Gemeente Amsterdam

Nota Investeringen

CONCEPT 19 MRT

Maart 2022

Inhoud

Inhoud 2

Samenvatting huidige situatie 3

Samenvatting handelingsperspectief 5

Belangrijke termen 8

Deel 1. Werking en totaaloverzicht investeringen 9

1.1 Werking van investeringen 9

1.2 Totaaloverzicht investeringsopgave en -ruimte 16

1.3 Handelingsperspectief - scenario's 20

Deel 2. Verdieping stad zijn en stad verbeteren 21

2.1 Investeringen in stad zijn 21

2.2 Investeringen in stad verbeteren 25

Deel 3. Verdieping investeringen stad maken 26

3.1 Introductie groei van de stad 26

3.2 Investeringen in groei van de stad 27

3.3 Financiële gevolgen van de groei van de stad 31

Deel 4. Verdieping per investeringsdomein 36

4.1 Openbare ruimte en mobiliteit 37

4.2 Maatschappelijke voorzieningen 45

4.3 Maatschappelijke voorzieningen - Specials 51

4.4a Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Waternet 53

4.4b Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Afval en grondstoffen 55

4.5 Groen 58

4.6 Bestuur en organisatie & overig (incl. vastgoed) 62

4.7 G&O - Gebiedsontwikkeling 65

4.8 Grond (erfpacht) 68

Bijlage 69

Samenvatting huidige situatie

- De Amsterdamse investeringsopgave is groter dan ooit, de stad groeit hard (van 820.000 inwoners in 2015 naar 905.000 inwoners in 2022), heeft grote opgave rondom verduurzaming, vergroening en werkt geïntensiveerd aan het wegwerken van achterstalligheid. Dit alles heeft er voor gezorgd dat de Amsterdamse investeringsbehoefte sterk is toegenomen.
- Gelijktijdig loopt Amsterdam (misschien wel voor het eerst) tegen grenzen van de investeringscapaciteit aan. Het blijkt niet mogelijk om de investeringsopgave te realiseren binnen de in begroting 2022 gestelde grenzen op het gebied van betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid. Op alle drie de grenzen staat spanning, ook al is de exacte hoogte van de grenzen niet in alle gevallen duidelijk.
- Sinds de Begroting 2022 hanteert Amsterdam een nieuwe methodiek om met de investeringen om te gaan. Hierbij worden de uitgaven beheerst vanuit de drie grenzen, wordt er de uitgaven aan investeringen te beheersen. Onderdeel van deze nieuwe methodiek is het gewerkten met meerjarige investeringsruimte, die voor de gemeente als geheel wordt vastgesteld, wordt er integraler gewerkt (onder meer door een verbinding te maken tussen investeren en exploiteren/programmeren).
- De in de begroting 2022 totaal vastgestelde **ruimte voor investeringen** voor 2022 t/m 2025 is vastgesteld op **2,5 miljard** (exclusief Grond)[1]. Deze ruimte is vastgesteld door te kijken naar hoeveel investeringen we kunnen betalen (hoeveel ruimte is er in de begroting voor dekken van kapitaallasten, exploitatie en programmerings) en te blijven binnen een maximale schuldquote van 140% (78% schuldquote exclusief erfpacht). Doordat ook de financierbaarheid begrensd is vallen alle investeringen binnen de begrenzing (ook financieel rendabele investeringen en investeringen bij de tariefdiensten (Drinkwater, riolering en Afval & Grondstoffen)). Alle investeringen dienen dus integraal afgewogen te worden omdat deze concurreren binnen dezelfde investeringsruimte. Voor 2026 is de ruimte in basislijn van de Nota Begrotingsruimte 345 mln, dat is ca. 47% lager dan het gemiddelde voor de periode 2022/25 omdat zonder actief besluit tot ophoging alleen de vrijvallende afschrijvingen tot nieuwe investeringruimte leiden[2].
- Bij het vergelijken van de opgave en de ruimte wordt in deze nota het niveau voor de periode 2022-25 als indicatie van de ruimte gebruikt. Wanneer voor 2026 de basislijn uit de Nota Begrotingsruimte wordt overgenomen ontstaan nog zeer omvangrijke additionele knelpunten, die zijn in deze nota niet gespecificeerd.
- Bij het vaststellen van de ruimte in begroting 2022 was duidelijk dat dit in verschillende domeinen onvoldoende was om alle bestaande investeringsplannen uit te voeren. Om toch binnen de ruimte te komen zijn investeringen uitgesteld, versoberd of (nog) niet uitgevoerd. De recente sluiting van de tunnel onder de Arena is daarvan één van de meest zichtbare voorbeelden.
- Sinds begroting 2022 is het werk met betrekking tot de investeringen doorgegaan, meer dan ooit heeft de gemeente een goed totaalbeeld van alle investeringsopgave die op haar afkomen. Hieruit blijkt ook nog scherper dan voorheen welke knelpunten er zijn en hoe omvangrijk deze zijn. De huidige ruimte in de begroting vereist in alle investeringsdomeinen het maken van

[1] Bij vaststelling betrof de periode 2021-2025 en de totale investeringsruimte 3,2 miljard.Echter 2021 is reeds gerealiseerd dus hier niet meer weergegeven. De ruimte voor 2021 betrof 703 mln.
[2] In de Nota Begrotingsruimte is de raming van de basislijn 2026 nader toegelicht.

scherpe keuzes die impact hebben op de stad.

- **Impact op stad zijn:** er zijn onvoldoende middelen aanwezig om de reguliere vervangingsinvesteringen en investeringen in achterstalligheid uit te voeren. Bij maatschappelijke voorzieningen wordt reguliere vervanging op dit moment uitgevoerd op 55% van de norm, er wordt dus nieuwe achterstalligheid opgebouwd. Ook zijn er bijvoorbeeld minder uitbreiding gerealiseerd en meer verwezen naar leegstand in bestaande scholen. Bij openbare ruimte en mobiliteit zijn de middelen te beperkt om vervangingen op niveau sober te realiseren. Daarnaast is er geen ruimte om het opgestarte programma bruggen en kade op het huidige tempo te laten voortgaan, hierdoor vertraagd de inloop van achterstalligheid. Ook op reguliere vervangingsinvesteringen bij de tariefdiensten (Waternet en Afval en Grondstoffen) zit krapte. De staat van het bestaande bezit verslechtert dus (achterstalligheid loopt op), hiermee schuift de rekening naar de toekomst.
- **Impact op stad verbeteren**: [aanvullen]
- **Impact op stad maken**: met de huidige investeringsruimte is er met name bij openbare ruimte en mobiliteit geen ruimte om de voorziene groei van de stad op een complete manier te accommoderen. Er is geen ruimte voor alle benodigde investeringen voor de ontsluiting van de nieuwe gebieden. Ook bij de tarief diensten is onvoldoende ruimte beschikbaar om de benodigde eerste aanleg in nieuwe gebieden te realiseren. Bij maatschappelijke voorzieningen is op dit moment ruimte om de groei van 7.500 tot 2025 en 5.000 woningen vanaf te accommoderen (deze ruimte is gemaakt door terug te schalen bij stad zijn zoals hierboven beschreven).

- Bij stad maken is er daarnaast nog specifiek ruimte nodig voor de zogenoemde **"schaalsprong"-investeringen** (bijv. doortrekking NZ/lijn, ringlijn, budgettekort Zuidasdok en sprong over het IJ). Voor deze projecten wordt weliswaar deels een beroep gedaan op het Rijk en het de Vervoersregio Amsterdam (VRA), maar is ook een wezenlijke eigen bijdrage vereist. De totale kosten voor de schaalsprong investeringen zijn geraamd op ca. 9 miljard, waarvan een bijdrage van Amsterdam van ca. 1,4 miljard wordt verwacht. Van deze 1,4 miljard is alleen voor Zuidasdok 0,3 mld gedekt, voor de bijdragen van de overige projecten zijn nog geen voorzieningen opgenomen in de investeringsruimte.
- De totale investeringsruimte staat tevens onder druk door de sterk stijgende bouwkosten. Deze stijgende bouwkosten (als gevolg van schaarste aan materialen en capaciteit) zijn opgenomen als knelpunt in de Nota Begrotingsruimte. Zonder aanpassing van de investeringsruimte leiden stijgende bouwkosten noodzakelijk tot additionele keuzes over afstel of versobering omdat er voor hetzelfde bedrag minder gerealiseerd kan worden.
- Samenvattend: beter begrip van onze meerjarige investeringen maakt duidelijk dat er merkbaar verschil zit tussen de ruimte en de investeringsopgave. Dit zorgt zowel in de bestaande stad als bij de groei van de stad voor problemen die burgers dagelijks (gaan) merken. De krapte op investering is een krapte op zowel de betaalbaarheid (waar dekken we de kosten uit) als een krapte op de financierbaarheid (schuld).

CONCEPT

Samenvatting handelingsperspectief

- Om als stad langdurig houdbaar te investeren is het nodig dat de investeringsruimte en de investeringsopgave met elkaar in balans zijn. Om dit te realiseren kan zowel gekeken worden naar de ruimte als naar de opgave kant. In deze samenvatting kiezen we er voor te redeneren vanuit de opgave en aan te geven wat de implicaties zijn voor de benodigde investeringsruimte. Bij de implicaties voor de investeringsruimte kijken we zowel naar de impact op de betaalbaarheid (begrotingsopgave) als op de financieringsbehoefte (en daarmee schuldquote).
- Bij alle scenario's worden de inhoudelijke gevolgen geduid en inzicht gegeven in de financiële implicaties voor de benodigde dekking in de begroting en de benodigde investeringsruimte (en daarmee schuld). Dit betreffen de getallen voor de periode 2022 t/m 2026. Echter zal ook na 2026 bij gelijkblijvende keuzes de toenemende vraag naar investeringen doorzetten en daarmee de benodigde middelen en financiering. Daarnaast is van belang te beseffen dat keuzes voor de scenario's met betrekking tot het groeitempo allemaal pas op lange termijn effect hebben. De woningbouwplannen en daarmee het tempo tot 2025 ligt vrijwel geheel vast (op +- 7.500 per jaar), het betreft dus het groeitempo naar 2025 waar keuzes over te maken zijn.
- Nulscenario: **uitgangssituatie** behelst investeringsruimte van 2,5 miljard t/m 2025. Bij het hanteren van deze ruimte blijven alle knelpunten zoals beschreven bij samenvatting uitgangssituatie bestaan. Wel is er de mogelijkheid om de ruimte anders te verdelen, er kunnen andere keuzes gemaakt worden ten aanzien van de krapte.
- Scenario 1: **bestaande stad op norm, groei van de stad op 5.000 woningen/jaar vanaf 2026**. Hierbij wordt er gekozen om de eerder benoemde knelpunten op te lossen. Er komt additionele investeringsruimte om de vervangingsinvesteringen op een langjarig stabiel niveau uit te voeren en te zorgen dat complete stad gewaarborgd blijft bij de nieuwe gebiedsontwikkelingen. Er is ruimte voorzien om te groeien met ca. 7.500 woningen per jaar tot 2027 en daarna met met 5.000 woningen per jaar. Er wordt gespaard om voldoende middelen op te bouwen voor de benodigde schaalsprong investeringen. Om scenario 1 te realiseren dient er in totaal ca 1,2 miljard additionele investeringsruimte[3] vrijgemaakt te worden en 72 miljoen aan dekkingsmiddelen in de begroting vrijgemaakt te worden.
- Scenario 2: **maximaal investeren in groei van de stad (7.500 woningen/jaar), minder investeren in bestaande stad**. Hierbij wordt er gekozen om maximaal in te zetten op het faciliteren van de bouw-ambitie met behoud van de complete stad. Er is ruimte om te groeien met ca. 7.500 woningen per jaar tot 2027 en dit ook daarna door te zetten. Deze ruimte komt deels door het vergroten van de totale ruimte maar ook door minder te investeren in de bestaande stad. De vervangingsinvesteringen worden - gedurende deze groeiversnelling - verminderd tot onder het langjarige niveau (er wordt dus achterstalligheid opgebouwd!). Ook worden de investeringen in het inlopen van achterstalligheid op Bruggen en Kades getemporiseerd. Om scenario 2 te realiseren dient er in totaal ca 1,5 miljard additionele investeringsruimte vrijgemaakt te worden en 88 miljoen aan dekkingsmiddelen in de begroting vrijgemaakt te worden.
- Scenario 3: **maximaal investeren in groei van de stad (7.500 woningen/jaar), behoud van investeringen in bestaande stad**. Dit behelst het groeitempo van scenario 2 en het adresseren

[3] Dit betreft de ophoging vanaf het nulscenario uitgaande van een gelijk niveau

van de knelpunten uit scenario 1. In dit scenario wordt er zowel in de bestaande als in de nieuwe stad geïnvesteerd. Dit scenario heeft daarmee de grootste additionele investeringsbehoefte met totaal ca 1,9 miljard aan additionele investeringsruimte en 114 miljoen aan dekkingsmiddelen in de begroting.

- In alle scenario's behalve het nulscenario ontstaat er additionele dekkingsbehoefte (betalen van de investeringen) en additionele financieringsbehoefte (toename schuld). Voor beide zetten we hieronder uiteen welke opties er zijn om een deel van deze additionele behoefte te voorzien binnen het investeringstermijn. Echter ook bij inzet van alle opties wordt de additionele behoefte niet volledig gemitigeerd. Ten opzichte van het nulscenario zal de schuldquote verder oplopen (mede afhankelijk van overige ontwikkelingen - zie Nota Begrotingsruimte)) en dienen er middelen in de begroting vrijgemaakt te worden (ten behoeve van de dekking).
- De **dekkingsbehoefte** neemt in scenario 1,2 en 3 toe met respectievelijk 72, 88 en 114 mln voor periode tot/met 2026.
    - In de dekkingsbehoefte van reguliere investeringen kan voorzien worden door keuzes te maken in de reguliere begroting. De kosten voor investeringen concurreren met alle overige uitgaven van de gemeente. Het voorzien in deze dekking gaat dan ten kosten van de overige uitgaven.
    - Voor de dekkingsbehoefte van de investeringen gerelateerd aan groei van de stad zijn naast het vrijmaken van ruimte in de reguliere begroting nog specifieke opties om de dekking te realiseren.
    - 1) Het gemeentefonds is complex maar in alle gevallen zorgt groei van de stad voor een hogere uitkering dan wanneer deze groei niet had plaatsgevonden[4]. Deze specifieke ontwikkeling binnen het fonds kan aangewend worden voor de dekking, echter zorgt dan wel voor een tekort op een andere plek in de begroting.
    - 2) Eenmalige opbrengsten van gebiedsontwikkelingen. De afgelopen jaren waren de opbrengsten van nieuwe bouwkavels veelal hoger dan de kosten die de stad heeft gemaakt voor deze gebiedsontwikkelingen (bijv. bouwrijp maken), er is dan sprake van 'plan'-winst (een incidentele opbrengst). Echter deze planwinst staat onder druk, de verwachting is dat deze bij gelijkblijvend beleid afneemt en wellicht zelfs geheel verdwijnt. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze winst te verhogen:
        - Aanpassen van de bouwprogrammering: [aanvullen]
        - Verminderen van ambities: [aanvullen]
        - Verminderen van voorzieningenniveau: [aanvullen]
- De **financieringsbehoefte** neemt in scenario 1,2 en 3 toe met respectievelijk 1,2, 1,5 en 1,9 miljard voor de periode tot/met 2026. Er zijn enkele mogelijkheden om deels in deze behoefte te voorzien, echter voor het merendeel blijft deze staan en zorgt dus voor een toename van de gemeentelijke schuld.
    - Het verzelfstandigen of verkopen van bestaand gemeentelijk bezit zorgt voor additionele ruimte. Afgelopen jaar zijn er opties onderzocht die op korte termijn

[4] De werking van het gemeentefonds is complex, meerdere factoren spelen een rol bij het bepalen van de totale omvang van de uitkering. Ook wanneer de stad groeit kan het zo zijn dat de totale uitkering naar beneden gaat, er is dus niet altijd sprake van groei in absolute zin. Echter is het altijd zo dat de uitkering hoger is met groei dan dat deze was geweest zonder de groei, deze delta kan (deels) aangewend worden voor dekking van de investeringskosten.

voor ruimte kunnen zorgen. Daaruit blijkt alleen de mogelijke verzelfstandiging van de drinkwatertaak (onderdeel van Waternet) voor enige ruimte te zorgen, overige mogelijkheden blijken daar beperkt.

- Kopen of huren/leasen. Door voor een deel van de investeringen te kiezen voor huur- of lease-constructies kan de benodigde financieringsbehoefte in eerste instantie worden verminderd[5]. Ambtelijke huisvesting, maatschappelijke voorzieningen en wagenpark zijn investeringstype die hiervoor in aanmerking komen. [aanvullen]

- Samenvattend: vergroten van de investeringsruimte is mogelijk echter vereist in alle gevallen zowel scherpe keuzes ten aanzien van de betaalbaarheid (met implicaties voor overige uitgaven van de gemeente of noodzaak tot additionele inkomsten) als het accepteren van een hogere schuld en daaruit voortvloeiende implicaties.

CONCEPT 19 MRT

[5] Echter moeten lease constructies conform het BBV meestal weer worden verantwoord op de gemeentebalans indien het economisch eigendom bij de gemeente blijft. Dat is het geval wanneer de gemeente bezittingen afstoot en gelijk weer terug huurt (sale en lease back) maar ook het leasen van specifieke wagens die voor de gehele economische levensduur bij de gemeente blijven zoals vuilniswagens en specifieke bedrijfswagens. Daarbij zijn de financieringskosten een belangrijk onderdeel van de huur of lease prijs. Aangezien de gemeente veel goedkoper kan lenen dan verhuurders of leasemaatschappijen zijn de lasten vanuit huren of leasen hoger dan de kapitaallasten bij kopen. Huur kan wel voordelen opleveren indien de gebruiksperiode relatief kort is.

Belangrijke termen

Investeringsdomein: de Programma's van Amsterdam worden gegroepeerd in zes investeringsdomeinen. Bij grote investeringsprogramma's vallen het domein en het programma samen, programma's met relatief weinig investeringen zijn thematisch gegroepeerd.

Investeringsopgave: de totale behoefte aan investeringen gebaseerd op normen (bijvoorbeeld bij vervaningsinvesteringen), staand beleid (bijvoorbeeld bij duurzaamheid) of bestaande beleidsambities (verduurzamen, autoluw, groei van de stad). Dit is gepoogd zo consequent mogelijk toe te passen, echter enig verschil in interpretatie over bijvoorbeeld normen blijft bestaan.

Investeringsruimte: de financiële ruimte om investeringen te doen zoals vastgesteld in de meerjarenbegroting, in deze nota is begroting 2022 het uitgangspunt.

Zie bijlage 1 voor de koppeling tussen investeringsdomeinen en programma's.

CONCEPT 19 MRT

Deel 1. Werking en totaaloverzicht investeringen

1.1 Werking van investeringen

1.1.1 Indeling van de investeringen

De gemeente investeert jaarlijks voor honderden miljoenen euro's in onder meer infrastructurele projecten, onderwijshuisvesting, cultuur-, welzijns- en sportaccommodaties, de herinrichting van de openbare ruimte, huisvesting van de eigen organisatie en informatiesystemen. Investeringen leiden tot gemeentelijke bezittingen die meerdere jaren (en soms meerdere decennia) meegaan. Daarom worden de uitgaven voor de investeringen over de levensduur verdeeld en komen deze in de vorm van kapitaallasten terug in de begroting. Een investering heeft dus langjarig impact op de begroting van de gemeente (zie nota begrotingsruimte).

Investeringen worden in Amsterdam ingedeeld in drie groepen:

- **Stad zijn:** alle investeringen die benodigd zijn om het huidige voorzieningenniveau in de bestaande stad in stand te houden. Denk hierbij aan levensverlengend onderhoud, vervanging maar ook onvermijdbare investeringen gerelateerd aan nieuwe wet- en regelgeving.
- **Stad verbeteren**: alle investeringen die erop gericht zijn bestaande voorzieningen te verbeteren of nieuwe voorzieningen te realiseren in de bestaande stad, die daarmee dus geen onderdeel zijn van de groei van de stad.
- **Stad maken:** alle investeringen die gerelateerd zijn aan de groei van de stad. Dit betreft zowel de investeringen in de nieuwe ontwikkelgebieden maar ook de investeringen in woningbouw en verdichting in de bestaande stad

In *deel 2* van deze nota wordt per categorie de investingsopgave toegelicht.

