Gemeente
Amsterdam



Nota Begrotingsruimte
2026 - 2030

Dit is een publicatie van de Gemeente Amsterdam
Postbus 202, 1000 AE Amsterdam
www.amsterdam.nl

Vormgeving: TODAY, Utrecht
Fotografie: Fotobank Gemeente Amsterdam

Datum: 30 maart 2026

Inhoudsopgave

1. Inleiding en samenvatting 4

2. Financieel beeld 7

2.1 Budgettair beeld 2026 – 2030 9
2.2 Budgettair beeld 2030 – 2050 op basis van demografische ontwikkelingen 11
2.3 Balans 14
2.3.1 Materieel bezit (investeringen) 15
2.3.2 Eigen vermogen 16
2.3.3 Schuld 17
2.4 Adviezen voor een houdbare begroting en schuld 18
2.4.1 Structureel sluitende begroting 18
2.4.2 Wendbaarheid voor een houdbare begroting 19
2.4.3 Meer rekening houden met aandeel bbp bij bekostiging vanuit het Rijk 20
2.4.4 Erfpacht in relatie tot een houdbare begroting (en schuld) 20
2.4.5 Investeringen in financiële activa 20
2.5 Aflopende middelen 21

3. Effectieve sturing op resultaten en uitvoering 23

3.1 Sturing verbeteren door uitlijnen portefeuilles, begrotingsprogramma's en organisatie 24
3.2 Sturing op investeringen 24
3.3 Sturing op integrale thema's 25
3.4 Sturing op gebieden 25
3.5 Navolgbaarheid coalitieakkoord 25
3.6 Sturen op maatschappelijke prestaties via doelen verbeteren 26

4. Groeipad klimaatbegroting (sturen op CO_2) 27

4.1 Klimaatbegroting: instrument voor sturen op CO_2-reductie 27
4.2 Proces en producten 27
4.3 Stapsgewijze implementatie van de klimaatbegroting 28

5. Begrotingsproces en begrotingsbeleid 29

5.1 Planning- en controlcyclus: extra moment voor k aderstellende rol van de raad 29
5.3 Begrotingsregels 30
5.4 Sturen op basis van impact 30

1. Inleiding en samenvatting

Deze nota laat zien dat de financiële positie van de gemeente de komende jaren onder toenemende druk komt te staan, in de vorm van een oplopend tekort. Bij ongewijzigd beleid groeien de uitgaven sneller dan de inkomsten, onder andere door demografische ontwikkelingen, oplopende rentelasten en een hoog investeringsniveau. Hierdoor ontstaat richting 2033, het jaar dat in de meerjarenraming van de laatste begroting – de Begroting 2030 – van het nieuwe college zichtbaar wordt, een structurele opgave van ongeveer € 400 miljoen.

Dit betekent dat het nieuwe bestuur in de komende bestuursperiode keuzes moet maken om een sluitende begroting te houden. Waarbij structurele taken worden bekostigd met structurele baten en tijdig kan worden bijgestuurd wanneer de begroting uit balans dreigt te raken. En dat deze keuzes in ieder geval ook op de uitgaven betrekking zullen moeten hebben.

Tegelijkertijd laat de analyse zien dat de veranderende samenstelling van de bevolking aanleiding is voor een aanpassing van de verdeling van middelen. Door de groei van het aantal jongeren en ouderen kan het aandeel van deze uitgaven toenemen van ongeveer 25% van de begroting nu naar ongeveer 35% in 2050. Dit betekent dat de begroting op termijn anders wordt ingericht of dat keuzes nodig zijn over het voorzieningenniveau.

Daarnaast vraagt het hoge investeringsniveau om aandacht voor de ontwikkeling van de schuld en de financiële weerbaarheid van de gemeente. Het versterken van het eigen vermogen en het zorgvuldig afwegen van nieuwe investeringen zijn nodig voor een stabiele financiële basis.

Om prestaties te kunnen blijven leveren voor de stad, is een houdbare begroting nodig, en daarvoor is het belangrijk om wendbaar te zijn. Op die manier kan goed worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen (het tekort) en onzekerheden. Deze nota geeft handreikingen om de wendbaarheid te vergroten, bijvoorbeeld door meer inzicht te creëren in de beïnvloedbaarheid van uitgaven binnen programma's en het gereed hebben van uitgewerkte beleidsopties.

Tot slot bevat deze nota verschillende adviezen en opties om de sturing en het begrotingsproces te versterken. Door maatschappelijke doelen, financiële middelen en bestuurlijke verantwoordelijkheid beter met elkaar te verbinden, kan de begroting ondersteunen bij het maken van transparante keuzes en het tijdig bijsturen.

Kernadviezen uit deze nota

Hieronder zijn alle adviezen uit deze nota kort samengevat en per hoofdstuk gebundeld weergegeven:

Houdbare begroting en financiële weerbaarheid *(hoofdstuk 2 - Financieel Beeld)*

- Blijf sturen op gezonde overheidsfinanciën: bekostig structurele taken met structurele baten.
- Breng de invloed van demografische ontwikkelingen beter in beeld; het aandeel uitgaven voor jongeren en ouderen kan groeien van 25% naar ongeveer 35% in 2050.
- Houd rekening met een structurele bijstelling van het uitgavenniveau; het tekort kan oplopen van ongeveer € 50 miljoen in 2030 tot ongeveer € 400 miljoen in 2033.
- Voer per programma een norm in voor 10% budgetflexibiliteit om bij tegenvallers gericht te kunnen bijsturen.
- Voeg bij een positief rekeningresultaat het bedrag boven € 50 miljoen automatisch toe aan de reserve vermogensopbouw, zodat het eigen vermogen wordt versterkt en de schuldontwikkeling beheersbaar blijft.
- Onderzoek de kosten en baten van het groeiende aandeel van Amsterdam in het bbp en betrek de uitkomsten bij de belangenbehartiging richting het Rijk.
- Onderzoek of bij nieuwe erfpachtuitgifte aanpassing van het canonpercentage of verplichte afkoop wenselijk is.
- Wees bij warmtetransitie en CO_2-afvang terughoudend met grote investeringen zolang landelijke kaders ontbreken.

Inrichting van sturing, programma's en samenwerking *(hoofdstuk 3 – Effectieve sturing op resultaten en uitvoering)*

- Hanteer bij het bepalen van de begrotingsprogramma's als uitgangspunt dat programma's aansluiten bij de nieuwe clusters en dat de raad autoriseert op programmaniveau en evalueer de werking hiervan halverwege de bestuursperiode en pas dit zo nodig aan.

- Sluit bij de indeling van portefeuilles zoveel mogelijk aan op de clusterindeling en de bijbehorende begrotingsprogramma's om de sturing vanuit het college te versterken.
- Stel de investeringsdomeinen gelijk aan de organisatorische clusters en verdeel de investeringsruimte over deze domeinen.
- Bezie de verdeling van de totale investeringsruimte integraal over de verschillende domeinen.
- Bouw een prikkel in om besparingen te bevorderen bij investeringen die per saldo leiden tot lagere lasten.
- Beperk het aantal integrale thema's om gerichter te kunnen sturen op resultaten.
- Definieer scherpe en concrete doelen voor deze integrale thema's en vertaal deze per begrotingsprogramma naar passende streefwaarden.
- Stem de portefeuilleverdeling van de dagelijks besturen zo goed mogelijk af op die van het college.
- Breng meer focus aan in de samenwerking tussen dagelijks besturen en collegeleden door deze te richten op de taken van de dagelijks besturen.
- Definieer en prioriteer gebiedsopgaven langs de lijnen van de begrotingsprogramma's.
- Verwerk het coalitieakkoord in de P&C-producten en stuur en verantwoord hierover via de reguliere P&C-cyclus.
- Stel middelen uit het coalitieakkoord beschikbaar op basis van bestedingsplannen waarin de beoogde resultaten zijn uitgewerkt.
- Maak duidelijker hoe activiteiten bijdragen aan gemeentelijke doelen en positioneer deze doelen centraler in de begroting.
- Stem in met het verschuiven van het autorisatieniveau van het college van doelen naar activiteiten.
- Verbeter de sturing op integrale opgaven door integrale doelen expliciet op te nemen in de begroting.

Sturing op CO_2-reductie via de begroting *(hoofdstuk 4 – Groeipad klimaatbegroting (sturen op CO_2))*

- Neem een klimaatbegroting op in de begroting en P&C-cyclus, met een CO_2-budget per programma.

Doorontwikkeling van begrotingsproces en begrotingsregels *(hoofdstuk 5 – Begrotingsproces en begrotingsbeleid)*

- Actualiseer het meerjarig budgettaire beeld twee keer per jaar (kadernota en begroting).
- Behoud de begrotingsregels en verbeter deze door de eindejaarsmarge te vereenvoudigen en het deel van een rekeningresultaat boven € 50 miljoen toe te voegen aan het eigen vermogen.
- Zorg voor goede informatie over de impact van de gemeentelijke inzet door activiteiten uit de begroting periodiek te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De nota begrotingsruimte biedt inzicht in de financiële positie bij ongewijzigd beleid en de budgettaire ruimte voor de komende bestuursperiode, met een doorkijk naar tot 2050. Op 18 maart 2026 vinden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Daarna beginnen de onderhandelingen over een nieuw college en wordt een nieuw coalitieakkoord opgesteld. Deze nota is opgesteld om de nieuwe raad – en daarmee de onderhandelaars voor een nieuw college – inzicht te geven in de financiële mogelijkheden van de gemeente, en steun te bieden bij het vaststellen van de financiële kaders, spelregels en de wijze van sturing voor de komende bestuursperiode. Zo hebben raadsleden een gedeeld beeld van de financiële uitgangspositie. De nota begrotingsruimte is een ambtelijk product. Dat betekent dat de duiding, analyses en aanbevelingen afkomstig zijn van de ambtelijke organisatie en niet van het college.

De nota begrotingsruimte brengt twee werelden bij elkaar. Aan de ene kant staan de opgaven van de stad, zoals woningbouw, leefbaarheid, duurzaamheid, bereikbaarheid en kansengelijkheid. Aan de andere kant staat de financiële realiteit: de mate waarin we deze opgaven kunnen financieren, volhouden en waar nodig kunnen bijsturen. Deze nota is bedoeld om die twee perspectieven bij elkaar te brengen door inzichtelijk te maken welke financiële randvoorwaarden, risico's en keuzes samenhangen met het realiseren van ambities in de stad.

De nota bestaat enerzijds uit een beschrijving van het budgettaire beeld 2026 – 2030 en een doorkijk op de lange termijn tot 2050, en anderzijds uit adviezen over sturing, begrotingsbeleid en het begrotingsproces. Het eerste deel beschrijft hoe inkomsten, uitgaven en schuld zich ontwikkelen bij ongewijzigd beleid, en wat dit betekent voor de houdbaarheid en wendbaarheid van de gemeentelijke financiën. Ten tweede bevat de nota adviezen over sturing, begrotingsbeleid en het begrotingsproces. In de afgelopen jaren zijn daarvoor, onder andere via bepaalde regelingen, al belangrijke randvoorwaarden ingevuld. Tegelijkertijd zijn op gerichte onderdelen verbeteringen denkbaar, bijvoorbeeld om beter te kunnen sturen, scherper te kunnen prioriteren en voldoende ruimte te houden om te reageren op tegenvallers en nieuwe ontwikkelingen.

Goede sturing vraagt niet alleen om heldere financiële spelregels, maar ook om een begrotingsindeling die bestuurlijke verantwoordelijkheid ondersteunt. Een duidelijke indeling in programma's, met heldere doelen en een transparante toedeling van verantwoordelijkheden aan portefeuillehouders, helpt om keuzes zichtbaar te maken, verantwoordelijkheid te beleggen en tijdig te kunnen bijsturen.

In de Staat van de Programma's, die gelijktijdig met deze nota wordt aangeboden, wordt per begrotingsprogramma inzicht gegeven in de belangrijkste uitgaven en in mogelijke keuzes die gemaakt kunnen worden. Voor ieder begrotingsprogramma laat de Staat van de Programma's zien waar Amsterdam zijn geld aan uit geeft en welke keuzemogelijkheden er zijn om budgettaire ruimte vrij te maken, en wat de maatschappelijke impact van die keuzes is. Deze nota begrotingsruimte biedt daarbij het kader voor de financiële positie en de spelregels waarbinnen die keuzes in de komende bestuursperiode moeten worden afgewogen.

Leeswijzer
In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt het budgettair kader voor de komende bestuursperiode gepresenteerd: welke ruimte is er beschikbaar in de komende bestuursperiode voor nieuwe uitgaven? Dit is het budgettaire startpunt voor de nieuwe coalitie. In hoofdstuk 3 zijn adviezen opgenomen om de sturing op gemeentelijke doelstellingen te verbeteren. Hoofdstuk 4 bevat adviezen om te komen tot een klimaatbegroting, om goed te kunnen sturen op CO_2. Hoofdstuk 5 bevat adviezen over het begrotingsproces (de P&C-cyclus) en over het begrotingsbeleid en de begrotingsregels.

Bij deze nota is een zevental bijlagen opgenomen. In bijlage 1 wordt het budgettair beeld 2026 – 2030 uitgebreid toegelicht. In bijlage 2 wordt de lezer wegwijs gemaakt in de begroting van Amsterdam: wat zijn de voornaamste inkomsten en uitgaven, en hoe ziet de gemeentelijke balans eruit? In bijlage 3 wordt het financieel stelsel behandeld: welke regels hanteert Amsterdam, waarom zijn die er en hoe wordt invulling gegeven aan de ruimte die de hogere wet- en regelgeving de gemeente laat? In bijlage 4 is een toelichting opgenomen op het overzicht van de aflopende middelen, zoals in hoofdstuk 2 opgenomen. In bijlage 5 is een voorstel voor de begrotingsregels voor de nieuwe collegeperiode opgenomen. In bijlage 6 is onder de noemer nota klimaatruimte een nadere toelichting op het advies over een klimaatbegroting opgenomen. In bijlage 7 is de stresstest opgenomen, waarin onderzocht wordt welk effect grote schokken (zoals een economische crisis of een acute klimaatramp) op de begroting kunnen hebben.

