

3.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

In deze paragraaf kijken we vooruit naar 2026 en het verwachte risicoprofiel van de gemeente. We beginnen met een korte uitleg van de wettelijke regels, gevolgd door belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het risicobeeld. Daarna bespreken we de ontwikkeling van het risicoprofiel over de programma's en de algemene reserve, waarmee we de financiële gevolgen van onze risico's beheersen. Wij sluiten de paragraaf af met een korte samenvatting van de financiële stresstest en de financiële kengetallen voor een beeld op onze financiële positie. Samengevat: ondanks de tegenvaller door het niet doorgaan van de verkoop van het Afval Energiebedrijf, AEB, in 2025 heeft Amsterdam zijn financiële veerkracht behouden. De financiële risico's zijn vooral door het behoud van AEB weer opgelopen maar de algemene reserve is nog voldoende hoog en de schulden zijn de afgelopen jaren gestabiliseerd. Beiden liggen voldoende binnen de bandbreedte voor een voldoende financiële positie.

Wettelijk kader en gemeentelijk beleid

Artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht provincies en gemeenten om risicomanagementbeleid op te stellen. Dit beleid richt zich op het weerstandsvermogen en het behoud van de financiële stabiliteit van de gemeente. Het risicomanagementbeleid van de gemeente houdt rekening met financiën, wet- en regelgeving, de draagkracht van onze organisatie om bestaande en nieuwe taken uit te voeren en de principes de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Dit beleid is vastgesteld door de raad met de Nota Risicomanagement 2022-2026.

Ontwikkelingen van belang voor Amsterdam

De volgende ontwikkelingen in 2025 zijn van belang voor de begroting 2026.

Sociaaleconomische ontwikkelingen:

- De Nederlandse economie groeit gematigd, volgens het Centraal Economisch Plan (CEP) 2026 van het Centraal Planbureau.
- Lonen stijgen harder dan inflatie, waardoor mensen in doorsnee meer te besteden hebben en de koopkracht stijgt.
- De arbeidsmarkt is in 2025 en 2026 iets minder krap dan in voorgaande jaren.
- De armoede daalt tot 2,8% van de personen en kinderen door stijgende lonen, de verhoging van de huurtoeslag en lagere inkomstenbelasting.

Externe factoren:

- Geopolitieke onzekerheid, zoals de grilligheid van het Amerikaans handelsbeleid en gewapende conflicten, raakt de wereldeconomie. De effecten op de Nederlandse economie vallen vooralsnog mee, maar de onzekerheid blijft groot en raakt direct of indirect ook Amsterdam. De Nederlandse economie groeit gematigd in 2025 en 2026 dankzij stijgende koopkracht. Tegelijkertijd loopt het overheidstekort op richting 2030. Dat blijkt uit de raming voor 2026 van het Centraal Planbureau (CPB)
- Inflatie neemt iets af maar blijft de komende jaren hoger dan de meeste landen in het eurogebied.
- Rentestanden blijven hoger dan we gewend waren.
- Klimaatverandering en klimaatbeleid hebben grote gevolgen, het vereist in alle gevallen grote investeringen in duurzaamheid en ingrijpende aanpassingen in de fysieke leefomgeving.

Financiën van de Rijksoverheid:

- Het overheidstekort loopt op, naar 2,5% bbp in 2030. De overheidsuitgaven nemen meer toe dan de inkomsten. Voornamelijk uitgaven aan zorg en sociale zekerheid lopen op. Ook de rente-uitgaven stijgen en er gaat meer geld naar bijvoorbeeld defensie en klimaat. (CEP 2026 van het Centraal Planbureau).
- Met name in 2026 en 2028 verslechtert het EMU-saldo van lokale overheden. Dit komt door kortingen op het Gemeente- en Provinciefonds en het aflopen van tijdelijke gelden voor jeugdzorg voor gemeenten in 2027.

