Gemeente Amsterdam



Analyse

Bouwen voor een complete stad

2026

Inhoudsopgave

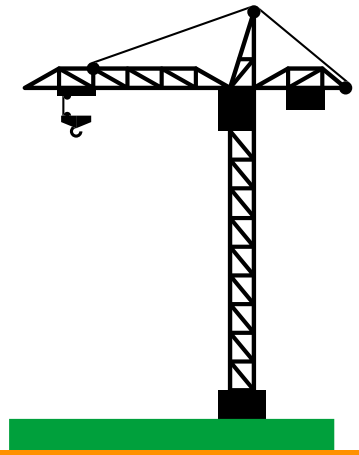
Kernboodschap 4

1 Inleiding 6
1.1 Aanleiding en Doel 6
1.2 Leeswijzer 7

2 Sturen op een complete stad 9
2.1 Maakbaarheid van de complete stad 9
2.2 Sturingsstrategieën 11
2.3 Toelichting gemeentelijke werkwijzen en systematiek 13

3 Schaarse middelen 15
3.1 Geld 15
3.2 Ruimte 19
3.3 Uitvoeringscapaciteit 20
3.4 Energie en andere vitale systemen 20
3.5 CO_2 ruimte 21
3.6 Aanvullende schaarstes 22

Bouwen voor een complete stad



4 Keuzes voor een complete stad 27
4.1 Groeitempo 28
4.2 Wie kan er in Amsterdam wonen? 29
4.3 Mate van compleetheid 39
4.4 Sturingsinstrumentarium 51