De investeringen in deze groepen worden gedaan vanuit de investeringsdomeinen, de investeringsdomeinen die we onderscheiden zijn:

- **Openbare ruimte en Mobiliteit**: bevat onder andere wegen, tunnels, bruggen en kademuren.
- **Maatschappelijke voorzieningen**: bevat onder andere schoolgebouwen, cultuur- en sportvoorzieningen, zorgvoorzieningen, jongerencentra en buurtkamers.
- **Maatschappelijke voorzieningen - Specials**[6]: dit zijn investeringen van dusdanige omvang en uniekheid dat de reguliere methodiek om investeringsruimte te alloceren niet voldoet. Deze worden daarom apart behandeld. Voorbeelden van specials zijn de renovatie en verduurzaming van het Amsterdam Museum, vervangende nieuwbouw sporthallen Zuid en OBA Next.

[6] Maatschappelijke voorzieningen en maatschappelijke voorzieningen - specials worden in de begroting en autorisatie geconsolideerd in het domein Maatschappelijke voorzieningen (incl. specials). Ten behoeve van de duiding worden ze in deze nota wel los van elkaar behandeld.

- **Duurzaamheid en ruimtelijke ordening [tariefdiensten]**: bevat assets behorende bij drinkwater, riolering en afval. Voorbeelden hiervan zijn drinkwaterleidingen, riolering en het afvalwagenpark.
- **Groen**: bevat onder andere parken, bossen en pleinen.
- **Bestuur en Organisatie en Overig**: bevat onder andere investeringen in gemeentelijk vastgoed, ICT diensten, bedrijfsvoeringssystemen en het gemeentelijk wagenpark.

In aanvullingen op bovenstaande worden er investeringen gedaan met betrekking tot gebiedsontwikkelingen, daaronder vallen:

- **Gebiedsontwikkeling:** investeringen met betrekking tot gebiedsontwikkeling zoals bouwrijp maken, maaiveld (binnenplanse wegen en groen). In vrijwel alle gevallen worden deze investering terugverdiend bij uitgifte van de bouwkavels.
- **Grond**: investeringen in grond. De gemeente Amsterdam investeert in gronden die worden uitgegeven in erfpacht. Deze investeringen zijn rendabel, de opbrengsten van de canons zijn hoger dan de kosten, hiermee wordt een positieve bijdrage gerealiseerd aan de algemene middelen.

In *hoofdstuk 3* van deze nota wordt per domein de investingsopgave toegelicht.

CONCEPT 19 MRT

1.1.2 Ontwikkeling investeringen

Amsterdam ondergaat een periode van sterke groei en heeft gelijktijdig grote ambities op het gebied van transities (o.a. op het gebied van duurzaamheid) en het inlopen van achterstallig onderhoud (denk aan programma Bruggen en Kades). Dit alles zorgt ervoor dat Amsterdam een sterk toegenomen investeringsbehoefte heeft. Na een periode van voorbereiding en opschaling is dit vooral in 2021 terug te zien in verhoogde investeringsuitgaven. In de tabel hieronder worden de investeringsuitgaven getoond, dit betreft hiermee het werkelijk geïnvesteerde bedrag in dat jaar. Deze uitgaven zijn in de meeste gevallen gerelateerd aan investeringsbesluiten die al één of meerdere jaren daarvoor zijn genomen.

Domein	2018	2019	2020	2021
Openbare ruimte en Mobiliteit	80	119	165	304
Maatschappelijke voorzieningen	126	103	116	168
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	86	93	85	69
Groen	0	2	1	1
B&O en overig	59	51	50	48
Totaal excl. grond	**351**	**368**	**418**	**590**
Erfpachtgronden	356	171	157	395
Totaal incl. grond	**707**	**539**	**575**	**985**

Tabel x: Ontwikkeling van investeringsuitgaven per investeringsdomein in € mln van 2018 tot 2021.

Drie ontwikkelingen in het bijzonder zorgen voor de - in historisch perspectief - hoge investeringsbehoefte:

- **Groei van de stad:** Amsterdam groeit hard, jaarlijks komen er duizenden woningen bij. Dit zorgt voor een behoefte aan nieuwe voorzieningen in de nieuwe gebieden of uitbreiding van bestaande voorzieningen bij verdichting. Ook zorgt de groei van bewoners, forensenen bezoekers voor extra druk op bestaande voorzieningen in de bestaande stad. Deze moeten daardoor eerder vervangen of aangepast worden.
- **Transities**: Nederland en ook Amsterdam staan aan het begin van verschillende transities vooral gerelateerd aan verduurzaming en het klimaat, denk hierbij aan klimaatadaptief, duurzaam (BENG+), autoluw en circulair bouwen. Kenmerkend voor transities is dat zij - deels tijdelijk - zorgen voor additionele investeringsbehoefte in bijvoorbeeld warmtenetten, isolatie, verduurzaming van gebouwen, vervangen van gasnetwerken etc. Daarnaast geldt ook voor veel transities dat deze meerdere investeringsdomeinen tegelijk raken.
- **Achterstallig onderhoud**: Om kwaliteitsniveau van investeringen in de stad te behouden is nodig om de voorzieningen te onderhouden en op termijn te vervangen. Indien dit niet tijdig gebeurt ontstaat achterstallig onderhoud. Het bekendste en meest omvangrijke voorbeeld hiervan zijn de bruggen en kademuren waarbij onvoldoende onderhoud tot onveilige situaties in de stad heeft geleid. Om dit onderhoud alsnog uit te voeren zijn verhoogde onderhoudsuitgaven nodig, waardoor de totale investeringsbehoefte toeneemt.

Deze drie ontwikkelingen worden verder toegelicht in de verdiepende secties stad zijn, verbeteren en maken en in de verdieping per domein.

CONCEPT

1.3.1 Kosten en dekkingsbronnen investeringen

Overzicht van kosten bij investeringen

Een investering brengt verschillende kosten met zich mee die in zijn geheel of gedeeltelijk door de gemeente gedekt dienen te worden. Wanneer we spreken over de totale kosten van investeringen bedoelen we daarmee de totale kosten bestaande uit:

- **Kapitaallasten**: bestaande uit afschrijvingen en rentelasten . De rentelasten worden centraal bepaald, waardoor het rentepercentage voor alle investeringen gelijk is. De afschrijvingslasten zijn afhankelijk van de afschrijvingsperiode: zo schrijven de investeringen in IT en wagenpark af in 5 jaar (de afschrijvingslasten zijn hier dus 20% van de investeringssom per jaar (1/5 de)) en de investeringen in bruggen en kades in 50 jaar (de afschrijvingslasten zijn hier dus 2% van de investeringssom per jaar (1/50 ste)).
- **Exploitatielasten**: bestaande uit lasten gerelateerd aan exploitatie, handhaving, beheer, en onderhoud (EHBO kosten). Deze verschillen per investering, een brug heeft relatief lage exploitatielasten (ca 3% per jaar) terwijl de exploitatielasten bij sportvelden hoger zijn (ca. 8% per jaar).
- **Programmalasten**: Bestaande uit lasten veroorzaakt door de programmatische invulling behorende bij de investeringen. Dit is vooral relevant bij investeringen in maatschappelijke voorzieningen (bij opleveringen van een buurthuis is er ook budget nodig voor de bezetting van het buurthuis). De programmalasten variëren van nul procent bij infrastructuur tot 14,5% bij jongerencentrum.

Als vuistregel wordt aangehouden dat deze kosten tezamen bij elkaar per jaar 6% zijn van de investeringssom. Met een additionele investering van €100 mln moet er dus €6 mln vrijgemaakt worden in de begroting. Deze vuistregel is gebaseerd op de samenstelling van de huidige assets. Aangezien de hierboven toegelichte lasten uiteenlopen per investering zal de exact vrij te maken begrotingsruimte afhangen van wat de nieuwe investeringen behelzen.

Overzicht van dekkingsbronnen investeringen

De kosten van investeringen worden binnen de gemeente vanuit verschillende bronnen gedekt. Het merendeel van de investeringen wordt gedekt vanuit de algemene middelen, maar er zijn ook investeringen die gedekt worden vanuit tarieven, de gebiedsontwikkeling of door eigen externe opbrengsten:

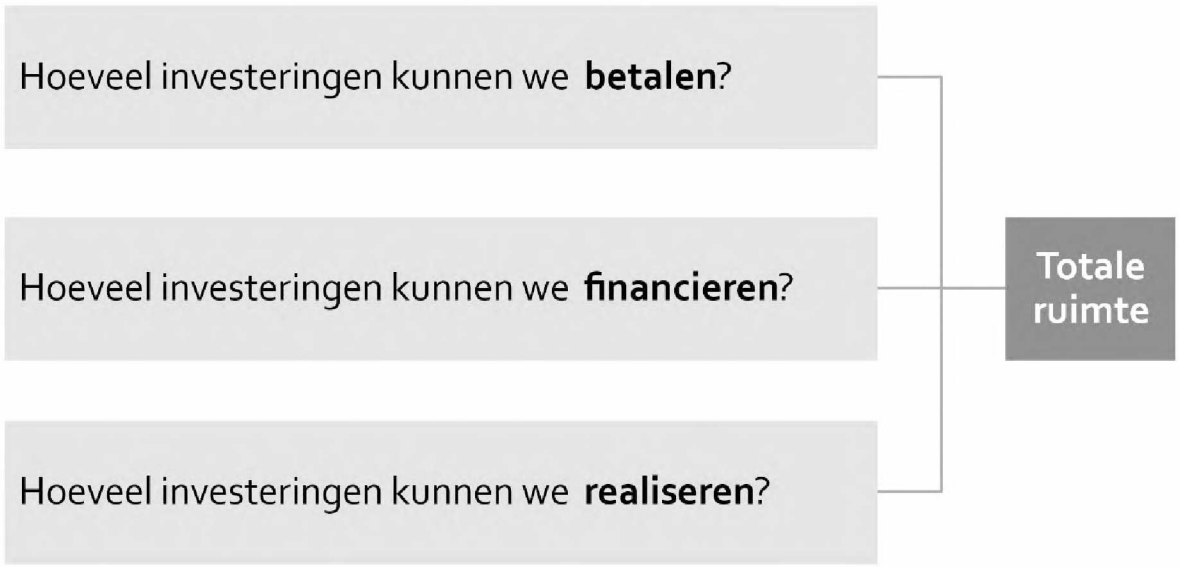
- Dekking vanuit algemene middelen: het merendeel van de investeringen wordt gedekt vanuit de algemene middelen. Het college stelt vast hoeveel middelen hiervoor beschikbaar zijn. Deze middelen concurreren direct met overige uitgaven van de gemeente voor bijvoorbeeld het sociaal domein of openbare veiligheid.
- Dekking vanuit tarieven: investeringen in Drinkwater, Riolering en Afval & Grondstoffen worden gedekt vanuit de tarieven die geheven worden aan de gebruikers.
- Dekking vanuit gebiedsontwikkeling (GREX): investeringen in het bouwrijp maken en de binnenplanse infrastructuur van nieuwe gebieden worden binnen het stelsel van het vereveningsfonds (VEF) gedekt door grondopbrengsten en zijn daarmee in financiële zin rendabel.

- Dekking vanuit eigen externe opbrengsten (financieel rendabel): investeringen die zichzelf terugverdienen. Deze zogenaamde financieel rendabele investeringen hebben geen dekking nodig voor de investeringskosten uit bovenstaande bronnen. Deze dekking is niet nodig aangezien additionele inkomsten die ontstaan door deze investeringen de investeringskosten kunnen dekken. Deze investeringen zitten vooral in twee domeinen:
    - Openbare ruimte en Mobiliteit; bijvoorbeeld commerciële parkeergarages.
    - Maatschappelijke voorzieningen; bijvoorbeeld kinderopvanglocaties (meestal als onderdeel van het schoolgebouw.

CONCEPT 19 MRT

1.1.4 Grenzen aan investeringen

Drie mogelijk knellende grenzen
Bij het bepalen van de mogelijkheden die een stad heeft om te investeren zijn er drie afzonderlijke limiterende grenzen die gemonitord dienen te worden. Op verschillende momenten in de tijd kan een andere van deze drie grenzen de meest knellende grens zijn. De drie mogelijke grenzen worden eerst schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht:



Figuur 1: Drie grenzen aan investeringen

- **Betaalbaarheid [interne grens]:** kunnen we de met de investering gepaard gaande kosten, zijnde kapitaallasten (rente en afschrijvingen), exploitatiekosten (exploitatie, handhaving, beheer, onderhoud, project/proces) en de gerelateerde programmalasten langjarig betalen? Kijkend naar betaalbaarheid gaan kosten voor investeringen direct ten kosten van uitgaven aan programma's en vice-versa. De begrenzing vanuit betaalbaarheid is daarmee afhankelijk van de hoeveelheid middelen die in de begroting gealloceerd worden aan investeringen, bij het vaststellen van de Voorjaarsnota kan dit vergroot of verkleind worden.
- **Financierbaarheid [externe grens]**: kunnen we de financieringsbehoefte van investeringen dekken door interne of externe middelen? Ter financiering van onze investeringen leent de gemeente van financiers, met name bij de sectorbanken, Bank Nederlandse Gemeente(BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Er zijn twee partijen die een rol spelen bij deze begrenzing; de toezichthouder (provincie) en de financiers. De toezichthouder heeft als 'rode' signaalwaarde voor de hoogte van de schuld een schuldquote van 130% opgenomen [zie Nota Begrotingsruimte voor meer informatie]. Vanuit de financiers is nog geen harde waarde gecommuniceerd, echter zij kijken deels naar de signaalwaarde van de toezichthouder en deels naar hun eigen risciobeheersingsinstrumentarium. Wat de precieze grens is vanuit de financiers is en welke consequenties daaraan verbonden zijn (bijv. mogelijk hogere rente) is daarmee onbekend.

- **Realiseerbaarheid [interne & externe grens]**: kunnen we de investeringen ook realiseren in het geraamde tijdspad? Dit kunnen beperkingen zijn van organisatorische (ambtelijke) capaciteit, uitvoeringscapaciteit in de markt of beperkingen in de ruimte.
    - Ambtelijke capaciteit: de ambtelijke organisatie heeft op korte termijn een gegeven capaciteit om projecten uit te voeren. Dit is deels beïnvloedbaar door het aantrekken van externe (deels tijdelijke) bemensing. Echter speelt ook hier krapte in de arbeidsmarkt een rol, medewerkers met de juiste capaciteiten zijn (op dit moment) schaars.
    - Uitvoeringscapaciteit: ook de uitvoeringscapaciteit in de markt is gelimiteerd. De hoeveelheid werk die de markt aan kan is afhankelijk van de krapte op de markt, op dit moment is deze hoog.
    - Beperking in de ruimte. Er is een limiet aan hoeveel projecten er gelijktijdig in de openbare ruimte kunnen worden uitgevoerd (denk aan bruggen, deze kunnen niet allemaal tegelijk in onderhoud zijn).

Effect van de knellende grens

Niet alle investeringen worden op dezelfde manier geraakt door de verschillende grenzen. Afhankelijk van welke grens er knelt worden alle of een deel van de investeringen begrensd, dit is afhankelijk van de eerder beschreven dekkingsbronnen van de investeringen. In onderstaande tabel is aangeven welke investeringen wel en welke niet geraakt worden afhankelijk van knellende grens.

Belangrijkste grens	Begrenst wel	Begrenst niet
Betaalbaarheid	Investeringen gedekt vanuit algemene middelen.	Investeringen gedekt vanuit tarieven & externe opbrengsten & gebiedsontwikkelingen/GREX
Financierbaarheid	Alle investeringen worden begrensd door financierbaarheid.	-
Realiseerbaarheid	Afhankelijk van de interne en externe capaciteit waar een investering behoefte aan heeft is er wel/niet een begrenzing vanuit realiseerbaarheid. Investeringen die dezelfde capaciteiten aanspreken concurreren op deze begrenzing met elkaar, bijv. alle investeringen waar het gemeentelijk ingenieursbureau voor nodig is.	

Tabel x: Relatie tussen investeringsgrenzen en geraakte investeringen naar dekkingsbron

CONCEPT 10 MRT

1.2 Totaaloverzicht investeringsopgave en -ruimte

1.2.1 Investeringsruimte in begroting 2022 (basisbeeld)

De totale investeringsruimte vastgesteld in begroting 2022 betrof 3,2 miljard euro excl. erfpacht (640 mln/jaar). Dit betreft de periode van 2021-25. In het huidige beeld valt 2021 weg (in de jaarrekening is de realisatie toegelicht) en wordt er een nieuwe jaarschijf toegevoegd voor 2026.

Het basis investeringssbedrag voor 2026 is in de basis gebaseerd op het afschrijvingsniveau (zie Nota Begrotingsruimte). Dit is lager dan de huidige ruimte per jaar voor 2021-25. De totale ruimte voor 2022-26 is met 2,8 miljard ongeveer 400 mln lager dan de totale ruimte voor 2021-25.

Domein	Totaal ruimte 21-25	Per jaar
Openbare ruimte en Mobiliteit	1.200	240
Maatschappelijke voorzieningen	930	186
MV - specials	175	35
R&D (Water, riolering & afval)	519	104
Groen	68	14
B&O en overig (incl. vastgoed)	306	61
Totaal	**3.198**	**640**
Schaalsprong	0	0
Totaal incl. schaalsprong	**3.198**	**640**
Erfpacht[7] (canonbetalend)	**850**	**170**
Totaal incl. sp en erfpacht	**4.048**	**810**

[7] De ruimte voor erfpacht refereert aan de groei van de canonbetalende grondwaarde. Dit is de totale netto toename (uitgifte minus afkoop) dit in dat jaar past binnen de investeringsruimte. De mogelijkheden om hierop te sturen zijn echter beperkt en hebben alle een lange tijdshorizon (wijzigingen hebben pas effect over 3-8 jaar). Tevens zijn de investeringen in erfpacht in tegenstelling tot de overige investeringen rendabel, de opbrengsten zijn hoger dan de kosten voor de gemeente.

1.2.2 Totaaloverzicht investeringsopgave

De totale investeringsopgave voor Amsterdam behelst ca. 945 mln per jaar exclusief grond[8]. Dit is de totale opgave op basis van norm en beleid voor stad maken, verbeteren en zijn. Voor de groei van de stad is hier rekening gehouden met de groei van 7.500 woningen per jaar die tot/met 2026 voorzien zijn. Ook bevat dit de investeringsbijdrage van Amsterdam aan de schaalsprong investeringen. Deel 2 & 3 van dit document gaan verder in op stad zijn, verbeteren en maken, in deel 4 is tevens een verdieping per investeringsdomein opgenomen.

Domein	Stad zijn		Stad verbeteren	Stad maken	Totaal
	Achterstallig	Regulier			
Openbare ruimte en Mobiliteit	139	135	35	57	**366**
Maatschappelijke voorzieningen	-	106	22	98	**227**
MV - specials	-	35			**35**
R&D (Water, riolering & afval)	-	91	12	21	**124**
Groen	-	2	26	-	**28**
B&O en overig (incl. vastgoed)	-	88	7	1	**96**
Totaal	**139**	**422**	**137**	**177**	**875**
Schaalsprong	-	-	-	70	**70**
Totaal incl. schaalsprong	**139**	**422**	**137**	**247**	**945**

Tabel x: Totaaloverzicht investeringsopgave per jaar

CONCEPT

[8] Bij deze opgave is reeds rekening gehouden met de begrenzingen van realisatie waar met name domein Openbare ruimte en mobiliteit tegenaan loopt (zie deel x.x). Zonder deze begrenzing stijgt de totale opgave met ca. 100mln tot 1.050mln per jaar.

1.2.3 Vergelijking investeringsopgave en -ruimte

In begroting 2022 is voor de periode tot/met 2025 ca. 640 mln investeringen per jaar voorzien. De totale opgave behelst ca. 945 mln per jaar. Om de opgave passend te krijgen zijn er keuzes gemaakt of nodig ten aanzien van investeringsniveaus in stad zijn, verbeteren en maken. Een deel van deze keuzes zijn gemaakt bij opstellen van begroting 2022. Echter een deel van de nog benodigde keuzes zijn het resultaat van voortschrijdend inzicht door de focus op investeringen. Beter dan ooit zijn alle investeringen in beeld, maar gelijktijdig worden daarmee ook de knelpunten inzichtelijker dan ooit.

Domein	Totaal opgave per jaar	Totaal ruimte 21-25 per jaar	Verschil
Openbare ruimte en Mobiliteit	366	240	-126
Maatschappelijke voorzieningen	227	186	-41
MV - specials	35	35	0
R&D (Water, riolering & afval)	124	104	-20
Groen	28	14	-14
B&O en overig (incl. vastgoed)	96	61	-35
Totaal	**875**	**640**	**-235**
Schaalsprong	70	0	-70
Totaal incl. schaalsprong	**945**	**640**	**-305**
Erfpacht[9] (canonbetalend)	*nvt*	170	
Totaal incl. sp en erfpacht			

Met de gemaakte keuzes bij de domeinen is het verschil op onderstaande manier - hoogover - te alloceren naar stad zijn, verbeteren en maken. Hieruit wordt gelijk duidelijk dat bij openbare ruimte en mobiliteit vooral een knelpunt zit bij stad maken terwijl bij maatschappelijke voorzieningen stad maken geprioriteerd is ten koste van stad zijn.