Amsterdamse financiën:

- Amsterdam krijgt het grootste deel van zijn inkomsten van het Rijk.
- We hebben te maken met dalende inkomsten door een structureel lagere gemeentefondsuitkering. Belangrijke factoren zijn de afname van het relatieve aandeel van Amsterdam in de maatstaf 'huishoudens met een laag inkomen' en een vertraging van de groei van de bevolkingsaanwas. Dat raakt programma Algemene Dekkingsmiddelen en vervolgens vertaalt dat zich in minder middelen voor alle programma's.
- En stijgende lasten. Onder andere omdat rentelasten stijgen doordat we aflopende leningen moeten herfinancieren op hogere rentes. Dit raakt vooral de programma's met hoge investeringen zoals programma Openbare Ruimte, Water, Groen en Vervoer maar ook programma Economische Zaken, Kunst, Cultuur en Erfgoed, programma Sport en bewegen en programma Onderwijs waar veel geïnvesteerd wordt in maatschappelijke voorzieningen.

Voor de financiële stabiliteit van de gemeente Amsterdam zijn de hoogte van de algemene reserve in combinatie met zorgvuldig begrotingsbeleid en verantwoorde schuldontwikkeling de belangrijkste indicatoren. Over het geheel genomen zijn deze factoren voldoende beheerst om tegenvallers de komende jaren op te vangen.

Ontwikkelingen in het risicobeeld per programma

In het programma Bouwen, Wonen en Duurzaamheid
De hoge en snelle woningbouwproductie geeft een risico voor de integrale kwaliteit van de stad, op aspecten als: voorzieningen voor energie en warmte, leefbaarheid en bereikbaarheid, kansengelijkheid, openbare ruimte, groen, en maatschappelijke en economische voorzieningen.

Ook is er het risico dat we de duurzaamheidsambities en de kwalitatief hoogwaardige woonmilieus die we willen niet behalen. De druk op de gemeentelijke financiën kan het risico vergroten dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor alle gewenste investeringen in publieke voorzieningen.
Door de druk op de bouwprijzen (inflatie, materiaalkosten) en afkoeling van de woningmarkt dreigen er ook bouwplannen uitgesteld te worden en dreigt het terugverdienmoment voor voorinvesteringen (planvoorbereiding) later in de tijd te schuiven of onzeker te worden.

Voor onze bijdrage aan het behalen van de landelijke doelstellingen op de circulaire economie zijn we afhankelijk van maatregelen die op Rijks- of EU-niveau genomen moeten worden. Daarnaast staat de huidige bouwopgave op gespannen voet met duurzaamheidsdoelstellingen wegens grootschalige toepassing van beton en staal in de huidige bouwmethoden.

Voor het behalen van de doelstellingen voor CO_2-vermindering en aardgasvrij zijn we afhankelijk van een aantal factoren met bijbehorende risico's, zoals:
- Verduurzaming landelijke elektriciteitsmix blijft achter. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de elektriciteitsmix in 2030 voor 75 procent duurzaam is.
- Het Rijk komt te laat met goed instrumentarium, zoals de Wet collectieve warmtevoorziening (WCW) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (WGIW), en biedt gemeenten niet voldoende financiële middelen om de doelen voor de energietransitie te halen.
- De energietransitie zorgt voor een overbelasting van de energie-infrastructuur. Er zijn grote boven- en ondergrondse aanpassingen nodig voor de inpassing van benodigde elektriciteitsinfrastructuur.

Hiervoor is fysieke en financiële ruimte nodig, maar ook aangepaste financiële en wettelijke kaders op Rijksniveau.

In het programma Openbare Ruimte, Water, Groen en Vervoer
Het tempo waarin Amsterdam groeit en verdicht ligt hoger dan de mogelijkheden om voldoende voorzieningen te financieren, te maken en te onderhouden. In de openbare ruimte is sprake van achterstallig onderhoud. Bij onder meer kades, bruggen en verhardingen voldoet verouderd areaal onvoldoende aan de veiligheidswetgeving. Krapte op de arbeidsmarkt en stijgende prijzen drukken extra zwaar op het beheer en onderhoud.