Knoppen

Programma in de gebiedsontwikkeling Vereveningsfonds

Woningbouw

1 Aantal nieuwbouwwoningen per jaar

2 Segmentering Nieuwbouw

3 Woninggrootte in betaalbare nieuwbouw

4 Behoud Middensegment

5 Toekomstbestendige Nieuwbouw

Overig programma

6 Planvoorraad kantoren

7 Ruimte reserveren voor innovatie(clusters)

8 Planvoorraad bedrijfsruimte aanpassen

9 Sportnorm

10 Naar voren halen investeringen leefbaarheid & veiligheid in gebiedsontwikkeling

Algemeen

11 Afdracht Vereveningsfonds

Investeringsdomeinen

Maatschappelijke Voorzieningen

12 Investeringsruimte Maatschappelijke Voorzieningen

13 Extra middelen voor voorzieningen in kwetsbare gebieden

14 Inclusief onderwijs huisvesten

15 Toekomstbestendige Maatschappelijke Voorzieningen

16 Mitigerende maatregelen Netcongestie

Openbare ruimte en mobiliteit

17 Bovenplanse Investeringen bereikbaarheid

18 Groeiadaptatie openbare ruimte en mobiliteit

19 Schaalspronginvesteringen mobiliteit

20 Klimaatadaptatie

21 Rigoureus Vergroenen

22 Park + Ride

Beleid en afspraken

Volkshuisvesting

23 Toewijzing vrijkomend aanbod

24 Doelgroepenprogrammering nieuwbouw

25 Toekomstbestendige bestaande corporatiewoningvoorraad

26 Toekomstbestendige particuliere woningvoorraad

27 Behoud sociale corporatiewoningen

28 Vergroten eigenaarschap

Economisch programma

29 Omgevingsplan benutten

30 Subsidies bedrijfsruimten

31 Bedrijfsruimte laten afnemen door de werkcorporatie

32 Afkoop en compensatiefonds voor bedrijven

33 Erfpachtsysteem bedrijven aanpassen

34 Ruimte in winkelstraten gebruiken voor andere niet-woonfuncties

Maatschappelijke voorzieningen

35 Evenredige spreiding van opvangplekken voor MO/BW, asiel, migratie

36 Versnellen en Inpassen zorg- /opvanglocaties

37 Locatie sportrealisatie

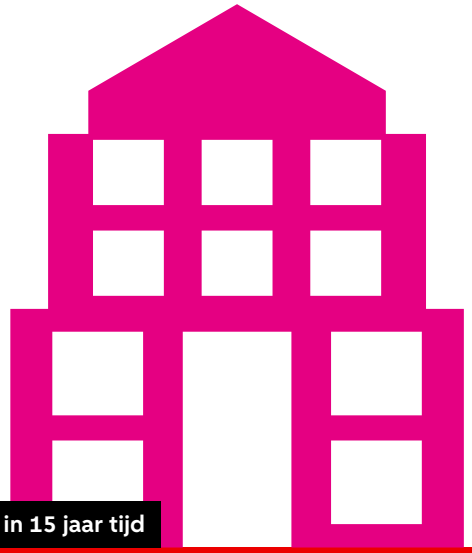
Mobiliteit

38 (Mobiliteits) Hubs

39 Doelgroepgericht Parkeerbeleid

40 Sociaal rechtvaardige openbare ruimte en mobiliteit

Kernboodschap



Groei inwonertal in 15 jaar tijd

170.000 inwoners

Groei werkgelegenheid in deze tijd met 45%

200.000 arbeidsplaatsen

Gemiddeld

6.000 woningen per jaar in aanbouw

De groei van Amsterdam is sinds 2010 in een hoge versnelling gekomen. De afgelopen 15 jaar groeide het inwonertal van de stad met 170.000 inwoners, ruim zes keer zo snel als de 15 jaar daarvoor. De werkgelegenheid in de stad groeide in die tijd met 45% en 200.000 arbeidsplaatsen, in toenemende mate ingevuld door mensen die buiten de stad, in de regio of verder, wonen. Amsterdam heeft als hoofdstad een belangrijke rol in de nationale woningbouwopgave en als motor van de Nederlandse economie.

Amsterdam heeft vanuit die positie de afgelopen tien jaar veel gedaan om de druk op de stad in goede banen te leiden en deze ook in de toekomst te kunnen faciliteren. Onder andere door:

- Bouw van ca 80.000 woningen sinds 2014.
- Op basis van Koers 2025 en recent de Ontwikkelstrategie 2035 plannen opgesteld om groei ook langjarig vol te kunnen houden. Voor komende jaren zijn er investeringsbesluiten genomen voor plannen met nog eens 68.000 woningen tot en met 2030.
- Er is ingezet op betaalbaarheid van de woningmarkt. In de huidige plannen zit 37% sociale huur en 38% middensegment.
- Afspraken met corporaties en ontwikkelaars over hun bijdragen aan de uitvoering hiervan.
- Afspraken met het Rijk over bijdragen aan woningbouw en bereikbaarheids-investeringen, gekoppeld aan de bouw van 67.500 woningen in Amsterdam tot en met 2030.
- Meer grip op de ontwikkeling van een complete stad, o.a. met vaststelling referentienormen en mobiliteitsplannen.

Er ligt dus veel klaar om in de nieuwe bestuursperiode vervolg te kunnen geven aan de ontwikkeling van de stad. De investeringen van de afgelopen jaren kunnen worden benut en de planvoorraad en afspraken met betrokken partijen bieden een basis voor continuering van de bouwproductie.

Daarbij dienen zich voor de komende jaren wel een aantal vraagstukken aan:

- Onder huidige omstandigheden en met het huidige ambitieniveau wordt het steeds moeilijker om gebiedsontwikkeling financieel te laten renderen.

Rondom stationskwartier Amstel is parallel aan de woningbouw ook geïnvesteerd in openbare ruimte, mobilteit en fietsparkeren.



Er ontstaat de komende 15 jaar met de huidige portefeuille geen extra ruimte voor plannen of extra ambities die geld kosten.

- Veel van de aan de groei gerelateerde grote mobiliteitsinvesteringen voor de komende periode zijn niet (geheel) gedekt. Het betreft onder andere de Cruciale Mijl, Van Hasseltzone, HOV Zaan-IJ, tramstelling Zeeburgereiland, Station Bijlmer en (eventuele) tekorten op Zuidasdok en Sprong over het IJ. Dit vraagt naast besluitvorming over investeringen ook scopebewaking en prioritering.
- Met het huidige investeringsniveau kan ca 90% van de maatschappelijke voorzieningen die volgens de referentienormen noodzakelijk zijn gerealiseerd worden, na 2030 daalt dit bij het huidige woningbouwniveau naar 45%.
- Gevolgen Wet betaalbare huur, marktwerking en demografie voor oa de betaalbaarheid en passendheid van de woningmarkt op de middellange termijn (zie ook kader p 30-31).
- Daarnaast is de Wet versterking regie volkshuisvesting in de maak waarmee het Rijk sterker gaat sturen op onder andere segmentering van de nieuwbouw.
- We zullen ons de komende periode ook moeten gaan verhouden tot nieuwe opgaven, zoals verandering van het klimaat en de wet- en regelgeving die hierop vanuit Europa en Rijk op ons afkomt. Hier is in de huidige plannen en investeringsportfolio's maar beperkt rekening mee gehouden.
- De grenzen die o.a. tekorten op het stroomnet en in de uitvoeringscapaciteit aan onze ambities stellen.