2. Financieel beeld

Overzicht van de adviezen

- [VOORTZETTING BELEID] Blijf inzetten op gezonde overheidsfinanciën, waarbij structurele taken worden bekostigd met structurele baten. Niet alleen in het heden, maar juist ook voorbij de coalitieperiode.
- [NIEUW] Breng de invloed van demografische ontwikkelingen op de begroting beter inzichtelijk en vertaal dit naar mogelijke verschuivingen in de relatieve verhoudingen van uitgaven van de beleidsprogramma's. De huidige begroting bestaat voor ongeveer 25% aan uitgaven die direct gerelateerd zijn aan het aantal ouderen en jongeren. Door de relatieve toename van deze groepen zou dit kunnen toenemen tot 35% in 2050. Dit betekent dat er ruimte moet worden gemaakt in de begroting om een groter aandeel te bekostigen, of dat het voorzieningenniveau bijgesteld moet worden. Het ligt voor de hand om de basisstand van de huidige begroting beter in beeld te brengen en te bezien hoe deze verhoudingen er in 2050 uit moeten komen te zien. Daarnaast kan worden overwogen om een groeipad vast te stellen om dit te bereiken en periodiek te toetsen of de begroting nog in lijn ligt met dit pad.
- [NIEUW] Met de huidige demografische projecties groeien de uitgaven structureel sneller dan de inkomsten op zowel de korte als lange termijn. Daarom ligt een structurele bijstelling van het uitgavenniveau in de rede. Daarbij kan worden vastgesteld dat er niet alleen in 2030 een structureel tekort is (van ongeveer € 50 miljoen), maar dat dit tekort na 2030 oploopt, onder andere door hogere verwachte rentelasten van € 85 miljoen (door herfinanciering van bestaande leningen tegen een hogere rente). Dit betekent dat het college al vroeg in de bestuursperiode te maken krijgt met dit oplopende tekort. Vanaf de Begroting 2028 komt het jaar 2031 in de meerjarenraming en in de laatste begroting van het college, de Begroting 2030, komt het jaar 2033 in de meerjarenraming. In totaal zal naar verwachting op basis van de huidige projecties door het volgende college een structureel tekort van € 400 miljoen moeten worden opgelost.
- [NIEUW] Stel per 2030 per programma een norm in voor budgetflexibiliteit van gemiddeld 10 procent, maar bezie dit per programma. Dit betekent dat vooraf inzichtelijk is welk deel van het budget beïnvloedbaar is en welke concrete maatregelen beschikbaar zijn om bij tegenvallers gericht bij te sturen. Uit de benchmark van Cebeon, waarin de uitgaven van Amsterdam zijn vergeleken met een aantal referentiegemeenten, blijkt dat er verschillen bestaan in de omvang en samenstelling van uitgaven tussen gemeenten. Deze vergelijking maakt zichtbaar dat er ruimte kan zijn om binnen programma's scherper te prioriteren en middelen doelmatiger in te zetten. Deze 10 procent is substantieel, maar gezien het tekort op middellange termijn (€ 400 miljoen in 2033) en gezien de extra te besteden middelen van € 700 miljoen realistisch.
  - Het ligt voor de hand om de keuzeopties zoals die in de Staat van de Programma's zijn opgenomen onderdeel te maken van het begrotingsproces, zodat deze jaarlijks geactualiseerd worden en gebruikt kunnen worden bij de besluitvorming. Daarnaast kan deze informatie worden opgenomen in de digitale begroting.
  - Dit houdt niet in dat er jaarlijks aanvullende ruimte wordt gecreëerd, maar dat ruimte zo wordt belegd om de wendbaarheid te vergroten op momenten dat dit nodig is.
- [NIEUW] Voer bij een positief rekeningresultaat het bedrag boven € 50 miljoen automatisch toe aan de reserve vermogensopbouw. Door incidentele meevallers te gebruiken voor vermogensopbouw wordt het eigen vermogen versterkt, waardoor investeringen in de stad beter kunnen worden opgevangen zonder dat de schuldquote verder oploopt. Door incidentele meevallers te gebruiken voor vermogensopbouw ontstaat een extra buffer voor het relatief hoge investeringsvolume tot 2030. Daarnaast beperkt dit het risico dat incidentele meevallers worden ingezet voor beleid met een structureel karakter en voorkomt dit ondoelmatige besteding van middelen. De toepassing van deze grens staat los van de systematiek van de eindejaarsmarge (EJM); middelen die via de EJM worden doorgeschoven worden hier niet op in mindering gebracht.
- [NIEUW] Onderzoek wat de exacte kosten en baten zijn van de toename van het aandeel van Amsterdam in het bbp en betrek de uitkomsten bij de belangenbehartiging richting het Rijk.
- [NIEUW] Vanuit financieel perspectief kan worden onderzocht in hoeverre voor nieuwe erfpachtuitgifte een aanpassing van het canonpercentage kan worden doorgevoerd dan wel tot verplichte afkoop kan worden besloten.

- [NIEUW] Wees bij investeringen in huidige of toekomstige deelnemingen, zoals bij de warmtetransitie en CO_2-afvang, terughoudend met grootschalige gemeentelijke investeringen zolang landelijke kaders rond betaalbaarheid en financiering ontbreken. Daarbij is het van belang om bij keuzes hierover vooraf scherp inzichtelijk te maken wat de langjarige (financiële) businesscase is voor de gemeente in verschillende scenario's en pas de regeling Grote Projecten toe.

Dit hoofdstuk gaat over het meerjarige financiële beeld voor de periode 2026 – 2030. Dit beeld vormt het budgettair startpunt voor de onderhandelaars. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk bevat een toelichting van het budgettaire beeld van de exploitatiebegroting op hoofdlijnen. De tweede paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkeling van de balans. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk wordt de financiële positie van de gemeente en de risico's geduid via een dashboard met toelichting. Tot dit punt gaat het over de ontwikkelingen waarvan het (vrijwel) zeker is dat deze zich voordoen en waarvan de mate goed kan worden ingeschat. De vierde paragraaf behandelt macro-economische ontwikkelingen waarvan bekend is dat ze de begroting gaan raken, maar waarvan minder duidelijk is hoe precies en in welke mate. Naar deze ontwikkelingen zal evenwel moeten worden gehandeld. Tot slot wordt inzicht geboden in het aflopende beleid van de begroting, dat wil zeggen de activiteiten met incidentele dekking in de begroting. Op basis van dit inzicht kunnen gerichte keuzes worden gemaakt over voortzetting.

Het meerjarige financiële beeld voor de periode 2026-2030 laat een tekort zien dat oploopt naar € 52,4 miljoen structureel vanaf 2030. Voor deze periode zijn de autonome ontwikkelingen geactualiseerd, dus de effecten waar de gemeente geen invloed op heeft. Waar in de Begroting 2026 nog een sluitend beeld is gepresenteerd, wordt nu een tekort zichtbaar, oplopend naar € 52,4 miljoen structureel in 2030. Dit komt met name door lagere inkomsten uit het gemeentefonds, lagere parkeer-inkomsten, hogere rentelasten en lagere dividendinkomsten. Hierbovenop is er nog een aantal ontwikkelingen en risico's dat invloed heeft op het budgettair beeld. De toelichting hierop staat in paragraaf 2.1 en bijlage 1.

Na 2030 loopt dit tekort steeds verder op door een groeiende stad (bevolkingsgroei) en een veranderende samenstelling van de bevolking. Zo is er sprake van 'dubbele vergrijzing', dus een steeds groter deel van de inwoners is ouder, en deze ouderen worden steeds ouder. Zo neemt het aandeel 75+'ers, de meest zorgbehoevende bevolkingsgroep, van 2030 tot 2050 toe met 63%. Dit heeft een substantieel effect op de gemeentelijke uitgaven. Ook de inkomsten groeien, maar minder hard, waardoor het tekort bij ongewijzigd beleid steeds verder oploopt. In 2033, het jaar waar de nieuwe coalitie in de Begroting 2030 mee te maken krijgt, is dit tekort voorzien op ongeveer € 400 miljoen. Zie paragraaf 2.2 voor een toelichting hierop.

Ook zien we dat de schuld oploopt, van € 7 miljard eind 2024 naar € 10 miljard eind 2029 door een relatief hoog niveau van investeringen de komende jaren, met effect op de wendbaarheid. Een steeds groter deel van de begroting is daarom nodig voor kapitaallasten (rente en afschrijving) en we zijn daarbij kwetsbaarder voor rente-schommelingen. De investeringsruimte in de jaren tot en met 2029 is jaarlijks gemiddeld € 800 miljoen. Voor 2030 en verder is een jaarlijkse investeringsruimte voorzien waarbij de schuld op 110% van de begroting stabiliseert, namelijk € 630 miljoen. Een keuze voor een hoger investeringsvolume vraagt om extra budgettaire ruimte. Deze moet in samenhang worden bezien met de financierbaarheid (kunnen we het lenen en blijft de schuld en de bijbehorende de lasten ook bij bijvoorbeeld veranderende rente houdbaar) en realiseerbaarheid (kunnen we deze investeringen daadwerkelijk uitvoeren, gezien bijvoorbeeld de krapte op de arbeidsmarkt en energiecongestie op het elektriciteitsnet).

Bovenstaande betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Keuzes over waar schaarse middelen ingezet worden, en waar dat misschien niet meer kan. Want er zal een sluitend beeld moeten worden gepresenteerd. Dat houdt in dat het tekort zal moeten worden opgelost en dat er daarbovenop ruimte vrijgemaakt moet worden voor de gewenste intensiveringen of nieuw beleid. De grenzen van de mogelijkheden om de eigen inkomsten te verhogen komen daarbij steeds zichtbaarder in beeld. Zo tekent zich bij het straatparkeren een kantelpunt af. De maatregelen om de stad bereikbaar te houden lijken het gewenste effect op het parkeergedrag te sorteren, maar dat betekent tegelijkertijd dat hogere tarieven niet meer vanzelfsprekend tot hogere opbrengsten leiden. Voor de toeristenbelasting kan een dergelijk kantelpunt zich ook gaan aandienen door de verhoging van de btw op logies in combinatie met de maatregelen van de gemeente om overtoerisme tegen te gaan.

Om het maken van deze keuzes te faciliteren, is een aantal producten beschikbaar. In de Staat van de Programma's wordt per begrotingsprogramma inzichtelijk gemaakt welke opties er zijn om dingen minder of niet te doen en daarmee ruimte te maken. In de actualisatie van de benchmark naar de gemeentelijke uitgaven is te zien aan welke domeinen we gekozen hebben meer of minder uit te geven. Bovendien geeft deze benchmark een indruk wat de beleidsvrijheid voor de verschillende domeinen is, en hoeveel we meer te besteden hebben dan een gemeente met onze

structuurkenmerken door het rijk verondersteld wordt te hebben. In de Nota Investeringen is in beeld gebracht welke keuzes er te maken zijn bij de investeringen. En in de Nota Bouwen aan een complete stad zijn keuzeopties in beeld gebracht rondom gebiedsontwikkeling in relatie tot de bestaande stad. Daarnaast biedt het traject Organisatieverandering 2030 mogelijkheden om via efficiënter werken de budgettaire ruimte te vergroten.

2.1 Budgettair beeld 2026 – 2030

In deze paragraaf is het budgettaire beeld voor de periode 2026-2030 geactualiseerd. De Begroting 2026 is het uitgangspunt. Vervolgens zijn de autonome ontwikkelingen geactualiseerd en zijn de budgettaire effecten in kaart gebracht waarvan het vrij zeker is dat deze zich voordoen.

Tabel 2.1.1. Algemeen beeld 2026 – 2030 (bedragen x € miljoen, + is saldoverbeterend, - is saldoverslechterend)

		2026	2027	2028	2029	2030
1.	**Startstand (Begroting 2026)**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.	**Extrapolatie 2030**					10,7
3.	**Ontwikkeling volume**	0,0	-0,9	-1,2	-1,1	-1,1
4.	**Ontwikkeling nominaal**	-12,3	0,0	0,0	0,0	0,0
5.	**Overige ontwikkelingen Gemeentefonds**	-1,8	-6,5	-8,1	-9,1	-23,1
	Wv. Septembercirculaire 2025	*-3,9*	*-6,5*	*-8,1*	*-9,1*	*-11,0*
	Wv. Decembercirculaire 2025	*2,1*	*0*	*0*	*0*	*0*
	Wv. Extrapolatie GF 2030					*-12,1*
	Wv. CDOKE-middelen	*39,5*	*30,0*	*30,0*	*30,0*	*30,0*
	Wv. Stelpost besteding CDOKE-middelen	*-39,5*	*-30,0*	*-30,0*	*-30,0*	*-30,0*
6.	**Ontwikkeling parkeeropbrengsten**	-13,9	-17,5	-17,6	-15,7	-16,4
7.	**Ramingsbijstelling dividend**	13,9	0,0	0,0	0,0	-9,9
8.	**Rente (herfinanciering huidige schuld)**	0,0	0,0	0,0	0,0	-22,4
9.	**Exploitatielasten investeringen**					-1,0
10.	**Correctie overheadtoerekening**	0,0	6,4	12,8	12,8	12,8
11.	**Overig**	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
12.	**Verwachte onderuitputting 2026**	30,0				
13.	**Voorlopig rekeningresultaat 2025**	65,6				
14.	**Op normhoogte brengen algemene reserve (cf. Begroting 2026)**	-56,0				
	Eindsaldo budgettair beeld 2026-2030	**24,0**	**-20,4**	**-16,1**	**-15,1**	**-52,4**

De actualisatie van het budgettair beeld laat een positief saldo zien van € 24 miljoen in 2026. In de jaren daarna is er sprake van een tekort, dat oploopt naar € 52,4 miljoen in 2030. Dat oplopende tekort heeft een aantal oorzaken. Allereerst nemen de inkomsten uit het gemeentefonds af met bijna € 2 miljoen in 2026 tot ruim € 23 miljoen in 2030. Verder begint het beleid in Amsterdam om parkeren te reguleren zichtbaar effect te krijgen. Bij het straatparkeren neemt het aantal uren af en daalt het aandeel parkeren tegen vol tarief, onder andere omdat de bezoekersregeling vaker gebruikt wordt. De parkeeropbrengsten vallen daarmee bijna € 14 miljoen lager uit in 2026, oplopend naar ruim € 16 miljoen in 2030. De extra rente door herfinanciering van de huidige schuld bedraagt ruim € 22 miljoen in 2030. Daarnaast dalen de verwachte dividenden in 2030 met bijna € 10 miljoen. Dit houdt verband met de overdracht van gronden van het Havenbedrijf naar de gemeente in het kader van de ontwikkeling van Haven-Stad. Hierdoor nemen de inkomsten van het Havenbedrijf – en daarmee de winstuitkering – af. Daar staan op de (zeer) lange termijn extra erfpacht-inkomsten voor de gemeente tegenover, maar deze worden aangewend om eigen vermogen op te bouwen in het kader van de beheersing van de erfpachtschuld en landen daarmee niet in het algemene budgettaire beeld.

Tegenover deze tegenvallers staat een aantal meevallers, waaronder de extrapolatie in 2030 van ruim € 10 miljoen, hogere inkomsten uit dividend, verwachte onderuitputting in 2026 en een correctie van de overheadtoerekening van bijna € 13 miljoen in 2030. Het voorlopige rekeningresultaat over 2025 is ongeveer € 66 miljoen. Bij publicatie van het Jaarverslag 2025 op 23 april 2026 is het definitieve bedrag bekend. Zoals besloten bij de Begroting 2026 wordt van dit rekeningresultaat de algemene reserve aangevuld met € 56 miljoen, om deze weer op de normhoogte te brengen. Meer informatie over de actualisatie van het budgettaire beeld staat in bijlage 1 “Nadere toelichting budgettair beeld 2026-2030”.