Waterkwaliteit kan afnemen door risicostoffen (zoals organische microverontreinigingen, micro- en nano-plastics en andere opkomende stoffen), opwarming en verzilting waardoor extra investeringen nodig zijn voor het uitbreiden of verbeteren van de zuivering. Door stedelijke uitbreidingen, economische ontwikkelingen en een grotere industriewatervraag - die voor een deel van dezelfde infrastructuur gebruik maakt- zien we een stijgende behoefte aan drinkwatercapaciteit. Voor de middellange termijn zijn projecten gestart voor uitbreiding van die capaciteit en voor de langere termijn wordt onderzoek gedaan via het programma Toekomstig Drinkwater Amsterdam.

Door klimaatverandering is er meer extreme neerslag. Het gevolg is een groter risico van verstoorde afvoer van afval- en regenwater. Dit wordt versterkt door achterstallig onderhoud en renovatie van het rioolstelsel. Dat kan leiden tot extra kosten vanwege aanpassingen van het riool- en drinkwaterstelsel.

In het programma Economie, Kunst, Cultuur en Erfgoed
Grote projecten zijn in voorbereidingsfase zoals de Nieuwe Meervaart in Osdorp, de verbouwing van het Amsterdamse Museum en het Nationaal Slavernij Museum. Er is bij deze projecten kans op vertraging, waardoor de kosten kunnen oplopen en het mogelijk ontstaan van reputatie- en imagoschade. Voor het behalen van de doelen en de activiteiten van het Kunstenplan is de gemeente afhankelijk van de uitvoering door kunst- en cultuurinstellingen. Als de plannen van kunst en cultuurinstellingen onvoldoende worden waargemaakt door bijvoorbeeld grote financiële tegenvallers of juridische geschillen, komen de doelstellingen van de gemeente onder druk te staan.

In programma Onderwijs
Door krapte op de arbeidsmarkt, een dure woningmarkt en afhankelijkheid van landelijk beleid is het moeilijk om leraren en schooldirecteuren in Amsterdam te vinden en te houden. Daarbij is het tekort bij scholen met veel kinderen met een risico op onderwijsachterstand gemiddeld groter dan bij scholen met nauwelijks kinderen met een risico daarop. Bij de kinderopvang, waaronder de voorschoolse educatie, kan de krapte op de arbeidsmarkt leiden tot minder plekken voor kinderen en tot langere wachtlijsten.

In programma Gezondheid, Zorg, Jeugd, Opvang en Diversiteit
De vraag naar Wmo-voorzieningen neemt aanzienlijk toe en de personeelstekorten ook, waardoor het niet lukt iedereen ondersteuning te bieden die het nodig heeft. De Jeugdwet geeft gemeenten een breed gedefinieerde zorgplicht, met een open einde karakter. Doordat de gemeente zorg moet financieren kan er beroep op de Jeugdzorg worden gedaan die boven de gecontracteerde budgetten gaat. De rijksmiddelen voor (jeugd)zorg nemen af, zonder dat dit gepaard gaat met een lastenverlichting voor de gemeente. Hierdoor ontstaat er financiële druk om de taak in de jeugdhulp en Wmo zorgvuldig uit te voeren, wat kan resulteren in wachtlijsten of spanning kan geven op de kwaliteit van (jeugd)zorg.

De middelen voor de vervanging van bestaande en nieuwe maatschappelijke voorzieningen schieten mogelijk tekort, vanwege onder andere de groei van de stad, gestegen bouwprijzen en ambities. De doelstelling van voldoende en kwalitatief hoogstaande maatschappelijke voorzieningen in de stad komt hierdoor in gevaar.

In het programma Sociale Zaken en Armoedebestrijding
Wanneer de economische groei vertraagd of omslaat naar krimp bestaat de kans dat het aantal uitkeringsaanvragen toeneemt tot het punt dat de hoogte van het rijksbudget voor de uitkeringsverstrekking te laag is om daaruit alle uitkeringen in de stad te betalen. Omdat het openeinderegelingen zijn is Amsterdam verplicht om ondersteuning te verstrekken en bestaat het risico dat ruimte voor andere prioriteiten dan in het gedrang komt. Verder is er risico op overbesteding op de armoederegelingen en schuldhulpverlening omdat ook deze openeinderegelingen zijn.