Het is aan een nieuw stadsbestuur om zich hiertoe te verhouden. Onderliggende notitie biedt meer inzicht in deze ontwikkelingen en in de mate en wijze waarin hierop gestuurd kan worden. Belangrijkste vraagstukken zijn:

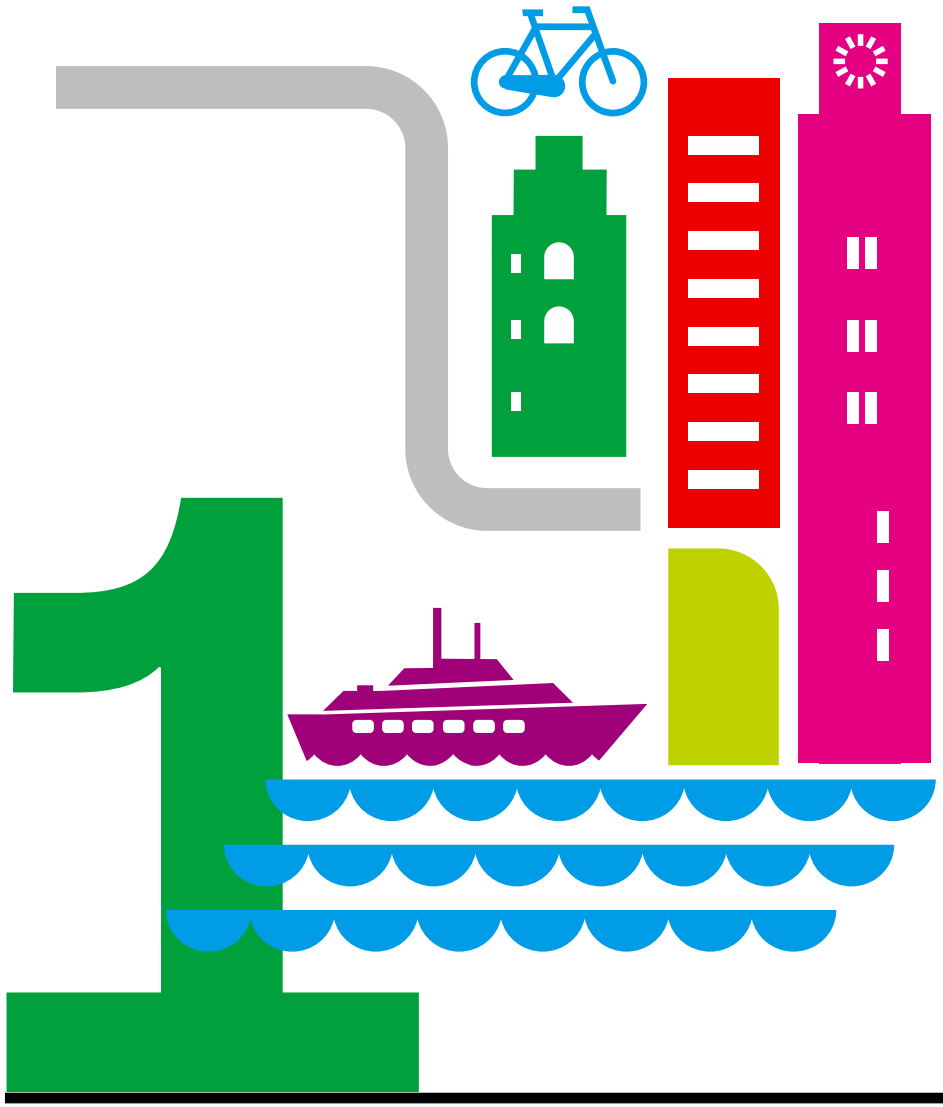
1. Het tempo waarin we op de middellange termijn willen groeien. De behoefte aan woningen is groot en het tekort aan woningen hangt samen met diverse sociale en economisch opgaven. Tegelijkertijd werkt de bouw van woningen direct door in het investeringsniveau van de stad.
2. Voor wie we deze woningen bouwen. Dit gaat over de vraag voor welke groepen en prijsklassen woningen worden gebouwd maar ook over toewijzing, benutting en kwaliteit van de bestaande voorraad. De keuzes die hierin gemaakt worden hebben groot effect op het verdienvermogen van de gebiedsontwikkeling maar ook op de financiële mogelijkheden van partners als de corporaties.
3. De mate van compleetheid die we nastreven ten aanzien van maatschappelijke voorzieningen, economisch programma en bereikbaarheid, openbare ruimte en groen. De keuzes die we hierin maken werken ook direct door in investeringsniveaus, sociale opgaven en de kwaliteit van leven in de stad.

