vershil begroting met realisatie	95	81	2	3
Vershil voorjaarsnota met realisatie	74	105	-70	10
Vershil najaarsnota met realisatie	69	-27	-67	-32

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.8 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde lasten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Met name in 2021 en 2022 nemen de afwijkingen gedurende het jaar toe, terwijl de oorspronkelijke ramingen in de begroting juist dicht bij de uiteindelijke realisatie lagen. Dit sluit niet goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota, en helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers benaderen. We zien dat de najaarsnota afwijkt van de realisatie met € 69 miljoen in 2019. Dat verschil daalt in de tijd naar € 32 miljoen in 2022, waarbij 2021 een afwijking vertoont van € 67 miljoen.

Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen de begroting, najaarsnota en jaarrekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen

teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. In de toelichtingen voor de lagere lasten dan begroot, worden in 2019 en 2020 ‘vertragingen in de uitvoering’ genoemd als reden. In de tekst staat dat er wordt geprobeerd zo realistisch mogelijk te plannen en te verbeteren, maar niet alles kan worden voorzien: "De aanbestedingsprocedures zijn complex, juridische afspraken opstellen kosten meer tijd, een krappe arbeidsmarkt [...]."²² Dit is een goed voorbeeld van duiding. Daarnaast wordt melding gedaan van investeringsvertragingen gelinkt aan het Stedelijk Mobiliteitsfonds.²³ In de *Najaarsnota 2020* wordt een ramingsbijstelling genoemd: "in voorgaande jaren vielen de uitgaven doorgaans lager uit dan begroot. Om ervoor te zorgen dat dit in 2020 niet meer gebeurt, zijn de verwachte uitgaven door middel van overprogrammering in de begroting verhoogd."²⁴ Ook in het *Jaarverslag 2021*, wordt melding gedaan bij hogere lasten dan begroot. De reden en de overweging om niet bij te stellen worden toegelicht: "de lasten worden niet neerwaarts bijgesteld, omdat de ervaring leert dat de lasten van andere projecten gemiddeld 30% tot 40% lager zijn [...]."²⁵ Ook in de *Jaarrekening 2022* worden redenen genoemd bij de verschillen tussen raming en realisatie die vooral te maken hebben met vertragingen.²⁶ Bij dit programmaonderdeel wordt inzicht gegeven in de uiteenlopende redenen voor verschillen tussen raming en realisatie en wordt ingegaan op overwegingen om te kiezen voor overprogrammering als methode om te voorkomen dat de lasten lager uitvallen dan begroot.

5.4.3 Programmaonderdeel 11.1 Wonen en bouwen

Bij dit programmaonderdeel is bij de lasten een terugkerend patroon zichtbaar van omvangrijke verschillen tussen de begroting en de realisatiecijfers. Tabel 5.9 laat zien dat de begrote lasten in de periode 2019-2022 stijgen van € 133 naar € 154 miljoen, maar de stijgingen waren omvangrijker in de tussenliggende jaren 2020 (€ 170 miljoen) en 2021 (€ 160 miljoen). Deze stijgende trend is ook te zien bij de gerealiseerde lasten in dezelfde periode, die stijgen van € 141 naar € 166 miljoen. In 2020 en 2021 is sprake van lasten die hoger zijn dan geraamd, terwijl in 2019 en in 2022 de begrote lasten lager zijn dan de raming.

Tabel 5.9 - Lasten programmaonderdeel 11.1 Wonen en bouwen

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale lasten begroting	133	170	160	154
Totale lasten rekening	141	159	142	166
Vershil begroting met realisatie	-8	11	18	-12
Vershil voorjaarsnota met realisatie	41	4	18	8
Vershil najaarsnota met realisatie	35	-3	9	32

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.9 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde lasten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening niet altijd kleiner zijn geworden. Met name in 2019 en 2022 nemen de afwijkingen gedurende het jaar juist toe. Dit sluit niet goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota, en

helemaal de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. De afwijking van de geraamde lasten in de najaarsnota ten opzichte van de realisatie is in 2020 het kleinst en in 2019 en 2022 het omvangrijkst met respectievelijk € 35 miljoen in 2019 en € 32 miljoen in 2022. Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen.