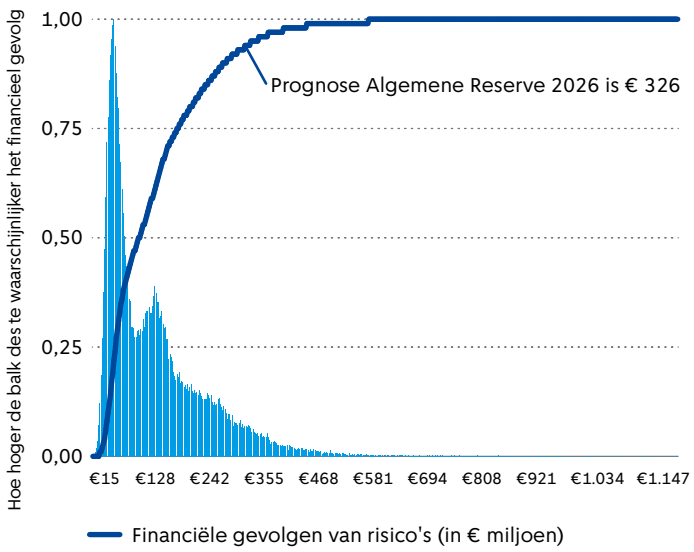
In het programma Veiligheid
De leefbaarheid en veiligheid kan onder druk komen te staan omdat door krapte op de arbeidsmarkt minder handhavers worden ingezet dan nodig. Daarbij komt dat door agressie en geweld tegen handhavers de veiligheid van de medewerkers in het gedrang kan komen. Er een toename aan kosten voor het nemen van veiligheidsmaatregelen bij evenementen zoals inrijbeperking wegens het risico op openbare en grootschalige geweldpleging bij evenementen.

Risico's voor de Algemene Dekkingsmiddelen

Resterende risico's zijn onder andere verbonden aan onze verbonden partijen, verstrekte leningen, beroep op garantstellingen, calamiteiten en grote projecten waar er respectievelijk een kans bestaat op afboeking, geen terugbetaling of juist extra geld verstrekt moet worden waarmee in de programmabegrotingen en projectbudgetten geen rekening is gehouden. Er zijn ook risico's die de begroting rechtsreeks kunnen raken zoals een hoger dan geraamd beroep op openeinderegelingen, plotselinge stijging van rentelasten of stijging van energiekosten. Risico's die niet redelijkerwijze binnen de begroting van een programma kunnen worden afgedekt zijn resterende risico's die ten laste van de Algemene Dekkingsmiddelen komen.

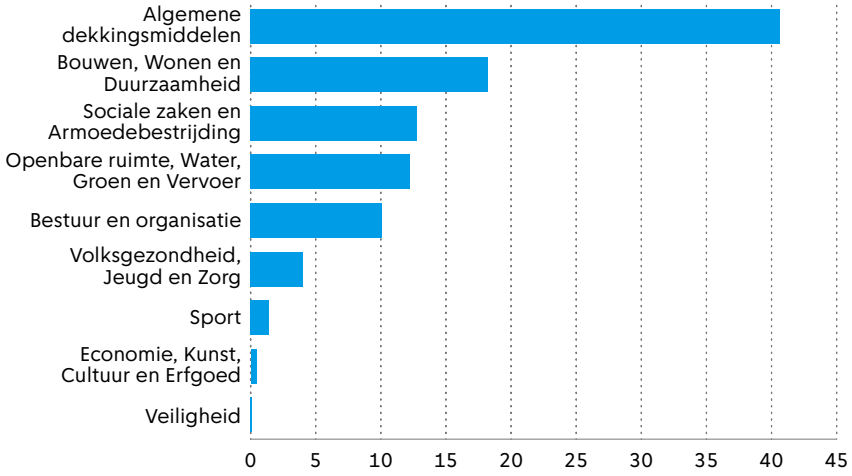
Niet al die resterende risico's treden tegelijkertijd op, die kans is zeer klein maar de kans dat er een aantal kunnen optreden is altijd aanwezig. Uit de grafiek onder: *Financiële gevolg van risico's*, leest u de mogelijke gevolgen af van dat resterend risico en de waarschijnlijkheid dat het zover zou kunnen komen in de komende twee jaar. Daaruit blijk dat het optreden van risico's met relatief kleine bedragen tot circa € 60 miljoen waarschijnlijker is dan hele grote tegenvallers. De mogelijke financiële gevolgen van 97 procent van de doorgerekende scenario's is minder dan € 417 miljoen. De kans dat de komende twee jaar de Algemene Reserve tekortschiet is daarmee 3 procent.