Deze Bestuursopdracht maakt deel uit van een breder pakket aan informatiedocumenten voor de nieuwe bestuursperiode. De Nota begrotingsruimte gaat in op de financiële systematiek en de financiële ruimte die hierin te vinden is. De Staat van de programma's gaat in op de exploitatiebegroting. Belangrijke dwarsverbanden zijn er met de Nota Investeringen waarin de huidige investeringsvolumes voor bestaande stad, nieuwe stad en grote projecten en de mogelijkheden om daarin op- of af te schalen zijn beschreven.

Door middel van knoppen geeft de BO Complete Stad inzicht in de keuzes die ten aanzien van de ontwikkeling van de complete stad zijn te maken. Deze vormen een aanvulling op de financiële producten die hierboven zijn benoemd. Het betreft drie soorten knoppen:

- Knoppen (1 t/m 11) met grote financiële impact voor de gebiedsontwikkeling en het Vereveningsfonds. Deze knoppen worden in samenhang gepresenteerd in kader op p 23-25. Het betreft vooral keuzes in aantallen en programmering van de nieuwbouw.
- Knoppen (12 t/m 22) die gaan over investeringsniveaus, met name in de domeinen maatschappelijke voorzieningen en openbare ruimte en mobiliteit. De keuzes die hier worden gepresenteerd zijn ook opgenomen in de Nota Investeringen. De BO Complete Stad verdiept deze op maatschappelijke effecten en dwarsverbanden met andere opgaven.
- Knoppen (23 t/m 40) die geen of beperkte financiële consequenties hebben of waarvoor deze nog niet kunnen worden uitgewerkt. Het betreft hier met name knoppen die gaan over de toedeling van de schaarse (woon) ruimte in de stad en kwaliteitsafspraken met andere partijen.

Inleiding



1.1 Aanleiding en Doel

Voor de nieuwe bestuursperiode dienen zich keuzes aan op het gebied van de ontwikkeling van de stad. Deze notitie maakt inzichtelijk welke opgaven er spelen, waar we bij gelijkblijvende inzet over 10-15 jaar staan en welke handelingsperspectieven de nieuwe gemeenteraad en het nieuwe College van B&W hebben om hierin bij te sturen en de noodzakelijke middelen te verbinden.

Scope: nieuwe wijken én bestaande stad

De groei van de stad is het meest zichtbaar en stuurbaar in de nieuwe wijken maar beperkt zich daar niet toe.
In de afgelopen decennia is de stad drukker geworden. Enerzijds zorgen de extra inwoners en bezoekers voor extra draagvlak voor maatschappelijke en economische voorzieningen, anderzijds zorgen ze ook voor overbelasting van het mobiliteitsnetwerk, overlast voor inwoners, extra slijtage van de bestaande stad met als gevolg druk op veiligheid en leefbaarheid van de stad.

Ook op de woningmarkt werken bestaande en nieuwe voorraad op elkaar in. In de omliggende gebieden van gebiedsontwikkelingen en - transformaties ervaren veel bewoners de nieuwe gebieden als plekken die niet voor hen bedoeld zijn, terwijl een terugkerende wens van gemeente en bewoners is dat de getransformeerde gebieden geen enclaves worden, maar écht onderdeel gaan uitmaken van de omliggende bestaande stad.

Verdere groei van de stad door bouw van woningen vergt dus ook aandacht en investeringen in de bestaande stad en omliggende gebieden. Daarom gaat deze notitie niet alleen in op de ontwikkeling van nieuwe gebieden maar ook over de effecten en wisselwerking van de groei op omliggende buurten en stedelijke systemen.

Deze notitie maakt inzichtelijk welke opgaven er spelen.