Hiernaast is er nog een aantal ontwikkelingen dat waarschijnlijk invloed zal hebben op het budgettaire beeld. Het gaat om ontwikkelingen waarover nog duidelijk moet komen (zoals de herijking van het gemeentefonds), die een risico in zich dragen (zoals BUIG) of ontwikkelingen uit de beleidsprogramma´s die niet in het budgettair beeld landen, maar benoemd worden vanwege de verwachte impact (zoals lagere legesinkomsten). Het gaat om de volgende ontwikkelingen:

- *Herijking Gemeentefonds:* Bij de Meicirculaire 2026 wordt een aanpassing van de verdeling van het Gemeentefonds bekend gemaakt (herijking). Op dit moment is het effect van deze aanpassing nog onzeker, maar het kan zowel een (fors) positief als negatief effect opleveren.
- *Structurele financiering jeugdzorg:* In de Meicirculaire 2025 zijn extra gemeentefondsmiddelen voor de jeugdzorg beschikbaar gekomen. De aanleiding was het rapport van de deskundigencommissie voor de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (de commissie Van Ark). Het betrof met name extra geld voor de jaren 2025-2027. Vanaf 2028 valt een deel van deze middelen weer weg en boekt het Rijk extra besparingen in. De deskundigencommissie komt begin 2027 met een nieuw advies, dat moet leiden tot afspraken voor een structureel houdbaar financieringskader voor het jeugdstelsel vanaf 2028. In de Begroting 2026 zijn de extra middelen voor jeugd voor de periode 2025-2027 verwerkt. Vanaf 2028 staan de middelen waarvoor we op het rijk rekenen, maar die nog niet ontvangen zijn als ramingsrisico in de begroting. Dit gaat om ongeveer € 33 miljoen. In de Begroting 2026 is structureel € 20 miljoen gereserveerd die beschikbaar wordt gehouden voor het geval er na het tweede rapport van de commissie Van Ark onvoldoende middelen vanuit het Rijk komen. Er wordt vanuit gegaan dat het Rijk de met de VNG gemaakte afspraken over een structureel houdbare financiering voor de jeugdzorg nakomt, maar op dit moment resteert dus een risico van € 13 miljoen vanaf 2028. Dat risico staat nog los van de bredere opgave in de jeugdbegroting, die tussen 2025 en 2029 met ongeveer € 50 miljoen terugloopt.
- *CDOKE-middelen:* CDOKE staat voor capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid. In 2026 is CDOKE via een vrij besteedbare decentralisatieuitkering toegevoegd aan het gemeentefonds. Dit geldt ook vanaf 2027 tot en met 2030, maar dan zullen wel weer bestedingsvoorwaarden gelden (inzet voor CO_2-reductie en capaciteit). In het landelijke coalitieakkoord is aangegeven dat deze middelen ook na 2030 zullen worden gecontinueerd. De langjarige toezegging vanuit het Rijk maakt het mogelijk om een aantal onderwerpen die in de vorige collegeperiode incidenteel uit de oude regeling zijn gefinancierd structureel in te bedden. Als alternatief kan door het omzetten van de dekking van structurele duurzaamheid-scapaciteit van algemene middelen naar CDOKE-middelen budget worden vrijgespeeld voor andere (duurzaamheids)opgaven
- *Daling budget BUIG tegen verwachting van stijging bijstandsbestand:* De gebundelde uitkering (BUIG) is een budget van het Rijk waarmee gemeenten de kosten voor de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (levensonderhoud zelfstandigen) betalen. Dit budget dekt ook loonkostensubsidies. Gemeenten krijgen dit budget via een verdeelmodel. Door wijzigingen in het verdeelmodel voor 2026 daalt het budget voor Amsterdam fors (ongeveer € 34 miljoen). Hierdoor ontstaat een tekort op de BUIG. Om dit tekort te compenseren moet het bestand met ongeveer 2.000 uitkeringen dalen (ongeveer 5%), terwijl op basis van landelijke ontwikkelingen juist een stijging van het bijstandsbestand wordt verwacht. Er worden voorstellen uitgewerkt om dit tekort in twee jaar in te lopen. In 2026 en 2027 wordt een tekort op de BUIG verwacht (rekening houdend met de afdracht van € 12 miljoen aan de algemene middelen) van respectievelijk € 35,5 en € 13,9 miljoen. Met een onttrekking aan de egalisatiereserve kan het tekort in die jaren worden gedekt. Hiervoor is voldoende ruimte in de reserve. Vanaf 2028 zal het bijstandsbestand met de genoemde 2.000 uitkeringen moeten dalen om een tekort te voorkomen. Daarnaast komt de structurele bijdrage vanuit de egalisatiereserve aan de algemene middelen van € 12 miljoen waar bij de Begroting 2026 toe is besloten onder druk te staan.
- *Teruglopende legesinkomsten omgevingsvergunningen:* In 2024 trad de Omgevingswet in werking. Hierdoor zijn de legesinkomsten afgenomen door een daling in het aantal vergunningaanvragen voor grote bouwprojecten en een toename van vergunningsvrije activiteiten en meldingsplichten. Daarom hebben meerdere gemeenten hun legesverordening aangepast en heeft de VNG de modelverordening op dit punt herzien. Het wijzigen van de legesverordening conform nieuwe VNG-model per 1 juli 2026 leidt naar verwachting jaarlijks tot 9,1 miljoen extra legesopbrengsten. Na wijziging van de verordening is het verwachte structurele tekort € 13,9 miljoen.
- *Tekorten sport:* Op het onderhoud en beheer van sportaccommodaties zijn de afgelopen jaren tekorten ontstaan door o.a. wet- en regelgeving, ambities op het gebied van biodiversiteit / circulariteit en de reductie van de CO_2-uitstoot. Daarbij zijn er knelpunten als gevolg van stijging van energiekosten, toenemende eisen toezicht en uitbreiding armoederegeling sport en aflopende (rijks)middelen. De benodigde lasten voor realisatie van bestaand beleid stijgen harder dan de baten kunnen compenseren. Dit leidt tot een structureel tekort van € 14,9 miljoen.
- *Tekorten bestuur & organisatie (programma B):* Door taakstellingen en prijsstijgingen zijn tekorten ontstaan bij met name huisvesting, bedrijfsvoering en I-domein. Maatregelen hebben ervoor gezorgd dat het structurele tekort wordt opgelost. Er resteert in de periode 2026-2029 een incidenteel meerjarig tekort van € 58,1 miljoen, waarvoor binnen programma B geen dekkingsoplossing is gevonden.

2.2 Budgettair beeld 2030 – 2050 op basis van demografische ontwikkelingen

De houdbaarheid van de gemeentelijke financiën staat de komende decennia toenemend onder druk. Dat komt niet door één enkele ontwikkeling, maar door de samenloop van demografische veranderingen en bredere economische ontwikkelingen, die leiden tot stijgende structurele uitgaven, noodzakelijke investeringen en een begrensde groei van onze inkomsten. Ook de ontwikkelingen in de economie en de fysieke opgaven spelen hier een belangrijke rol. De financiële ruimte om alle ambities tegelijk te realiseren neemt af, terwijl de noodzaak om snel te kunnen bijsturen juist toeneemt. Deze paragraaf schetst een doorkijk richting 2050.
Hoe ontwikkelt de Amsterdamse bevolking en de economie zich? En welke impact heeft dat op de houdbaarheid van de financiën?

De stad blijft groeien maar de samenstelling van de Amsterdamse bevolking verandert. Na jaren van snelle bevolkingsgroei neemt het groeitempo wat af. In 2024 kwamen er netto nog ongeveer 2.600 inwoners bij, tegenover gemiddeld ruim 10.000 per jaar in de periode vanaf 2010. Voor de komende decennia wordt een gestage groei verwacht van ruim 940.000 inwoners in 2025, naar 970.000 inwoners in 2030 en 1,1 miljoen Amsterdammers in 2050. Dit is een toename van 13% tussen 2030 en 2050. Deze toename gaat gepaard met een fundamenteel andere samenstelling van de bevolking Onderzoek en Statistiek (O&S) voorziet een flinke toename van het aantal ouderen in 2050, met name in de groepen 65+ en 80+. De vergrijzing zal hiermee heel prominent aanwezig zijn. Daarnaast lijkt er in 2050 ook sprake van een vergroening, met een groei van het aantal kinderen en jongeren. In beide gevallen gaat het niet alleen om een absolute stijging van het aantal ouderen en jongeren, maar vooral om een flinke relatieve toename ten opzichte van de beroepsbevolking. Daarnaast kent de stad de afgelopen jaren een grote groei van het aantal ongedocumenteerden. Ook dit zet zich in de komende jaren verder voort.

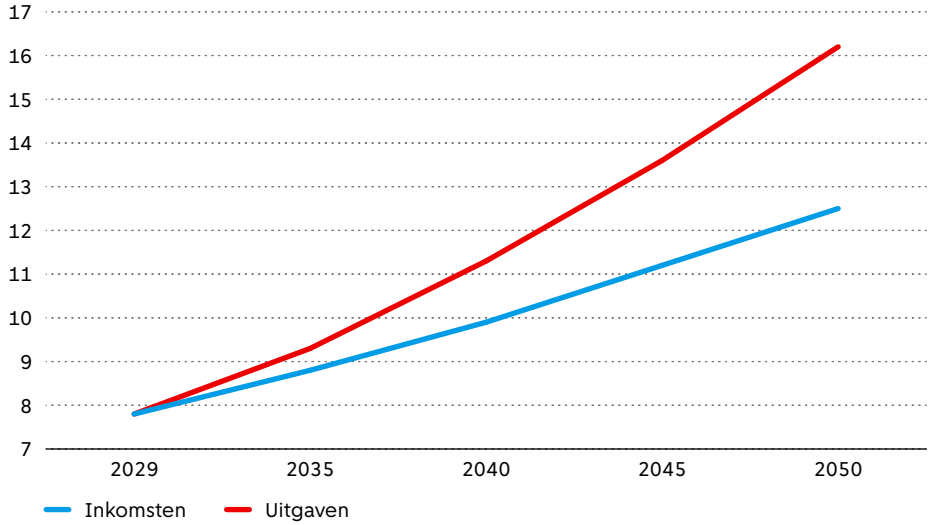
Leeftijdsgroep	Procentuele toename tussen 2030 en 2050
Jeugd (0 – 17 jaar)	18,1%
Beroepsbevolking (18 – 64 jaar)	8,6%
Ouderen (65+ jaar)	28,9%
Totale groei Amsterdamse bevolking	**13,1%**

De groeiende stad en demografische verschuivingen hebben grote financiële consequenties, vooral door een flinke toename van de uitgaven. Niet alleen de bevolkingsgroei zelf, maar ook de veranderende samenstelling van de bevolking is bepalend voor de groei van de gemeentelijke uitgaven. Jongeren en ouderen doen relatief meer een beroep op voorzieningen in het sociaal domein, zorg, onderwijs en ondersteuning. Hetzelfde geldt voor de groeiende groep ongedocumenteerden. Daarnaast werken demografische ontwikkelingen ook door in het fysieke domein, bijvoorbeeld door een toenemende vraag naar passende woningen voor ouderen, aanpassingen in de openbare ruimte en extra druk op mobiliteit en voorzieningen in de stad.

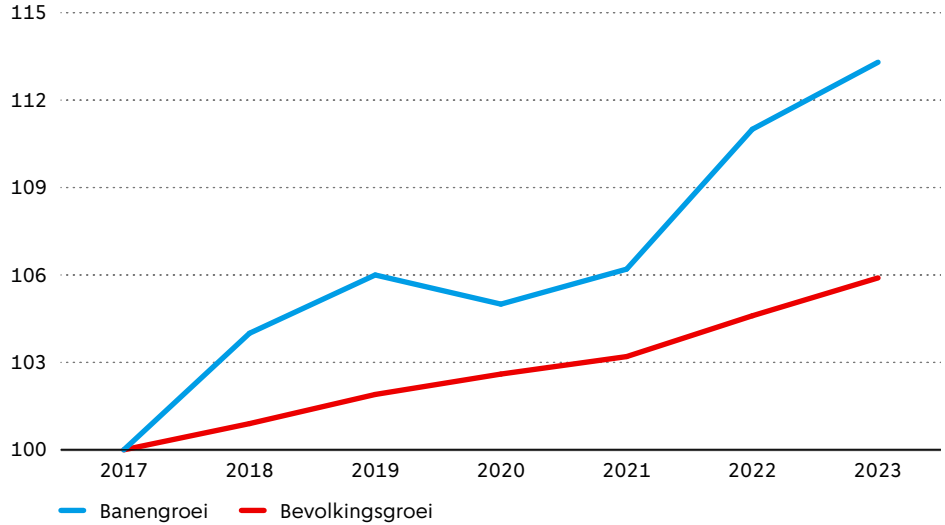
Dit leidt zonder ingrijpen tot een structurele stijging van de uitgaven, die sterker oploopt dan de groei van het aantal inwoners. Tegelijkertijd worden we als gemeente hierdoor minder flexibel en wendbaar omdat deze voorzieningen vaak structureel van aard, kostbaar en moeilijker af te schalen zijn. Dit geldt zowel voor uitgaven in het sociaal domein als voor investeringen in de fysieke leefomgeving.

Tegenover deze toename van de uitgaven staat een slechts beperkte, en grotendeels van buitenaf bepaalde, inkomstengroei. Onze belangrijkste inkomstenbron, het gemeentefonds, groeit mee met het landelijke bruto binnenlands product (bbp). Dit betekent dat de ontwikkeling van onze inkomsten niet volgt uit de specifieke opgaven van de stad, de groei van het aantal inwoners of onze bevolkingssamenstelling, maar uit de nationale economische groei. Hoewel de Nederlandse economie op de lange termijn naar verwachting blijft groeien, blijft deze groei achter bij de ontwikkeling van onze uitgaven. Hierdoor ontstaat bij ongewijzigd beleid een structureel houdbaarheidstekort.

Grafiek 2.1.1 Raming ontwikkeling inkomsten en uitgaven 2030-2050 (bedragen x € miljard)



Grafiek 2.1.2 Banen- en bevolkingsgroei tussen 2017 – 2023 (cumulerend, 2017 = 100)



De Nederlandse economie blijft op de lange termijn groeien, met een verwachte jaarlijkse groei van tussen de 0,5% en 2,1% per jaar. De Amsterdamse economie is sterk en veerkrachtig. De afgelopen jaren was er een sterke groei van het aantal banen in Amsterdam. Deze banenconcentratie zet zich in de toekomst voort. De stad blijft ook in de toekomst economisch krachtig, met een hoge werkgelegenheid en een grote aantrekkingskracht op bedrijven. De baten van die groei komen niet altijd ten goede aan de gemeentefinanciën. De werkgelegenheid groeit al jaren harder dan de bevolking. Elke dag reizen tienduizenden forensen naar de stad om te werken, terwijl veel Amsterdammers juist naar omliggende gemeenten verhuizen vanwege woningprijzen en ruimtegebrek. Dat zorgt voor meer druk op de infrastructuur, het openbaar vervoer en de openbare ruimte, waarvan de kosten grotendeels bij de gemeente terechtkomen.

Daarnaast is sprake van grote sociaaleconomische verschillen binnen de stad. Hogere inkomens profiteren van de economische groei en waardestijgingen van woningen, terwijl een grote groep Amsterdammers financieel kwetsbaar blijft. Huishoudens zonder koopwoning hebben nauwelijks kunnen meedelen in vermogensgroei. O&S onderscheidt drie groepen inwoners: ongeveer 13% behoort tot de meest kwetsbare groep, 41% tot de redelijk kwetsbare en 46% tot de niet-kwetsbare. Kwetsbaarheid concentreert zich vooral in Nieuw-West, Zuidoost en delen van Noord. Juist deze groepen doen relatief veel een beroep op gemeentelijke voorzieningen, wat de structurele uitgaven verder verhoogt.

Deze combinatie van factoren maakt dat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën steeds meer onder druk komt te staan. De combinatie van vergrijzing, stijgende uitgaven, noodzakelijke investeringen in de groei en het onderhoud van de stad, en beperkte inkomstengroei leiden tot een houdbaarheidstekort dat zonder ingrijpen elk jaar verder toeneemt. Tegelijkertijd worden we hierdoor ook minder wendbaar: de vaste lasten nemen toe, terwijl de flexibiliteit om nieuwe prioriteiten te financieren afneemt.

De gemeente heeft de afgelopen jaren haar schuld zien stijgen door omvangrijke investeringen in woningbouw, infrastructuur en verduurzaming. Hoewel deze investeringen bijdragen aan de toekomst van de stad, vergroten ze ook de gevoeligheid voor rente- en economische schommelingen. Elke procentpunt rentestijging kost tientallen miljoenen extra aan jaarlijkse rentelasten. In de Nota Investeringen wordt nader ingegaan op de opvang en samenstelling van deze investeringsopgave.

Tegelijkertijd is de koppeling van het gemeentefonds aan het landelijke bbp een risico. Enerzijds is de verwachting dat, bij ongewijzigd beleid, de groei van onze inkomsten achterblijft bij de stijging van onze uitgaven. Anderzijds zijn we steeds gevoeliger voor macro-economische schokken. Tegenvallende economische groei op nationaal niveau heeft directe gevolgen voor onze inkomsten. Dit terwijl onze uitgaven wel toenemen, vooral vanwege de verder veranderde vraag naar voorzieningen vanuit de Amsterdamse bevolking.