Domein	Stad zijn (incl. achterstallig)	Stad verbeteren	Stad maken	Totaal
Openbare ruimte en Mobiliteit	-61	-8	-57	-126
Maatschappelijke voorzieningen	-32	-9	-	-41
MV - specials		-		0
R&D (Water, riolering & afval)	-15	-2	-3	-20
Groen	-1	-13	-	-14
B&O en overig (incl. vastgoed)	-32	-3	-	-35
Totaal	**-141**	**-35**	**-60**	**-235**
Schaalsprong	-	-	-70	-70
Totaal incl. schaalsprong	**-141**	**-35**	**-130**	**-305**

[9] De ruimte voor erfpacht refereert aan de groei van de canonbetalende grondwaarde. Dit is de totale netto toename (uitgifte minus afkoop) dit in dat jaar past binnen de investeringsruimte. De mogelijkheden om hierop te sturen zijn echter beperkt en hebben alle een lange tijdshorizon (wijzigingen hebben pas effect over 3-8 jaar). Tevens zijn de investeringen in erfpacht in tegenstelling tot de overige investeringen rendabel, de opbrengsten zijn hoger dan de kosten voor de gemeente.

In onderstaande tabel zijn per domein de belangrijkste gemaakte keuzes en/of knelpunten weergegeven. Uitgebreide toelichting per domein van deze maatregelen is terug te vinden in hoofdstuk 4.

Domein	Verschil	Consequenties
Openbare ruimte en Mobiliteit	-126	Voorrang aan investeringen in uitvoering, aanpak wegtunnels, aanpak bruggen en kademuren en vervangingsinvesteringen (deels). Investeringen ten behoeve van groei en verbetering van de stad opgeschort;investering Arenatunnel uitgesteld.
Maatschappelijke voorzieningen	-41	Reguliere vervangingen tijdelijk temporiseren tot 70%. Bouwen volgens de wettelijke normen, zonder extra duurzaamheidsambities. Beperken van investeringen in stad verbeteren.
MV specials	0	Investeringen in specials getemporiseerd om te passen binnen de gestelde ruimte.
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	-20	Lopende investeringen geprioriteerd. Onvoldoende ruimte in latere jaren om groei van de stad te accommoderen.
Groen	-14	Investeringen in bovenplans groen getemporiseerd.
B&O en overig	-35	Investeringen in regulier vastgoed (gemeentekantoren) niet voorzien.
Totaal	**-235**	
Schaalsprong	-70	Investeringen in schaalsprong nog niet voorzien
Totaal incl. schaalsprong	**-305**	

CONCEPT 19 APR

1.3 Handelingsperspectief - scenario's

De vergelijking van de beschikbare investeringsruimte en de investeringsopgave van de stad laten zien dat er keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes om de investeringsopgave te verkleinen of keuzes om de investeringsruimte te vergroten. Bij de scenario's is er voor gekozen om te redeneren vanuit de opgave en aan te geven wat de implicaties zijn voor de benodigde investeringsruimte en dekkingsmiddelen. Bij de implicaties voor de investeringsruimte kijken we zowel naar de impact op de betaalbaarheid (begrotingsopgave) als op de financieringsbehoefte (en daarmee schuldquote).

Domein	Nulscenario	Scenario		
		1. stad zijn + afname groei	2. prio stad maken	3. Stad zijn + 7.500 woningen
Stad zijn	-141	+141	+70	+141
Stad verbeteren	-35	+35	+17	+35
Stad maken (5.000 woningen na 2026)	-130	+65	+130	+130
Totaal	**-305**	**+241**	**+217**	**+305**
Stad maken + 2.500 woningen			+75	+75
Totaal + 2.500 woningen			**+292**	**+381**

Tabel x: Overzicht scenario's en verschil tussen opgave en ruimte

[Toelichting nog verder aanvullen] De scenario's zijn als volgt vormgegeven. Natuurlijk is er een breder pallet aan scenario's mogelijk. Er kan voor iedere beinvloedingsknop een keuze gemaakt worden, het totale overzicht aan beïnvloedingsknoppen is terug te vinden in deel 4. (verdieping per domein).

- **Scenario 1**: het verschil tussen de opgave en beschikbare ruimte voor stad zijn en stad verbeteren wordt voorzien door toevoeging van 176 mln investeringsruimte per jaar. Het tekort op stad maken wordt voor 50% voorzien. De groei wordt voortgezet op een tempo van ca. 5.000 woningen per jaar. Cumulatief is voor een vijfjaarsperiode ca. 1,2 miljard extra investeringsruimte nodig en oplopend additionele dekking van ca. 72 mln.
- **Scenario 2**: de groei van de stad wordt geprioriteerd. Het volledige verschil op stad maken wordt voorzien. Het verschil op stad zijn en stad verbeteren wordt voor 50% voorzien. Een deel van de knelpunten op stad zijn en verbeteren blijft dus aanwezig. Cumulatief is voor een vijfjaarsperiode ca. 1,5 miljard extra investeringsruimte nodig en oplopend additionele dekking van ca. 88 mln.
- **Scenario 3**: de verschillen worden voorzien zowel op stad maken en verbeteren als op de stadmaken. Cumulatief is voor een vijfjaarsperiode ca. 1,9 miljard extra investeringsruimte nodig en oplopend additionele dekking van ca. 114 mln.

Deel 2. Verdieping stad zijn en stad verbeteren

2.1 Investeringen in stad zijn

2.1.1 Reguliere vervangingsinvesteringen

Het bezit van de stad (de wegen, scholen, bruggen etc.) heeft allemaal een bepaalde levensduur. Een asfaltweg gaat gemiddeld 50 jaar mee, een schoolgebouw ook 50 jaar en sportveld 15 jaar. Dit betekent dat een stad blijvend moet investeren om haar bezitting op peil te houden. Neem als voorbeeld schoolgebouwen, daarvan hebben we er in Amsterdam ca. 450, wanneer deze gemiddeld 50 jaar meegaan moeten er dus gemiddeld ieder jaar 9 scholen vervangen worden. Deze vervangingen noemen we de **reguliere vervangingsinvesteringen**.

Het moment waarop een reguliere vervanging plaatsvindt is vaak ook een opportuun moment om eventuele verbeteringen door te voeren. Investeringen in stad verbeteren zijn bijvoorbeeld het fietspad losplaatsen van de autostraat of een school voorzien van een gymzaal die ook geschikt is voor buitenschools gebruik. Reguliere vervangingen en verbeteringen in de stad zijn dus niet altijd volledig te scheiden, hierdoor is een investering soms een combinatie van de categorieën stad zijn en stad verbeteren.

De reguliere vervangingsinvesteringen zijn **redelijk stabiel en voorspelbaar van karakter**. Tegelijk kan dit per asset wel behoorlijk variëren als gevolg van de leeftijdsopbouw van het areaal en de technische staat. Een zekere mate van fluctuaties in de investeringsbehoefte zijn daarom mogelijk en kunnen per domein verschillen. Ter illustratie: de vervanging van parkeerautomaten is ongeveer 1 maal per 10 jaar nodig. Omdat de automaten in een systeem met elkaar verbonden zijn betekent het in de uitvoering betekent dat 1 keer per 10 jaar alle parkeerautomaten tegelijk moeten worden vervangen. Voor andere bezittingen geldt dat jaarlijks een deel kan worden vervangen.
Voor veel van de bezittingen in de stad worden deze investeringen langjarig voorzien en gepland. Ook werkt de gemeente regelmatig met meerjarige contracten voor dit type investeringen om stabiliteit te creëren en haar middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Dit geeft de mogelijkheid om ook in de investeringsruimte te sturen op wat er langjarig nodig is.

CONCEPT 19 MRT

In onderstaande tabel is per domein het jaarbedrag aangegeven en vermeld wat de belangrijkste bezittingen zijn die reguliere vervanging behoeven.

Domein	Belangrijkste voorbeelden	Aantal	Vervangings-cyclus (jaren)
Openbare ruimte en Mobiliteit	Verkeersbruggen	829 Stuks	100
	Kademuren (gefundeerd)	205 km	100
	Verharding - Asfalt	9,2 mln m²	50
	Verharding - Elementen beton stenen	5,8 mln m²	60
	Openbare verlichting	132.500 stuks	30
Maatsch. voorzieningen	Scholen	1,2 mln m² - 445 schoolgebouwen	50
	Sportvelden	2,2 mln m² - 59 sportparken	15
	Gymzalen	182.000 m²	50
	K&C	90.000 m²	50
	Kinderdagverblijven	55.000 m²	50
	Basisvoorzieningen	56.000 m² - 276 voorzieningen	50
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	Voertuigen afvalinzameling	170 stuks	8
	Ondergrondse containers	11.300 stuks	10
	Begraafplaatsen	2 stuks	divers
	Putten ondergronds	12.000 stuks	20
Groen	Bomen	260.000 stuks	50
	Amsterdamse Bos	56.000 m²	1
	Groenvlakken	25,5 mln m²	35
B&O en overig	Gemeentelijke huisvesting	351.000 m² BVO	50
	Commercieel vastgoed	138.000 m² BVO	50

Tabel x: beeldvormend overzicht reguliere vervangingsinvesteringen, meerjarig per jaar

De bovengenoemde vervangingscyclus in jaren betreft de technische levensduur, dit is de periode waarin de voorziening daadwerkelijk kan worden gebruikt, dus nog niet versleten of kapot is. Deze is vaak significant langer dan de afschrijvingstermijn, ook wel de economische levensduur genoemd.

De totale voorziene investeringsbehoefte voor stad zijn betreft ongeveer 480 mln euro/jaar. Hierbij is van belang dat vanwege begrenzingen aan de realisatie (krapte in eigen en marktcapaciteit) vooral bij Openbare ruimte en Mobiliteit dit volume op dit moment niet gerealiseerd kan worden.

Domein	Eur mln/ jaar	Belangrijkste voorbeelden
Openbare ruimte en Mobiliteit	172	• [aanvullen] • … • ..
Maatschappelijke Voorzieningen	106	• …. • … • ..
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	91	• …. • … • ..
Groen	2	• …. • … • ..
B&O en overig	110	• …. • … • ..
Specials		• *Meegenomen onder stad verbeteren*
Totaal	481	

Tabel x: overzicht opgave reguliere vervangingen, meerjarig per jaar

2.1.2 Achterstalligheid

Wanneer er te weinig wordt geïnvesteerd in de reguliere vervangingen ontstaat er achterstalligheid. Er is sprake van achterstalligheid wanneer de bezittingen in slechte conditie zijn en aan het einde van de technische levensduur of daar (lang) voorbij. Als de bezittingen in te slechte staat zijn resulteert dat in veiligheidsrisico's en hogere onderhoudskosten. De stad heeft jegens haar inwoners wettelijk een zorgplicht voor de deugdelijkheid van haar bezittingen en daarmee ook een verantwoordelijkheid om voldoende te investeren zodat haar huidige en toekomstige inwoners geen verhoogde risico's lopen en niet worden opgezadeld met hogere kosten voor de aanpak van achterstalligheid en/of geconfronteerd worden met sluitingen van wegen of tunnels.

Dit is in Amsterdam historisch niet bij alle bezittingen gebeurt. Het meest tastbaar is dat voor de bruggen en kades. Hierin heeft Amsterdam in het verleden te weinig geïnvesteerd in vervangingen en levensverlengende renovaties. Dit heeft geresulteerd in een slechte technische staat van een groot deel van de kades en bruggen. In 2019 is hierop een inhaalslag gestart, het programma kades en bruggen. Dit programma heeft als doelstelling om de achterstalligheid in ca. 20/30 jaar weg te werken zodat er daarna weer op het tempo van de reguliere vervangingscyclus geïnvesteerd kan worden in bruggen en kades.

CONCEPT SMART

Naast achterstalligheid binnen 'openbare ruimte en mobiliteit' is er in de andere domeinen geen sprake van omvangrijke achterstalligheid.

Domein	Eur mln/ jaar	Geschatte Inlooptijd	Beschrijving
Openbare ruimte en Mobiliteit	178 mln	20/30 jaar	Het doel is om in 2025 op het gewenste (inhaal)vervangingsniveau te zitten van 8 bruggen per jaar en 2 km kademuur.
	25 mln	Onbekend	Groen, verhardingen, water en civieltechnisch werk[10]

CONCEPT IGMRT

[10] Achterstalligheid is toegelicht in de Voorjaarsrapportage 2021 van het programma Stadsbehoud

2.2 Investeringen in stad verbeteren

Investeringen in stad verbeteren zijn investeringen die de stad beter maken, dit betreffen dus niet reguliere vervangingsinvesteringen. Het voortijdig vervangen met zekere verbetering van kwaliteit valt hier wel onder. Voorbeelden zijn de nieuwe ondergrondse parkeergarages in de stad voor meer ruimte bovengronds en het investeringen in een gezond binnenklimaat van schoolgebouwen. Ook wanneer er nieuwe voorzieningen bij komen in de bestaande stad, wordt gesproken van stad verbeteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan extra buurthuizen en sportvoorzieningen in bestaande wijken.

Ook de stadsbrede transities die vaak gedreven zijn vanuit gemeentelijke politiek vallen onder deze categorie. Denk hierbij aan transities zoals warmtenetten, klimaatadaptatie, biodiversiteit, CO_2-reductie, energietransitie, mobiliteitstransitie en verbeterde logistiek van bouwmaterialen in de stad.

Stad verbeteren neemt voor alle investeringsdomeinen een relatief klein gedeelte van de totale investeringsopgave in beslag.

Domein	Eur mln/ jaar	Belangrijkste voorbeelden
Openbare ruimte en Mobiliteit	45[11]	• De Entree (omgeving CS) • Fietsenstallingen bij verschillende stations • Uitbreiding van IJ-veren
Maatschappelijke Voorzieningen	22	• Uitbreiden van huidige MV, zoals gymzalen voor buitenschools gebruik en uitbreiden van bestaande scholen • Investeringen in voorzieningen in Ontwikkelbuurten, zoals extra buurthuizen of jongerencentra. • Beleidsdoelstellingen zoals toegankelijkheid, het binnenklimaat van scholen en doelstellingen op het gebied van duurzaamheid/rainproof/circulariteit die verder gaan dan landelijke wetgeving.
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	12	• Plannen uit het uitvoeringsprogramma Afval en grondstoffen waaronder uitrol GFT afvalscheiding. • Verduurzamen van wagenpark om afval op te halen.
Groen	26	• SHP - Programma Bovenwijks Groen (dit omvat het overgrote deel) En beleidsdoelstellingen zoals • een nieuwe drieklimatenkas Hortus • rolstoeltoegankelijke toiletten
B&O en overig	10	• [toevoegen]
Specials	35	• Sporthallen zuid, zwembaden, de Nieuwe meervaart
Totaal	150	

Tabel x: Overzicht investeringen binnen categorie stad verbeteren, meerjarig per jaar

[11] Dit betreft de totale opgave. Echter meer dan andere domeinen wordt openbare ruimte en mobiliteit om dit moment geconfronteerd met begrenzing in realisatiekracht door schaarste van ambtelijke en uitvoerende capaciteit en materialen. Zie verdieping domein openbare ruimte en mobiliteit (deel 4.1)

Deel 3. Verdieping investeringen stad maken

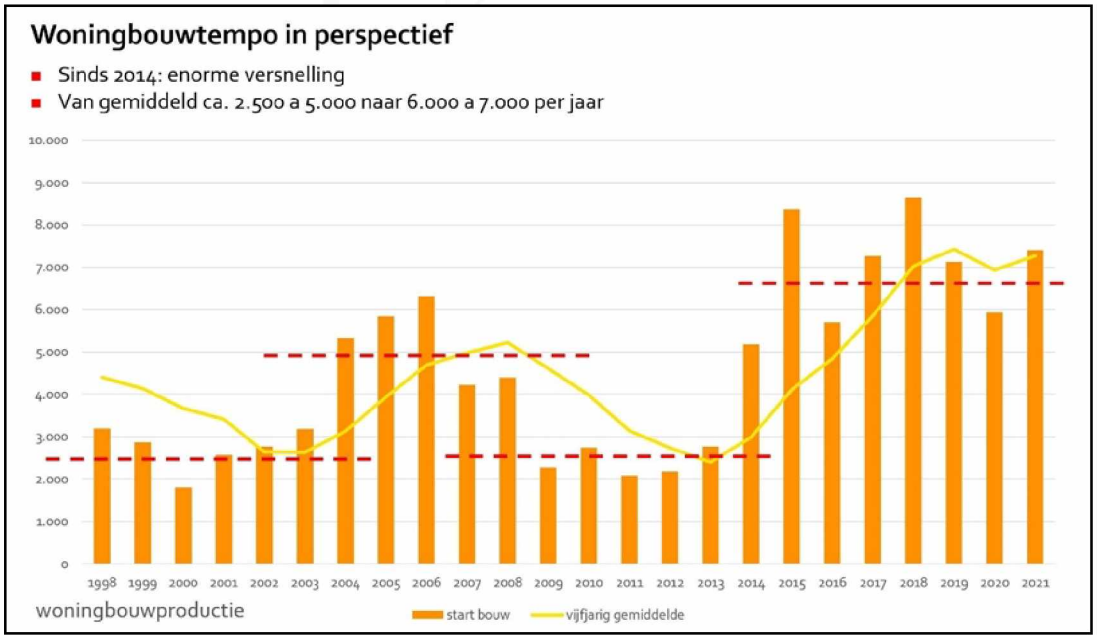
3.1 Introductie groei van de stad

Amsterdam groeit hard, in het woningbouwplan 2018-2025 is een historisch hoge ambitie geformuleerd om tot 2025 per jaar 7.500 woningen te realiseren. De groei betreft echter veel meer dan alleen woningen en inwoners, op alle fronten groeit Amsterdam; in aantal banen, bezoekers, toeristen. Kortom de druk op de stad neemt toe, in de nieuwe gebieden maar ook in de bestaande stad.

De afgelopen jaren is de groeiambitie op het gebied van woningen grotendeels gehaald, echter het wordt ook duidelijk dat de stad steeds meer tegen grenzen aanloopt: financieel, ruimtelijk en in wat de stad, de markt en de ambtelijke organisatie aankan. In de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 kiest de gemeente voor 'Groeien binnen grenzen: verdichting door een complete en duurzame wijkontwikkeling' met een gemiddeld langjarig groeitempo van 5.000 woningen per jaar.

De groei van de stad heeft veel implicaties in ruimtelijke, sociale en financiële zin. In deze nota gaan we in op de financiële implicaties, hierin worden twee dimensies onderscheiden:

- **Investeringen**: bij de groei van de stad (met name in nieuwe gebieden) moet er geïnvesteerd worden in nieuwe wegen, voorzieningen, ontsluiting etc. De implicaties hiervan worden toegelicht in deel 3.2
- **Brede financiële gevolgen**: de financiële effecten van de groei van de stad zijn echter breder dan alleen de investeringen. De nieuwe inwoners van de stad maken gebruik van al haar programma's en voorzieningen in brede zin, dit brengt kosten met zich mee. Ook groeit een deel van de inkomsten mee. De implicaties hiervan worden toegelicht in deel 3.3



Grafiek 1: woningbouwproductie 1998-2021

3.2 Investeringen in groei van de stad

De groeiende stad in fysieke zin wordt vormgegeven in gebiedsontwikkeling (ook wel grondexploitaties of GREX). Dit kunnen volledig nieuwe gebieden zijn (soms letterlijk; IJburg) maar kan ook herontwikkeling betekenen. In beide gevallen zorgt dit voor een investeringsbehoefte. Alle bezittingen in het nieuwe gebied moeten nieuw worden toegevoegd. Dit betreft investeringen vanuit vrijwel alle domeinen van de gemeente. Investeringen in nieuwe wegen, bruggen, sportvoorzieningen, groen en maatschappelijke huisvesting. Ook is er vaak behoefte aan de zogenaamde **bovenplanse investeringen,** dit zijn investeringen die nodig zijn om nieuwe gebieden aan te sluiten op de bestaande infrastructuur. Deze zijn vaak grootschalig en stijgen boven een individuele gebiedsontwikkeling uit.