1.2 Leeswijzer

Om te kunnen sturen op de opgave van een complete stad is het belangrijk inzicht te hebben in de sturingsinstrumenten die de gemeente heeft. **Hoofdstuk 2** beschrijft de krachten die inwerken op de ontwikkeling van de stad, welke stakeholders hierin actief zijn en in hoeverre de gemeente hierop kan sturen. De mogelijkheden hiertoe verschillen per type gebiedsontwikkeling. In dit licht worden ook verschillende sturingsinstrumenten besproken. Tot slot worden enkele voorbehouden bij de notitie gemaakt en gemeentelijke werkwijzen geïntroduceerd.

In **Hoofdstuk 3** presenteren we de middelen die de gemeente Amsterdam tot haar beschikking heeft om vorm te geven aan complete stedelijke ontwikkeling. Zowel financieel als ruimtelijk, in uitvoeringscapaciteit, als op het energienetwerk zijn de middelen beperkt. De mate waarin keuzes gemaakt kunnen worden die deze mogelijkheden vergroten zijn verschillend.

In **Hoofdstuk 4** staan drie vragen centraal die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van een complete stad: hoe snel willen we groeien? Voor wie bouwen we? En, welke mate van compleetheid streven we na? De samenhang tussen deze vragen en de keuzes die zich hierbij aandienen worden nader geduid.

In onderstaande tabel worden per vraag de huidige stand van zaken, belangrijkste opgaven die op ons afkomen en bijbehorende sturingsopties samengevat.

In zowel het hoofdstuk over schaarse middelen als de inhoudelijke keuzes wordt verwezen naar zogenaamde **knoppen** waarin concrete mogelijkheden om hierin te sturen voor het nieuwe stadsbestuur zijn uitgewerkt. Deze knoppen vindt u in uitgewerkt in de bijlage. Standaard bevatten deze de huidige inzet en de mogelijkheid om op of af te schalen met bijbehorende financiële en maatschappelijke consequenties en belemmeringen voor de uitvoering. Daarnaast zijn, in **kaders**, bredere thema's uitgewerkt zoals het vergroten van het verdienvermogen in de gebiedsontwikkeling en het sturen op doorstroming van de woningmarkt. In veel gevallen vraagt dit om een combinatie van knoppen waaraan gedraaid worden.

	Hoeveel bouwen we?	Voor wie bouwen we?	Hoe compleet zijn we?
Startpositie	▪ Ca 80.000 woningen in aanbouw sinds 2014. ▪ Investeringsbesluiten genomen voor ca 68.000 woningen tot 2030. ▪ Afspraken met corporaties en ontwikkelaars over bouwambitie. Afspraken met rijk over financiële bijdrage woningbouw gekoppeld aan productie van 67.500 woningen.	▪ In huidige plannen zit 38% minnenhuur, 37% sociaal, 25% vrije sector. ▪ Beperkte inzet op bouwen voor doelgroepen. ▪ Bestaande voorraad is of sociaal (46%) of vrije sector (47%). Slechts 7% is middensegment (huur of koop).	▪ Referentienormen maatschappelijke voorzieningen, spelen en groen, deels gebaseerd op wettelijke verplichtingen. ▪ Mobiliteitsplannen voor bereikbaarheid in een groeiende stad. ▪ Afspraken met Rijk over bijdragen aan bereikbaarheidsinvesteringen, gerelateerd aan woningbouw. ▪ Afspraken met Rijk over schaalsprong-investeringen: Zuidas Dok, doortrekken Noord-Zuidlijn, verlengen Ringlijn.
Opgaven die op ons afkomen	▪ VEF staat onder druk, geen ruimte voor nieuwe verlieslatende plannen of nieuwe ambities. ▪ Netcongestie en uitvoeringscapaciteit als begrenzers.	▪ Gevolgen Wet betaalbare huur voor ontwikkelingen woningmarkt. ▪ Sterkere sturing Rijk op segmentering nieuwbouw vanuit Wet versterking regie volkshuisvesting.	▪ Groot deel van aan de groei gerelateerde mobiliteitsinvesteringen zijn niet gedekt (o.a. Van Hasseltknoop, HOV Zaan-IJ, station Bijlmer, Cruciale Mijl, Schinkelbrug). ▪ Onvoldoende dekking voor Schaalspronginvesteringen waaronder Sprong over het IJ. ▪ Momenteel dekking voor 90% van referentienorm MV bij 6000 woningen. Dit daalt vanaf 2030 naar 45%. ▪ Netcongestie en uitvoeringscapaciteit als begrenzers. ▪ Aangescherpte wet- en regelgeving vanuit Rijk en Europa tav duurzaamheid en klimaatadaptatie.
Sturingsopties	Met name knop 1 (aantallen woningen) en andere knoppen tbv programma in Gebiedsontwikkeling en VEF (2 t/m 11).	Knoppen programma in de gebieds-ontwikkeling en VEF (1 t/m 11) plus knoppen over beleid en afspraken in volkshuisvestingsdomein (23 t/m 28).	Knoppen t.a.v. programmering in gebiedsontwikkeling (6 t/m 10), Investeringsdomeinen MV (12 t/m 16) en ORM (17 t/m 22) en afspraken, beleid en toewijzing (29 t/m 40).