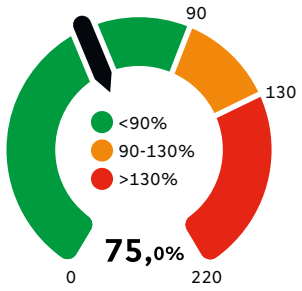
Om schokken op te vangen, is meer begrotingsflexibiliteit nodig, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant. Dat betekent niet alleen bezuinigen, maar ook slimme herprioritering: middelen inzetten waar de maatschappelijke opbrengst het grootst is, en stoppen waar het effect beperkt is. De inhoudelijke keuzes waar dit toe leidt, worden zichtbaar in andere nota's en documenten, zoals de Staat van de Programma's, de Staat van de Investeringen en de resultaten van de bestuursopdracht 'De Complete Stad'. Het is aan het volgende bestuur en de raad om deze keuzes in samenhang te wegen, met oog voor zowel de ambities van vandaag als de financiële houdbaarheid en wendbaarheid van morgen.

2.3 Balans

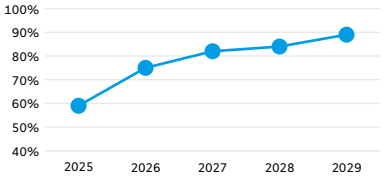
De financiële positie van de gemeente wordt bepaald door de samenhang tussen exploitatie, balans en risico's. Op basis van de informatie uit de Begroting 2026 geven de onderstaande kernindicatoren hiervan een eerste beeld en tonen onder meer de verhouding tussen schuld en inkomsten, de financiering met eigen vermogen, de grondpositie, de structurele begrotingsruimte en de belastingdruk ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

Grafiek 2.3.1 De financiële positie van Amsterdam

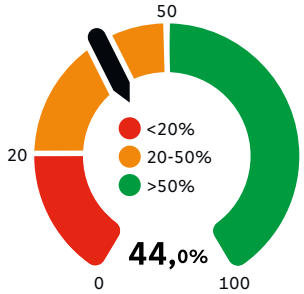
Netto schuldquote standaardschuld



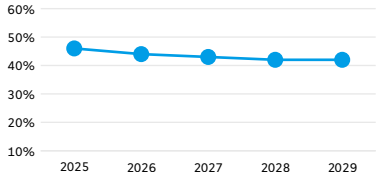
Dit toont de verhouding tussen de schuld en de inkomsten.



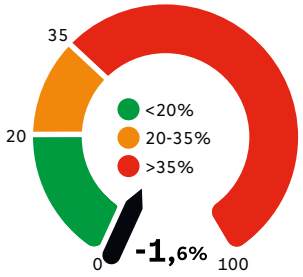
Solvabiliteit



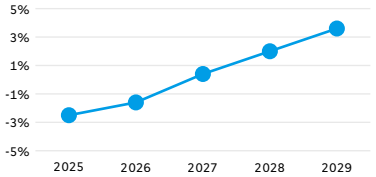
Dit toont hoeveel we van ons bezit financieren met eigen vermogen.



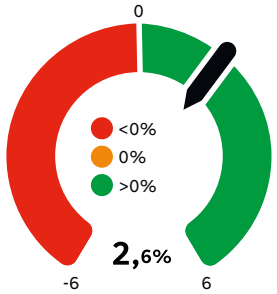
Grondexploitatie



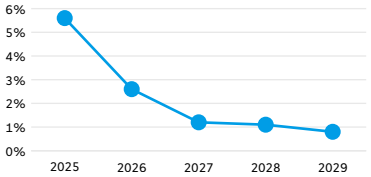
Dit toont hoe groot onze grondpositie (de waarde van de grond) is vergeleken met onze totale baten.



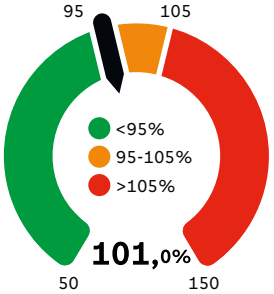
Structurele exploitatieruimte



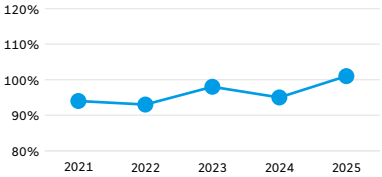
Dit toont hoeveel structurele ruimte we hebben om onze lasten te dragen.



Belastingcapaciteit



Dit toont hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt vergeleken het landelijke gemiddelde.



De balans vormt een belangrijk onderdeel van deze financiële positie. In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk is het budgettaire beeld van de baten en lasten uit de exploitatiebegroting uiteengezet. Deze paragraaf gaat over de onderwerpen die raken aan de balans. In onderstaande tabel is de geprognosticeerde balans weergegeven uit de Begroting 2026. Het materieel bezit, de reserves en de schuld zijn de drie grootste posten op de balans. In deze paragraaf worden deze drie elementen toegelicht. In bijlage 1 is de werking van de balans uitgelegd.

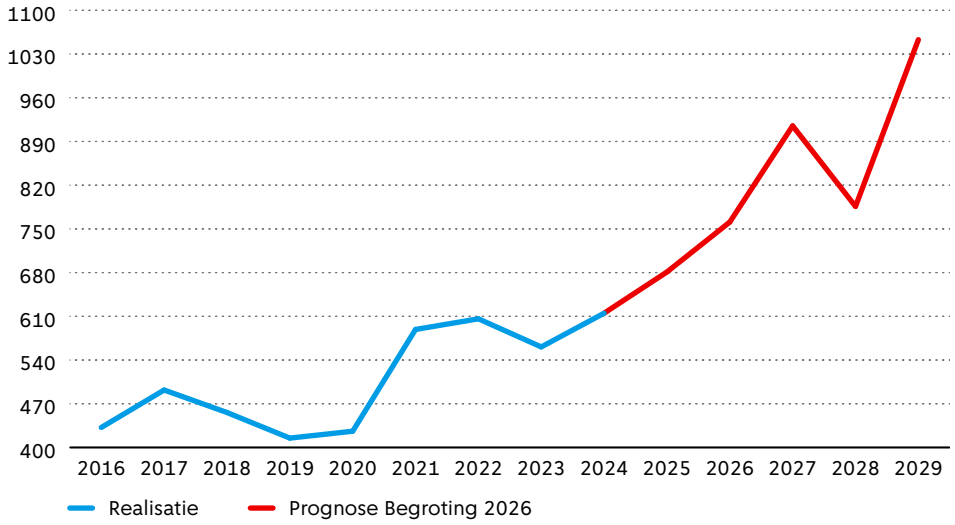
Tabel 2.3.1: Geprognosticeerde balans (vereenvoudigd)

Balans *(bedragen x € 1 miljoen)*	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Immaterieel bezit	21	21	21	21	21	21
Materieel bezit	14.826	15.287	15.829	16.533	17.083	17.877
Financieel bezit	1.095	1.273	1.286	1.256	1.227	1.192
Overige vlottende activa	1.186	1.374	1.376	1.376	1.381	1.309
Totaal bezittingen	**17.127**	**17.954**	**18.512**	**19.186**	**19.711**	**20.399**
Reserves	8.228	8.230	8.100	8.187	8.290	8.480
Resultaat na bestemming	-7	-	-	-	-	-
Voorzieningen	660	692	707	722	773	763
Schuld	7.064	7.850	8.524	9.096	9.467	10.002
Overige vlottende passiva	1.181	1.181	1.181	1.181	1.181	1.181
Totaal financieringsmiddelen	**17.127**	**17.954**	**18.512**	**19.186**	**19.711**	**20.399**

2.3.1 Materieel bezit (investeringen)

Ons materieel bezit zal de komende jaren sterk groeien. Dat is het gevolg van investeringen voor vervanging en verbetering van bestaand bezit en investeringen die nodig zijn voor de groei van de stad. In de periode 2025 tot en met 2029 wordt € 4,2 miljard geïnvesteerd in voornamelijk gebouwen, openbare ruimte en riool en drinkwater. Gemiddeld genomen wordt er tot en met 2029 € 800 miljoen per jaar geïnvesteerd. Dat is een verdubbeling in ongeveer tien jaar. Dat uit zich ook in een stijging van de schuld. Daarnaast wordt er € 0,5 miljard geïnvesteerd in canonbetalende erfpachtgronden.

Grafiek 2.3.1.1 Investeringen (bedragen x € miljoen)



Tot 2030 is de investeringsruimte gemiddeld € 800 miljoen per jaar door eenmalige toevoegingen. Vanaf 2030 bedraagt de beschikbare investeringsruimte weer € 630 miljoen per jaar waarmee de schuld op de langere termijn stabiliseert op 110% van de begroting. Deze investeringsruimte is gelijk aan de geïndexeerde jaarlijkse investeringsruimte uit het coalitieakkoord 2022-2026. Deze 110% is de financiële vertaling van de gekozen verhouding tussen reguliere begrotingsuitgaven en investeringsuitgaven. Er kunnen andere keuzes worden gemaakt over die verhouding.

Meer of minder investeringsruimte leidt tot een hogere respectievelijk lagere schuldquote in 2050 en betekent dat de bijbehorende begrotingslasten stijgen respectievelijk deels vrijvallen. Als vuistregel geldt dat elke € 100 miljoen aan extra investeringsruimte tot ongeveer € 7 miljoen aan lasten leidt (zoals afschrijving, rente, beheer en onderhoud). Dus een investeringsruimte van € 100 miljoen meer vanaf 2030 kost vanaf 2035 structureel € 42 miljoen aan exploitatielasten. Meer investeringsruimte zal er ook toe leiden dat de grens van de 110% schuldquote eerder in zicht komt. Bij een gemiddelde investeringsruimte van bijvoorbeeld € 800 miljoen per jaar zal de grens van 110% al rond 2035 zijn bereikt. In alle scenario's stijgen ook de rentelasten na 2030 met € 85 miljoen structureel vanwege het herfinancieren van de bestaande schuld. Dit komt omdat na 2030 leningen die tegen een relatief lage rente zijn afgesloten, worden afgelost en moeten worden geherfinancierd tegen een hogere

marktrente (nu 3,25%). In onderstaande tabel wordt voor verschillende scenario's voor investeringsruimte inzicht gegeven wat daarvan de effecten zijn op de investeringslasten en schuldquote.

Tabel 2.3.1.1 Effect schuldquote 2050 en budgettaire ruimte bij scenario's investeringsruimte (bedragen x € miljoen)

Investeringsruimte (in € miljoen)	**530**	**580**	**630**	**680**	**730**
Schuldquote stabilisatie	95%	102%	110%	117%	125%
Investeringslasten in 2035 (- is lager, + is hoger)	-42,0	-21,0	-	21,0	42,0
Extra investeringslasten per jaarbij stabiliteit	-175,0	-87,5	-	87,5	175,0

Ten opzichte van de rest van de G4 (Rotterdam, Den Haag en Utrecht) heeft Amsterdam in 2022, 2023 en 2024 hogere kapitaallasten per inwoner. Zie ook onderstaande tabel. Hierin is de relatief forse stijging van de investeringsruimte in de periode 2025-2029 (zie grafiek 2.3.1.1) nog niet verwerkt. Met een investeringsvolume van € 630 miljoen vanaf 2030 komen we naar verwachting meer in lijn met andere G4-steden, of lopen we niet verder uit de pas.

Tabel 2.3.1.1 Kapitaallasten per inwoner (realisatie in genoemde jaren, in €)

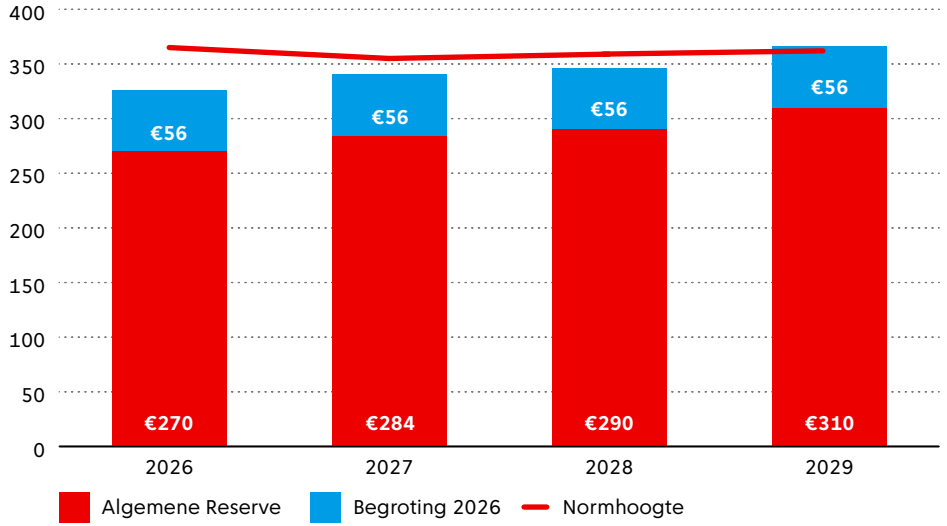
Gemeente	**2022**	**2023**	**2024**
Amsterdam	298	312	336
Rotterdam	232	237	252
Den Haag	221	225	219
Utrecht	226	261	265
Gemiddelde G4 excl. Amsterdam	**226**	**241**	**245**

2.3.2 Eigen vermogen

Het eigen vermogen vervult een centrale rol in de financiële huishouding van de gemeente. Met name de algemene reserve dient als buffer om onverwachte tegenvallers en risico's op te vangen, zodat de continuïteit van de gemeentelijke taken wordt geborgd en niet direct hoeft te worden bezuinigd of lokale lasten moeten worden verhoogd. De overige onderdelen van het eigen vermogen, de bestemmingsreserves, zijn geoormerkt voor specifieke beleidsdoelen en spelen geen rol in het opvangen van incidentele tegenvallers.

Voor de bufferfunctie moet de algemene reserve voldoende hoog zijn om negatieve rekeningresultaten door incidentele tegenvallers en risico's op te vangen. De half-jaarlijkse risico-inventarisatie geeft inzicht in de omvang van de potentiële financiële risico's. Uit de laatste inventarisatie bij de Begroting 2026 blijkt dat de kans op zeer grote financiële gevolgen (meer dan € 1 miljard) zeer klein is en dat er veel risico is met relatief beperkte gevolgen (minder dan € 15 miljoen). De verwachte ontwikkeling van de algemene reserve voor de komende vijf jaar staat in Grafiek 2.3.2.1 . Deze laat zien dat de algemene reserve onder de huidige omstandigheden te laag is om aan de norm te voldoen.

Grafiek 2.3.2.1 Ontwikkeling algemene reserve (bedragen x € miljoen)

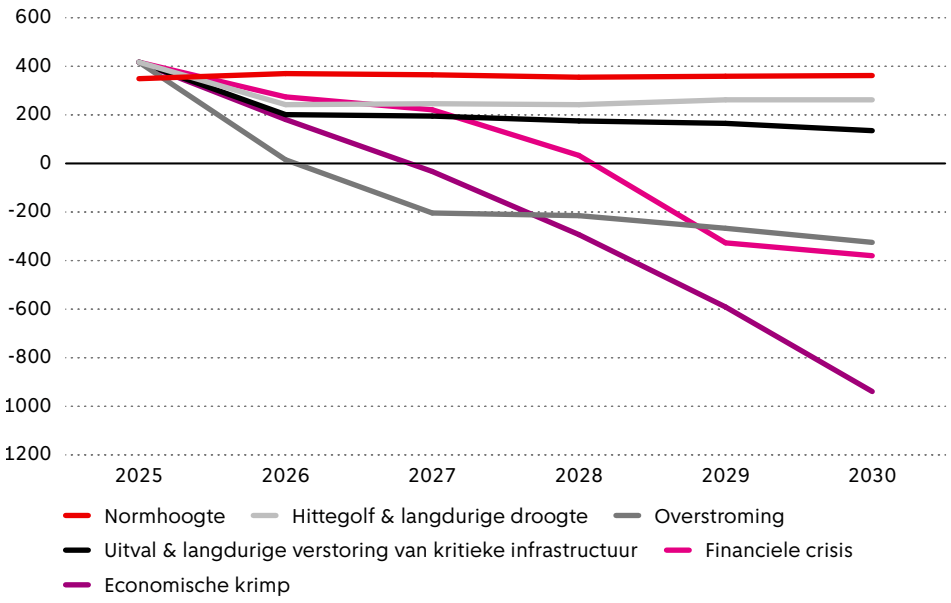


De grafiek laat zien dat de hoogte van de algemene reserve onder de huidige omstandigheden tot 2030 op normhoogte is. En daarmee voldoende is om het risico op incidentele tegenvallers in de door de raad gevraagde mate op te vangen. Om de impact van crises op de robuustheid van de financiële positie te toetsen wordt een stresstest uitgevoerd. De stresstest onderzoekt vijf relevante en realistische crisis-scenario's (Grafiek 2.3.2.1): een financieel-economische crisis, een sociaaleconomische

crisis, een klimaatcrisis (hittestress en overstroming) en verstoring van kritieke infrastructuur. Elk scenario laat zien hoe deze gebeurtenissen de begroting, de algemene reserve en de schuld beïnvloeden. De resultaten tonen dat vooral overstromingen en economische crises grote financiële gevolgen kunnen hebben. Zie bijlage 7 voor een beschrijving van deze scenario's.