Investeringen in de gebiedsontwikkelingen zijn in te delen in twee type:

- **Investeringen gerelateerd aan bouwrijp maken (binnen de GREX)**: een deel van de investeringen die gedaan worden in het maken van de stad worden gedaan als onderdeel van het bouwrijp maken van het gebied. Deze investeringen zijn nodig om de kavels voor nieuwe woningen bouwrijp en toegankelijk op te leveren. In het BBV[12] is vastgelegd welke investeringen hier opgenomen mogen worden, dit is geen gemeentelijke keuze[13]. De initiële kosten van deze investeringen worden gedekt vanuit de grondopbrengsten, de gerelateerde exploitatiekosten moeten wel gedekt worden vanuit de algemene middelen. Wanneer de gebieden bouwrijp zijn en de bouwkavels worden uitgegeven ontvangt de gemeente geld voor de gronden. Deze investeringen worden dus direct terugverdiend, in de meeste gevallen resulterend in winst (de opbrengsten zijn hoger dan de eerder gedane investeringen). Deze investeringen worden vanwege deze systematiek ook niet geactiveerd op de balans.
- **Reguliere investeringen gerelateerd aan voorzieningen in het gebied**: alle investeringen die verder nodig zijn om het gebied klaar te maken voor haar bewoners. Dit betreffen bijvoorbeeld de investeringen in de maatschappelijke voorzieningen. Deze investeringen worden in zijn geheel gedekt vanuit de algemene middelen, de tarieven en in sommige gevallen uit de eigen opbrengsten (denk aan door de gemeente ontwikkelde kinderopvanglocaties). Deze investeringen worden alle wel geactiveerd op de balans.

[12] Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

[13] De BBV definieert de mogelijkheden, de gemeente kan hierbinnen nog wel in enige mate kiezen. Zo worden in Amsterdam de initiële kosten voor de aanleg van de riolering niet ondergebracht binnen de gebiedsontwikkeling maar bij de uitvoerende dienst.

Domein	Investeringen binnen GREX	Investeringen voorzieningen
Openbare ruimte en Mobiliteit	Wegen en bruggen binnen het gebied (binnenplans)	Wegen en bruggen om nieuw gebied te ontsluiten (bovenplans)
Maatschappelijke voorzieningen	Sportvoorzieningen (verplaatsing i.c.m. omzetting naar kunstgras)	Scholen, buurthuizen, jeugdinstellingen etc.
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening (dekking vanuit tarieven)	*nvt*	Uitbreiden van netwerk van drinkwater, riolering en afval
Groen	Groeninrichting	Bovenplans groen
Grond & Ontwikkeling	Aankoop kavels, bodemsanering, bouwrijp maken	*Zie NB onder tabel*

Tabel x: Investeringen per domein naar type

NB: in sommige gevallen wordt er vanuit de gebiedsontwikkeling nog een financiële bijdrage gedaan aan de investeringen van andere domeinen. Dit vindt plaats wanneer die investeringen kostbaarder uitvallen vanwege bepaalde eisen vanuit het gebied (bijv. verplicht parkeerkelder door autoluw) of door beperkingen aan het kavel (door complex kavel noodzaak tot grotere hoogte en/of buitenruimte op het dak bij maatschappelijke voorzieningen).

Voorzien groeitempo en benodigde investeringen

De omvang van de investeringen die benodigd zijn voor de groei van de stad zijn sterk afhankelijk van het groeitempo. In de meeste gevallen schalen investeringen 1 op 1 mee met het aantal woningen. Zo hanteert MV de richtlijn, op basis van referentienormen en huidige beleidsambities, dat voor iedere 1.440 woningen er één basisschool gebouwd moet worden. Dus bij een groeitempo van 7.500 woningen per jaar resulteert dat in een investeringsbehoefte van ongeveer 5 nieuwe scholen per jaar, en bij 5.000 woningen in nieuwe 3,5 scholen per jaar. Ook de bovenplanse investeringen volgen deze logica, hetzij op een meer indirecte manier. Hoe sneller Amsterdam groeit hoe eerder bepaalde bovenplanse investeringen nodig zijn om verder te groeien.

Voor de komende periode is een groeitempo voorzien van ca. 7.500 op te leveren woningen per jaar. Dit resulteert in onderstaande investeringensopgave.

Domein	Eur mln/ jaar	Belangrijkste voorbeelden
Openbare ruimte en Mobiliteit	72	• Bovenplanse investeringen
MV	98	• Scholen volgens wettelijke eisen • Cultuur- en sportvoorzieningen op buurt en wijkniveau • OKT's en jongerencentra • Buurtkamers, Huizen van de Wijk
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	21	• Aanleg infra riolering • Aanleg containers afval en uitbreiding wagenpark
Groen	1	*Niet gespecificeerd. Initiële aanleg onderdeel van de GREX.*
Totaal	193	

Tabel x: Overzicht investeringsopgave groei van de stad

Het groeitempo van de stad kan aangepast worden. Vanwege de gemiddelde doorlooptijd van de plannen heeft dit pas op termijn effect. De woningbouwplannen voor de periode tot/met 2026 zijn beperkt beïnvloedbaar. Voor de periode daarna kan het tempo aangepast worden. Om een indicatie te geven van de investeringsimpact daarvan zijn hieronder kengetallen opgenomen per 1.000 woningen. Wanneer het tempo dus aangepast wordt met 1.000 woningen per jaar is dit een indicatie van de additionele jaarlijks ruimte die benodigd is of vrij valt. De werkelijke getallen verschillen per gebiedsontwikkeling.

Domein	Eur mln/ jaar	Belangrijkste voorbeelden
Openbare ruimte en Mobiliteit	15	• Bovenplanse investeringen
MV	12	• Scholen volgens wettelijke eisen • Cultuur- en sportvoorzieningen op buurt en wijkniveau • OKT's en jongerencentra • Buurtkamers, Huizen van de Wijk
Duurzaamheid en ruimtelijke ordening	3	• Aanleg infra riolering • Aanleg containers afval en uitbreiding wagenpark
Groen		*Niet gespecificeerd. Initiële aanleg onderdeel van de GREX.*
Totaal	30	

Tabel x: Overzicht investeringsopgave - indicatief - per 1.000 woningen.

Schaalsprong investeringen

De totale investeringen in de groei van de stad zijn niet lineair. Er zijn momenten waarop een zogenaamde schaalsprong nodig is, een grote investeringen om weer nieuwe gebieden te ontsluiten waar de groei kan plaatsvinden. Het betreft significante investeringen die vaak samen met partners (bijv. Rijk, VRA, Regio) worden uitgevoerd.

Voor Amsterdam worden op dit moment (op termijn) de volgende schaalsprong investeringen voorzien:

Ingreep	kosten	waarvan A'dam	gedekt	te dekken
Zuidasdok	2.700	400	300	100
Station Zuid 5e/6e spoor	300	18	4	14
Sluiten Kleine ring doortrekken N/Z lijn	4.300	350	0	350
Airportsprinter 1e fase	10	0	0	0
Amsterdam Centraal	800	0	0	0
Vaste oververbinding west	300	200	0	200
Vaste oververbinding midden	150	150	0	150
Vaste oeververbinding oost	300	200	0	200
verplaatsen PTA	80	80	0	80
TOTAAL	**8.940**	**1.398**	**304**	**1.094**

Tabel x: Overzicht schaalspronginvestering, kosten voor Amsterdam en huidige dekking (€ mln)

De financiële omvang van deze schaalsprong investeringen tezamen is €9 mld, waarvoor Amsterdam aanspraak doet op het Rijk omdat het de financiële draagkracht van de stad overstijgt. Het Rijk stelt echter steeds meer eisen aan cofinanciering door de regio, waardoor ook de gemeente, naast bijvoorbeeld de VRA, fors zal moeten bijdragen. In de huidige inschattingen zal Amsterdam een bedrag van 1,4 mld moeten bijdragen voor schaalspronginvesteringen waaraan het rijk zich heeft gecommiteerd. Het merendeel van de uitgaven voor deze schaalspronginvesteringen is gepland voor de periode 2025 en 2035.

Deze Amsterdamse bijdrage van € 1,4 mln is voor slechts 304 mln gedekt, er zal dus nog elders dekking hiervoor gevonden moeten worden. Zowel het SMF als het VEF bieden geen ruimte voor bijdrage hieraan, ook vanuit de algemene middelen is er nog geen dekking gereserveerd. Aangezien alle schaalsprong investeringen van substantiële financiële omvang zijn voor de gemeente, zal er geprioriteerd en gefaseerd moeten worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met regionale context en afspraken met de Regio en het Rijk.

Uitgaande van een totale bijdrage van ongeveer € 1,4 miljard, uit te geven over een periode van 20 jaar is investeringsruimte van ongeveer 70 mln per jaar nodig om dit te dekken.

Naast geld voor de investering zijn voor deze schaalsprong investeringen ook extra middelen nodig voor het beheer en onderhoud. Hiervan is op dit moment nog geen raming gemaakt.

Mogelijkheden vanuit Rijk en Regio
Rijk en regio hebben afgesproken tussen 2021 en 2030 175.000 woningen te bouwen. De regio kan deze ambitie niet alleen bewerkstelligen. Door de steeds schaarser wordende ruimte, de hogere bouwkosten en een langzaam vastlopend mobiliteitssysteem, is steun van het Rijk onontbeerlijk. Voorheen richtte het gesprek zich voornamelijk op de hierboven omschreven schaalspronginvesteringen welke nodig zijn om het regionale mobiliteitssysteem niet vast te laten lopen. Met het nieuwe regeerakkoord lijkt er ook een mogelijkheid te ontstaan voor een bijdrage aan de bovenplanse investeringen en onrendabele toppen.

Op het moment van schrijven is er relatief weinig bekend over de verdeling van de middelen uit het regeerakkoord. Het lijkt aannemelijk dat de regio een deel van de 7,5 mld uit het regeerakkoord bedoeld voor het ontsluiten van grote woningbouwlocaties krijgt toebedeeld. Wanneer de middelen voornamelijk worden ingezet op de schaalsprong investeringen, zullen onze MRA-partners hun woningbouwambities waarschijnlijk niet waar kunnen maken. Andersom geldt dat zonder Ringlijn Haven-Stad niet het beoogde aantal woningen oplevert.

CONCEPT TO MET

3.3 Financiële gevolgen van de groei van de stad

De financiële gevolgen van de groei van de stad zijn veel omvangrijker dan alleen de benodigde additionele investeringen. De gemeentelijke dienstverlening wordt uitgebreid om ook in de nieuwe gebieden te kunnen voorzien en de gemeentelijke inkomsten nemen toe door nieuwe OZB, erfpacht en gemeentefonds-inkomsten voor de nieuwe bewoners.

In dit deel worden deze financiële gevolgen toegelicht. Hieruit wordt duidelijk dat eenmalige opbrengsten onder druk staan maar er mogelijkheden zijn om deze te verhogen. Echter dat de structurele gevolgen van de groei van de stad negatief zijn. Vanwege het hoge voorzieningenniveau van de gemeente Amsterdam en het beperkt meegroeien van de inkomsten kost de groei van de stad geld. In andere woorden; door de groei van de stad wordt de relatieve rijkdom van Amsterdam met steeds meer inwoners gedeeld, en is er dus per inwoner iets minder te besteden.

Kijkend naar de financiële gevolgen van de groei van de stad is het nuttig om de eenmalige en structurele gevolgen los te beschouwen:

- **Eenmalige kosten en opbrengsten**: dit betreft primair het resultaat van de gebiedsontwikkeling. Na uitgifte van de bouwgronden kan de definitieve rekening worden opgemaakt tussen de kosten (aanschaf, bouwrijp maken etc.) en de opbrengsten (uitgifte grond). Het resultaat is de 'plan'winst of verlies. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit resultaat te beïnvloeden.
- **Structurele kosten en opbrengsten**: dit betreft het structurele effect op de begroting van Amsterdam. Belangrijkste vraag hierbij is in hoeverre de uitgaven en inkomsten meeschalen met de groei van de stad. Het betreft hier uitbreiding van het gehele voorziening pallet, van het uitbreiden van het budget voor jeugdzorg en de pontjes tot het realiseren van nieuwe schooltuintjes voor de nieuwe basisschoolleerlingen.

CONCEPT TEMPLATE

Eenmalige kosten en opbrengsten
De gemeente kan met verschillende keuzes invloed uitoefenen op het eenmalige resultaat van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn er ook factoren die de gemeente niet of minder kan beïnvloeden die impact hebben op het mogelijke resultaat.

Bij vrijwel al deze keuzes is er sprake van impact op termijn. Vanwege het langjarige karakter van gebiedsontwikkeling hebben wijzigingen in keuzes veelal pas effect op de gebiedsontwikkeling die nog gestart moeten worden, en **resulteren daarom in de meeste gevallen pas na 5 jaar in de eerste resultaten**.

De belangrijkste keuzes en een indicatie van de financiële impact betreffen:

- De verhouding van het aantal **sociale woningbouw, middeldure huur en vrije sector** (huidig 40-40-20). Wijzigingen in deze verhouding hebben grote financiële effecten maar zijn pas over enkele jaren merkbaar omdat de planvorming geruime tijd duurt en omdat er afspraken gemaakt zijn met ontwikkelende partijen. Een risico is dat aanpassing van de regels leidt tot onduidelijkheid en daarmee vertraging. De financiële effecten van zo een wijziging kan alleen heel indicatief worden weergegeven. Ze zijn sterk afhankelijk van de grondprijzen en van de marktontwikkelingen. De volgende indicatieve effecten zijn de huidige inschattingen bij uitgifte van grond voor jaarlijks 6.000 woningen in de grondexploitaties:
    - 40/50/10 : -/-€ 70 t -/-€ 30 mln per jaar bij 6.000 woningen
    - 30/50/20 : + € 10 tot € 30 mln per jaar bij 6.000 woningen
    - 40/30/30 : + € 20 tot € 50 mln per jaar bij 6.000 woningen
    - 30/40/30 : + € 30 tot € 80 mln per jaar bij 6.000 woningen
    - 30/35/35 : + € 40 tot € 100 mln per jaar bij 6.000 woningen
    - 20/50/30 : + € 50 tot € 110 mln per jaar bij 6.000 woningen
- Het meer of minder ruimte vrijmaken voor **commercieel vastgoed** (bijv. kantoorruimte). Er is nu een gemiddelde productie van commercieel programma van circa 125.000m² per jaar. Dit commerciële programma is op dit moment verantwoordelijk voor ongeveer 30% van de inkomsten van het VEF. Incidenteel meer commercieel vastgoed op met name goed bereikbare locaties ontwikkelen kan incidenteel meer grondopbrengsten leveren.
- Het wel of niet stellen van **extra eisen aan de te bouwen woningen**. Voorbeelden:
    - Middeldure huur vastleggen als **eeuwigdurende** middeldure huur in plaats van uitponden na 25 jaar
    - **Grotere middeldure huurwoningen** leveren relatief minder op voor de gemeente dan kleinere. Het kost naar schatting € 50 mln om alle middeldure huurwoningen 10 - 20 m² groter te maken, uitgaande van 40% middeldure huurwoningen en een bouwtempo van 6.000 woningen per jaar.
    - Hoogte van de **duurzaamheidsambities** van nieuwbouw (klimaatadaptief, BENG+, circulair bouwen en natuurinclusief). Zo zijn er op dit moment voor sociale huurwoningen in de huidige samenwerkingsafspraken met corporaties geen bovenwettelijke duurzaamheidsmaatregelen vastgelegd.
- Mate waarin de **financiële haalbaarheid** van een gebiedsontwikkeling doorslaggevend is bij het vinden en **prioriteren** van nieuwe planvoorraad binnen de kaders van de omgevingsvisie. Indicatie effecten: De kansen en effecten van deze schuifknop zijn nog onduidelijk. De omgevingsvisie biedt enige overmaat in optionele ontwikkellocaties tot

2050. Dus dat biedt mogelijkheden om de meest financieel haalbare gebiedsontwikkeling voorrang te geven. Het gevaar is wel dat een gebiedsontwikkeling met meer maatschappelijke impact, maar minder verdienpotentieel, naar achter geschoven wordt in de tijd.

Beperkt beïnvloedbare ontwikkelingen met impact betreffen:

- Stijgende bouwkosten
- Het feit dat veel toekomstige gebiedsontwikkelingen plaatsvindt in gebieden met lagere marktwaarden zoals transformatiegebieden en ontwikkelbuurten
- De stijging van de grondwaarde

Daar bovenop zijn er ook nog ontwikkelingen die niet alleen financiële gevolgen hebben, maar de toenemende mate van weerbarstigheid en complexiteit van gebiedsontwikkelingen verhogen. Daarmee hebben de volgende punten ook invloed op de realiseerbaarheid:

- Veranderende wetgeving (o.a. invoering omgevingswet[14] en regels voor geluidsbelaste gevels)
- Zorgen bij omwonenden
- Interne administratieve druk

[14] De invoering van de omgevingswet brengt kansen en bedreigingen met zich mee. Kansen voor verbetering van beleid en regelgeving voor de fysieke leefomgeving, maar ook er zijn ook zorgen over de invoering van het DSO (digitaal stelsel omgevingswet) en het omgevingsplan, wat negatieve invloed kan hebben op de vergunningverlening. In de 'Impactanalyse financiën omgevingswet' is in beeld gebracht wat de invoering van de omgevingswet de komende jaren vraagt van de organisatie.

Structurele kosten en opbrengsten
Bij een groeiende stad groeit de begroting van de stad mee, zowel aan de uitgavenkant als de inkomsten kant. Afhankelijk van wat meer meegroeit kan de groei van de stad structureel bijdragen of structureel middelen kosten voor de gemeente.

Allereerst de **toename van de kosten,** hierbij wordt gekeken naar de kosten voor alle gemeentelijke programma's; van jeugdzorg tot veiligheid, van infra tot schooltuintjes. Dit betreft zowel de wettelijke als de bovenwettelijke voorzieningen die Amsterdam haar inwoners biedt. In algemene zin groeien deze vrijwel allemaal volledig mee met de nieuwe inwoners. Twee bijzonderheden spelen hierbij een rol:

- Er is sprake van enig schaalvoordeel bij bijvoorbeeld de overheadkosten.
- Er is sprake van nadeel waar het gaat om de kosten van de investeringen. In de nieuwe stad staan alleen maar nieuwe voorzieningen, deze schrijven af en dragen rentekosten met zich mee. Dit in tegenstelling tot de bestaande stad waar financieel profijt is van het feit dat een deel van de voorzieningen al (geheel) is afgeschreven.

Deze beide factoren zijn niet gekwantificeerd maar beperkt in omvang.

Bij een sluitende begroting zijn de kosten gelijk aan de opbrengsten. Wanneer de **toename van de opbrengsten** gelijk is aan de toename van de kosten blijft de begroting in balans. De opbrengstenkant is echter complexer, het merendeel van de opbrengsten groeit mee, maar niet volledig, daarnaast zijn er opbrengsten die niet mee groeien. De belangrijkste posten:

- De ontwikkeling van het **gemeentefonds** is van veel factoren afhankelijk. Ook wanneer de stad groeit kan de totale uitkering afnemen door andere ontwikkelingen. Echter is het wel zo dat in alle gevallen de uitkering hoger is wanneer de gemeente groeit dan wanneer deze groei niet had plaatsgevonden. Dit verschil in de ontwikkeling van het gemeentefonds kan toegewezen worden aan de groei van de stad.
- De opbrengsten vanuit de **OZB** groeien mee met de groei van de stad[15]. Afhankelijk van de mix van woningwaarde ontstaat hier een positief of negatief effect.
- De **parkeeropbrengsten** groeien deels mee. Vanwege het vaak autoluwe karakter van nieuwe gebiedsontwikkelingen zijn deze in meeste gevallen lager dan in de bestaande stad. Ook heeft Amsterdam relatief veel parkeerinkomsten uit het centrum van de stad, terwijl de meeste gebiedsontwikkeling juist aan de rand van de stad plaatsvinden met lagere tarieven.
- De **erfpachtopbrengsten** schalen vrijwel volledig mee en zijn vanwege de hoge grondprijzen hoger dan in de bestaande stad.
- Opbrengsten die slechts beperkt tot niet meeschalen met de groei van de stad betreffen de **dividenden van de deelnemingen** en **toeristenbelasting.** De inkomsten op deze posten moeten dus over steeds meer inwoners verdeeld worden en nemen per inwoner af (bij gelijkblijvend beleid en/of resultaat).

[15] De ontwikkeling van OZB moet in relatie bezien worden met het gemeentefonds. De gemeentefondsuitkering wordt namelijk gecorrigeerd voor het eigen verdienvermogen. Omdat Amsterdam voor een hoger bedrag gecorrigeerd wordt dan dat zij zelf innen aan OZB ontstaat hier een tekort, ook dit tekort schaalt mee met de groei van de stad en is onderdeel van de totale gemeentefondsuitkering.

Vanwege de complexiteit en wisselwerking tussen al deze inkomstenstromen is het moeilijk om een exact getal te noemen als kosten voor de groei van de stad. Het wordt echter wel duidelijk dat de groei van de stad structureel kosten met zich mee brengt, kosten die gedekt zullen moeten worden door middelen vrij te maken; door te bezuinigen in overige uitgaven of door inkomsten te verhogen.

Deel 4. Verdieping per investeringsdomein

Introductie
In dit hoofdstuk wordt ingezoomt op elk domein, waarbij telkens in vier onderdelen de investeringssituatie van het domein wordt geschetst.