Station Noord en het Buikslotermeerplein ontwikkelen zich steeds verder tot een volwaardig kerngebied voor het noordelijk deel van de stad.

Bouwen voor een complete stad

Sturen op een complete stad



De Omgevingsvisie 2050 schetst de ambitie voor een complete stad. Een stad met diverse inwonerssamenstelling en arbeidsmarkt en een voorzieningenaanbod, openbare ruimte en mobiliteitssysteem dat daarop aansluit. Wanneer de stad groeit en de samenstelling verandert dienen voorzieningen en mobiliteit daarin mee te bewegen. De Omgevingsvisie kent geen harde uitgangspunten voor de complete stad. Het is aan opeenvolgende colleges om hierin speerpunten te bepalen. De Bestuursopdracht Complete Stad biedt hiervoor een onderlegger.

2.1 Maakbaarheid van de complete stad

De maakbaarheid van de stad is beperkt. Gemeentelijk beleid is maar een van de factoren die van invloed is op hoe de stad zich gaat ontwikkelen. Geopolitieke, economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn van grote invloed op de ontwikkelingen die in deze Bestuursopdracht geschetst worden, van de vraag naar woningen en bedrijfsruimte tot de prijzen waarvoor we de grond uitgeven. Wel kunnen we kiezen hoe we ons als stad tot deze ontwikkelingen willen verhouden. Momenteel woont 45% van de wereldbevolking in steden, in 2050 zal dat zijn gestegen naar 66%. Hoewel urbanisatieprocessen in de westerse wereld niet de omvang en snelheid kennen van steden in bijvoorbeeld Azië en Afrika zijn ook Europese steden magneten voor mensen op zoek naar werk, een opleiding of kansen zich anderszins te ontplooien. Dit is maar zeer beperkt te sturen. Tekenend is dat juist in de beginperiode van de huidige groeispurt, vanaf 2008, de bevolking snel groeide maar er vanwege de economisch crisis juist weinig werd gebouwd. De bouw van woningen was dus veel eerder een reactie op de groei dan de oorzaak daarvan. Dit geldt in wellicht nog sterkere mate ook voor het accommoderen van werkgelegenheid en economische groei.



Sporthal Elzenhagen. Bij de groei van de stad horen ook sportfaciliteiten.

Slechts een deel van de investeringen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de stad komt van de gemeente zelf. Investeringen in mobiliteit, openbare ruimte, groen en de meeste maatschappelijke voorzieningen komen uit de gemeentelijke begroting. Hierbij geldt dat voor de grotere mobiliteitsinvesteringen vaak cofinanciering van het Rijk en/of de Vervoerregio nodig is. Andere investeringen zoals het bouwen van woningen, bedrijfsruimten, kantoren en ander economisch vastgoed en de aanleg van nutsinfrastructuur zoals het uitbreiden van het elektriciteitsnet worden door andere partijen zoals corporaties, ontwikkelaars, netbeheerders en bedrijven gedaan. De gemeente stelt juridische kaders en creëert fysieke randvoorwaarden door grond bouwrijp te maken en uit te geven in erfpacht.

Voor cruciale onderdelen van de complete stad is de gemeente dus afhankelijk van andere partijen. Door hierover afspraken te maken, publiek- en privaatrechtelijk te sturen en eventueel financieel te stimuleren kan de gemeente hier invloed op uitoefenen maar die mogelijkheden zijn eindig. Wanneer partijen hun businesscase niet rondkrijgen houdt het op.

Daarnaast is de gemeente gebonden aan de beginselen van goed bestuur. Op fysieke ontwikkelingen is inspraak, beroep en bezwaar mogelijk. Zowel in de vroege fases van beleidsvorming als bij concrete projecten en aanpassingen van het Omgevingsplan. In een dichtbevolkte en intensief gebruikte stad spelen conflicterende belangen en het is belangrijk dat deze gezien en gehoord worden. Tegelijkertijd leidt dit regelmatig tot vertragingen, aanpassingen of het niet doorgaan van projecten.
De ontwikkeling van de complete stad is dus deels stuurbaar, deels beïnvloedbaar maar niet afdwingbaar.