Op verschillende momenten wordt in teksten ingegaan op verschillen tussen begroting en raming. Zo vermeldt het Jaarverslag 2019 dat er sprake is van lagere subsidie lasten dan begroot door aangescherpte regels en lagere lasten door vertragingen, die bijvoorbeeld komen door langdurige processen en draagvlakvorming.²⁷ Ook in 2020 en 2021 worden vertragingen genoemd, met als maatregel 'het doorschuiven naar 2022'.²⁸ De boodschap is dat de lasten niet goed voorspelbaar waren. In het *Jaarverslag 2022* worden ook verschillende redenen opgesomd waardoor de lasten lager zijn dan begroot.²⁹ Dit contrasteert overigens met de *Viermaandsrapportage 2022* en de *Najaarsnota 2022*, waarin juist redenen staan om de stijgende lasten te verklaren.³⁰ Uit de toelichtingen ontstaat impliciet het beeld dat de verschillen tussen raming en realisatie zijn terug te voeren op vertragingen maar ook vanwege het later inhalen van de doorgeschoven projecten. Dit probleem bij het ramen wordt echter niet expliciet besproken, noch of er aanscherpingen zijn overwogen om dit probleem in de ramingen mogelijk bij te stellen.

5.4.4 Programmaonderdeel B.2 Vastgoed

Bij dit programmaonderdeel is bij de lasten een terugkerende patroon zichtbaar van verschillen tussen de begroting en de realisatie. In tabel 5.10 is te zien dat de begrote lasten in de periode 2019-2022 stijgen van € 16 naar € 53 miljoen. Deze stijgende trend is ook te zien bij de gerealiseerde lasten in die zelfde periode, die stijgen van € 29 naar € 51 miljoen. In 2019, 2020 en 2021 is sprake van een onderschatting van de lasten tussen € 13 miljoen en € 21 miljoen. In 2022 is er een geringe overschatting van de geraamde lasten van € 2 miljoen.

Tabel 5.10 - Lasten programmaonderdeel Vastgoed

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale lasten begroting	16	21	32	53
Totale lasten rekening	29	42	48	51
Vershil begroting met realisatie	-13	-21	-16	2
Vershil voorjaarsnota met realisatie	-8	-24	17	-1
Vershil najaarsnota met realisatie	-15	-17	21	1

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.10 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde lasten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening niet altijd kleiner zijn geworden. Dit sluit niet aan bij de verwachting is dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers bijkomen, zodat de voorjaarsnota en, in het bijzonder, de najaarsnota, de realisatiecijfers naderen. Zichtbaar is dat de geraamde lasten in de najaarsnota aanzienlijke afwijkingen laten zien ten opzichte van de

realisatie van € 15 miljoen in 2019 en € 17 miljoen in 2020, met een uitschieter van € 21 miljoen in 2021. Het jaar 2022 is hierop een positieve uitzondering, want de verschillen tussen raming en begroting zijn heel klein en bij de najaarsnota bedraagt het verschil € 1 miljoen.

Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en jaarrekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen. Een terugkerende verklaring voor afwijkingen in de diverse toelichtingen heeft te maken met de verschuiving van personeelslasten binnen programma B, afboeken van verkochte panden en groot onderhoud dat niet was voorzien.³¹ In het *Jaarverslag 2021* worden aanzienlijk lagere lasten verklaard door het verlengen van de gebruiksduur van panden van veertig naar tachtig jaar.³² In de *Viermaandsrapportage 2022* komen wederom de verlenging van de afschrijvingstermijnen als verklaring van dalende lasten aan de orde, net als in het *Jaarverslag 2021*, de herschikkingen van personeelslasten die budgetneutraal zijn en hogere verkooplasten vanwege meer verkoop van panden.³³ Hoewel in dit document toelichtingen zijn opgenomen met de verschillende redenen voor afwijkingen tussen raming en realisatie, wordt er niet expliciet ingegaan op de vraag of problemen bij het ramen hier debet aan zijn en op de (wenselijkheid van) eventuele aanscherping van de werkwijze bij het ramen.

5.4.5 Programmaonderdeel 8.1 Basisvoorzieningen en diversiteit

Bij dit programmaonderdeel is bij de lasten een terugkerende patroon zichtbaar van omvangrijke verschillen tussen de begroting en de realisatie. In tabel 5.11 is te zien dat de begrote lasten in de periode 2019-2022 nagenoeg gelijk blijven en schommelen rond de € 235 miljoen. In tegenstelling tot dit patroon stijgen de gerealiseerde lasten in diezelfde periode van € 225 naar € 340 miljoen. Kijkend naar de afzonderlijke jaren is te zien dat de gemeente de lasten in de meeste jaren onderschat, oplopend tot € 138 miljoen.