1. Tabel met investeringen naar type en categorie
2. Meerjarige investeringsopgave
3. Knoppenoverzicht
4. Overige toelichting

De tabel (**1.**) geeft een overzicht welke type investeringen onder het domein vallen, in welke investeringscategorie deze vallen (zijn/verbeteren/maken) en van welke financiële omvang deze investering gemiddeld is. We tonen in deze tabel de gemiddelde investeringsopgave van het domein.
De meerjarige investeringsbehoefte (**2.**) laat zien hoe de investeringsopgaven zich over tijd ontwikkelen en hoe deze zich verhouden tot de investeringsruimte van B2022.
In het knoppenoverzicht (**3.**) wordt weergegeven op wat voor manier de investeringsdomeinen de totale omvang van hun investeringen kunnen beïnvloeden en wat zij hebben gedaan om deze onder de investeringsruimte van B2022 te passen. De grijze knop geeft aan wat de investeringsbehoefte is, de zwarte knop welke keuzes zijn gemaakt om binnen de investeringsruimte te passen.
In overige toelichting (**4.**) is er ruimte om nog zaken te benoemen die niet eerder aan bod waren gekomen, maar wel relevant zijn voor dit investeringsdomein.

Aangezien de dynamiek van investeringsdomeinen specials, grond & ontwikkeling en erfpacht afwijken, worden hiervoor een andere structuur aangehouden.

4.1 Openbare ruimte en mobiliteit

De openbare ruimte en de verkeer- en vervoersystemen vormen het fundament voor het wonen, werken en leven in Amsterdam. Samen met de Amsterdammers en ondernemers werken we daaraan.

De langjarige gemiddelde investeringsopgave per jaar bedraagt € 468 mln per jaar, echter het domein openbare ruimte en mobiliteit wordt - meer dan de andere domeinen nog - ook begrensd door realiseerbaarheid. Deze realiseerbaarheid is afhankelijk van meerdere factoren. Naast de aard en omvang van de investeringen en het aantal investeringen is het op hoofdlijnen terug te voeren naar de middelen (budgetten, capaciteit en materiaal) om het werk te doen en de ruimte[16] in de stad om een werk uit te voeren. Onder andere door deze beperkte capaciteit in zowel de ambtelijke organisatie (bijv. gemeentelijk ingenieursbureau) als de markt (bijv. geschikte aannemers) worden projecten soms ongewenst getemporiseerd. Dit is ook een van de redenen dat de realisatie jaarlijks ook niet gelijk zal zijn.

In de afgelopen jaren is na de reorganisatie van de organisatie (SWOR) hard gewerkt aan het op peil brengen van de interne uitvoeringsorganisatie. Ook hebben we de contracten met de markt vernieuwd. Daarmee zijn we van € 80 miljoen in 2018 doorgegroeid naar een omzet van circa € 300 miljoen in 2021. De verwachting is dan ook dat het domein circa 5 jaar nodig heeft om voldoende verder op te schalen om de volledige opgave ook te realiseren, echter is ook hierop geen garantie. Voor de komende vijf jaar wordt dus rekening gehouden met een realisatiekracht lager dan wat puur op basis van de investeringsopgave gewenst zou zijn. Hierdoor komt het gemiddelde voor de periode 2021-25 uit op € 366 miljoen per jaar, in de tabel hieronder is hiervoor een centrale afslag genomen. Dit investeringsdomein omvat daarmee 41% van de totale investeringsopgave. De investeringsruimte voor het domein openbare ruimte en mobiliteit bedraagt gemiddeld € 240 miljoen per jaar.

[16] De ruimte in de stad om een project uit te voeren is onder meer afhankelijk van bereikbaarheid en toegankelijkheid van de stad, het maatschappelijk draagvlak voor een project en randvoorwaarden vanuit wet- en regelgeving voor de uitvoering van het werk. Een broedende vogel kan de planning van een werk zomaar enkele maanden opschorten.

4.1.1 Tabel met investeringen naar type en categorie - Openbare ruimte en mobiliteit

Type	Categorie	Gem. investerings-opgave per jaar '21-'25 (€ mln)	Beschrijving
Openbare ruimte: - Verhardingen - Openbare verlichting - Verkeerssystemen - Civiele constructies - Parkeervoorzieningen	Stad zijn	119,2	Het regulier vervangen of renoveren van assets in de openbare ruimte en parkeervoorzieningen in de bestaande stad
Programma Bruggen en kademuren (PBK)		179,0	Het wegwerken van achterstalligheid aan de bruggen en kademuren door deze versneld te vervangen of te renoveren
Aanpak Wegtunnels Amsterdam (AWA)		46,2	Het vervangen en aanpassen van tunneltechnische installaties in de tunnels en de vervanging van de verkeerscentrale om de tunnels te laten voldoen aan de in 2012 aangescherpte tunnelwetgeving
Vervanging brosse leidingen		6,0	Versnelde vervangingsinvesteringen om de vervanging brosse leidingen mogelijk te maken
Transitie-opgaven	Stad verbeteren	12,0	Versnelde vervangingsinvesteringen om de transitie-opgaven (energie, aardgas, klimaat, CO2 e.d.) mogelijk te maken
Beleidsopgaven mobiliteit en openbare ruimte		33,0	Het verbeteren van de openbare ruimte en mobiliteitsvoorzieningen middels aanpassing en herinrichting
Mobiliteitsplannen voor de groeiende stad	Stad maken	72,4	Het realiseren van nieuwe bovenplanse[17] voorzieningen voor de mobiliteit, zoals openbaar vervoersvoorzieningen, parkeervoorzieningen, verkeer en fietsvoorzieningen en voorzieningen voor de auto.
Subtotaal stad zijn		350,4	
Subtotaal stad verbeteren		45,0	
Subtotaal stad maken		72,4	
Totaal		**467,8**	
Afslag realisatie		**102,2**	
Totaal na afslag realisatie		**365,6**	

Tabel x:

Belangrijk bij deze cijfers te vermelden dat de stijgende bouwkosten als gevolg van schaarste in bouwmaterialen hier nog niet in zijn verwerkt. Deze kosten stijgen veel meer dan de inflatie en hebben flinke impact op de prijzen van investeringen in de openbare ruimte en mobiliteitsvoorzieningen.

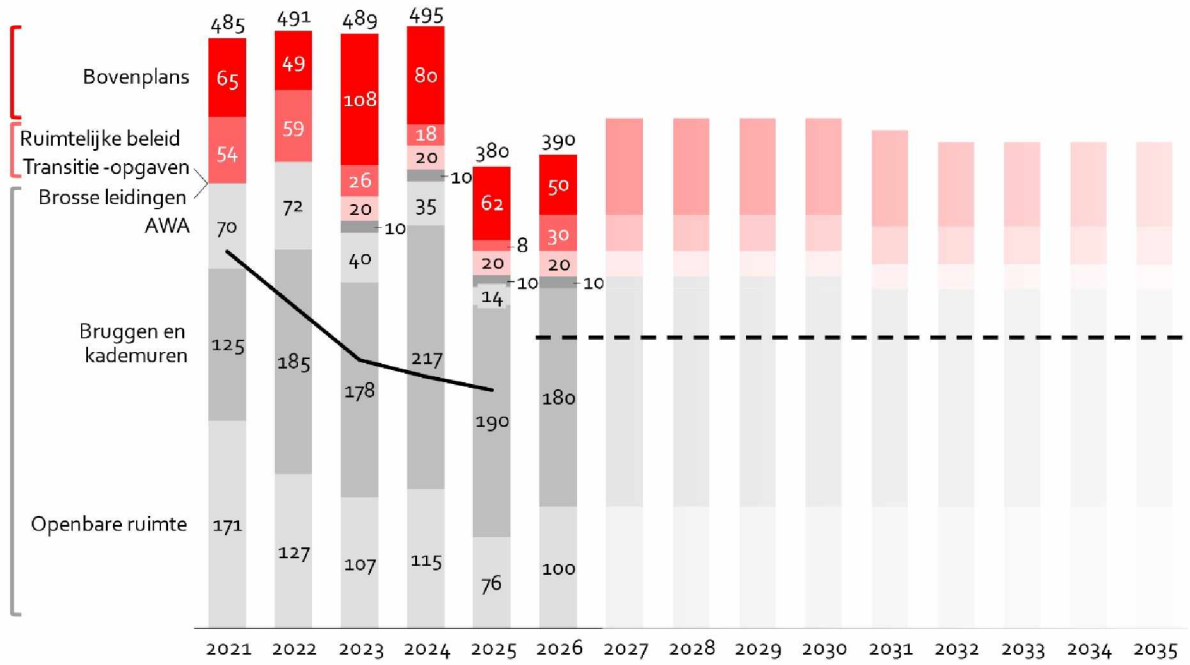
[17] Bovenplans betekent dat de voorzieningen buiten de plangrenzen van een grondexploitatie vallen of conform de regels niet in een grondexploitatie mogen worden meegenomen.

4.1.2 Meerjarige investeringsopgave - Openbare ruimte en mobiliteit

Het meerjarig beeld op de investeringsbehoefte voor Openbare ruimte en mobiliteit kent een zekere grilligheid. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen:

1. Voor de bovenplanse investeringen ten behoeve van de groei van de stad voorzien we vanuit reeds opgestarte plannen vooral in de periode 2025 – 2035 een stevige toename van de opgave.
2. Tot en met 2030 zullen alle brosse gasleidingen worden vervangen door Liander. Daarvoor zal de gemeente ook op onderdelen moeten mee investeren in de openbare ruimte om dit mogelijk te maken
3. De komende drie decennia zullen de investeringen in de transitie-opgaven een vlucht moeten nemen om in 2050 de gestelde doelen te realiseren. Dit zal voor de openbare ruimte ook leiden tot versnelde vervangingsinvesteringen om deze transities mogelijk te maken
4. De reguliere vervanging aan assets volgt geen jaarlijks gemiddelde maar kent pieken en dalen, waardoor de investeringsbehoefte van jaar tot jaar verschillen kan laten zien
5. De aanpak van bruggen en kademuren waarvoor we in 2019 zijn gestart met de programma-organisatie zal in de komende jaren nog moeten versnellen om de achterstalligheid daadwerkelijk te gaan inlopen.

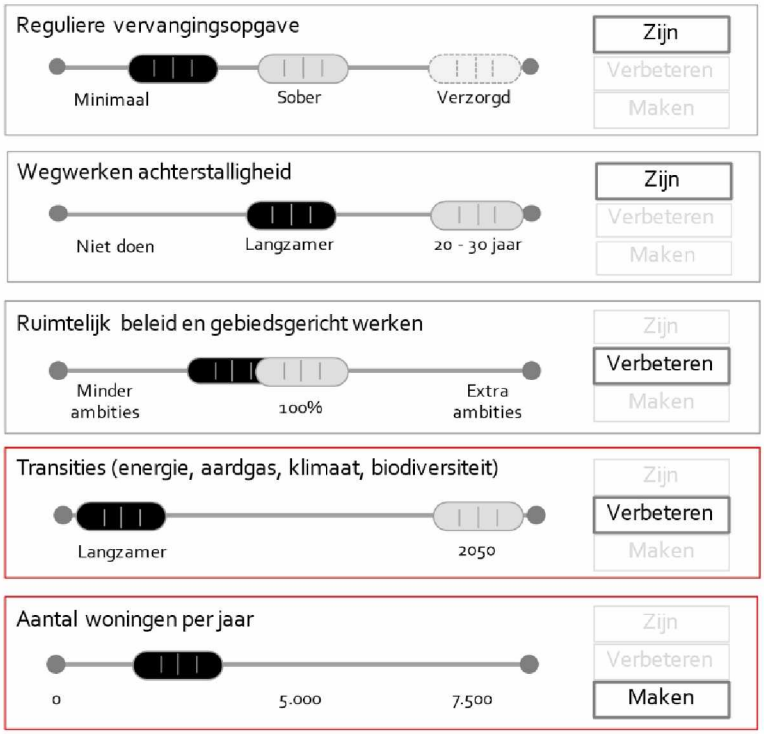
Legenda
De blokhaken geheel links refereren naar de categorie:
Stad maken in rood, Stad verbeteren in roze, 265en Stad zijn in Grijs.
De zwarte lijn van 2021 tot 2025 geeft het investeringsruimte van Begroting 2022 aan, en de stippellijn het gemiddelde in die periode.



5.1.3 Knoppen - Openbare ruimte en mobiliteit

Hieronder zijn de belangrijkste knoppen weergegeven voor het domein Openbare ruimte en mobiliteit

Grijze knop: investeringen volgens investeringsbehoefte (norm).
Zwarte knop: investeringen voorzien in begroting 2022.
Rood omrand: domeinoverstijgende knop.



Toelichting stand knoppen

Bij vaststelling begroting 2022 is de investeringsruimte voor de periode 2021 – 2025 vastgesteld op een jaarlijks plafond van € 240 miljoen (217 miljoen maatschappelijk en 23 miljoen rendabel). Dit plafond was in 2021 niet toereikend om alle lopende en nieuwe investeringsopgaven onder te brengen in de investeringsportfolio voor Openbare Ruimte en Mobiliteit. Bij eerste inrichting van de investeringsportfolio is dan ook nog niet aan knoppen gedraaid, maar is eerst en vooral gekeken hoe de reeds lopende investeringen in het nieuwe stelsel konden worden ingepast. De stand van de zwarte knoppen zijn dan ook niet het resultaat van weloverwogen keuzes bij de inrichting van de investeringsportfolio, maar de weergave van de lopende investeringen en een beperkte toevoeging van nieuwe investeringen.

Stad zijn: In de huidige investeringsportefeuille ligt het zwaartepunt van de investeringen bij de vervangingsopgave inclusief het wegwerken van achterstalligheid. Dit betreft circa € 1,2 miljard in de periode '21-'25. Dit is niet toereikend om te voldoen aan de norm. Op de reguliere vervangingsopgave halen we niet de doelstelling om de openbare ruimte op niveau Sober in stand

te houden. En voor het wegwerken van achterstalligheid wat met name voor Bruggen en Kademuren geldt hebben we in de huidige portfolio ook niet voldoende middelen kunnen opnemen om te voldoen aan de ambitie om de achterstalligheid binnen 20 – 30 jaar weg te werken. Voor de aanpak van de wegtunnels is afgelopen jaar vastgesteld dat er onvoldoende ruimte was om de Arenatunnel op te knappen en is besloten om de Arenatunnel tijdelijk te sluiten.

Stad Verbeteren: De stadsverbeteringsprojecten beperken zich tot een aantal (ondergrondse) parkeergarages en enkele herinrichtingen. Het gaat hier in de periode '21 - '25 om circa € 110 miljoen. Een groot deel van de gemeentelijke inspanningen voor Stad Verbeteren verlopen via het SMF. Deze inspanningen worden dus niet als te activeren investering binnen de investeringensruimte meegenomen. Ondanks deze belangrijke middelen worden de doelstellingen op het ruimtelijk beleid en het gebiedsgericht werken (voor zover dit uiteraard het domein openbare ruimte en mobiliteit betreft) niet volledig gehaald.

De transitie-opgaven zullen in de komende decennia in de stad om versnelde vervangingsinvesteringen vragen, om de transities mogelijk te maken. Deze investeringen zijn nu nog niet in het domein voorzien. De inschatting is dat hier de komende jaren jaarlijks een fors bedrag voor nodig is. Dat is nu gesteld op € 20 miljoen per jaar vanaf 2026

Stad maken: Voor de bovenplanse investeringen is nagenoeg geen ruimte. De circa € 130 miljoen die wordt ingezet voor Stad Maken in de periode '21 - '25 betreft lopende projecten. Om te doen wat nodig is, was voor deze periode tenminste € 200 tot 250 miljoen extra nodig voor onder andere:

- De verdere voorbereiding en uitvoering van de Cruciale Mijl voor de ontsluiting van IJburg en Zeeburgereiland.
- De realisatie van de Smart Mobilityhub in Zuidoost
- De Uitbreiding van de P + R in Noord

Belangrijke connotatie bij de investeringsopgave voor Stad maken is dat deze met gezamenlijke financiering vanuit GREX/VEF en VRA wordt aangepakt, zie ook. Ook vanuit het SMF wordt bijgedragen aan Stad Maken. De bijdragen uit het SMF richten zich vooral op de planvorming en planvoorbereiding voor projecten en het programmamanagement op de vastgestelde Mobiliteitsplannen.

Een notie bij de knop voor Stad maken is dat er voor bovenplanse investeringen in de openbare ruimte en mobiliteit geen directe relatie mogelijk is tussen de investeringsbehoefte en de groeinorm (in aantal woningen). Daarom zijn handelingsperspectieven uitgewerkt die zijn opgenomen in de eerder genoemde fiche Mobiliteitsplannen en Groeiende Stad. De huidige investeringen richten zich eigenlijk vooral op ingrepen die reeds nodig waren voor de woningbouw in de afgelopen jaren.

Toelichting per knop

Reguliere vervangingsopgave

Beschrijving: Om de openbare ruimte en mobiliteitssystemen in de stad op peil te houden is het nodig om de assets te vervangen of te renoveren aan het einde van hun technische levensduur. Vervanging of renovatie betekent altijd dat de openbare ruimte en mobiliteitssystemen naar de huidige maatstaven worden teruggebracht, opdat het ook toekomstbestendig is.
Categorie: Stad zijn
Norm-stand: De beheerambitie is bij vaststelling 1 Amsterdam Heel en Schoon gesteld op niveau verzorgd. In 2020 is besloten om voorlopig te koersen op niveau Sober. Dit is het beheerniveau waarbij geen achterstalligheid ontstaat en de openbare ruimte en mobiliteitssystemen hun technische levensduur halen zonder dat de gebruiksveiligheid in het geding komt
Stand begroting 2022: Onder het niveau Sober.

Wegwerken achterstalligheid

Beschrijving: In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is vastgelegd dat gemeenten achterstallig onderhoud aan hun kapitaalgoederen niet mogen laten voortbestaan en binnen een afzienbare tijd moeten wegwerken. Voor met name de bruggen en kademuren geldt dat de omvang van de achterstalligheid dusdanig omvangrijk is dat er meerdere decennia nodig zijn om dit weg te werken.
Categorie: Stad zijn
Norm-stand: Voor het programma Bruggen en Kademuren is bij de start de scope bepaald om de achterstand in 20 – 30 jaar weg te werken.
Stand begroting 2022: De meerjarige investeringsopgave van bruggen en kademuren voor 2023 en verder en ook de vervanging van de Arenatunnel als onderdeel van de Aanpak Wegtunnels Amsterdam kon niet worden ingepast in de investeringsruimte. Binnen de huidige uitgangspunten zal het voor bruggen en kademuren ook de komende jaren niet mogelijk zijn in de omvang die nodig is om de achterstand in het beoogde tempo weg te werken. Mogelijk kan de aanpak zelfs stilvallen. Voor de Arenatunnel geldt hetzelfde.

Ruimtelijk beleid en gebiedsgericht werken

Beschrijving: Voor een leefbare en aantrekkelijke stad die toegankelijk is voor iedereen is er ruimtelijk beleid opgesteld voor de openbare ruimte en mobiliteit. Daarnaast wordt middels het gebiedsgericht werken de verbinding gezocht met de vraag en behoefte van de inwoners in de stad. De beleidsthema's zijn divers en breed en variëren van wettelijke opgaven zoals het verkeersveilig maken en houden van de stad, het verbeteren van de leefkwaliteit op straat tot mobiliteitsbeleid. Dit resulteert ook in een diversiteit aan investeringsprojecten die variëren van herinrichtingen van buurten, straten en pleinen , aanleg van HOV-voorzieningen. voorzieningen voor taxis en

touringcars tot aanpassingen aan metrostations en realisatie van fietsenstallingen.De gebiedsvragen hebben een zelfde en soms nog grotere diversiteit. Daarbij speelt met name ook de sociaal-maatschappelijke betekenis van de openbare ruimte een rol.
Categorie: Stad verbeteren
Norm-stand: De norm is dat we het ruimtelijk beleid en de gebiedsgerichte opgaven allemaal kunnen realiseren met de beschikbare middelen.
Stand begroting 2022: Met het nieuwe investeringsstelsel komen met name maatschappelijke investeringen groter dan vijf miljoen euro in het gedrang. Voor kleinere investeringen biedt het SMF uitkomst met dien verstande dat de vraag groter is dan de beschikbare middelen. Hierin is echter goed een modus in te vinden.