Figuur 1: Verdeling van risico naar kans en impact



De grafiek onder: *Aandeel (%) in het weerstandsvermogen* geeft aan welke programma's een relatief groot of klein aandeel in het resterend risico hebben.

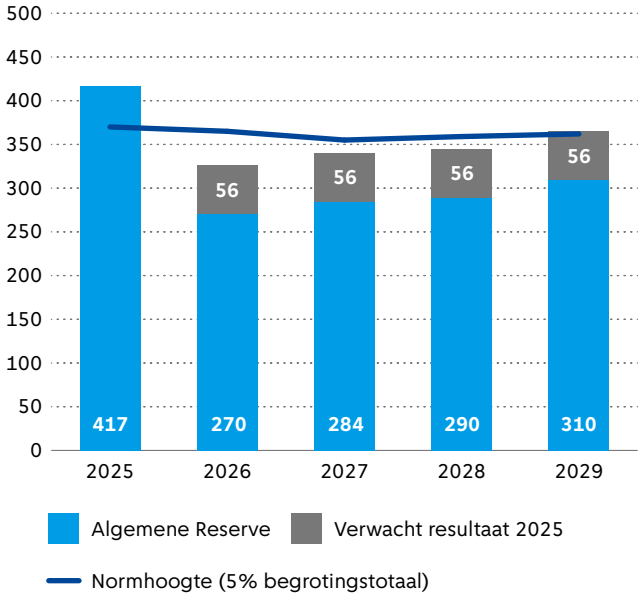
Figuur 2: Bijdrage van een programma aan het risico (% van de normhoogte)



Algemene reserve

Bij de Begroting 2026 bedraagt de normhoogte – 5 procent van het begrotingstotaal exclusief de mutaties reserves – voor de algemene reserve € 362 miljoen. De algemene reserve stijgt naar verwachting in 2025 naar € 417 miljoen om vervolgens te dalen naar € 326 miljoen in 2026. Daarbij houden we rekening met een toevoeging in 2026 van het verwachte rekeningresultaat van 2025 aan de algemene reserve.