Termijnen van beïnvloeding

Het werken aan de complete stad vraagt zorgvuldige planvorming en een zekere mate van continuïteit. Hoe verder ontwikkelingen in dit proces zitten, hoe moeilijker het is om deze aan te passen. De bewegingsvrijheid voor de projecten die in de collegeperiode 2026-2030 tot uitvoering worden gebracht is beperkt (zie inzet Verdienvermogen). De meeste vrijheid voor nieuwe keuzes zit vanzelfsprekend bij nieuw op te starten plannen. Dit betekent dat keuzes over aanpassing van programmatische verhoudingen, segmentering en doelgroepen pas op termijn in de stad zichtbaar zullen zijn.
Ook het aanpassen van juridische kaders en het maken van afspraken met bijvoorbeeld corporaties en andere overheden vraagt tijd.
Woningbouw realiseren ging de afgelopen jaren sneller dan het realiseren van grote infrastructurele projecten en voorzieningen als bijvoorbeeld zwembaden. Hierdoor hebben we achterstanden opgelopen. Denk bijvoorbeeld aan de projecten langs het IJ waar al volop wordt gebouwd maar waar de realisatie van bruggen nog ver weg ligt.

Inzicht op hoofdlijnen

Bovengenoemde factoren maken het lastig te voorspellen hoe de stad zich de komende jaren gaat ontwikkelen en wat precies de financiële en maatschappelijke effecten van mogelijke beleidsingrepen en keuzes zijn.
Toch is deze Bestuursopdracht gebaat bij zo precies mogelijk in beeld brengen van (maatschappelijke) kosten en baten. Hiervoor is gebruik gemaakt van prognoses, planningsbestanden en financiële rekenmodellen en kengetallen van de gemeente. Waar mogelijk verwijzen we naar de onderliggende bronnen en databestanden en benoemen we de belangrijkste onzekerheden en afhankelijkheden. Belangrijk is hier telkens bij te bedenken dat we voor het doel van deze opdracht stedelijke aannames hebben gedaan. In de praktijk zijn er grote verschillen tussen de verschillende buurten in de stad in bijvoorbeeld bevolkingssamenstelling, woningvoorraad en grondprijzen.

Voor cruciale onderdelen van de complete stad is de gemeente afhankelijk van andere partijen.

2.2 Sturingsstrategieën

Gegeven deze onzekerheden en afhankelijkheden, welke middelen heeft de gemeente om te sturen op de complete stad en hoe kan dit worden ingezet?

Financieel

De ontwikkeling van een complete stad vraagt om investeringen in de complete stad. De gemeente doet dit zelf in bijvoorbeeld de openbare ruimte, bereikbaarheid, maatschappelijke voorzieningen en het bouwrijp maken van grond. Het neerzetten van woningen, commercieel vastgoed en het realiseren van nutsvoorzieningen doen andere partijen. De gemeente kan deze investeringen aantrekkelijker maken door het verlenen van subsidies of garantstellingen. Andersom kan de gemeente ook financiële prikkels geven om bepaald gebruik te ontmoedigen, bijvoorbeeld via parkeertarieven.

Publiekrechtelijk

In een stad met beperkte ruimte en grote opgaven komen (economisch) kwetsbare functies snel onder druk te staan. Wanneer deze functies toch van grote waarde worden geacht kan hier publiekrechtelijk op worden gestuurd door beleidskaders als de Hoofdgroenstructuur, de Huisvestingsverordening of door ruimtelijke reserveringen. In het omgevingsplan (het oude bestemmingsplan) worden functies juridisch bindend vastgelegd. Hoe strakker deze kaders hoe beter functies zijn beschermd. Omdat winstgevender bestemmingen dan kunnen worden uitgesloten kan hiermee ook op betaalbaarheid worden gestuurd. Tegelijkertijd belemmert strikt bestemmen flexibiliteit en maatwerk.