Aantal woningen per jaar

Beschrijving: Hoe meer woningen er gebouwd worden en hoe meer arbeidsplaatsen er worden gerealiseerd, hoe meer bovenplanse investeringen in de openbare ruimte en mobiliteitssystemen nodig zijn. Voor de openbare ruimte en mobiliteitssystemen is geen directe relatie mogelijk met het aantal woningen dat jaarlijks wordt gebouwd, omdat de investeringen koppelen aan de gebieden waar wordt gebouwd. Om toch een indicatie te geven is omgerekend vanuit de nu bekende investeringssom berekend dat voor elke 1.000 woningen circa € … miljoen aan extra investeringen nodig is. Als de investeringsruimte dat toelaat kan middels prioriteitstelling over de maatregelen en temporisering van maatregelen kan gestuurd op de investeringen voor stad maken.
Categorie: Stad maken
Norm-stand: De bovenplanse investeringen volgen de woningbouw. Er is daarom geen 'norm' stand te definiëren. Voor deze schuif ontbreekt dus een grijze knop. Het feit dat de bovenplanse investeringen volgend zijn, wil niet zeggen dat de woningbouw zonder bovenplanse investeringen kan. Het tegendeel is waar. En er zijn ook zogenaamde kantelpunten waarop eerst de bovenplanse investering moet plaatsvinden om de volgende stap in de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.
Stand begroting 2022: De ruimte ontbreekt om de investeringen te doen die in de periode 2021 – 2025 zijn voorzien. Daarmee sluit het huidige investeringsniveau niet aan bij de groeiambitie van 7.500 woningen per jaar.

Transities (energie, aardgas, klimaat, biodiversiteit, CO_2 e.d.)

Beschrijving: Vanuit internationale akkoorden en verdragen, en nationaal beleid staat Nederland en daarmee ook Amsterdam voor een aantal grote veranderopgaven die voor een belangrijk deel hun beslag moeten krijgen in de openbare ruimte. Voor veel van die veranderopgaven is ambitie om in 2050 de beoogde doelstellingen te hebben gerealiseerd. De financiering van deze opgaven vallen buiten de scope van het investeringsdomein Openbare Ruimte en Mobiliteit. Om de transities mogelijk te maken zal openbare ruimte voor een deel versneld moeten worden vervangen en aangepast. De verwachting is dat hiervoor vanuit Openbare Ruimte en Mobiliteit wel investeringen nodig zijn.
Categorie: Stad verbeteren

Norm-stand: Voor veel transitie-opgaven is de ambitie om deze in 2050 gereed te hebben. Sneller is gegeven de omvang van de opgaven vanuit uitvoerbaarheid niet realistisch. Daarom is de normstand ook de maximale stand.
Stand begroting 2022: In de huidige begroting is nog geen rekening gehouden met bijdragen voor de transitie-opgaven middels versnelde investeringen voor vervanging en aanpassing van de openbare ruimte. Zonder deze inzet, of aanvullende middelen vanuit het Rijk en/of EG is te verwachten dat 2050 niet wordt gehaald.

5.1.4 Overige toelichting - Openbare ruimte en mobiliteit

De investeringen in het openbare ruimte en mobiliteit kennen geen specials. Wel kennen we in dit domein investeringen die omwille van de omvang en complexiteit onder de Regeling Risicovolle Projecten vallen en daarmee extra bestuurlijk-politieke aandacht krijgen middels periodieke voortgangsrapportages. Het betreft hier onder meer

- Programma Bruggen en Kademuren
- Aanpak Wegtunnels Amsterdam
- De Entree
- Programma Oranje Loper
- Station Lelylaan
- Middenmeer Noord
- Singelgrachtgarage

Daarnaast zijn schaalspronginvesteringen eerder besproken in hoofdstuk 3.1.3

CONCEPT 19 MEI

4.2 Maatschappelijke voorzieningen

Maatschappelijke voorzieningen zijn de ruggengraat van een leefbare, inclusieve en aantrekkelijke stad. Het gaat om schoolgebouwen, cultuur- en sportvoorzieningen, OKT's en jongerencentra, buurtkamers en huizen van de wijk, gezinsopvang en nog meer.

De totale gemiddelde investeringsopgave over '21 - '25 in voor MV is €227 mln per jaar, en is daarmee 25% van de totale investeringsopgave. n deze opgave is het uitgangspunt dat we bouwen volgens de wettelijke normen (geen extra duurzaamheidsambities) en de voorzieningen mee kunnen groeien met de groei van de stad (uitgaande van 7.500 woningen per jaar).
Op dit moment zijn kinderdagverblijven bij nieuwe basisscholen (stad maken) als enige rendabele investeringen meegenomen in de opgave.

4.2.1 Tabel met investeringen naar type en categorie - Maatschappelijke voorzieningen

Type	Categorie	Gem. investerings-opgave per jaar '21-'25 (€ mln)	Beschrijving
Onderwijshuisvesting	Stad zijn	70,9	Het regulier vervangen of renoveren van maatschappelijke voorzieningen in de bestaande stad
Jeugd, Zorg en basisvoorzieningen		13,0	
Kunst en Cultuur		8,9	
Sport		13,5	
Onderwijshuisvesting	Stad verbeteren	15,0	Het grootste gedeelte van de uitgaven aan stad verbeteren zijn uitbreidingen. Denk hierbij aan uitbreiding van populaire scholen en extra voorzieningen in ontwikkelbuurten. Daarnaast zijn investeringen in deze categorie afhankelijk van politieke keuzes, een voorbeeld uit het verleden is het verbeteren van het binnenklimaat van scholen.
Jeugd, Zorg en basisvoorzieningen		3,4	
Kunst en Cultuur		1,9	
Sport		1,9	
Onderwijshuisvesting	Stad maken	57,1	Het bouwen van nieuwe maatschappelijke voorzieningen als gevolg van groei van de stad conform de referentienorm.De investeringsopgave is hier gedimensioneerd op een groei van 7.500 woningen/jaar.
Jeugd, Zorg en basisvoorzieningen		20,6	
Kunst en Cultuur		6,0	
Sport		14,5	
Subtotaal stad zijn		106,3	
Subtotaal stad verbeteren		22,2	
Subtotaal stad maken		98,2	
Totaal		**226,7**	

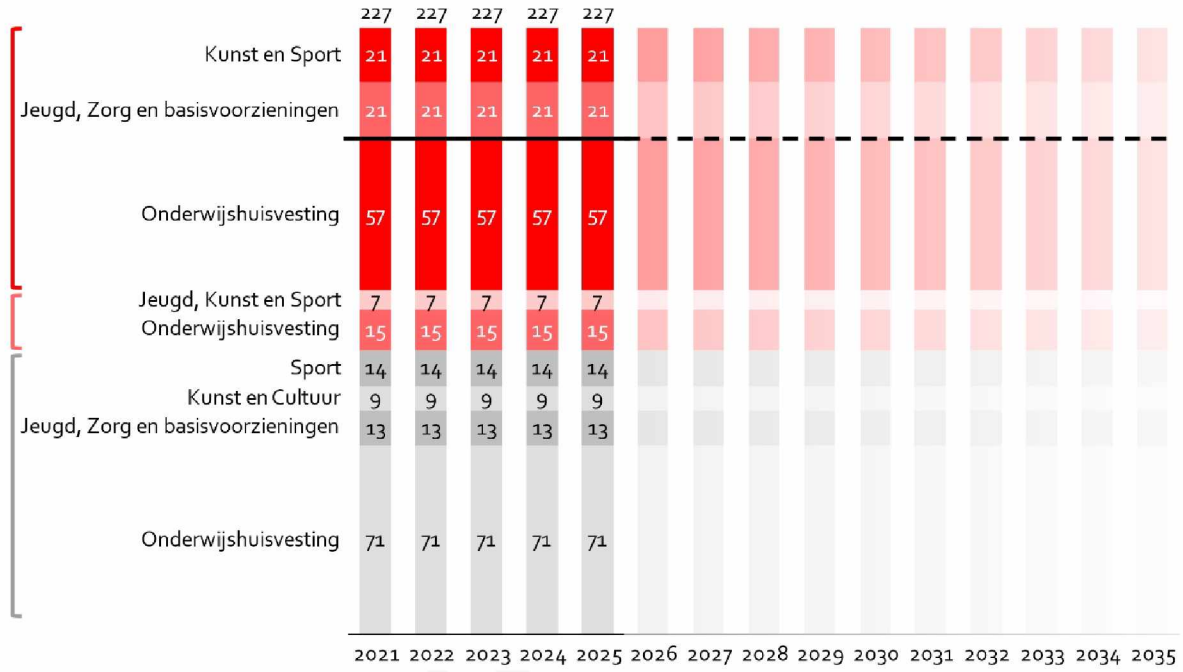
Tabel x:

Belangrijk bij deze cijfers te vermelden dat deze zijn berekend op prijspeil 2022 en de stijgende bouwkosten hier nog niet in zijn verwerkt. Deze stijgen veel meer dan de inflatie en hebben flinke impact op de prijzen van investeringen in maatschappelijke voorzieningen.

4.2.2 Meerjarige investeringsopgave - Maatschappelijke voorzieningen

Legenda

De blokhaken geheel links refereren naar de categorie:
Stad maken in rood, Stad verbeteren in roze, en Stad zijn in Grijs.
De zwarte lijn van 2021 tot 2025 geeft het investeringsruimte van Begroting 2022 aan, en de stippellijn het gemiddelde in die periode.



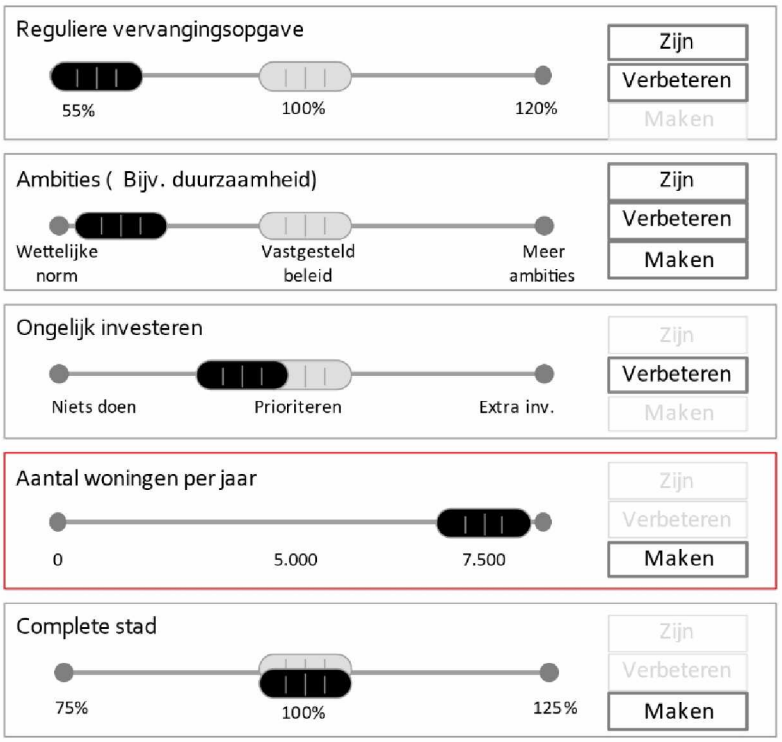
Het meerjarige beeld voor Maatschappelijke Voorzieningen is stabiel uitgaande van stabiele groei van de stad. Er is geen afloop of opstart van grote (incidentele) investeringen die dit beeld beïnvloeden.

CONCEPT

4.2.3 Knoppenoverzicht - Maatschappelijke voorzieningen

Hieronder zijn de belangrijkste knoppen weergegeven voor het domein Maatschappelijke Voorzieningen.

Grijze knop: investeringen volgens investeringsbehoefte (norm).
Zwarte knop: investeringen voorzien in begroting 2022.
Rood omrand: domeinoverstijgende knop.



Toelichting stand knoppen

Voor het domein Maatschappelijke Voorzieningen is er een jaarlijkse investeringsruimte van € 186 miljoen (rendabel en onrendabel). Dit is onvoldoende voor de vervangingsopgave in de bestaande stad en de groei van de stad te faciliteren. Ruimte voor extra (duurzaamheids)ambities is er niet, de investeringen zijn in de meeste gebaseerd op de wettelijke vereiste. Er kan tijdelijk getemporiseerd worden met investeringen voor Stad zijn en verbeteren tot 70%. Deze verlaging is onvoldoende om binnen de afgesproken investeringsruimte te blijven, daar zijn na de begroting 2022 de vervangingsinvesteringen te verlaagd naar 55% van de norm. Om achterstallig onderhoud en verouderde voorzieningen te voorkomen en om voldoende maatschappelijke voorzieningen voor een complete stad te realiseren moet op korte termijn minimaal 70% van de vervangingsopgave gerealiseerd kunnen worden en vanaf 2025 weer 100% van de norm. Met een prijsstijging circa 10 á 15% (voornamelijk stijgende bouwkosten) wordt het gat tussen de opgave en beschikbare middelen alleen maar groter. Er moeten dus aanvullende (pijnlijke) keuzes gemaakt worden.
De keuzes om aan bepaalde knoppen wel of niet te draaien vraagt fundamentele afweging: bouwen we zo snel mogelijk door om het woningtekort tegen te gaan, met minder oog voor de maatschappelijke voorzieningen, duurzaamheid en het bestrijden van kansenongelijkheid? Of

bouwen we een stad, met de focus op leefbaarheid en aantrekkelijkheid, met aandacht voor duurzaamheid, kansengelijkheid, inclusiviteit, sport en spelen en cultuur (met bijbehorende investeringen). Of een combinatie hiervan? Daarnaast zijn er bestaande wijken met haar voorzieningen en vervangingsopgave. In hoeverre mag er achterstand in de bestaande wijken ontstaan om de groei van de stad te financieren?

Toelichting per knop

Reguliere vervangingsopgave

Beschrijving: Om de bestaande stad op peil te houden is het nodig om maatschappelijk voorzieningen te vervangen zoals het regulier vervangen of renoveren van scholen aan het einde van hun bouwkundige levensduur
Categorie: Stad zijn en verbeteren
Norm-stand: Reguliere vervanging bij het einde levensduur, zoals vervangingsnormen dat voorschrijven.
Stand begroting 2022: Er worden slechts 55% van de benodigde vervangingsinvesteringen uitgevoerd, om € 57 mln te besparen. Op zeer korte termijn moet dit minimaal naar 70% en vanaf 2025 moet dit weer naar het basisniveau (100%) om verder achterstallig onderhoud te voorkomen. Indien dit niet gebeurd kan dit uiteindelijk leiden tot onveilige situatie en/of het moeten sluiten van voorzieningen.
Overige standen: 120% - Er kan ook gekozen worden voor vroegtijdige vervanging, zodat er alleen hoogkwalitatieve maatschappelijke voorzieningen zijn.
Opmerking: Met de huidige 55% zitten we onder de ondergrens voor de vervanging van bestaande voorzieningen. Vanaf 2025 moet dit weer naar het oude niveau worden gebracht, om verder achterstallig onderhoud te voorkomen.

Ambities (bijvoorbeeld duurzaamheid)

Beschrijving: Vanuit wet-en regelgeving, maar ook vanuit gemeentelijk beleid worden er eisen gesteld ten aanzien van nieuwe gebouwde voorzieningen. Naast beleid wat gemeentebreed geld, zijn er soms ook aanvullende eisen in gebieden/voor een specifieke plek. Amsterdam is in transitie, waardoor deze eisen en het beleid in ontwikkeling is. Denk daarbij aan duurzaamheid, circulair, natuurinclusief en klimaatadaptie.
Categorie: Stad zijn, verbeteren en maken
Norm-stand: De norm is de wettelijke vereisten, het gemeentebrede vastgestelde beleid en de specifieke eisen in een bepaald gebied.
Stand begroting 2022: Tussen het wettelijk minimum en de norm. De investeringen zijn berekend op basis van de eisen uit het bouwbesluit en het stedelijk vastgesteld beleid (bijv. duurzaamheid: regenwaterverordening of inhoudelijk: gymzaal conform KVLO-norm of extra plafondhoogte). Niet meegenomen zijn gebeidsspecifieke eisen of extra ambities op het gebied van duurzaamheid (bijv. natuurinclusief).
Overige standen: Minder ambities: Dit betekent volledig teruggaan tot het wettelijk minimum en geen aanvullend gemeentelijk beleid/specifieke ambities in gebieden realiseren. Dit betekent 10 % minder investeringen. Bij 7.500 woningen is dit €9 mln voor stad maken en €13 mln voor stad zijn/verbeteren.

Extra ambities: Voorbeelden hiervan zijn klimaatneutraal, BENG+, circulair of natuurinclusief. Dit betekent bijvoorbeeld 25 % meer investeringen. Bij 7.500 woningen is dit €22,5 mln voor stad maken en €32,5 mln voor stad zijn/verbeteren. Een voorbeeld hiervan zijn verhoogde duurzaamheidsambities voor gebiedsontwikkelingen die ook een financieel effect hebben op Maatschappelijke Voorzieningen.

Ongelijk investeren

Beschrijving: Om kansenongelijkheid tegen te gaan, kan gekozen worden om te investeren in de buurten met de grootste uitdagingen op dit vlak. Dit kan enerzijds door te prioriteren binnen huidig budget of door extra te investeren.
Categorie: Stad zijn en verbeteren
Norm-stand: Er worden geen extra investeringen gedaan, maar wel geprioriteerd.
Stand begroting 2022: Er worden geen extra investeringen gedaan, maar deels geprioriteerd. Mede door de beperkte reguliere vervangingsopgave is het niet mogelijk om verder prioriteren.
Overige standen: Extra voorzieningen realiseren in o.a. ontwikkelbuurten en voorzieningen voor specifieke groepen.

Aantal woningen per jaar

Beschrijving: Hoe meer woningen er gebouwd worden, hoe meer maatschappelijke voorzieningen er gebouwd moet worden. Voor elke 1.000 woningen is zo een € 12 mln aan extra investeringen nodig. Hierbij is geen rekening gehouden met stijgende bouwprijzen, duurzaamheidsambities, gebiedseisen, extra kosten door verdichting en kosten voor tijdelijke huisvesting.
Categorie: Stad maken
Norm-stand: Er is geen 'norm' stand te definiëren als het om het aantal woningen dat de stad gaat bouwen. Voor deze schuif ontbreekt dus een grijze knop.
Strand begroting 2022: De huidige ambitie van 7.500 woningen bijbouwen wordt aangehouden. Dit kost €90 mln per jaar. Bij een ambitie van 5.000 woningen per jaar komt dit neer op €60 mln investeringen per jaar. Deze bedragen zijn nog exclusief gestegen bouwkosten.

Complete stad

Beschrijving: Voor een leefbare, inclusieve en aantrekkelijke stad zijn er referentienormen en sportnormen vastgesteld voor cultuur, sport, jeugd, zorg en basisvoorzieningen voor het bouwen van een nieuwe stad. Hiervan afwijken kan, maar heeft gevolgen voor verschillende ambities. Onderwijs-huisvesting is een wettelijke taak waar niet op geschoven kan worden.
Categorie: Stad maken
Norm-stand: In norm stand worden de huidige referentienormen aangehouden.
Stand begroting 2022: Op dit moment is deze knop nog niet verschoven.
Overige standen: 75% - Er kan voor gekozen worden minder dan de referentienormen te investeren. Dit zou €22,5 mln opleveren, maar dit heeft wel gevolgen voor de aantrekkelijkheid van de stad en verschillende ambities zoals kansengelijkheid, leefbaarheid, inclusiviteit en gezondheid. 125% - Er kan ook voor worden gekozen om boven de referentienormen te investeren.

Opmerking: Het werken met de referentienormen is een recente ontwikkeling. Hierdoor is er sprake van een achterstand op sommige plekken in de stad, waar de afgelopen periode nauwelijks plek en geld was voor nieuwe maatschappelijke voorzieningen. Extra aandacht voor Noord, Nieuw-West en Zuidoost is benodigd.

4.3 Maatschappelijke voorzieningen - Specials

Specials zijn investeringen van dusdanige omvang en uniekheid dat de reguliere methodiek om investeringsruimte te alloceren niet voldoet. Een voorbeeld hiervan is de sporthallen Zuid die zo een grote financiële omvang heeft dat deze niet binnen het reguliere investeringsruimte van Sport past. Soms hebben voorzieningen binnen 'Specials', bijvoorbeeld binnen Kunst en Cultuur, ook een regionale of zelfs nationale functie. Deze investeringen worden daarom apart behandeld, en hebben daarom ook een eigen investeringsdomein.

4.3.1 Tabel met investeringen naar type en categorie - Specials

Let op: aangezien de dynamiek van specials afwijkt van de andere investeringsdomeinen is de gepresenteerde informatie in dit hoofdstuk ook afwijkend. In de onderstaande tabel gaat het om de totale investeringssom en niet om de gemiddelde investeringen in de periode '21 - '25 zoals bij andere domeinen.