Tabel 5.11 - Lasten programmaonderdeel Basisvoorzieningen en diversiteit^{xxi}

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale lasten begroting	233	235	238	232
Totale lasten rekening	225	284	376	340
Vershil begroting met realisatie	8	-49	-138	-108
Vershil voorjaarsnota met realisatie	4	-56	-88	-7
Vershil najaarsnota met realisatie	1	-37	-33	-17

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer

^{xxi} In 2019 bestond het programmaonderdeel Basisvoorzieningen en diversiteit. Vanaf 2020 is dit programmaonderdeel gesplitst in tweeën. Voor de navolgbaarheid nemen we beide onderdelen mee. De toelichting vanaf 2020 betreft dus de cijfers en de toelichting van het programmaonderdeel Basisvoorzieningen en van het programmaonderdeel Diversiteit.

In tabel 5.11 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde lasten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening over het algemeen kleiner zijn geworden. Dit sluit goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers bijkomen, zodat de voorjaarsnota en de najaarsnota de realisatiecijfers naderen. Tegelijkertijd is nog wel zichtbaar dat de geraamde lasten in de najaarsnota afwijken van de realisatie (€ 1 miljoen in 2019 en € 37 miljoen in 2020), waarna het verschil terugloopt tot ruim € 17 miljoen in 2022. Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen.

In het Jaarverslag 2019 en 2020 staat wel een toelichting op een terugkerende onderbesteding bij personele kosten: de vacatures zijn moeilijk te vervullen.³⁴ In de *Voorjaarsnota 2019* zijn verklaringen opgenomen voor de stijgende lasten ten opzichte van de ramingen, zoals het niet-behalen van taakstellingen.³⁵ Een terugkerende verklaring voor verschillen die wordt genoemd zijn de 'budgettaire neutrale schuiven' tussen programma's, die de onder- en overschatting van de lasten moeten verklaren.³⁶ Vanaf 2020 wordt de onderschatting van de lasten ook verklaard door de coronacrisis.³⁷ In 2021 wordt vervolgens op de onderbesteding als toelichting gegeven dat het herstellepakket 'Samen uit de Crisis' nog niet volledig is besteed. Er wordt voorgesteld om deze middelen via de egalisatiereserve coalitieakkoordmiddelen door te schuiven naar 2022.³⁸ Vanaf het *Jaarverslag 2022* staat in de toelichting dat er minder coronagerelateerde activiteiten zijn waardoor de lasten aanzienlijk afnemen.³⁹ De toelichtingen in de planning- en controldocumenten vermelden daarmee verschillende redenen voor de afwijkingen tussen raming en realisatie van de lasten. Maar er wordt niet expliciet ingegaan op de vraag in hoeverre problemen bij het ramen hieraan debet zijn en in hoeverre de ramingen aanscherpingen behoeven.

5.4.6 Programmaonderdeel 7.3 Armoede en schuldhulp

Bij dit programmaonderdeel zijn bij de lasten omvangrijke verschillen zichtbaar tussen de begroting en de realisatie in 2021 en 2022. In tabel 5.12 is te zien dat de begrote lasten in de periode 2019-2022 beperkt stijgen van € 118 miljoen naar € 130 miljoen. Dit patroon van stijgende lasten is in diezelfde periode ook zichtbaar bij de realisatie. Echter, bij de realisatiecijfers is te zien dat vanaf 2021 de lasten aanzienlijk meer stijgen. Namelijk naar € 148 miljoen en verder naar € 310 miljoen in 2022. Kijkend naar de verschillen bij de afzonderlijke jaren tussen raming en realisatie, is te zien dat de gemeente de lasten in 2021 en 2022 fors onderschat, met € 25 miljoen in 2021 en € 180 miljoen in 2022.

Tabel 5.12 - Lasten programmaonderdeel 7.3 Armoede en schuldhulp

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Totale lasten begroting	118	118	123	130
Totale lasten rekening	116	119	148	310
Vershil begroting met realisatie	2	-1	-25	-180
Vershil voorjaarsnota met realisatie	1	-1	-20	-172

(x € miljoen)	2019	2020	2021	2022
Vershil najaarsnota met realisatie	1	-1	0	-48

Bron: Begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2019-2022 en bewerking rekenkamer.