De grootste impact valt te verwachten bij een economisch krimpscenario, dat zonder ingrijpen kan leiden tot volledige uitputting van de algemene reserve in 2027 en een negatief saldo tussen de € 900 en € 1.000 miljoen in 2030. Dit komt omdat het gemeentefonds daalt met de krimp van de economie en met daling van inflatie. Het effect werkt vertraagd door en wordt echt voelbaar in het tweede jaar van de crisis. Onze eigen uitgaven verminderen tegelijkertijd door lagere lonen en prijzen in het krimpscenario maar minder dan dat onze inkomsten dalen. De gemeentefondsuitkering blijft structureel lager, ook na afloop van de crisis. Daarnaast stijgen de uitgaven aan sociale zaken en armoedebestrijding, mogelijk meer dan de compensatie die het Rijk uitkeert voor inkomensondersteuning en armoedebestrijding. De eigen inkomsten, tot slot, zullen dalen in het krimpscenario.

Grafiek 2.3.2.2 Stresstestscenario's (bedragen x € miljoen)

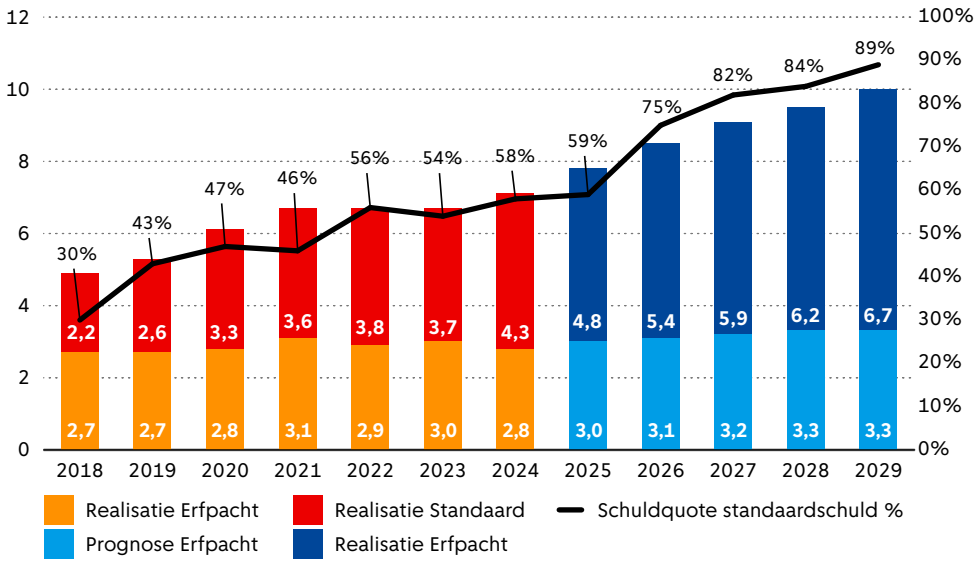


De stresstest maakt zichtbaar dat vooral extreme crisisscenario's, zoals overstromingen en economische en financiële crisis, een zeer grote impact kunnen hebben. Onder normale omstandigheden is de verwachting dat de grootste financiële risico's een zeer kleine kans van optreden hebben. Tegenvallers zullen relatief – ten opzichte van onze begrotingsomvang en de hoogte van de algemene reserve - beperkt kunnen blijven. Tegelijkertijd laat de stresstest zien dat bij uitzonderlijke crises sprake kan zijn van zeer grote en meerjarige druk op alle reserves. Het huidige weerstandsvermogen is weliswaar voldoende voor normale omstandigheden, maar bij extreme scenario's onvoldoende. Dan zal op korte termijn fors ingegrepen moeten worden in de bestaande beleidsuitgaven. Zie ook de bijlage Stresstest 2026-2030 voor een uitgebreide behandeling.

2.3.3 Schuld

De schuldpositie is de komende begrotingsperiode redelijk houdbaar. De totale schuld was € 7 miljard eind 2024 en stijgt door de investeringen naar verwachting naar € 10 miljard eind 2029. De rentelasten verdrievoudigen bijna van € 87 miljoen in 2024 naar € 242 miljoen in 2029 door de stijgende schuld en met name door de gestegen marktrente. Deze stijging van de rentelasten is ingepast in de begroting en hoewel de netto schuldquote van de standaardschuld stijgt naar 89% eind 2029, blijft deze nog onder de 110%, de grens zoals die op dit moment geldt. Deze grens heeft als functie om te bepalen welk deel van de totaal beschikbare middelen aan investeringen, en welk deel aan de reguliere begroting kan worden uitgegeven, maar vergroot de beschikbare middelen niet. Bij een hoger niveau van investeren is er minder voor de reguliere begrotingsuitgaven (zoals subsidies) beschikbaar, bij een later niveau van investeren juist meer.

Grafiek 2.3.3.1 Schuldontwikkeling (bedragen x € miljard)



De schuld is opgebouwd uit de zogenoemde standaardschuld en de erfpachtschuld. De standaardschuld beheersen we door te sturen op de schuldquote exclusief de erfpachtschuld. De erfpachtschuld wordt beheerst door de canonopbrengsten te gebruiken voor de opbouw van eigen vermogen.

Het wordt uitdagend om de schuld op termijn houdbaar te houden en onder de 110% netto schuldquote van de standaardschuld te blijven. In de periode tot en met 2029 wordt gemiddeld € 800 miljoen per jaar geïnvesteerd. Dit bedrag is hoger dan de startstand van € 630 miljoen voor de komende begrotingsperiode omdat het college de afgelopen jaren de investeringsruimte enkele malen incidenteel heeft opgehoogd. Bij € 630 miljoen investeringen per jaar vanaf 2030 zal de schuldquote uiteindelijk stabiliseren rond de 110%. De jaarlijkse vervangingsinvesteringen bedragen ongeveer € 450 miljoen. Bezien kan worden of de instandhoudingsopgaven kan worden verkleind. Voor investeringen in groei van de stad, verduurzaming, warmtetransitie en schaalsprong is dan € 180 miljoen per jaar beschikbaar. Dat is een beperkte ruimte.

De betaalbaarheid van de investeringsambitie is ook een uitdaging. Bij een 110% netto schuldquote stijgen de exploitatielasten van de investeringen met ruim € 0,2 miljard. Dat is ongeveer 6% van de beïnvloedbare begroting van € 4 miljard die daarvoor omgebogen moet worden om dit te dekken. Daarnaast is er het renterisico. Een extra rentestijging van 0,25% resulteert in € 25 miljoen extra rentelasten per jaar. De vraag is hoe ook na 2029 voldoende investeringsruimte kan worden behouden, zonder de financiële positie van de gemeente onder druk te zetten. Een eenvoudig antwoord daarop is er niet, maar er zijn wel enkele punten die kunnen helpen om richting te geven:

- *Nadere duiding van de investeringsopgave*: Investeren blijft nodig, maar vraagt om scherpe keuzes. Waarvoor investeren we? Is het voor vervanging, verbetering of uitbreiding? Dergelijke afwegingen hebben directe gevolgen voor de omvang en aard van de investeringsbehoefte.
- *Onderzoek mogelijke overdracht van publieke infrastructuur van gemeente naar het Rijk*: Het is belangrijk dat investeringen in o.a. regionale netwerkbedrijven, warmtebedrijven en de drinkwatersector in publieke handen zijn. Echter drukken deze investeringen nu op de schuld en investeringsruimte. Indien deze kunnen worden overgedragen aan het Rijk kan er meer investeringsruimte vrijkomen voor gemeentelijke investeringen. De nieuw op te richten nationale investeringsinstelling zou hiervoor een goed instrument kunnen zijn.
- *Sturing op doelmatigheid in de uitvoering van investeringen* kan daarnaast bijdragen aan het wendbaar en beheersbaar houden van de begroting. In beginsel leidt schaarste – het werken met een investeringsplafond - tot doelmatigheid omdat het dwingt keuzes te maken over de beste inzet van beperkte middelen. Dit effect wordt echter gedempt door verhogingen van de investeringsruimte. Dat betekent dat er scherpere prikkels nodig zijn voor meer doelmatige investeringen.

2.4 Adviezen voor een houdbare begroting en schuld

2.4.1 Structureel sluitende begroting

Op basis van de meerjarige projectie van de financiële positie van exploitatie en de schuld, is het onvermijdelijk dat er keuzes moeten worden gemaakt. Niet alleen over wat de gemeente doet, maar vooral over hoe er in de toekomst snel doelgerichte keuzes kunnen worden gemaakt als dat nodig is. Daarbij is het allereerst van belang om structureel en reëel in evenwicht te zijn, dus om in ieder geval de uitgaven voor structurele taken te dekken met structurele baten.

Advies

- [VOORTZETTING BELEID] Blijf inzetten op gezonde overheidsfinanciën, waarbij structurele taken worden bekostigd met structurele baten. Niet alleen in het heden, maar juist ook voorbij de coalitieperiode.

2.4.2 Wendbaarheid voor een houdbare begroting

De ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven loopt uit de pas en de mogelijkheden om financiële tekorten structureel op te vangen via de baten zijn beperkt. De groei van het gemeentefonds is gemaximaliseerd tot de ontwikkeling van het bbp, waardoor dit niet vanzelfsprekend meebeweegt met de toenemende uitgaven en opgaven van de stad. De belastingdruk van Amsterdam zit op het landelijk gemiddelde. De OZB is een instrument waarmee extra middelen kunnen worden gegenereerd. De OZB is voor bewoners op het landelijk gemiddelde en de OZB voor zakelijk vastgoed erboven. Om daadwerkelijk aanvullende inkomsten te realiseren zijn tariefsverhogingen boven inflatie en waardestijging van woningen en zakelijk vastgoed nodig. De parkeerbelasting laat, zoals het financiële beeld in hoofdstuk 2.1, tabel 1 toont, een tegenvallend beeld zien. Dit zijn de eerste signalen dat de rek in verdere verhoging van de inkomsten voor straatparkeren beperkt is, hoewel de inkomsten uit (bewoners) vergunningen nog verhoogd kunnen worden. Bij de toeristenbelasting brengt de recente verhoging van het btw-tarief onzekerheid met zich mee, omdat de impact van deze maatregel op de ontwikkeling van de kamerprijzen en de vraag naar toeristische overnachtingen – en daarmee de baten – nog niet vast is te stellen.

Dat vraagt om een begrotingsbeleid dat niet alleen gericht is op het sluitend krijgen van de komende jaren, maar ook op de vraag of beleid en verplichtingen houdbaar zijn over de langere termijn. Dit houdt in dat sturen op financiële houdbaarheid niet primair aan de inkomstenkant kan plaatsvinden, maar vooral vraagt om expliciete keuzes aan de lasten- en uitgavenkant. Bij ongewijzigd beleid kan het tekort in 2035 oplopen tot ongeveer € 500 miljoen. De financiële ruimte om nieuwe ambities toe te voegen neemt af, terwijl de structurele druk op de begroting toeneemt. De keuzes die een nieuw college maakt, bijvoorbeeld over het investeringsniveau en woningbouw, werken meerjarig door. De financiële effecten hiervan landen vaak pas na 2030.

Daarbij is naast houdbaarheid ook wendbaarheid essentieel. Juist omdat onzekerheden toenemen (bijvoorbeeld door economische schommelingen, renteontwikkelingen en een veranderende vraag naar voorzieningen) is het van belang om nu al toe te werken naar een begroting met voldoende flexibiliteit. Hierdoor kan het bestuur in de toekomst tijdig en doelgericht bijsturen wanneer omstandigheden veranderen, zonder dat de begroting ‘vastloopt’ in structurele verplichtingen. Dit vraagt om het vergroten van de wendbaarheid en het sturen op structureel financieel evenwicht op de lange termijn vast te stellen als expliciet kader voor de begroting.

Adviezen

- [NIEUW] Breng de invloed van demografische ontwikkelingen op de begroting beter inzichtelijk en vertaal dit naar mogelijke verschuivingen in de relatieve verhoudingen van uitgaven van de beleidsprogramma’s. De huidige begroting bestaat voor ongeveer 25% uit uitgaven die direct gerelateerd zijn aan het aantal ouderen en jongeren. Door de relatieve toename van deze groepen kan dit toenemen tot 35% in 2050. Dit betekent dat er ruimte moet worden gemaakt in de begroting om een groter aandeel te bekostigen, of dat het voorzieningen-niveau bijgesteld moet worden. Het ligt voor de hand om de basisstand van de huidige begroting beter in beeld te brengen en te bezien hoe deze verhoudingen er in 2050 uit moeten komen te zien. Daarnaast kan worden overwogen om een groeipad vast te stellen om dit te bereiken en periodiek te toetsen of de begroting nog in lijn ligt met dit pad.
- [NIEUW] Met de huidige demografische projecties groeien de uitgaven structureel sneller dan de inkomsten op zowel de korte als lange termijn. Daarom ligt een structurele bijstelling van het uitgavenniveau in de rede. Daarbij kan worden vastgesteld dat er niet alleen in 2030 een structureel tekort is (van ongeveer € 50 miljoen), maar dat dit tekort na 2030 oploopt, onder andere door hogere verwachte rentelasten van € 85 miljoen (door herfinanciering van bestaande leningen tegen een hogere rente). Dit betekent dat het college al vroeg in de bestuursperiode te maken krijgt met dit oplopende tekort. Vanaf de Begroting 2028 komt het jaar 2031 in de meerjarenraming en in de laatste begroting van het college, de Begroting 2030, komt het jaar 2033 in de meerjarenraming. In totaal zal naar verwachting op basis van de huidige projecties door het volgende college een structureel tekort van € 400 miljoen moeten worden opgelost.
- [NIEUW] Stel per 2030 per programma een norm in voor budgetflexibiliteit van gemiddeld 10 procent, maar bezie dit per programma. Dit betekent dat vooraf inzichtelijk is welk deel van het budget beïnvloedbaar is en welke concrete maatregelen beschikbaar zijn om bij tegenvallers gericht bij te sturen. Uit de benchmark van Cebeon, waarin de uitgaven van Amsterdam zijn vergeleken met een aantal referentiegemeenten, blijkt dat er verschillen bestaan in de omvang

en samenstelling van uitgaven tussen gemeenten. Deze vergelijking maakt zichtbaar dat er ruimte kan zijn om binnen programma's scherper te prioriteren en middelen doelmatiger in te zetten. Deze 10 procent is substantieel, maar gezien het tekort op middellange termijn (€ 400 miljoen in 2033) en gezien de extra te besteden middelen van € 700 miljoen realistisch.
  - Het ligt voor de hand om de keuzeopties zoals die in de Staat van de Programma's zijn opgenomen, onderdeel te maken van het begrotingsproces, zodat deze jaarlijks geactualiseerd worden en gebruikt kunnen worden bij de besluitvorming. Daarnaast kan deze informatie worden opgenomen in de digitale begroting.
  - Dit houdt niet in dat er jaarlijks aanvullende ruimte wordt gecreëerd, maar dat ruimte zo wordt belegd om de wendbaarheid te vergroten op momenten dat dit nodig is.
- [NIEUW] Voer bij een positief rekeningresultaat het bedrag boven € 50 miljoen automatisch toe aan de reserve vermogensopbouw. Dit past bij het uitgangspunt om de schuldontwikkeling te stabiliseren op 110% van de begroting. Door incidentele meevallers te gebruiken voor vermogensopbouw wordt het eigen vermogen versterkt, waardoor investeringen in de stad beter kunnen worden opgevangen zonder dat de schuldquote verder oploopt. Daarnaast beperkt dit het risico dat incidentele meevallers worden ingezet voor beleid met een structureel karakter en voorkomt dit ondoelmatige besteding van middelen. De toepassing van deze grens staat los van de systematiek van de eindejaarsmarge (EJM); middelen die via de EJM worden doorgeschoven worden hier niet op in mindering gebracht.