Type	Categorie	Totale netto investering (€ mln)	Beschrijving
De Mirandabad	Stad zijn	56,2	Renovatie en verduurzaming
Jaap Edenbaan		24,9	Renoveren van de buitenijsbaan en het vervangen en uitbreiden van de huidige ijshal door twee nieuwe hallen
Flevoparkbad		26,0	Renovatie en verduurzaming
Amsterdam museum		56,2	Renovatie en verduurzaming
OBA Next	Stad verbeteren	33,7	Bibliotheek van de toekomst, dit betreft een geheel nieuwe voorziening.
Sporthallen Zuid		122,5	Vervangen voor toekomstbestendig sportcomplex
Sporthallen Strandvliet	Stad maken	30,2	Nieuw sportpark naast de ArenA
Nieuwe Meervaart		89,6	Vervangende nieuwbouw en uitbreiding Meervaart
Totaal		**415,1**	

Tabel x: Overzicht van Specials naar categorie en totale investeringssom

In de begroting 2022 is de investeringsruimte voor de Specials €35 mln per jaar, dit is totaal 4% van de totale investeringsopgave. Met de investeringen uit bovenstaande tabel is de volledige investeringsruimte tot en met 2032 gevuld. Nieuwe specials, zoals een nieuw Slavernijmuseum (Kunst en Cultuur), een groter Bijlmer Parktheather of twee nieuwe binnenzwembaden na 2030 (Sport) als gevolg van groei van de stad zijn nog niet hierin opgenomen. Het Slavernijmuseum is een nationaal museum waaraan zowel het Rijk (zoals opgenomen in het regeerakkoord) als de gemeente zullen bijdragen aan de bijbehorende investering en de exploitatie en programmakosten.

In de onderstaande tabel zijn de te verwachten kasstromen van deze specials weergegeven.

Type	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Na 2025	Totaal
de Mirandabad		0,3	2	5,1	5,4	5,8	13,4	32
Jaap Edenbaan	0,1	0,3	0,9	10,3	10,3	3		24,9
Flevoparkbad	0,1	0,4	0,5	3,5	6	10,1	5,5	26
Amsterdam Museum		0,5	8	21,5	17	8,7	0,5	56,2
OBA Next		0,1	0,4	1,5	2,4	7,4	21,9	33,7
Sporthallen Zuid		0,5	0,6	2,9	9,6	11,5	97,4	122,5
Sporthallen Strandvliet		0,6	1,1	1	1	4	22,5	30,2
Meervaart	0,1	0,5	1,1	1,4	1,1	6,7	78,7	89,6
Eindtotaal	**0,3**	**3,2**	**14,7**	**47,2**	**52,8**	**57,2**	**239,8**	**415,1**

Tabel x: Verwachte kasstromen van Specials van 2020 tot 2025

CONCEPT 19 MAART

4.4a Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Waternet

Waternet beheert namens de gemeente alle installaties en leidingen om voor voldoende en gezond drinkwater te zorgen. Daarvoor heeft het 3 productielocaties drinkwater, enkele pompstations en ongeveer 2.900 kilometer drinkwaterleidingen. Waternet is ook verantwoordelijk voor de riolering in de gemeente.

4.4a.1 Tabel met investeringen naar type en categorie - Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Waternet

Type	Categorie	Gem. investerings-opgave per jaar '21-'25 (€ mln)	Beschrijving
Drinkwater	Stad zijn	42,5	Vervangingsinvesteringen voor productie en distributie voor drinkwater
Riolering		35,7	Vervangingsinvesteringen voor riolering
Drinkwater	Stad maken	0,5	Distributie van Drinkwater van nieuwe gebiedsontwikkelingen
Riolering		15,2	Riolering voor bouwrijp maken van nieuwe gebiedsontwikkelingen
Subtotaal stad zijn		78,2	
Subtotaal stad verbeteren		0	
Subtotaal stad maken		15,6	
Totaal		**93,8**	

Tabel x:

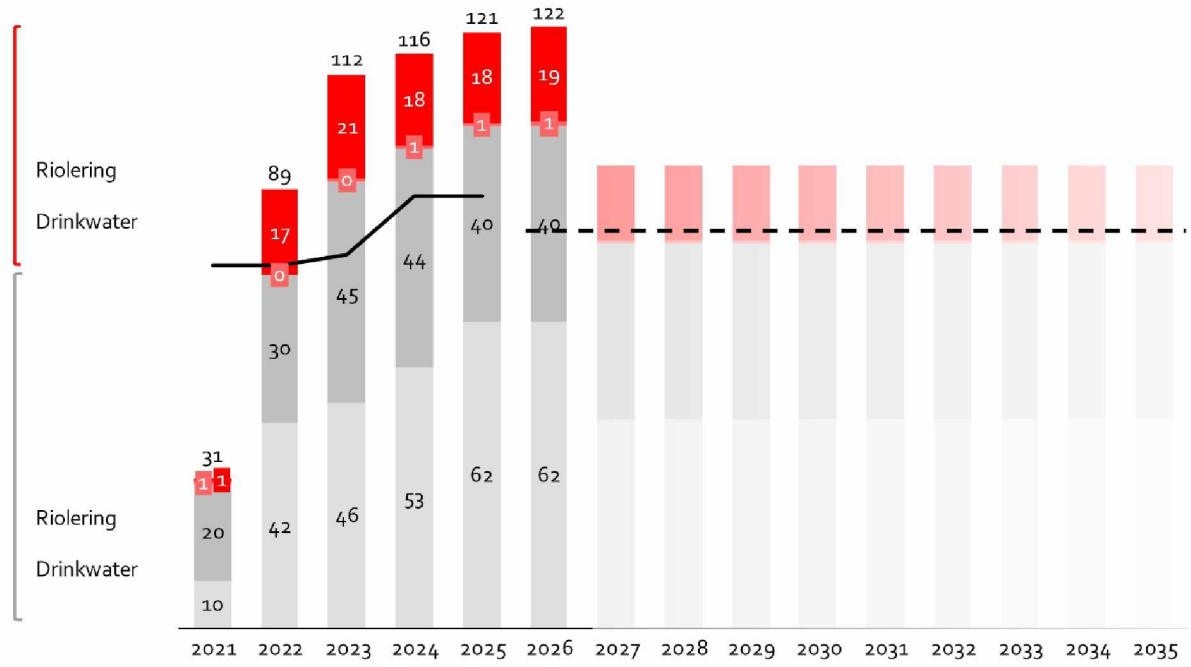
Met een investerinsgopgave van € 94 mln omvat Drinkwater en Riolering 10% van de totale investeringsopgave.

CONCEPT

4.4a.2 Meerjarige investeringsopgave - Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Waternet

De meerjarige investeringsopgave van Waternet is beschikbaar tot 2026; in de jaren daarna is het gemiddelde van de periode '21-'25 weergegeven.

Legenda
De blokhaken geheel links refereren naar de categorie:
Stad maken in rood, Stad verbeteren in roze, en Stad zijn in Grijs.
De zwarte lijn van 2021 tot 2025 geeft het investeringsruimte van Begroting 2022 aan, en de stippellijn het gemiddelde in die periode.



4.4a.3 Knoppenoverzicht - Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Waternet

Op termijn kunnen de kosten behorende bij 'Stad Maken' verminderd worden indien het aantal nieuwe woningen wordt verlaagd.

4.4b Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Afval en grondstoffen

Afval en grondstoffen is verantwoordelijk voor een zo goed mogelijke inzameling van afval, en waar mogelijk grondstoffen her te gebruiken om recycling mogelijk te maken.

De investeringen voor afvalinzameling voor de periode tot 2025 zijn fors. Belangrijke ontwikkelingen zijn de verduurzaming (uitstootvrij maken) van het wagenpark, vervanging van oude perscontainers in de stadsdelen Noord en Zuid, de plaatsing van containers voor GFT en waardestromen (papier en karton) zoals opgenomen in het UitvoeringsPlan Afval 2020-2025.

De groei van de stad betekent dat investeringen in wagenpark en containers evenredig toenemen. De gemeente heeft een wettelijke taak m.b.t. inzameling van huishoudelijk afval. Voor de eerstkomende jaren verwacht A&G binnen de investeringsruimte te kunnen blijven, omdat de organisatie nog niet is ingericht op het omvangrijke investeringsniveau voor met name de (ondergrondse) containers. Investeringen die nu niet gedaan worden, verschuiven hierdoor naar latere jaren.
Uitstel van (vervangings)investeringen kent risico's: het leidt tot meer storingen, meer klachten en hogere onderhouds- en herstelkosten en/of hogere kosten voor het huren van vervangend materieel. De verwachtingen zijn nu dat na 2024 de investeringsruimte gaat knellen met de investeringsopgave.

4.4b.1 Tabel met investeringen naar type en categorie - Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Afval en grondstoffen

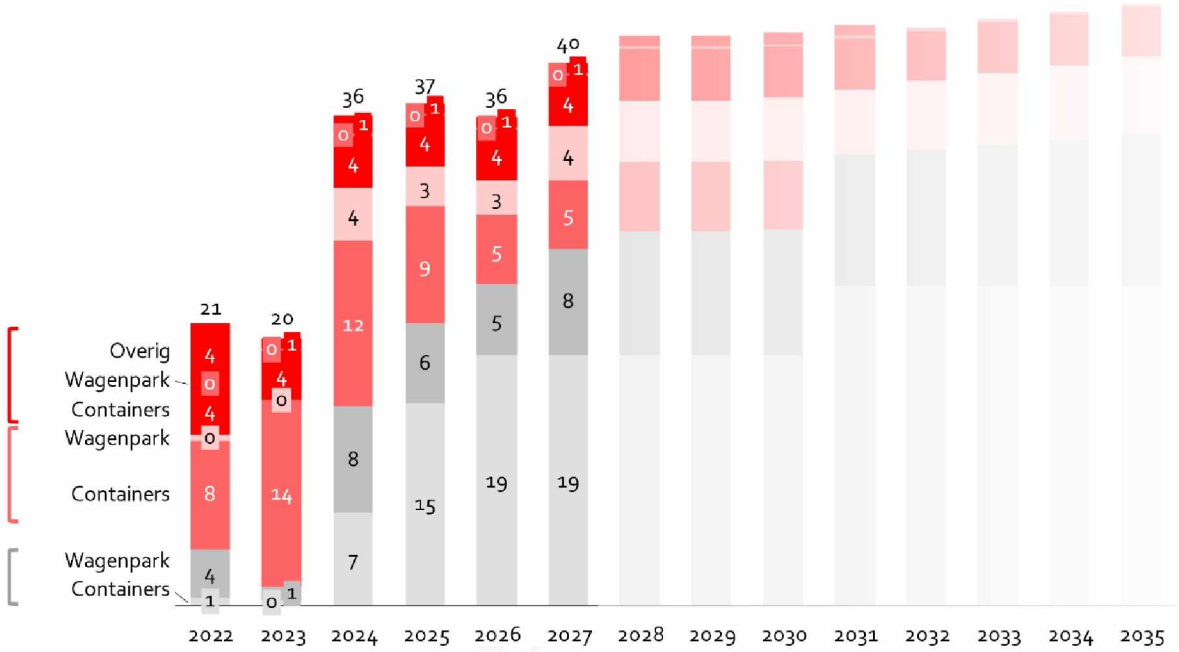
Type	Categorie	Gem. investerings-opgave per jaar '22-'26 (€ mln)	Beschrijving
Containers	Stad zijn	8,3	Reguliere vervangingsopgave
Wagenpark	Stad zijn	4,7	
Containers	Stad verbeteren	9,6	Plannen uit het uitvoeringsprogramma Afval en grondstoffen waaronder uitrol GFT afvalscheiding
Wagenpark	Stad verbeteren	2,0	Verduurzaming wagenpark
Containers	Stad maken	3,8	Inschatting op basis van groei van de stad van 7.500 huishoudens
Wagenpark	Stad maken	0,1	
Overig	Stad maken	1,6	Ondergrondse afvalinzamelingsysteem in de sluisbuurt
Subtotaal stad zijn		13,0	
Subtotaal stad verbeteren		11,6	
Subtotaal stad maken		5,5	
Totaal		**30,1**	

Tabel x:

Met een investerinsgopgave van € 30 mln omvat Afval en grondstoffen 3% van de totale investringsopgave.

4.4b.2 Meerjarige investeringsopgave - Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Afval en grondstoffen

Legenda
De blokhaken geheel links refereren naar de categorie:
Stad verbeteren in roze, en Stad zijn in Grijs.

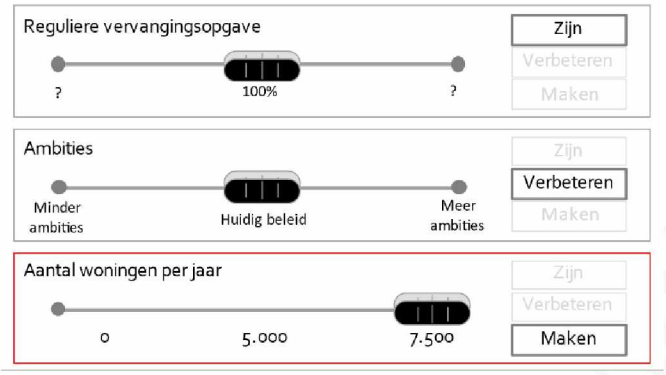


Deze inventarisatie is gedaan op basis van huidig beleid. Er is hier dan ook geen rekening gehouden met toekomstige beleidswijzigingen, wijzigingen in systemen van afvalinzameling of andere samenstelling van het wagenpark door bijvoorbeeld toegangsbeperkingen in de stad vanwege werkzaamheden met betrekking tot kades en bruggen.

CONCEPT

4.4b.3 Knoppenoverzicht - Duurzaamheid en ruimtelijke ordening - Afval en grondstoffen

Hieronder zijn de belangrijkste knoppen weergegeven voor het domein Afval en Grondstoffen
Grijze knop: investeringen volgens investeringsbehoefte (norm).
Zwarte knop: investeringen voorzien in begroting 2022.
Rood omrand: domeinoverstijgende knop.



Toelichting per knop

Reguliere vervangingsopgave

Beschrijving: Het is mogelijk om de vervangingen uit te stellen. Op lange termijn kan dit echter zorgen voor meer storingen, meer klachten, hogere kosten voor onderhoud en herstel en/of hogere kosten voor inhuur vervangend materieel.

Ambities

Beschrijving: Vastgestelde beleidsambities kunnen mogelijk weer losgelaten worden. Het betreft de ambitie om zo veel mogelijk waardevolle grondstoffen en GFT gescheiden in te zamelen. Hiermee wordt verbranding van deze stromen voorkomen. Aparte inzameling van GFT heeft een positieve invloed op toekomstige verwerkingstarieven.

Aantal woningen per jaar

Beschrijving: Wegens de essentiële aard van het inzamelen van afval gaan uitbreidingsgebieden altijd door. Wel kan hierop bespaard worden indien de bouwtempo wordt verlaagd.

CONCEPT 19 MRT

4.5 Groen

Amsterdam is een Groene Stad, mede dankzij de hoofdgroenstructuur met zijn vele stadsparken, recreatieve gebieden, natuurgebieden, volkstuinparken, groene scheggen en het Amsterdamse Bos. Allemaal bovenwijkse groenvoorzieningen waar de stad Amsterdam in investeert en zorg draagt voor het beheer.

De gemeente werkt op structurele wijze aan het (investeren in) bovenwijks groen. Dit gebeurt onder meer met het Strategisch Huisvestingsplan (SHP) Bovenwijks Groen 2021–2025: "Investeren in stedelijk groen van Amsterdam". Dit omvat dan ook het grootste gedeelte van de investeringen in dit domein.

4.5.1 Tabel met investeringen naar type en categorie - Groen

Type	Categorie	Gem. investerings-opgave per jaar '22-'26 (€ mln)	Beschrijving
Groen	Stad zijn	2,0	Vervangingsopgave parken en Amsterdamse Bos
Groen	Stad verbeteren	1,2	Beleidsdoelstellingen zoals • een nieuwe drieklimatenkas Hortus • rolstoeltoegankelijke toiletten
Groen	Stad Verbeteren	24,4	• SHP - Programma Bovenwijks Groen (dit omvat het overgrote deel)
Totaal		**27,6**	

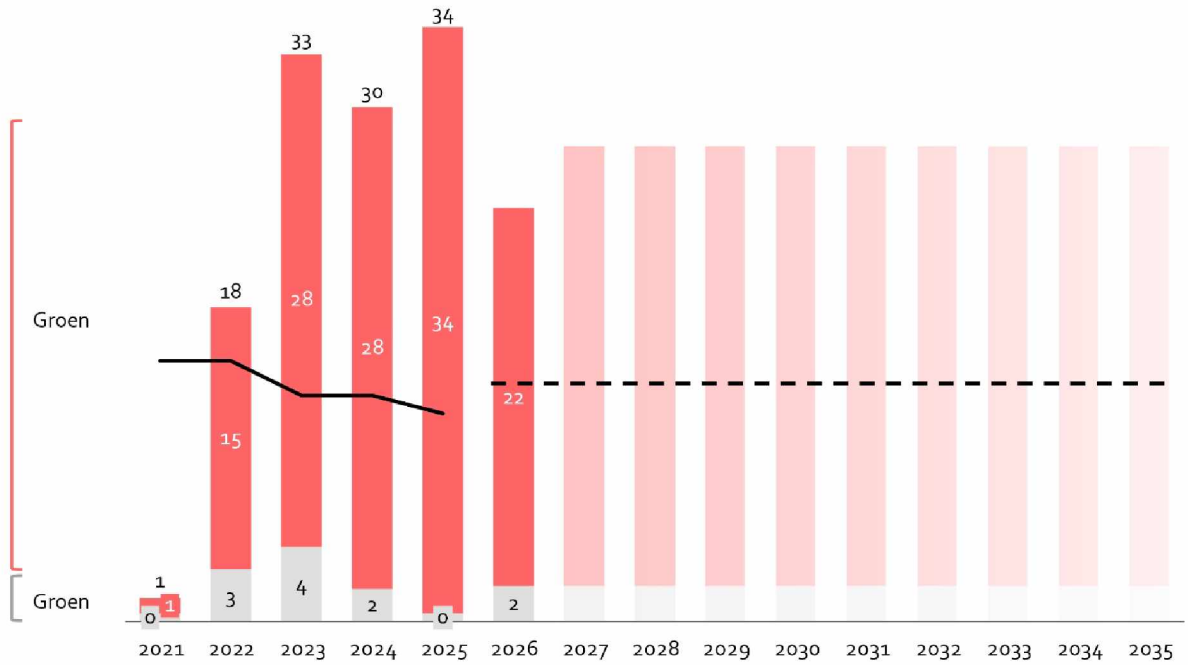
Tabel x:

Met een investeringsopgave van € 28 mln omvat Groen 3% van de totale investringsopgave.

CONCEPT

4.5.2 Meerjarige investeringsopgave - Groen

Legenda
De blokhaken geheel links refereren naar de categorie:
Stad verbeteren in roze, en Stad zijn in Grijs.
De zwarte lijn van 2021 tot 2025 geeft het investeringsruimte van Begroting 2022 aan, en de stippellijn het gemiddelde in die periode.

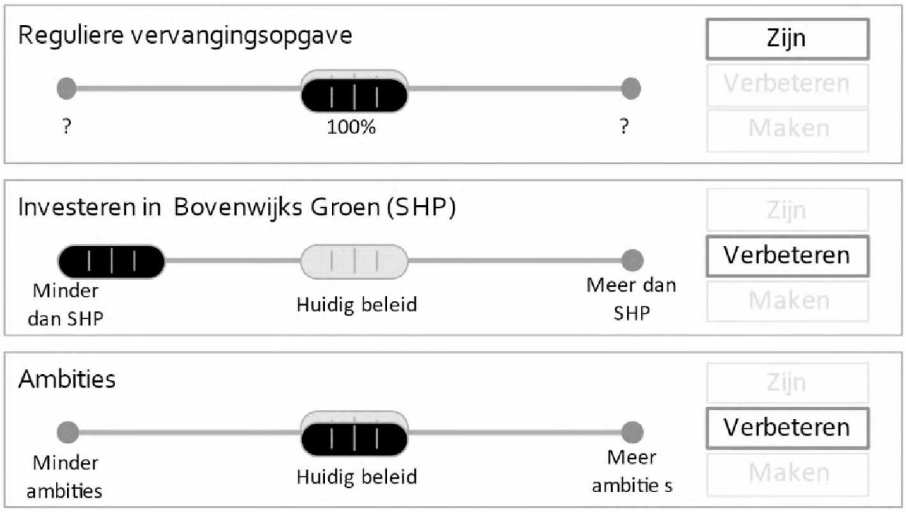


Aangezien er vanaf 2021 een nieuwe investeringswijze in dit investeringsdomein wordt aangehouden, het eerder genoemde SHP Bovenwijks Groen, zijn de daadwerkelijke uitgaven in 2021 nog beperkte geweest. Hierdoor zijn de verwachte uitgaven in de komende jaren juist hoger.

CONCEPT

4.5.3 Knoppenoverzicht - Groen

Hieronder zijn de belangrijkste knoppen weergegeven voor het domein Groen, en de huidige keuzes daarin:
Grijze knop: investeringen volgens investeringsbehoefte (norm).
Zwarte knop: investeringen voorzien in begroting 2022.