In tabel 5.12 hebben we in de laatste twee rijen de geraamde lasten uit de voorjaarsnota en de najaarsnota vergeleken met de realisatie. Hieruit blijkt dat naarmate het jaar vordert, de verschillen met de realisatiecijfers uit de rekening kleiner zijn geworden. Dit sluit goed aan bij de verwachting dat er gedurende het jaar meer ervaringscijfers zijn, zodat de voorjaarsnota en de najaarsnota de realisatiecijfers naderen. Tegelijkertijd is nog wel zichtbaar dat de geraamde lasten van de najaarsnota in 2022 aanzienlijk afwijken van de realisatie met € 48 miljoen (in de drie jaren ervoor waren er geen noemenswaardige verschillen). Op basis van de jaarrekeningen kunnen we geen sluitende toelichting vinden van de verschillen tussen begroting, najaarsnota en rekening, omdat de toelichting in de jaarrekening alleen teruggrijpt op de najaarsnota. Hierdoor is een volledige duiding van de ontwikkeling van de ramingen vanaf de begroting tot en met de realisatie moeilijk te achterhalen.

In 2019 en 2020 zijn de onder- en overschattingen van de lasten gering in omvang; en daarmee ook de verklaringen. Vanaf 2021 worden de onderschattingen van de lasten omvangrijker en een deel hiervan wordt verklaard door de groei van de stad. De groei leidt tot meer gebruik van armoedeverorzieningen en die worden gedekt uit het compensatie areaal vanuit de Algemene middelen en ook de Tozo^{xxii}-regeling.⁴⁰ In het *Jaarverslag 2022* is een deel van de lastenstijging verklaard door de energietoeslag. Hiervoor zijn vanuit het Rijk middelen toegekend. Ook is er uitleg over hogere lasten in 2022 door de Kinderopvangtoeslag-affaire.⁴¹ Uit de toelichtingen ontstaat het beeld dat de verschillen tussen raming en realisatie in 2021 en 2022 voor een aanzienlijk deel zijn terug te voeren op onvoorspelbaarheid van de groei van de stad. Dit probleem bij het ramen wordt weliswaar beschreven, maar het ontbreekt aan een bespreking in hoeverre bijstellingen in ramingen mogelijk zijn waardoor de afwijkingen tussen ramingen en realisatie afnemen.

^{xxii} Tijdelijke overbrugging zelfstandige ondernemers (Tozo) voor zelfstandig ondernemers tijdens de coronacrisis.

Toelichting en onderzoeksverantwoording

6 Toelichting

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek naar de voorspellende waarde van de begroting van de gemeente Amsterdam. De gemeenteraad besluit jaarlijks in november over de verdeling van middelen (allocatie) door in te stemmen met de begroting. De raad stelt daarmee de maximale hoogte van de uitgaven en minimale hoogte van de inkomsten vast. Met dit onderzoek brengen we voor de begrotingen van de periode 2019-2023 in beeld of en hoe de begroting afwijkt van de realisatie. Dit doen we vanuit het perspectief van de gemeenteraad. Hierna gaan we in op de aanleiding van het onderzoek, het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak met de afbakening.

6.1 Aanleiding onderzoek

Een onderzoek naar de voorspellende waarde van de begroting is om meerdere redenen relevant. Een gemeentebegroting is het document waarin alle gemeentelijke uitgaven en inkomsten samen worden gebracht. 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.⁴² De gemeenteraad heeft op grond van de Gemeentewet een doorslaggevende rol in de verdeling van de financiële middelen: het budgetrecht. Om het budgetrecht goed te kunnen uitvoeren moet het college de raad navolgbaar inzicht geven in de verplichtingen en in de uitgaven, zowel in de begroting als in de realisatie. De nadruk hierbij ligt op de vraag of het college niet meer (of minder) heeft uitgegeven dan waar de raad toestemming voor heeft gegeven.

Maar de gemeenteraad heeft ook de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.⁴³ Hier speelt vooral de vraag of de gemeentelijke financiën houdbaar zijn. Simpel gezegd moet de raad bepalen welk niveau van uitgaven en inkomsten wenselijk is om de gemeente ook op de lange termijn gezond te houden. Daarbij gaat het om het maken van een (politieke) afweging tussen het belang van plannen en ambities en prudent financieel beleid om financiële tekorten te voorkomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de begroting een realistische verwachting is van de noodzakelijke uitgaven en inkomsten om plannen en ambities uit te voeren. Maar of dat ook zo is, is pas naderhand vast te stellen. Daarom is het belangrijk dat de raad een helder en navolgbaar overzicht krijgt van de uiteindelijk gerealiseerde uitgaven en inkomsten ten opzichte van de oorspronkelijke verwachtingen. Dit inzicht is noodzakelijk om te bewaken of de kwaliteit van het begrotingsproces en de besluitvorming daarover voldoende zijn om de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën te borgen.