2.4.3 Meer rekening houden met aandeel bbp bij bekostiging vanuit het Rijk

Het aandeel van Amsterdam in het bbp groeit. Dit blijkt uit zowel de groei van het bruto binnenlands product ten opzichte van het regionaal product als de banengroei in Amsterdam in de afgelopen jaren. De economische activiteit, en de kosten om deze in de stad te organiseren, wegen onvoldoende mee in de huidige verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

Advies
- [NIEUW] Onderzoek wat de exacte kosten en baten van de toename van het aandeel van Amsterdam in het bbp zijn voor de gemeente en betrek de uitkomsten bij de belangenbehartiging richting het Rijk.

2.4.4 Erfpacht in relatie tot een houdbare begroting (en schuld)

Erfpacht is van financiële meerwaarde voor de gemeente maar heeft ook gevolgen voor de financiële positie van de gemeente. Kenmerk van het (voortdurende) erfpachtstelsel is dat de waardestijging periodiek ten gunste van de gemeente komt in de vorm van aangepaste canoninkomsten. Bij het eeuwigdurende stelsel is overeengekomen dat deze waardestijging nog maar één keer ten gunste van de gemeente komt. Vanuit de overstap van het voortdurende naar het eeuwigdurende stelsel zullen de komende tientallen jaren nog extra financiële baten ten gunste van de gemeente komen in de vorm van hogere canons en/of afkoopsommen.

Het erfpachtstelsel heeft een relatie met de schuld van de gemeente en de hoogte van het canonpercentage speelt een rol in de financiële exploitatie van de gemeente. Daarom moeten ook overwegingen met betrekking tot schuld, financierbaarheid, kasstroomritme en renterisico worden meegenomen in de besluitvorming over erfpacht. Zo is een substantieel deel van de totale schuld gerelateerd aan erfpacht. Van de totale schuld in 2026 van € 8,5 miljard euro is ruim 35% 'erfpachtschuld' (€ 3,1 miljard euro). Tegenover deze schuld staan de canonopbrengsten als inkomsten waaruit de rentelasten worden gedekt. Momenteel zijn de canonopbrengsten hoger dan de rentelasten waardoor er een redelijk "rendement" wordt behaald. Bij de invoering van het eeuwigdurende stelsel is op grond van de adviezen van de grondwaardecommissie bepaald dat de canon bij nieuwe uitgiften begrensd is met als doel om de erfpachter meer zekerheid te geven over woonlasten. Momenteel is het canonpercentage voor deze nieuwe uitgiften lager dan het rentepercentage waarvoor de gemeente leent. Hoewel de canon jaarlijks groeit met inflatie betekent dit dat de gemeente in de eerste periode van een nieuwe erfpachtuitgifte meer betaalt aan rente dan zij aan canon ontvangt.

Advies
- [NIEUW] Vanuit financieel perspectief kan worden onderzocht in hoeverre voor nieuwe erfpachtuitgifte een aanpassing van het canonpercentage kan worden doorgevoerd dan wel tot verplichte afkoop kan worden besloten.

2.4.5 Investeringen in financiële activa

Behalve investeringen in eigen bezit dienen zich ook investeringen in huidige of toekomstige deelnemingen van de gemeente aan. In dit verband is de warmtetransitie een belangrijke ontwikkeling (van gas naar warmte). Voor de CO_2-reductie is dit een van de meest kansrijke maatregelen. Maar door de grote hoeveelheid aan te leggen

infrastructuur is deze transitie zeer belastend voor de uitvoeringscapaciteit en de financiën van zowel de gemeente als bewoner. Begin 2025 heeft het college een nieuwe koers voor de warmtetransitie vastgesteld. Daarin werd geconstateerd dat het primair aan het Rijk is om de betaalbaarheid voor bewoners te garanderen en de financierbaarheid van warmtenetten te verbeteren. Dit is uitdagend omdat warmte in het huidige landelijke energiesysteem duurder is en naar verwachting duurder blijft dan de alternatieven. Het veranderen van die situatie ligt bij het Rijk, een gemeente – ook Amsterdam - is daar niet toe in staat.

Op dit moment is er vanuit het Rijk nog onvoldoende duidelijkheid over de betaalbaarheid. Ook het nieuwe coalitieakkoord van het kabinet Jetten biedt hiervoor weinig perspectief. Deze onzekerheid maakt dat de gemeente op dit moment niet kan besluiten over hoe en in welke mate zij instapt op voorgestelde warmteoplossingen zoals een eventueel publiek warmtebedrijf. Zolang het grotere, landelijke plaatje niet helder is inclusief zicht op financiering en betaalbaarheid, is het niet mogelijk om een verantwoorde keuze te maken. Ter illustratie: voor het aansluiten van ongeveer 30.000 bestaande woningen in Amsterdam op een warmtenet is naar schatting al € 400 miljoen aan rijkssubsidie nodig voor de onrendabele top. Alle bestuurlijke keuzes die nu rondom warmte worden gemaakt, betreffen veelal gedeeltelijke en tijdelijke oplossingen terwijl het overkoepelende vraagstuk over betaalbaarheid onvoldoende op tafel ligt. Bij al die deeloplossingen zijn er risico's in termen van investeringsvolume en onrendabele toppen die Amsterdam niet zelfstandig kan dragen. Deeloplossingen die wel binnen het handelingsperspectief van de gemeente vallen, vragen een grote investeringsbijdrage en zijn relatief kleinschalig, zonder dat er op dit moment perspectief ligt op een meer duurzame oplossing. Op termijn ligt het in de rede dat de regionale netten die aan elkaar liggen rond en in Amsterdam opgaan in één bedrijf, tussenstappen die nu worden gemaakt moeten daaraan bijdragen. Het blijft een vraag of het behapbaar is voor Amsterdam om in zo een bedrijf (mee) te investeren qua ordegrootte van de opgave daar (honderden miljoenen tot miljarden).

Naast warmte speelt een soortgelijk vraagstuk rond de CO_2-afvang bij de afvalverwerker AEB. Het gaat hier om een belangrijke investering voor de energietransitie van Nederland. Doordat de verkoop van AEB niet is doorgegaan en de gemeente 100% aandeelhouder en financier is, zou de gemeente deze investering in belangrijke mate moeten gaan dragen. Het gaat hierbij om een investering van honderden miljoenen die momenteel zeer risicovol is en omgeven met veel onzekerheden. Tegelijk wordt het bedrijf in de toekomst geconfronteerd met sterk oplopende kosten voor CO_2 uitstoot. Om deze kosten te mitigeren moet de CO_2 worden afgevangen en opgeslagen. Dit kan alleen als sectorbreed alle partijen tegelijkertijd de (bestaande) rijkssubsidie verkrijgen. En het Rijk de hoofdinfrastructuur voor CO_2 vervoer en opslag tijdig realiseert. Beide vergen sterke Rijkscoördinatie en liggen buiten de directe invloedssfeer van de gemeente. Het is nu een situatie waarin het Rijk enerzijds de kosten voor CO_2 uitstoot laat oplopen en anderzijds niet de randvoorwaarden schept waarbinnen een verantwoorde keuze kan worden gemaakt.

Het is van belang om transparant te maken welke ordegrootte aan investeringen Amsterdam kan dragen en welke niet. Uiteraard is de lobby vanuit de gemeente een belangrijk instrument om deze dossiers landelijk verder te brengen. Tegelijk is het van belang om als gemeente niet de indruk te wekken dat deze vraagstukken uiteindelijk volledig lokaal kunnen worden opgelost, omdat de financiële consequenties en risico's daarvoor te groot zijn.

Advies

- [NIEUW] Wees bij investeringen in huidige of toekomstige deelnemingen, zoals bij de warmtetransitie en CO_2-afvang, terughoudend met grootschalige gemeentelijke investeringen zolang landelijke kaders rond betaalbaarheid en financiering ontbreken. Daarbij is het van belang om bij keuzes hierover vooraf scherp inzichtelijk te maken wat de langjarige (financiële) businesscase is voor de gemeente in verschillende scenario's en pas de regeling Grote Projecten toe.

2.5 Aflopende middelen

Een deel van ons beleid heeft een incidentele dekking en zal aflopen zonder aanvullende maatregelen. De gemeente heeft voor het overgrote deel taken die horen tot het 'standaardpakket' van de gemeente. De lasten die hiermee samenhangen hebben een structureel karakter. Daarnaast kan de gemeente tijdelijk extra inzet plegen en daar incidenteel middelen voor vrijmaken. Dit wordt incidenteel gedekt beleid genoemd. De middelen die samenhangen met incidenteel beleid zijn per definitie niet structureel beschikbaar. Het betreft voornamelijk de incidentele middelen uit het coalitieakkoord.

De gehanteerde criteria zijn dat:

- de incidentele middelen door de gemeente zelf zijn toegekend (geen aflopende middelen van derden, zoals rijksmiddelen), bij het coalitieakkoord of tussentijds bij de voorjaarsnota of begroting.
- de middelen in ieder geval in 2026 begroot zijn, en in de komende bestuursperiode komen te vervallen, bijvoorbeeld per 2027. Dit maakt inzichtelijk welk lopend incidenteel gedekt beleid afloopt, zodat desgewenst middelen kunnen voor worden vrijgemaakt om dit beleid te continueren.

Hieronder is een overzicht per programma gegeven van de aflopende incidentele intensiveringen in de afgelopen bestuursperiode. We onderscheiden daarbij drie categorieën:

1. Aflopende incidentele middelen uit het coalitieakkoord
2. Aflopende structurele reeksen uit het coalitieakkoord
3. Aflopende incidentele middelen uit latere P&C-producten

Bijlage 3 bevat een toelichting in meer detail op de categorieën. Ook maken we daar per individuele maatregel inzichtelijk wat de middelen zijn en wat de consequenties zijn van het niet (opnieuw) alloceren van incidentele middelen.

Tabel 2.6.1 Coalitieakkoord: Aflopende incidentele middelen, jaren 2026 – 2030 (bedragen x € miljoen)

Programma	2026	2027	2028	2029	2030
1. Bouwen, Wonen en Duurzaamheid	11,6	0,0	0,0	13,5	0,0
2. Openbare ruimte, Water, Groen en Vervoer	2,5	1,5	1,0	0,0	0,0
3. Economie, Kunst, Cultuur en Erfgoed	14,0	2,5	1,1	0,0	0,0
4. Sport	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Onderwijs	5,6	1,0	0,0	0,0	0,0
6. Gezondheid, Zorg, Jeugd, Opvang en Diversiteit	4,6	0,7	0,7	0,7	0,0
7. Sociale zaken en armoedebestrijding	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Veiligheid	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A. Algemene dekkingsmiddelen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Bestuur en organisatie	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Overkoepelend	16,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	**64,7**	**5,7**	**2,8**	**14,2**	**0,0**

Tabel 2.6.2 Coalitieakkoord: Aflopende reeksen structurele middelen, jaren 2026 – 2030 (bedragen x € miljoen)

Programma	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1. Bouwen, Wonen en Duurzaamheid	6,5	5,5	2,0	2,0	2,0	2,0
2. Openbare ruimte, Water, Groen en Vervoer	4,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0
3. Economie, Kunst, Cultuur en Erfgoed	7,0	20,9	9,0	9,0	3,1	3,1
4. Sport	3,0	2,3	1,5	1,5	1,5	1,5
5. Onderwijs	7,2	6,2	3,8	3,7	3,7	3,7
6. Gezondheid, Zorg, Jeugd, Opvang en Diversiteit	13,2	13,2	4,3	4,3	4,3	4,3
7. Sociale zaken en armoedebestrijding	18,5	13,9	9,3	9,3	9,3	9,3
8. Veiligheid	9,0	6,8	4,5	4,5	4,5	4,5
A. Algemene dekkingsmiddelen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Bestuur en organisatie	2,0	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0
Overkoepelend	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	**70,4**	**73,3**	**37,3**	**37,3**	**31,4**	**31,4**

Tabel 2.6.3 Aflopende incidentele middelen tijdens afgelopen bestuursperiode, jaren 2026 – 2030 (bedragen x € miljoen)

Programma	2026	2027	2028	2029	2030
1. Bouwen, Wonen en Duurzaamheid	40,1	5,6	0,6	0,3	0,0
2. Openbare ruimte, Water, Groen en Vervoer	28,7	13,1	10,4	6,0	0,0
3. Economie, Kunst, Cultuur en Erfgoed	5,1	1,1	1,0	0,0	0,0
4. Sport	2,1	2,1	2,1	0,0	0,0
5. Onderwijs	10,2	2,1	1,5	1,5	1,5
6. Gezondheid, Zorg, Jeugd, Opvang en Diversiteit	7,8	8,4	4,0	2,5	2,5
7. Sociale zaken en armoedebestrijding	22,0	12,5	3,0	3,0	3,0
8. Veiligheid	9,5	7,9	2,8	0,0	0,0
A. Algemene dekkingsmiddelen	1,5	1,5	0,0	0,0	0,0
B. Bestuur en organisatie	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Overkoepelend	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	**132,5**	**54,3**	**25,4**	**13,3**	**7,0**