Toelichting stand knoppen
Voor de knoppen van dit investeringsdomein zijn de financiële gevolgen niet bekend. We zullen deze kort hieronder toelichten.

Versoberen van het programma zal er toe leiden, dat er scherpe bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt tussen welke parken en groene verbindingen wel en niet worden opgepakt. Die keuzes zijn niet eenvoudig. Het niet renoveren van bestaande parken leidt tot achterstallig onderhoud. Het niet maken van nieuwe verbindingen en / of parken leidt tot een verminderde leefbaarheid in gebieden waar meer woningen worden gerealiseerd.

Toelichting per knop

Reguliere vervangingsopgave

Beschrijving: De investeringen worden gedaan om het niveau van het groen toekomstbestendig in stand te houden. Dit kan alleen bij integrale aanpak, aangezien met name groen, wateroverlast, halfverharding en speeltoestellen direct aan elkaar zijn verbonden in aanpak en kwaliteit. goed onderhoud is van belang voor het gebruik voor waardevolle en bruikbare natuur.

Investeren in bovenwijks groen

Beschrijving: Op dit moment alle investeringsruimte van €53 mln voor bovenwijks groen van 2021 tot 2025 al gevuld is met de investeringstranche het Programma Bovenplans Groen van de begroting 2021 en 2022. De verwachte nieuwe tranche van begroting 2023-2026 met een geschatte omvang van €116 mln zullen hierdoor niet in de investeringsruimte gepast kunnen worden.

Binnen het SHP zijn er bepaalde criteria waar een project aan moet voldoen om goedgekeurd te worden. Hoe strenger deze zijn hoe minder groen-projecten in aanmerking komen voor het SHP. Deze criteria zijn op zichzelf dus ook een knop.

Ambities

Beschrijving: Er zijn ook ambities met betrekking tot Groen, zoals de drieklimatenkas van de Hortus en het rolstoeltoegankelijk maken van openbare toiletten.

4.5.4 Overige toelichting - Groen

Het dagelijks beheer, onderhoud en groot onderhoud wordt gedekt uit de exploitatie. Conform gemeentelijke regelgeving worden investeringen met maatschappelijk worden geactiveerd wanneer de investeringssom hoger is dan € 5,0 miljoen.

Een belangrijke noot voor investeringen in het groen betreft de toekomstige onderhoudslasten. Hier moet in worden voorzien in een zogenaamde uitvoeringstoets, zodat aan de voorkant rekening is gehouden met toekomstige onderhoudslasten in de meerjarenbegroting.

Nog niet genoemd is een investeringin de in de categorie "stad zijn" een investering in de bedrijfsvoering, namelijk voor het beheer van de voorraad van de gemeente Amsterdam is de module voorraadbeheer nodig als aanvullende module van het financiële pakket. Dit vergt een investering van € 0,2 / 0,3 miljoen in 2023.

4.6 Bestuur en organisatie & overig (incl. vastgoed)

Domein Bestuur en Organisatie en Overig is een verzamelportfolio van de investeringen van programma 1 Veiligheid, programma 3 Economie, programma 7 Werk, Inkomen en Participatie, programma 12 Moderne open Overheid en programma B Bestuur en organisatie. Het gaat zowel om investeringen die nodig zijn ter ondersteuning van de hele organisatie als investeringen nodig ter ondersteuning van specifieke programma's.

De grootste gedeelte van de investeringen betreffen vervangingsinvesteringen van bijv. het wagenpark , vastgoed en (ICT)-systemen. Deze investeringen hebben op dit moment de hoogste prioriteit binnen dit domein. Ze zijn nodig om onze organisatie goed te laten functioneren en wettelijke taken uit te kunnen voeren of het vastgoed te laten voldoen aan de wettelijke en minimale functionele eisen. Het temporiseren of uitstellen van vervangingsinvesteringen is contraproductief, aangezien dit leidt tot onveilige of inefficiënte processen en werksituaties, uitval, een toename in onrechtmatige contracten, hogere (onderhouds)kosten en leegstand.
De totaal gemiddelde investeringsopgave over 2021-2025 bedraagt voor het domein bestuur en overig € XX per jaar en is daarmee XX % van de totale investeringsopgave. De investeringsruimte voor het domein bestuur en overig bedraagt gemiddeld € 61 miljoen per jaar over 2021-2025.

4.6.1 Tabel met investeringen naar type en categorie

Bestuur en Organisatie en Overig
De onderstaande tabel geeft aan hoe uitgaven in het B&O en overig domein zijn vastgelegd in B2022. De tabel bevat dus de investeringsruimte.

Type	Categorie	Gem. investerings-opgave per jaar '21-'25 (€ mln)	Beschrijving
ICT en informatievoorziening (onderdeel van I-Domein)	Stad zijn	22,8	Vervangingsinvesteringen voor diverse B&O en overig assets.
Overig I-Domein (bedrijfsvoeringssystemen , IV dienstverlening)	Stad zijn	8,2	
Wagenpark	Stad zijn	9,3	
Overig (huisvesting, werven, archieven)	Stad zijn	15,8	
Gemeentelijk vastgoed	Stad zijn	23	Renoveren of vervangen van gebouwen in gebruik voor de eigen organisatie, kantoren en werven
Commercieel vastgoed	Stad zijn	9	Renoveren of vervangen gebouwen zonder direct beleidsdoel
Maatschappelijk vastgoed	Stad zijn	PM	Zie toelichting onder tabel.
Gemeentelijk vastgoed	Stad verbeteren	5	Kwaliteitsverbeteringen en mutaties in panden als gevolg van wijziging wet en regelgeving, beleidswijzigingen en ambities
Commercieel vastgoed	Stad verbeteren	2	

Overig (werven, archieven)	Stad Maken	1,1	oa. Nieuwbouw Archief in Noord
Subtotaal stad zijn		88	
Subtotaal stad verbeteren		7	
Subtotaal stad maken		1	
Totaal		**96**	

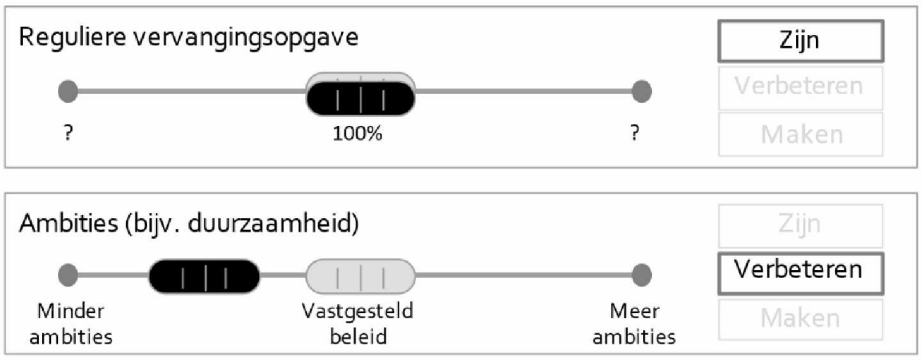
Tabel x:

Binnen dit domein is er nog één inventarisatie gaande. Dit betreft de benodigde investeringen voor maatschappelijk vastgoed die niet zijn voorzien binnen het investeringsdomein maatschappelijk vastgoed. De omvang van deze investeringen is op dit moment nog onduidelijk en daarom niet opgenomen.

4.6.3 Knoppenoverzicht - Bestuur en Organisatie en Overig

Hieronder zijn de belangrijkste knoppen weergegeven voor het domein Maatschappelijke Voorzieningen.

Grijze knop: investeringen volgens investeringsbehoefte (norm).
Zwarte knop: investeringen voorzien in begroting 2022.



Toelichting stand knoppen

Het huidige portfolio 2021-2025 is opgesteld op basis van huidige beleid en de huidige wijze van bedrijfsvoering. Hierbij is uitgegaan van een minimaal vervangingsscenario op basis van de huidige inzichten. De afgelopen jaren is de investeringsbehoefte toegenomen als gevolg van verouderde systemen en apparatuur, waarvan de boekwaarde niet was geactiveerd. Er is geen rekening gehouden met toekomstige beleidswijzigingen en wijzigingen in systemen.

Voor het gemeentelijk Vastgoed geldt dat er in het huidig plafond geen ruimte is voor de behoefte vanuit Vastgoed om te kunnen renoveren en de kwaliteit te blijven verbeteren. Op basis van de normen en het aantal m2 vastgoed ontbreekt er voor gemeentelijke huisvesting € 28 miljoen en commercieel Vastgoed € 11 miljoen aan jaarlijkse investeringsruimte.
Door het gebrek aan investeringsruimte blijft ook de maatschappelijke opgave om onze gebouwen te verduurzamen liggen.

Toelichting per knop

Reguliere vervangingsopgave

Beschrijving: Het is mogelijk om vervangingen uit te stellen. Dit kan in geval van investeringen in ICT en bedrijfsvoering wel leiden tot toename van onrechtmatige contracten, omdat een toenemend aandeel van de investeringen geschiedt in de vorm van "Software as a service". Uitstel betekent ook het risico op verstoringen van de bedrijfsvoering, meer personele inzet en hogere exploitatielasten voor beheer en onderhoud. Het is dus onzeker of deze optie op termijn daadwerkelijk financieel gunstig is.
Categorie: Stad zijn
Norm-stand: Reguliere vervanging bij het einde levensduur, zoals vervangingsnormen dat voorschrijven.
Stand begroting 2022: Er is voor deze knop niet van de norm stand afgeweken.
De financiële impact van deze knop is op dit moment nog niet bekend.

Ambities

Beschrijving: Bij de vaststelling van de begroting 2022 is de ambitie ten aanzien van investeringen in duurzaam vastgoed reeds losgelaten. De ambitie inzake een duurzaam wagenpark wordt zoveel mogelijk binnen de investeringsruimte opgelost. Het loslaten van ambities inzake digitalisering en innovatiever gebruik van data zal eerder leiden tot hogere lasten voor personele inzet. De ambities dienen tevens om de hervormingen en besparingen van de organisatie te kunnen realiseren.
Categorie: Stad verbeteren
Norm-stand: De norm is de wettelijke vereisten, het gemeentebrede vastgestelde beleid en de specifieke eisen in een bepaald gebied.
Stand begroting 2022: Tussen het wettelijk minimum en de norm.
De financiële impact van deze knop is op dit moment nog niet bekend.

4.7 G&O - Gebiedsontwikkeling

Bij de gebiedsontwikkeling wordt er gewerkt aan het bouwklaar maken van gebieden, grotendeels in de bestaande stad (verdichting) en soms in nieuwe gebieden (bijv IJburg).

Gebiedsontwikkeling is financieel gezien een afwijkend investeringsdomein. Ten eerste is dit domein verantwoordelijk voor haar eigen inkomsten en is daarmee financieel gezien een losstaand systeem. Daarnaast is grond grotendeels waarde vast (neemt meestal zelfs in waarde toe) en mag hier niet op worden afgeschreven (landelijke regelgeving). Het domein gebiedsontwikkeling moet dus afwijkend worden benaderd ten opzichte van de andere investeringsdomeinen.

Gebiedsontwikkeling, ook wel plannen of grondexploitaties, heeft als doel om grond te ontwikkelen voor het gebruik van de stad, met name voor wonen, maar ook voor werken (kantoren), vervoeren en verblijven (infra en groen). Om dit te faciliteren worden uitgaven gedaan en komen er inkomsten binnen in de vorm van erfpachtuitgiftes.

Uitgaven: Om gebieden bouwklaar te maken, geeft de gemeente geld uit, eerst in het verwerven, saneren en bouwrijp maken van de gronden. Ook worden er civiele constructies en openbare werken aangelegd om het terrein toegankelijk en bebouwbaar te maken. Alle uitgaven voegen waarde toe aan de uit te geven bouwkavels. In technische zin is er dan ook geen sprake van een investeringen en spreken we over uitgaven, de in het gebied ontwikkelde constructies en openbare werken worden niet individueel op de balans geactiveerd. Het zijn de bouwkavels die de waarde bevatten en geactiveerd worden, deze komen terug op de balans (zie 4.8).

Inkomsten: Wanneer een (deel van) de ontwikkeling compleet is worden de bouwkavels uitgegeven. Marktpartijen bouwen dan woningen en/of andere functies op deze bouwkavels (let op: de gemeente bouwt dus zelf geen woningen). Deze uit te geven bouwkavels worden intern overgedragen aan het erfpachtbedrijf (zie 4.8)[18].

De waarde van deze uitgiftes (dus de inkomsten) worden niet door de gemeente zelf bepaalt, zoals bij tariefdiensten, maar door de markt (bijvoorbeeld door in concurentie uitgegeven tenders). Deze zijn dus onzekerder. Het is goed te beseffen dat de maakbaarheid van de stad beperkt is, grond schaars is en conjuncturele effecten dominant zijn. De huidige gunstige marktsituatie is geen vanzelfsprekendheid. Er wordt gerekend met toekomstige opbrengsten die nog verdiend moeten worden en niet op voorhand kunnen worden ingeboekt.(zie 2.4).

Gebiedsontwikkeling is dynamisch en onvoorspelbaar en gaat gepaard met grote financiële schommelingen en risico's. Om om te gaan met deze onvoorspelbaarheid en het risico van gebiedsontwikkeling wordt er gewerkt met het VEF (vereveningsfonds). Doordat het

[18] Technische noot: Administratief 'koopt' de gemeente (erfpachtbedrijf van G&O) bij uitgifte in erfpacht zelf de grond van de grondexploitatie en ontvangt daarna grondopbrengsten van de erfpachter, in de vorm van een afkoopsom of erfpachtcanon. Dit gekochte 'bezit' moet vanuit regelgeving op de balans worden verantwoord. Omdat de waarde van het bezit niet minder wordt (integendeel) wordt er niet op de grond afgeschreven.

Vereveningsfonds een afgescheiden financieel systeem is, kunnen deze risico's beter worden beheerst en hebben de grote financiële schommelingen geen verstorend effect op de gemeente begroting. Dit fonds is verder uiteengezet in de Nota Begrotingsruimte (zie x.x).

In het vereveningsfonds komen negatieve en positieve gebiedsontwikkelingen samen. Bij negatieve plannen (de kosten van het plan zijn hoger dan de opbrengsten van de uitgegeven grond) dient direct bij vaststelling van dit verlies uit de reserve dit verlies te worden onttrokken. Bij positieve plannen (de uitgegeven grond brengt meer op dan de kosten) kunnen op termijn winstnemingen uit positieve grondexploitaties worden genomen. Winstnemingen mogen van de accountant pas worden genomen ná uitgifte, over het algemeen is dit na 5 jaar. Negatieve plannen en positieve plannen worden dus met elkaar verevend, maar er moet rekening worden gehouden met een tijdsaspect. Behalve door de grondexploitaties wordt de reserve van het Vereveningsfonds ook rechtstreeks beïnvloed door onttrekkingen. Onttrekkingen vinden plaats op basis van bijvoorbeeld afspraken in het kader van het Coalitieakkoord.

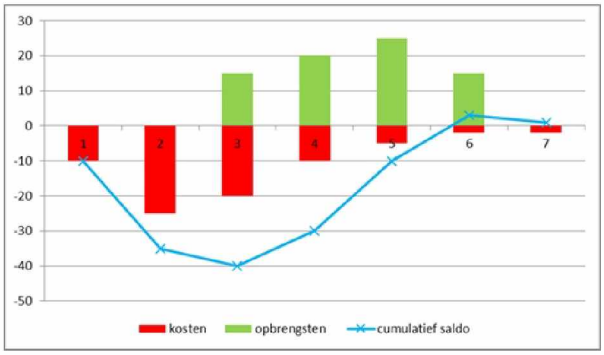
De ontwikkeling van de vereveningsruimte bepaalt de ruimte die er is om ook in de toekomst te kunnen investeren in nieuwe plannen en infrastructuur in relatie tot de gebiedsontwikkeling. Indien de vereveningsruimte groter is dan nodig voor de gebiedsontwikkeling, wordt er een uitname gedaan ten gunste van de algemene middelen. Op deze manier heeft het opbrengstpotentieel van de groei van de stad (zie 2.4) via het VEF, en met een vertraagde tijdscomponent, invloed op de mogelijke incidentele afdrachten aan de algemene middelen.

In de meerjarige raming van het MPG is een prognose gegeven met €350 mln uitgaven per jaar en €400 mln inkomsten. Het saldo (in dit geval positief) komt ten goede aan het VEF.



Figuur x: Inschatting van inkomsten en uitgaven binnen Gebiedsontwikkeling van 2022 tot 2026

Let op: belangrijk te beseffen bij dit figuur is dat de inkomsten en uitgaven in hetzelfde jaar in de meeste gevallen niet over dezelfde gebieden gaan. Gebieden die aan het begin zijn van de ontwikkeling hebben vrijwel alleen maar uitgaven tot gevolg en gebieden die aan het eind van hun ontwikkeling zijn hebben vrijwel alleen maar inkomsten. Hieronder ter illustratie de uitgaven en inkomsten van één gebiedsontwikkeling (iedere gebiedsontwikkeling is anders, dit is dus geen gemiddelde maar een voorbeeld).



Figuur x: Conceptuele weergaven van de kosten en opbrengsten van één gebiedsontwikkeling

CONCEPT 19 MRT

4.8 Grond (erfpacht)

4.8.1 Werking van erfpacht op hoofdlijnen

In Amsterdam wordt de grond niet verkocht maar in erfpacht uitgegeven. Dit maakt de Amsterdamse situatie uniek. Vanwege de verschillende vormen (eeuwigdurend vs voortdurend en canonbetalend vs afgekocht) is het in financieel opzicht complex.
Kenmerkend is dat de investeringen in grond zich via de erfpachtbetalingen terugverdienen, hetzij in 1 keer (afgekocht), hetzij over een langere periode (canonbetalend).
Bij de uitgifte van erfpachtgrond wordt waarde gecreëerd. Conform de verplichtingen van het BBV wordt de waarde daarom als bezit op de gemeentelijke balans verantwoord (met uitzondering van de afgekochte rechten in het eeuwigdurende stelsel).

Er is een directe relatie tussen de inkomsten van de grondexploitaties en erfpacht. In de grondexploitaties wordt de grondwaarde van de uitgegeven erfpachtrechten als opbrengst geboekt. Het erfpachtbedrijf "betaalt"de grondwaarde via een interne vergoeding aan de grondexploitatie. Het erfpachtbedrijf "ontvangt" vervolgens de grondwaarde van de erfpachter. Ofwel in 1 keer (als afkoopsom) of wel via een jaarlijkse canonbetaling.

De geraamde grondopbrengsten uit erfpachtuitgifte in 4.7 (van ca € 350 mln) bestaan derhalve voor een deel uit afkoopsommen en voor een deel uit gronduitgiften waar tegenover toekomstige canonbetalingen staan. De keuze tussen canonbetaling en afkoop (bij woningbouwprojecten) is aan de erfpachter en afhankelijk van diverse factoren waarbij met name de rente een grote rol speelt. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat de komende jaren van het totaal aan erfpachtuitgifte van 350 mln … betrekking heeft op rechten die worden afgekocht en … op canonbetalende rechten. Daarnaast ontvangt het erfpachtbedrijf vanzelfsprekend ook canoninkomsten van gronden die in het verleden zijn uitgegegeven.

In geval van afkoop worden de afkoopsommen toegevoegd aan de reserve afkoopsommen en komen daarmee in mindering op de schuld van de gemeente. In geval van canonbetaling worden de jaarlijkse inkomsten niet in mindering gebracht van de schuld maar ten gunste van de exploitatie gebracht. Deze jaarlijkse inkomstenstroom beloopt een bedrag van ca € 150 mln.

4.8.2 Opgave vs. de ruimte

[hier beknopt toevoegen wat er voor ruimte in de begroting staat, en dat dat zeer beperkt stuurbaar is - zie stuk over erfpacht]

Bijlage

Bijlage 1: Overzichtstabel investeringsdomeinen en programma's

Investeringsdomein	Programma's
Domein 1 **Openbare ruimte en Mobiliteit**	2. Verkeer, vervoer en waterstaat
Domein 2 **Maatschappelijke Voorzieningen**	4. Kunst, cultuur en erfgoed 5. Onderwijs 6. Sport 8. Volksgezondheid, jeugd en zorg
Domein 3 **Maatschappelijke Voorzieningen - Specials**	Speciale, vaak grote uitgave in programma's 4, 5, 6 of 8
Domein 4 **Duurzaamheid en ruimtelijke ordening**	9. Duurzaamheid en Ruimtelijke Ordening
Domein 5 **Groen**	11. Wonen en groen
Domein 6 **Bestuur & Organisatie en overig**	1. Veiligheid 3. Economie 7. Werk, inkomen en participatie 12. Moderne open overheid B. Bestuur en organisatie

CONCEPT 19 MRT