In een recent uitgebracht onderzoek over Nederlandse gemeenten⁴⁴ wordt geconstateerd dat de begrotingen van gemeenten fors afwijken van de realiteit. In 2021 was er sprake van een verschil van 5% tussen begroting en realiteit bij Nederlandse gemeenten, in 2020 was dat 9%, en in 2019 was er sprake van een afwijking van 3%. Dit onderzoek concludeert dat de voorspellende waarde van gemeentelijke begrotingen onvoldoende is en het daarmee extra moeilijk voor gemeenteraden is om keuzes te maken en te sturen.

In onze brief *Monitor informatie Amsterdamse financiën - observaties bij Jaarverslag 2022 en Voorjaarsnota 2023*⁴⁵ hebben wij ook geconstateerd dat de uitgaven- en inkomstenramingen in de begroting afwijken van de rekeningcijfers. Zo werd in de oorspronkelijke *Begroting 2022* een neutraal rekeningresultaat verwacht van € 0, maar het rekeningresultaat vertoont een positief

saldo van € 196 miljoen. Dat is positief voor de gemeentelijke financiën. Het roept echter ook de vraag op of de gemeente de ambities die zij in de begroting heeft vastgelegd, ook heeft waargemaakt. Of dat er, achteraf bezien, meer financiële ruimte was om meer plannen en ambities uit te voeren. Dit onderstreept het belang dat het voor de raad goed navolgbaar is hoe dit verschil ten opzichte van de oorspronkelijke begroting is ontstaan. Pas dan is het mogelijk voor de raadsleden om hierover het debat aan te gaan met elkaar en met het college en om de ramingen in volgende jaren te verbeteren.

Voor ons is dit aanleiding om nader te kijken naar de begroting en de realisatie daarvan vanuit het perspectief van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Wij beschouwen dit onderzoek als een aanvulling op de inmiddels ingezette trajecten door de gemeente Amsterdam om verschillende aspecten van de begroting te verbeteren. Het gaat dan om de trajecten die zijn ingezet vanuit de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*: inzicht in de uitgaven en effecten daarvan en de inhoudelijke keuzes daarbij, inzicht in de opbouw van de investeringsopgave en de inhoudelijke keuzes daarbinnen en inzicht in de gevolgen van een hogere schuld.^{xxiii} Daarom richten wij dit onderzoek nadrukkelijk op de voorspellende waarde van de programmabegroting en de daarin geraamde en gerealiseerde baten en lasten.

6.2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is vooral signalerend en agenderend van aard, om te zien of de gemeenteraad op een navolgbare wijze zicht wordt geboden op de realisatie van de begroting en de oorzaak van afwijkingen. De nadruk ligt dan ook op de vraag of de raad in staat is met de ontvangen informatie te beoordelen of de voorspellende waarde van de begroting voldoende is om verantwoorde keuzes te maken met het oog op het zorgdragen voor houdbare financiën én het realiseren van plannen en ambities voor de stad. De voorspellende waarde van de begroting is daarmee geen doel op zichzelf, maar meer een belangrijk middel om op verantwoorde wijze ambities voor de stad te realiseren.

Dit onderzoek is er niet op gericht om een oordeel te geven over de kwaliteit van de toelichtingen op de oorzaak van de afzonderlijke onder- of overbestedingen in een begrotingsjaar. In plaats daarvan zullen we in dit onderzoek nagaan of er sprake is van omvangrijke en terugkerende onder- of overbestedingen. Een patroon van dergelijke terugkerende verschillen vormt een aanwijzing voor mogelijke structurele tekortkomingen in de voorspellende waarde van de begroting. Voor de raad is het daarom van belang dat dergelijke patronen inzichtelijk zijn en dat duidelijk is welke oorzaak daaraan ten grondslag ligt. Het gaat er dan met name om of er sprake is van onvermijdelijke afwijkingen of dat de ramingen aanscherping behoeven. In ons onderzoek richten we ons daarmee nadrukkelijk op het perspectief vanuit 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.

^{xxiii} Een actueel overzicht van de ingezette trajecten in het kader van de bestuursopdracht is gegeven in de *Routekaart integrale besluitvorming Bestuursopdracht Inzicht in beleid, geld en keuzes* (september 2023).

6.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

In welke mate heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van de begroting en de oorzaken van eventuele omvangrijke en terugkerende verschillen?