3. Effectieve sturing op resultaten en uitvoering

Overzicht van de adviezen

- [NIEUW] Hanteer de volgende uitgangspunten bij het bepalen van de begrotingsprogramma's
  - Vertaal de nieuwe clusters naar de programmastructuur, waarbij de programma's enerzijds groot genoeg zijn om een zekere mate van zelfstandigheid en weerbaarheid hebben om tegenvallers op te kunnen vangen en tegelijkertijd bestuurbaar en gelijksoortig zijn.
  - Richt het autorisatieniveau van de raad zo in dat de slagkracht en wendbaarheid wordt vergroot.
  - Evalueer de nieuwe begrotingsprogramma's halverwege de bestuursperiode op werking, en pas deze zo nodig aan op basis van de ervaringen ermee.
- [NIEUW] Om vanuit het college meer grip te hebben op de sturing, kan worden overwogen om bij het bepalen van de portefeuilles aan te sluiten bij de clusterindeling en de daaraan gekoppelde programmastructuur. Omgekeerd kunnen keuzes voor een portefeuille-indeling zoveel mogelijk gespiegeld worden in de begrotingsprogramma's.
- [NIEUW] Stel de investeringsdomeinen gelijk aan de nieuwe organisatorische clusters. Als de clusters worden vertaald naar begrotingsprogramma's, zijn de investeringsdomeinen dus gelijk aan dat cluster gekoppelde begrotingsprogramma's. De investeringsruimte wordt verdeeld over de investeringsdomeinen.
- [VOORTZETTING] Blijf de verdeling van de totale investeringsruime over de verschillende domeinen integraal bezien.
- [NIEUW] Bouw een prikkel in om besparingen te bevorderen bij investeringen die per saldo leiden tot lagere lasten.
- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Stem in met het onderkennen van een zeer beperkt aantal integrale thema's; zodat er focus is op het bereiken van resultaten hierbinnen. En bepaal welke componenten hierbinnen zich goed lenen voor integrale sturing.
- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Definieer hiervoor scherpe en concrete doelen, die voor ieder begrotingsprogramma gelden, maar per begrotingsprogramma kunnen worden voorzien van streefwaarden.
- [NIEUW] Streef ernaar om de portefeuilleverdeling van de dagelijks besturen zo goed mogelijk af te stemmen op die van het college.
- [NIEUW] Breng waar mogelijk focus aan in de samenwerking tussen dagelijks besturen en collegeleden door deze te focussen op de taken van de dagelijks besturen.
- [VOORTZETTING] Definieer en prioriteer bij voorkeur de gebiedsopgaven langs de lijnen van begrotingsprogramma's.
- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Verwerk bij voorkeur het coalitieakkoord in de P&C-producten en stuur vervolgens hierop en verantwoord hierover via de P&C-cyclus. Maak geen aparte rapportagelijn. Werk de ambities uit het coalitieakkoord bij de start van de bestuursperiode uit in de Kadernota 2027 en verwerk deze vervolgens herkenbaar in de begroting per programma. Op die manier wordt zichtbaar welke doelen per programma worden nagestreefd en hoe de inzet van middelen hieraan bijdraagt.
- [VOORTZETTING] Stel de bij voorkeur de middelen uit het coalitieakkoord beschikbaar op basis van een 'bestedingsplan', waaruit duidelijk moet blijken welke resultaten er behaald worden. Deze informatie kan worden gebruikt bij het verwerken van het coalitieakkoord, en bij evaluaties.
- [NIEUW] Maak waar mogelijk duidelijker hoe activiteiten bijdragen aan de doelen van de gemeente en hoe deze doelen onderling samenhangen. Hierdoor wordt beter zichtbaar wat het effect is van onze inzet en kan gerichter worden gestuurd op maatschappelijke prestaties. Om dit te verbeteren wordt voorgesteld de doelen niet langer als aparte laag in de begrotingsstructuur te hanteren, maar deze centraler te positioneren in de begroting, in duidelijke samenhang met de activiteiten binnen de begrotingsprogramma's. De invoering hiervan kan stapsgewijs plaatsvinden, bijvoorbeeld door vanaf de Begroting 2028 te starten met een aangepaste presentatie van doelen en activiteiten en deze werkwijze in de daaropvolgende jaren verder te ontwikkelen.
- [NIEUW] Stem in met het verschuiven van het autorisatieniveau van het college van doelen naar activiteiten. Dit is nodig bij het uit de begrotingsstructuur halen van de doelen.
- [NIEUW] Verbeter de sturing op integrale opgaven (zoals duurzaamheid en kansengelijkheid in de bestuursperiode 2022 - 2026) door het opnemen van integrale doelen in de begroting. Dit maakt inzichtelijk wat ieders deelverantwoordelijkheid is voor integrale opgaven en ondersteunt goede sturing hierop.

3.1 Sturing verbeteren door uitlijnen portefeuilles, begrotingsprogramma's en organisatie

De sturing op onderdelen is complex, waardoor er verbetermogelijkheden zijn om meer resultaat voor de stad te behalen door een goede afweging en inzet van de schaarse middelen. Daar waar de bestuurlijke sturing, de begrotingsprogramma's en de organisatie goed aansluiten, verloopt de sturing beter dan op de plaatsen waar deze niet goed op elkaar aansluiten. Voorbeelden daarvan zijn dat vele directies uit verschillende clusters die werkzaam zijn binnen één begrotingsprogramma (organisatie en programma's sluiten niet goed aan) of dat een groot aantal collegeleden binnen één programma actief is (portefeuilles en programma's sluiten niet goed aan). Dit wordt ook in de hand gewerkt door de versnippering in de huidige portefeuille-indeling, met 56 portefeuilles waarvan de reikwijdten zeer uiteenlopen. Een van de uitgangspunten bij de nieuwe clusterindeling, is dat hier begrotingsprogramma's en portefeuilles aan gekoppeld (kunnen) worden. Op deze manier zijn de clusterdirecteuren hiërarchisch en budgettair verantwoordelijk voor de aan het cluster gekoppelde begrotingsprogramma's.

Advies

- [NIEUW] Hanteer de volgende uitgangspunten bij het bepalen van de begrotingsprogramma's:
  - Vertaal de nieuwe clusters naar de programmastructuur, waarbij de programma's enerzijds groot genoeg zijn om een zekere mate van zelfstandigheid en weerbaarheid hebben om tegenvallers op te kunnen vangen en tegelijkertijd bestuurbaar en gelijksoortig zijn.
  - Richt het autorisatieniveau van de raad zo in dat de slagkracht en wendbaarheid wordt vergroot.
  - Evalueer de nieuwe begrotingsprogramma's halverwege de bestuursperiode op werking, en pas deze zo nodig aan op basis van de ervaringen ermee.
- [NIEUW] Om vanuit het college meer grip te hebben op de sturing, kan worden overwogen om bij het bepalen van de portefeuilles aan te sluiten bij de clusterindeling en de daaraan gekoppelde programmastructuur. Omgekeerd kunnen keuzes voor een portefeuille-indeling zoveel mogelijk gespiegeld worden in de begrotingsprogramma's.

3.2 Sturing op investeringen

Sturing op investeringen en exploitatie meer bijeenbrengen

Er is onvoldoende samenhang in de keuzes over investeringen, die worden gemaakt met hulp van de investeringsdomeinen, en de keuzes over de exploitatiebegroting, die worden gemaakt via de begrotingsprogramma's. Terwijl dit wel nodig is: voor ieder onderwerp moet worden bepaald of exploitatie of investeren de meest effectieve en doelmatige manier is om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Het is van belang om de afwegingen over exploitatie in de programma's en over investeringen in de domeinen meer samen te brengen, zonder de integrale kijk op investeringen over de domeinen heen te verminderen. Daarom wordt voorgesteld om de investeringsdomeinen gelijk te stellen aan de nieuwe clusters, en daarmee zijn deze dus een bundeling van de begrotingsprogramma's die onder die clusters vallen. De investeringsruimte wordt verdeeld over de clusters, van waaruit op het betreffende investeringsportfolio gestuurd wordt. De verdeling over de domeinen wordt integraal bezien.

Advies

- [NIEUW] Stel de investeringsdomeinen gelijk aan de nieuwe organisatorische clusters. Als de clusters worden vertaald naar begrotingsprogramma's, zijn de investeringsdomeinen dus gelijk aan de aan dat cluster gekoppelde begrotingsprogramma's. De investeringsruimte wordt verdeeld over de investeringsdomeinen.
- [VOORTZETTING] Blijf de verdeling van de totale investeringsruimte over de verschillende domeinen integraal bezien.

Besparingsinvesteringen

In het huidige investeringsstelsel ontbreekt een prikkel voor slimme investeringen, dat wil zeggen investeringen die besparingen opleveren. Besparingsinvesteringen concurreren met alle andere investeringsvoorstellen om dezelfde schaarse investeringsruimte. Het kan bijvoorbeeld gaan om een investering in het isoleren van een pand waardoor de energielasten lager worden. De vraag is hoe dergelijke investeringen meer gestimuleerd kunnen worden.

Advies
- [NIEUW] Bouw een prikkel in om besparingen te bevorderen bij investeringen die per saldo leiden tot lagere lasten.

3.3 Sturing op integrale thema's

Sinds de bestuursperiode 2022-2026 worden integrale thema's onderkend. Dat zijn thema's die zo breed zijn dat iedereen eraan bijdraagt, waardoor het niet mogelijk is deze in één begrotingsprogramma onder te brengen en daarop te sturen.
Er zijn de afgelopen bestuursperiode vier van dergelijke thema's onderscheiden: duurzaamheid, kansengelijkheid, democratisering en de digitale stad. Er is vooral meerwaarde gebleken bij de thema's duurzaamheid en kansengelijkheid.

Voor een goede sturing op integrale thema's zijn focus en scherpte van belang. Het advies is daarom om een zeer beperkt aantal (bijvoorbeeld twee) integrale thema's te onderkennen en daarvoor zo scherp mogelijk te bepalen wat dit type van sturing moet opleveren.

Advies
- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Stem in met het onderkennen van een zeer beperkt aantal integrale thema's, zodat er focus is op het bereiken van resultaten hierbinnen. En bepaal welke componenten hierbinnen zich goed lenen voor integrale sturing.
- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Definieer hiervoor scherpe en concrete doelen, die voor ieder begrotingsprogramma gelden, maar per begrotings-programma kunnen worden voorzien van streefwaarden.

3.4 Sturing op gebieden

Een uitgangspunt van het bestuurlijk stelsel is gebiedsgericht werken: bij de uitvoering van de taken wordt rekening gehouden met de lokale opgaven.
De dagelijks besturen spelen daarbij een belangrijke rol, bij de uitoefening van hun taken en als ambassadeur van hun gebieden. Daarvoor is het nodig dat de dagelijks besturen en de collegeleden goed samenwerken, en gezamenlijk de organisatie aansturen. Om deze samenwerking zo goed mogelijk te ondersteunen, is het raadzaam om de portefeuilleverdelingen op elkaar aan te sluiten en focus aan te brengen in de samenwerking tussen college en dagelijks besturen door deze samenwerking meer langs de lijnen van de taken van de dagelijks besturen te laten lopen.

Advies
- [NIEUW] Streef ernaar om de portefeuilleverdeling van de dagelijks besturen zo goed mogelijk af te stemmen op die van het college.
- [NIEUW] Breng waar mogelijk focus aan in de samenwerking tussen dagelijks besturen en collegeleden door deze te focussen op de taken van de dagelijks besturen.
- [VOORTZETTING] Definieer en prioriteer bij voorkeur de gebiedsopgaven langs de lijnen van begrotingsprogramma's.

3.5 Navolgbaarheid coalitieakkoord

De voortgang van de ambities uit het coalitieakkoord moet navolgbaar zijn met inachtneming van het gegeven dat het coalitieakkoord veelal een samenwerkings-document van de partijen onderling is. Vanuit het uitgangspunt van eenvoudige sturing en zo goed mogelijk inzetten van de schaarse capaciteit ligt het niet voor de hand dat de monitoring van de uitvoering van het coalitieakkoord een aparte sturingslijn wordt, boven op de bestaande sturingslijnen. Dit betekent dat de ambities uit het coalitieakkoord gevolgd worden via de planning en controlcyclus van de gemeente. En dus dat de ambities uit het akkoord vertaald moeten worden naar de doelenboom van de gemeente.

Dit leidt tot het advies om het coalitieakkoord herkenbaar te vertalen naar de doelenboom van de planning- en controlcyclus, en de ambities via deze cyclus te volgen. Dat kan de vorm hebben door bij Kadernota 2027 een voorstel aan te bieden de raad waarmee de ambities uit het coalitieakkoord vertaald worden naar doelen en activiteiten. Dat houdt in dat voor iedere ambitie bepaald wordt welke (bestaande of nieuwe) indicator geschikt is en welke streefwaarden daarbij passen. In de doelenboom wordt dan herkenbaar opgenomen welke indicatoren uitwerking van het coalitieakkoord betreffen. Het advies is verder te werken met een bestedingsplan, dat moet worden opgesteld om de middelen die het coalitieakkoord beschikbaar stelt voor ambities op te vragen. Daarbij dient dan ook te worden uitgewerkt wat het effect

van de maatregel is, zodat dit in de doelenboom kan worden opgenomen en vooraf duidelijk is wat er kan worden geëvalueerd.

Advies

- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Verwerk bij voorkeur het coalitieakkoord in de P&C-producten en stuur vervolgens hierop en verantwoord hierover via de P&C-cyclus. Maak geen aparte rapportagelijn. Werk de ambities uit het coalitieakkoord bij de start van de bestuursperiode uit in de Kadernota 2027 en verwerkt deze vervolgens herkenbaar in de begroting per programma. Op die manier wordt zichtbaar welke doelen per programma worden nagestreefd en hoe de inzet van middelen hieraan bijdraagt.
- [VOORTZETTING] Stel de bij voorkeur de middelen uit het coalitieakkoord beschikbaar op basis van een 'bestedingsplan', waaruit duidelijk moet blijken welke resultaten er behaald worden. Deze informatie kan worden gebruikt bij het verwerken van het coalitieakkoord, en bij evaluaties.

3.6 Sturen op maatschappelijke prestaties via doelen verbeteren

De gemeente wil zoveel mogelijk maatschappelijke prestaties leveren voor de inwoners. Per programmaonderdeel zijn de maatschappelijke opgaven vertaald naar doelen. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt welke activiteiten de gemeente verricht om deze doelen te behalen. De doelen en activiteiten zijn zowel onderdeel van de doelenboom als de begrotingsstructuur (administratie). Het voordeel hiervan is dat doelen en activiteiten zijn gekoppeld aan middelen, en hiermee inzicht ontstaat in wat doelen en activiteiten hebben gekost. Het nadeel is echter dat activiteiten slechts kunnen hangen aan één doel, terwijl een activiteit in werkelijkheid gelijktijdig bijdraagt aan verschillende doelen.

Door de doelen van de doelenboom los te koppelen van de begrotingsadministratie, kan meer realistisch inzichtelijk gemaakt worden 'hoe' de ambities bereikt worden. Deze informatie vormt de basis voor een betere en meer integrale afweging en brengt de administratieve werkelijkheid in lijn met de leefwereld van Amsterdammers en uitvoerders. Dit zorgt voor een volledige beeld van de effectiviteit van de inzet. De noodzaak om te weten hoe iets bijdraagt aan de te behalen maatschappelijke impact, zorgt dat er beter gestuurd kan worden op de doelstellingen. Dit verschuift de sturing van verantwoording en middelen naar leren en impact. De doelen vormen momenteel het autorisatieniveau van het college. De consequentie hiervan is dat het autorisatieniveau verschuift naar de activiteiten.

Naast de meer specifieke maatschappelijke opgaven, zoals een gezonde stad of een goed bereikbare stad, zijn er ook integrale maatschappelijke opgaven. Dat zijn opgaven waaraan iedereen moet bijdragen, en die niet vanuit één begrotingsprogramma gerealiseerd kunnen worden. Het voorstel is voor deze opgaven integrale doelen te gebruiken, die in (nagenoeg) ieder programma worden opgenomen. Per programma wordt dan inzichtelijk hoe de activiteiten bijdragen aan de integrale opgaven.

Advies

- [NIEUW] Maak waar mogelijk duidelijker hoe activiteiten bijdragen aan de doelen van de gemeente en hoe deze doelen onderling samenhangen. Hierdoor wordt beter zichtbaar wat het effect is van onze inzet en kan gerichter worden gestuurd op maatschappelijke prestaties. Om dit te verbeteren, wordt voorgesteld de doelen niet langer als aparte laag in de begrotingsstructuur te hanteren, maar deze centraler te positioneren in de begroting, in duidelijke samenhang met de activiteiten binnen de begrotingsprogramma's. De invoering hiervan kan stapsgewijs plaatsvinden, bijvoorbeeld door vanaf de Begroting 2028 te starten met een aangepaste presentatie van doelen en activiteiten en deze werkwijze in de daaropvolgende jaren verder te ontwikkelen.
- [NIEUW] Stem in met het verschuiven van het autorisatieniveau van het college van doelen naar activiteiten. Dit is nodig bij het uit de begrotingsstructuur halen van de doelen.
- [NIEUW] Verbeter sturing op integrale opgaven (zoals duurzaamheid en kansengelijkheid in de bestuursperiode 2022 - 2026) door het opnemen van integrale doelen in de begroting. Dit maakt inzichtelijk wat ieders deelverantwoordelijkheid is voor integrale opgaven en ondersteunt goede sturing hierop.