Figuur 3: Verwachte stand van de Algemene Reserve

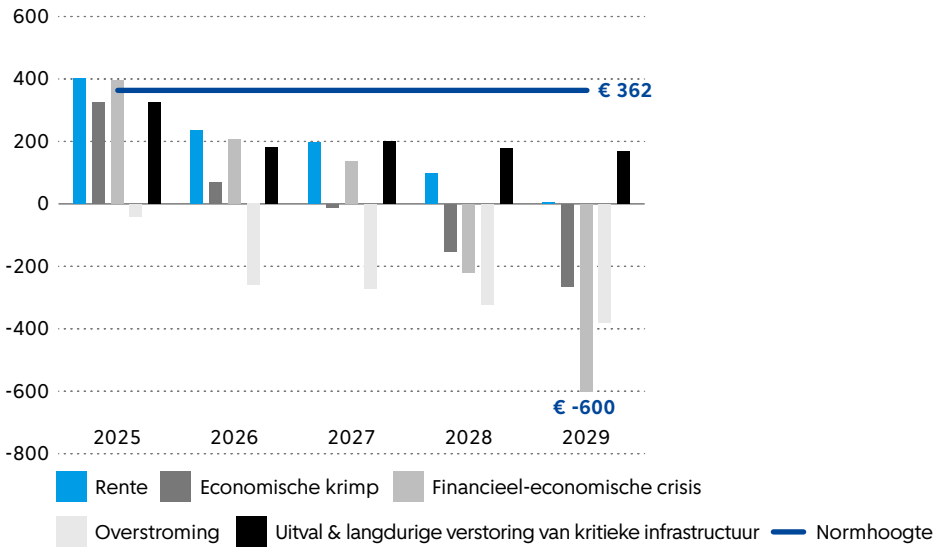


De verwachte stand van de Algemene Reserve komt in 2025 op 5,6 procent en zit dan boven de normhoogte. De Algemene Reserve loopt naar verwachting terug tot de norm van 5 procent in 2029.

De normhoogte van € 362 miljoen betekent een zekerheid van 97 procent dat de gevolgen van resterend risico de komende twee jaar onder dat bedrag blijven. De prognose van de hoogte van de Algemene Reserve ligt eind 2026 met € 326 miljoen onder de normhoogte. Dat betekent dat er een kans van 5 procent is dat de Algemene Reserve te kort schiet en er (veel) meer nodig is om het resterend risico te kunnen opvangen.

Stresstest 2025-2029

Een goede uitgangspositie met een algemene reserve boven de normhoogte is belangrijk om de gevolgen van crises op te vangen. Dit zorgt voor veerkracht en flexibiliteit om te herstellen van of aan te passen aan een crisissituatie.
In de stresstest hebben we crisis-scenario's gekozen op basis van historische gegevens en eerdere scenario's van onder andere het Rijk, de gemeente Amsterdam, het CPB en het KNMI. De scenario's zijn relevant en plausibel voor Amsterdam. Deze zijn verwerkt in een financieel impactmodel van Stichting Economisch Onderzoek (SEO). Voor deze paragraaf hebben we een rentescenario, een financieel-economische crisis, een sociaaleconomische crisis, een uitval kritische infrastructuur en een klimaatscenario (overstroming) gekozen. De onderstaande grafieken laten de mogelijke financiële impact van deze scenario's zien op de te verwachten hoogte van de algemene reserve in die scenario's:



De grafiek laat zien dat bij een overstroming de gemeente weinig tijd heeft om beleid aan te passen. De gemeente kan de gevolgen opvangen met de huidige algemene reserve, maar die reserve daalt direct onder de norm. Bij een financieel-economische crisis komt de gemeente na twee jaar in de gevarenzone en kan zonder hulp van het Rijk die crisis na het derde jaar niet meer aan. Daarom moet er in de jaren daarvoor iets gedaan worden om onze kwetsbaarheid te verminderen. De impact van zo'n crisis komt door stijgende werkloosheid, hogere uitgaven aan inkomensondersteuning, waardevermindering van leningen en aandelen, aanspraken op onze garanties, lagere eigen inkomsten door economische krimp en minder bijdragen van het Rijk.

Definitie en toelichting kengetallen

Deze kengetallen geven algemeen inzicht in onze financiële positie. De kengetallen zijn vooral in onderlinge samenhang informatief. Het is belangrijk om te kijken naar ontwikkelingen en trends over een langere periode en naar het onderliggende risicoprofiel. Voor het risicomanagement zijn de kengetallen Weerstandsvermogen, Schuldquote, Solvabiliteit en Structurele Exploitatieruimte van belang.