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden stellen we twee deelvragen:

1. In hoeverre is er sprake van onder- of overbesteding op programmaonderdelen in de begroting voor de periode 2019-2023 en is er daarbij sprake van een patroon van omvangrijke en terugkerende verschillen?
2. Zijn de onder- of overbestedingen op programmaonderdelen, in het bijzonder bij omvangrijke en terugkerende verschillen, voldoende geduid voor de raad en is dat voldoende navolgbaar en inzichtelijk?

6.4 Aanpak en afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de informatievoorziening aan de raad over de realisatie van de begroting. We richten ons daarbij op de documenten van de planning- en controlcyclus in de begrotingsjaren 2019-2022. De analyses waarin we nagaan of er sprake is van patronen van systematische verschillen, hebben we tot op het niveau van programmaonderdelen gemaakt. Daarnaast hebben we de raming en realisatie van de zogenoemde structurele exploitatieruimte in ons onderzoek betrokken. Daarbij hebben wij onze analyses, waar mogelijk, aangevuld met documenten uit het meest recent afgesloten begrotingsjaar: 2023. De terugblik is dan robuust genoeg om de impact van eventuele incidentele uitschieters voldoende te kunnen ondervangen.^{xxiv}

^{xxiv} De coronaperiode is een goed voorbeeld van een uitschieter die in zekere mate impact zal hebben gehad op de ramingen.

7 Onderzoeksverantwoording

De werkzaamheden voor dit onderzoek zijn uitgevoerd in de periode maart tot en met juli 2024. Het onderzoeksteam was als volgt samengesteld:

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Jurriaan Kooij (projectleider)
	Esther Fogl (extern)

Eindnoten

1 VNG, <https://vng.nl/nieuws/financiele-conditie-van-gemeenten-in-beeld-gebracht>

2 Bijvoorbeeld: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2019*, pp. 48-49; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2020*, pp. 28-30.

3 Gemeente Amsterdam, *Begroting 2020*, p. 28.

4 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 363.

5 Gemeente Amsterdam, *Begroting 2022*, p. 18.

6 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, p. 331.

7 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2023*, pp. 13-14, 16.

8 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2019*, p. 74; Gemeente Amsterdam, *Rekening 2021*, p. 200.

9 Gemeente Amsterdam, *Rekening 2022*, p. 185.

10 Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsbrief 2020*, p. 31; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2020*, p. 68; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 140; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2021*, p. 157; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, pp. 140, 159.

11 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 262; Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2021*, p. 96.

12 Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, p. 79.

13 Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2019*, p. 66; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2021*, p. 28; Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, p. 28.

14 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 21.

15 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, p. 60.

16 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 194.

17 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2021*, p. 99.

18 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 69.

19 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, p. 241.

20 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 180; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 50; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, p. 177.

21 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2021*, pp. 71-71; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 50.

22 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, pp. 50-51.

23 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2019*, p. 25.

- 24 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2020*, p. 25.
- 25 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 53.
- 26 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, pp. 52-52; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, pp. 17-18.
- 27 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, pp. 186-187; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2020*, p. 91; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2020*, p. 91.
- 28 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 212; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 222.
- 29 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, pp. 209-210.
- 30 Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, pp. 69-70; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 60.
- 31 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, p. 235, *Voorjaarsnota 2019*, pp. 131-132; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2019*, p. 111; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 261; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 281.
- 32 Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2021*, p. 105.
- 33 Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, p. 90.
- 34 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2019*, p. 126; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 141.
- 35 Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2019*, p. 88.
- 36 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2019*, p. 60; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2020*, p. 141; Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsbrief 2020*, p. 31; Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2021*, p. 65.
- 37 Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2020*, p. 68; Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2021*, p. 65; Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, p. 47; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 57.
- 38 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2021*, p. 145.
- 39 Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, p. 47; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, pp. 136-137.
- 40 Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2021*, p. 63.
- 41 Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2022*, p. 112; Gemeente Amsterdam, *Najaarsnota 2022*, p. 39; Gemeente Amsterdam, *Viermaandsrapportage 2022*, p. 45.
- 42 Gemeentewet, artikel 191.
- 43 Gemeentewet, artikel 189.
- 44 <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2023/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2023-resultaten-verbeterd-maar-structurele-onzekerheid-blijft-23>, geraadpleegd op 22 januari 2024.
- 45 Rekenkamer Amsterdam, *Monitor informatie Amsterdamse financiën - observaties bij Jaarverslag 2022 en Voorjaarsnota 2023*, 23 juni 2023, pp. 2-3.