4. Groeipad klimaatbegroting (sturen op CO_2)

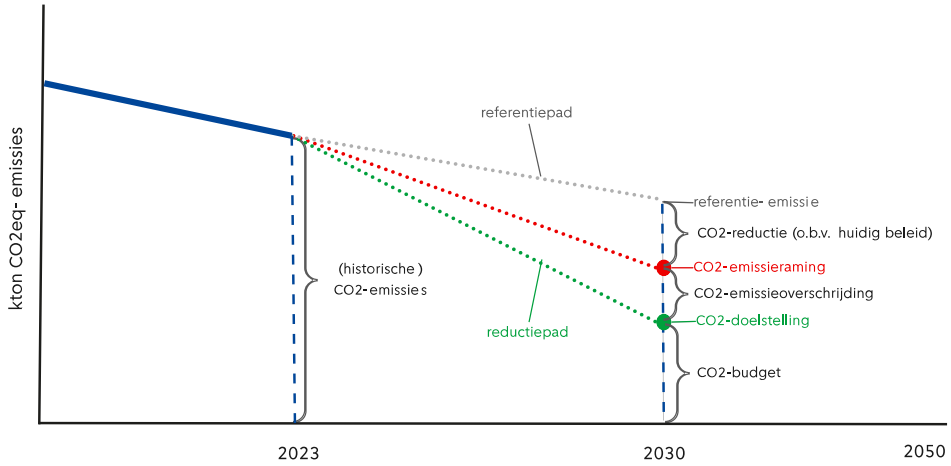
Advies

- [NIEUW] Maak een klimaatbegroting expliciet onderdeel van de reguliere begroting en P&C-cyclus, zodat beter kan worden gestuurd op het (tijdig) behalen van de klimaatdoelstellingen. De klimaatbegroting behandelt CO_2 als een schaars goed, net als geld, door middel van een CO_2-budget per begrotingsprogramma.

4.1 Klimaatbegroting: instrument voor sturen op CO_2-reductie

De gemeente streeft naar een CO_2-reductie van 60% in 2030. Om hier beter op te kunnen sturen is, instrumentarium gewenst dat zoveel mogelijk aansluit op reeds bestaande sturingsinstrumenten. In dit kader wordt voorgesteld toe te werken naar een klimaatbegroting als een sturingsinstrument dat klimaatdoelstellingen en -overwegingen integraal meeneemt in het besluitvormingsproces over beleid, acties en financiën. De klimaatbegroting behandelt CO_2 zoveel mogelijk net als geld, als een schaars goed. De klimaatbegroting wordt volledig geïntegreerd in de P&C-cyclus, zodat sturing op CO_2-reductie niet naast de reguliere begroting komt te staan, maar integraal onderdeel daarvan wordt.

Grafiek 4.1.1



4.2 Proces en producten

In de (klimaat)kaderbrief ontvangt het college jaarlijks een update over de voortgang op het CO_2-reductiedoel en het CO_2-budget, als basis voor keuzes en bijsturing. Bij de voorjaarsbesluitvorming bespreekt het college de verwachte en benodigde CO_2-reductie per programma, inclusief de maatregelen om deze reductie in het begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren van de meerjarenbegroting te realiseren. Dit kan zowel betrekking hebben op de exploitatiebegroting als op investeringen. Als er te weinig CO_2-reductie is bewerkstelligd of als de uitstoot hoger is dan gepland, stuurt het college bij en verwerkt de aanpassingen in de meerjarenbegroting. Bij de behandeling van de begroting in de raad wordt naast de beleidsontwikkelingen en de financiën ook gesproken over het CO_2-budget. Het college verantwoordt zich, net als met geld, in de jaarstukken over de resultaten. Met het vaststellen van de begroting, stelt de raad jaarlijks ook de klimaatbegroting vast en controleert bij het jaarverslag de vorderingen. Op deze manier wordt monitoring, rapportage en verantwoording van de voortgang op de klimaatdoelen systematisch geïntegreerd in de reguliere besluitvormingsmomenten.

4.3 Stapsgewijze implementatie van de klimaatbegroting

De afgelopen twee jaar zijn de eerste stappen gezet voor de integratie van klimaatinformatie binnen de reguliere begroting. Zo is de CO_2-uitstoot per programmaonderdeel inzichtelijk gemaakt en is er een duurzaamheidsparagraaf opgenomen met de voortgang, zodat voor iedereen zichtbaar wordt hoe de stad vooruitgang boekt. Hierbij zijn ook de geraamde emissies richting 2030 en 2050 en de reductie-inspanningen opgenomen. Aanvullend zijn nieuwe duurzame indicatoren toegevoegd aan de doelenboom en duurzaamheidsindicatoren visueel uitgelicht.

De stap naar de (structurele) invoering van de klimaatbegroting is voorzien bij de begroting voor 2028 (opgesteld in 2027). In 2030 vindt een evaluatie van de klimaatbegroting plaats, waarin de effectiviteit van het instrument en de voortgang op de klimaatdoelstellingen worden beoordeeld en uitgangspunten voor de volgende raadsperiode worden bepaald. De sturing binnen de klimaatbegroting richt zich in eerste instantie op alle directe en indirecte energie-gerelateerde emissies van de stad (scope 1 en 2), dit sluit aan op onze CO_2-doelen. Ook is hiervoor relatief robuuste data beschikbaar o.b.v. (inter)nationale standaarden. Indirecte emissies uit de productie-ketens gerelateerd aan de stad (scope 3) maken vooralsnog geen onderdeel uit van de klimaatbegroting.

Om de klimaatbegroting te laten functioneren als onderdeel van de reguliere begroting is het uitgangspunt om dit niet als een afzonderlijk proces te organiseren. De CO_2-uitstoot van de gemeentelijke organisatie heeft een beperkte omvang ten opzichte van de stadsbrede emissies en volgt een eigen (vastgesteld) reductiepad, gericht op het realiseren van een klimaatneutrale organisatie in 2030. De uitstoot van de gemeentelijke organisatie maakt wel integraal onderdeel uit van de totale emissies van de stad en wordt in die hoedanigheid wel meegenomen in de klimaatbegroting. Mogelijk vergt het een herprioritering van middelen om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van CO_2-data te garanderen.

5. Begrotingsproces en begrotingsbeleid

Overzicht van de adviezen

- [NIEUW] Geef invulling aan de wens van de raad om het meerjarig budgettaire beeld tweemaal per jaar te bespreken, in het voorjaar op hoofdlijnen in een nieuw product (de kadernota) en integraal in de begroting. De kadernota in het voorjaar schetst op hoofdlijnen de actuele ontwikkelingen, bevat een meerjarig budgettair beeld en de richting voor beleidskeuzes die hieruit voortvloeien (intensiveren, bijsturen). De raad kan zo eerder in het proces kaders meegeven voor het opstellen van de begroting.
- [VOORTZETTING EN AANPASSING] Behoud de begrotingsregels en pas de volgende verbeteringen toe op basis van de ervaringen in de bestuursperiode 2022-2026: versimpel de eindejaarsmarge en gebruik het deel boven € 50 miljoen van een rekeningresultaat om het eigen vermogen aan te vullen voor een houdbare schuld.
- [VOORTZETTING] Zorg voor goede informatie over de impact van de gemeentelijke inzet. Evalueer elke activiteit van de begroting periodiek, bijvoorbeeld iedere 3 tot 5 jaar. Bij deze evaluaties wordt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid onderzocht, dus of en hoe de activiteiten aan het doel hebben bijgedragen, of dit beter kan en of er efficiëntere mogelijkheden zijn om het doel te bereiken.

5.1 Planning- en controlcyclus: extra moment voor kaderstellende rol van de raad

Vier jaar geleden is de huidige inrichting van de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) ingevoerd. Met zowel raadsleden als ambtelijk betrokkenen is gereflecteerd op deze nieuwe werkwijze met één moment voor de integrale afweging door de raad bij de begroting en drie momenten van bijstelling van de begroting in het lopende jaar.

Extra moment voor het meerjarig budgettair beeld
Raadsleden hebben kenbaar gemaakt dat zij graag eerder meegenomen willen worden in de ontwikkelingen in het budgettaire beeld. Om dit te benadrukken heeft de raad bij de behandeling van de Begroting 2026 motie 534 unaniem aangenomen, waarmee de wens is uitgesproken om bij aanvang van de volgende raadsperiode de P&C-cyclus weer in ere te herstellen, zodat ook in het voorjaar een meerjarig budgettair beeld wordt gedeeld.

Om aan die wens tegemoet te komen is het advies om de huidige enkeljarige voorjaarsnota te vervangen door een kadernota die inzicht geeft in de ontwikkelingen in het meerjarige budgettaire beeld. Ook gaat de nota op hoofdlijnen in op de richting van het college over intensiveringen en bijsturingsmaatregelen. De raad kan zo vroegtijdig, in aanloop naar de begroting van het komende jaar, richting meegeven aan het college. Op deze wijze geeft de raad de financiële kaders mee aan het college, als uitgangspunt voor de komende begroting. Daarin werkt het college de voorgestelde richting nader uit in voorstellen.

Om aan die wens tegemoet te komen is het advies om de huidige enkeljarige voorjaarsnota te vervangen door een kadernota die inzicht geeft in de ontwikkelingen in het meerjarige budgettaire beeld. Ook gaat de nota op hoofdlijnen in op de richting van het college over intensiveringen en bijsturingsmaatregelen. De raad kan zo vroegtijdig, in aanloop naar de begroting van het komende jaar, richting meegeven aan het college. Op deze wijze geeft de raad de financiële kaders mee aan het college, als uitgangspunt voor de komende begroting. Daarin werkt het college de voorgestelde richting nader uit in voorstellen.

De begroting gaat in op het komende begrotingsjaar en geeft een doorkijk op de drie daaropvolgende jaren. In de begroting worden de kaders uit het voorjaar uitgewerkt in beleidskeuzes. Ook worden de financiële effecten van de meicirculaire en daaruit voortvloeiende keuzes opgenomen in de begroting. De begroting bevat zo een uitwerking van alle keuzes voor de komende jaren. De begroting wordt door de raad integraal behandeld en vastgesteld. Dit voorkomt dubbele behandeling en schept duidelijkheid over het moment waarop de raad keuzes maakt voor de komende jaren.

Drie bijstellingsmomenten lopende begrotingsjaar
Op dit moment zijn er drie bijstellingsmomenten van de begroting. De begroting kan worden bijgesteld bij de voorjaarsnota, bij de begroting van het daaropvolgende jaar en bij de najaarsnota. De najaarsnota is niet bedoeld om beleidsmatig bij te sturen,

maar om met de laatste bijstellingen het jaarrekeningresultaat zo goed mogelijk te kunnen voorspellen. De bijstellingen staan vooral in het teken van mee- en tegenvallers bij uitvoering van de begroting. Deze bijstellingsmomenten zijn géén momenten voor integrale herbezinning van de begroting. Dat gebeurt éénmaal per jaar, bij de begroting voor het komende jaar.

De ervaring met de huidige werkwijze is dat deze een goede balans geeft tussen het kunnen bijstellen van de begroting - er doen zich nu eenmaal altijd ontwikkelingen voor gedurende het jaar bij uitvoering ervan - en de werkbelasting van de ambtelijke organisatie en het bestuur voor het opstellen en de besluitvorming. Het advies is dan ook om de huidige werkwijze voor het bijstellen van de begroting voor het lopende jaar op drie momenten te behouden.

Advies
[NIEUW] Geef invulling aan de wens van de raad om het meerjarig budgettaire beeld tweemaal per jaar en bespreken, in het voorjaar op hoofdlijnen in een nieuw product (de kadernota) en integraal in de begroting. De kadernota in het voorjaar schetst op hoofdlijnen de actuele ontwikkelingen, bevat een meerjarig budgettair beeld en de richting voor beleidskeuzes die hieruit voortvloeien (intensiveren, bijsturen). De raad kan zo eerder in het proces kaders meegeven voor het opstellen van de begroting.

5.3 Begrotingsregels

De begrotingsregels werken in de praktijk goed, maar de uitvoering ervan is op punten (administratief) ingewikkeld. We hebben sinds de bestuursperiode 2018-2022 begrotingsregels. Deze zijn geëvalueerd in opmaat naar de bestuursperiode 2022-2026 en naar aanleiding daarvan aangepast. In de praktijk werken de regels goed, maar in het bijzonder bij de eindejaarsmarge – die ondoelmatige uitgaven helpt voorkomen en overbestedingen laat compenseren – is de uitvoering ingewikkeld. Bovendien is het, gezien de analyse in hoofdstuk 2 goed voor een houdbare begroting om daar waar mogelijk het eigen vermogen te versterken. Dat biedt ook ruimte voor het doen van meer investeringen ter grootte van de groei van het eigen vermogen, zonder dat dit effect heeft op de schuldquote. Het advies is daarom om vast te houden aan de begrotingsregels (zie ook bijlage 5), de uitvoering radicaal te versimpelen en vanuit een eventueel rekeningresultaat van meer dan € 50 miljoen het eigen vermogen aan te vullen.

Advies
[VOORTZETTING EN AANPASSING] Behoud de begrotingsregels en pas de volgende verbeteringen toe op basis van de ervaringen in de bestuursperiode 2022-2026: versimpel de eindejaarsmarge en gebruik het deel boven € 50 miljoen van een rekeningresultaat om het eigen vermogen aan te vullen voor een houdbare schuld.

5.4 Sturen op basis van impact

Om onze schaarse middelen zo goed mogelijk in te zetten, is het van belang om inzicht te hebben in de impact van de activiteiten. Er is echter beperkt zicht op de impact, waardoor deze keuzes niet goed genoeg gemaakt kunnen worden. Ons beleid is erop gericht om de doelstellingen uit onze begroting daadwerkelijk te behalen (doeltreffendheid), en om hierbij zo zuinig mogelijk om te gaan met onze middelen (doelmatigheid). In de Gemeentewet is voorgeschreven dat gemeenten periodiek onderzoek moeten doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en dat de gemeenteraad hiervoor spelregels vaststelt.

Wanneer we ons beleid *systematisch* evalueren, worden de doeltreffendheid en de doelmatigheid van ons beleid vergroot. Evaluatieonderzoeken helpen om te komen tot beter inzicht in de toegevoegde maatschappelijke waarde van ons beleid, en helpen om deze toegevoegde waarde voor de stad te vergroten. Tevens zorgen evaluatieonderzoeken voor een beter inzicht in de wijze waarop middelen worden ingezet, en dit inzicht helpt bij een doelmatigere besteding van onze middelen. Op deze manier ontstaat een beter inzicht in de werking van het beleid, namelijk of we de juiste dingen doen en of we de dingen goed doen. Het advies is om vast te leggen dat elke activiteit uit onze begroting periodiek wordt geëvalueerd (bijvoorbeeld iedere 3 tot 5 jaar, maar dit is afhankelijk van de betreffende beleidscyclus), en om de evaluatieplanning op te nemen in de programma's van de begroting, waarmee verankering in de begrotingscyclus wordt geborgd. Het toekomstbeeld is een strategische evaluatieagenda waarin de verschillende evaluaties zo goed mogelijk zijn afgestemd op de momenten van vorming van nieuw beleid.

Advies
[VOORTZETTING] Zorg voor goede informatie over de impact van de gemeentelijke inzet. Evalueer elke activiteit van de begroting periodiek, bijvoorbeeld iedere 3 tot 5 jaar. Bij deze evaluaties wordt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid onderzocht, dus of en hoe de activiteiten aan het doel hebben bijgedragen, of dit beter kan en of er efficiëntere mogelijkheden zijn om het doel te bereiken.