Tabel Financiële kengetallen

Kengetallen	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Signaal-waarde voldoende	Signaal-waarde neutraal	Signaal-waarde onvol-doende
Weerstandsvermogen	0,8	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1.4<	1 < x < 1,4	<1
Netto schuldquote standaard	58%	59%	75%	82%	84%	89%	< 90%	90% < X < 130%	> 130%
Solvabiliteit standaard	29%	27%	24%	23%	22%	22%	> 50%	50% < X < 20%	< 20%
BBV voorgeschreven									
Structurele Exploitatieruimte	5,55%	5,58%	2,64%	1,20%	1,05%	0,75%	0<	0	<0
Netto schuldquote	98%	103%	117%	125%	128%	133%	< 90%	90% < X < 130%	> 130%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	93%	98%	112%	121%	124%	129%	< 90%	90% < X < 130%	> 130%
Solvabiliteit	48%	46%	44%	43%	42%	42%	> 50%	50% < X < 20%	< 20%
Grondexploitatie	-4,7%	-2,5%	-1,6%	0,4%	2,0%	3,6%	geen	geen	geen
Belastingcapaciteit	0,95	1,01	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	geen	geen	geen

Verwachting weerstandsvermogen

Artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht overheden om risicomanagementbeleid te maken. Dit beleid richt zich op het weerstandsvermogen en de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit om de financiële kracht van de

gemeente te waarborgen. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit. Een weerstandsvermogen tussen 1 en 1,4 betekent dat we redelijk zeker zijn dat we de komende twee jaar een negatief financieel resultaat kunnen opvangen.

Netto schuldquote
Er zijn verschillende manieren om de schuld en de houdbaarheid ervan te beoordelen. Amsterdam gebruikt hiervoor de standaardschuld. Dat is de schuld na aftrek van het deel dat we zijn aangegaan om de erfpachtgronden te financieren. De solvabiliteitsratio en de netto schuldquote zijn belangrijke cijfers volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze cijfers worden weergegeven voor zowel de standaard-schuld (zonder erfpacht) als volgens BBV (met erfpacht). De signaalwaarden voor deze cijfers worden bepaald door onze toezichthouder, de provincie Noord-Holland, die de schuldquote inclusief erfpacht hanteert. Zie de paragraaf Financiering voor meer details.

Solvabiliteitsratio
De solvabiliteitsratio is een maatstaf voor kredietwaardigheid. De solvabiliteitsratio berekenen we door het eigen vermogen te delen door het balanstotaal. De toezicht-houder noemt een solvabiliteitsratio hoger dan 50 procent ‘voldoende’ en lager dan 20 procent ‘onvoldoende’.

Structurele exploitatieruimte
De structurele exploitatieruimte meet het verschil tussen de structurele baten en lasten van de gemeente. Dit getal laat zien of de gemeentebegroting structureel en reëel in evenwicht is. Een positief getal betekent dat de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten. Een negatief getal betekent dat de begroting niet structureel in evenwicht is.

Grondexploitatie
Dit percentage laat zien hoe de waarde van niet-in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en bouwgronden in exploitatie (BIE) zich verhoudt tot onze totale inkomsten. Er is geen standaardnorm voor deze verhouding. Over het algemeen geldt: hoe lager het percentage des lager ons financiële risico is in de grondexploitaties. We hebben een negatief percentage omdat we meer inkomsten dan kosten hebben geboekt bij onze grondprojecten. Hierdoor is de balanspost Bouwgronden in exploitatie (BIE) negatief en is ons financieel risico laag.

Belastingcapaciteit
De belastingcapaciteit berekenen we aan de hand van de gemiddelde kosten per huishouden met eigen woning voor:
- Onroerendezaakbelasting (OZB)
- Rioolheffing
- Reinigingsheffing

In 2025 waren de gemiddelde woonlasten voor een meerpersoonshuishouden met eigen woning in Amsterdam € 1058. De belastingcapaciteit in 2025 is gestegen naar 1,01 komt daarmee uit op het landelijk gemiddelde. De belastingcapaciteit voor 2026 kan nog niet worden berekend: daarvoor hebben we zicht nodig op zowel de ont-wikkeling van de Amsterdamse gemeentelijke woonlasten (nog niet bekend) en het landelijke gemiddelde (ook nog niet bekend).