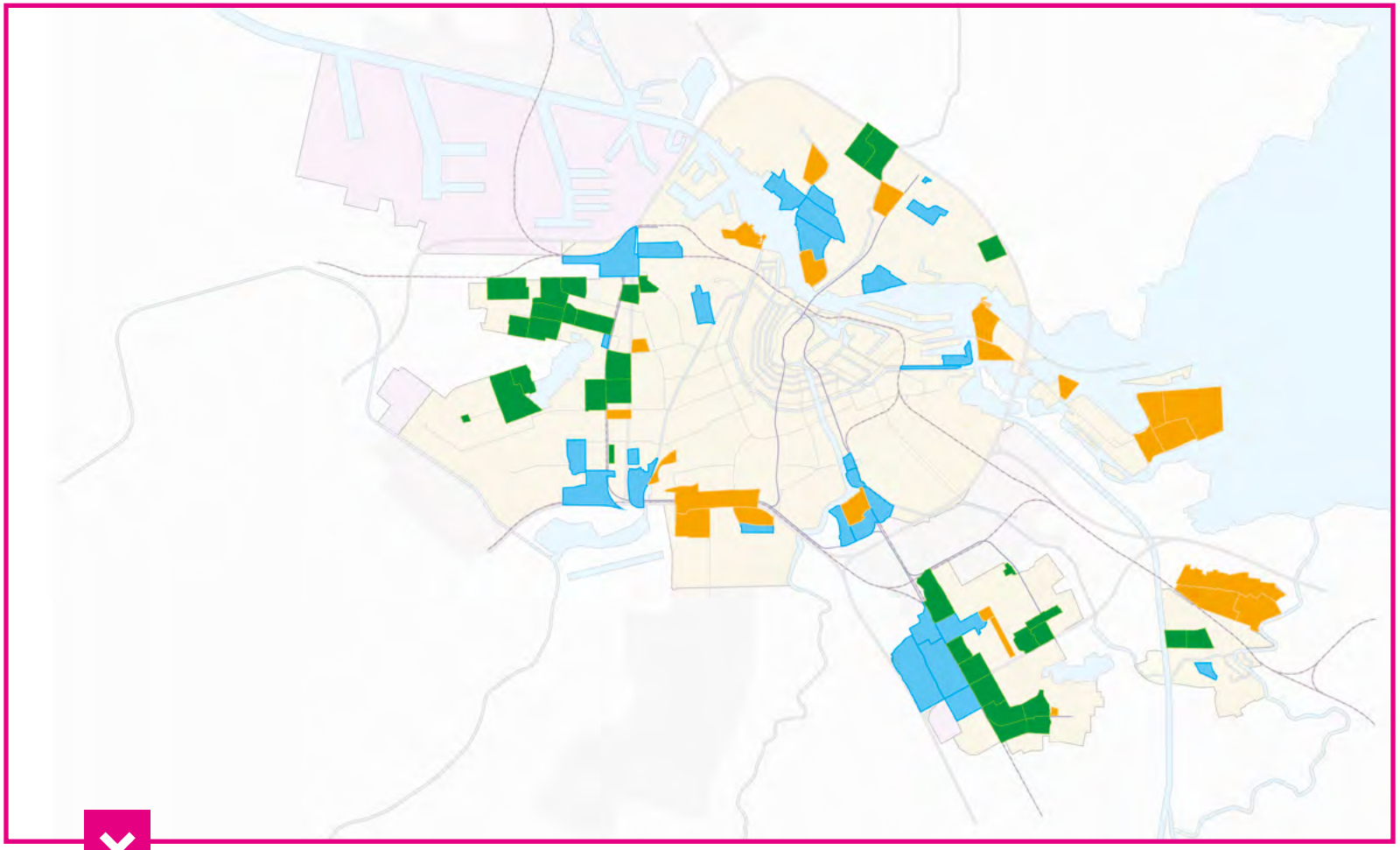
Privaatrechtelijk – afspraken, contracten en convenanten

Een deel van de in dit stuk geïdentificeerde maatregelen vraagt ook om het maken van afspraken. Allereerst met andere overheden, bijvoorbeeld over financiële bijdragen aan infrastructuurprojecten en woningbouw, zoals we nu al doen, maar wellicht ook op andere aspecten van de complete stad zoals groen, klimaatadaptatie en bedrijfsruimte. Dergelijke afspraken kunnen niet in het kader van een coalitieakkoord worden gemaakt maar bepalen wel voor een groot deel de speelruimte van de komende periode. Daarnaast leggen we afspraken vast met partners in stedelijke ontwikkeling als corporaties, beleggers en ontwikkelaars. Bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheidsambities.

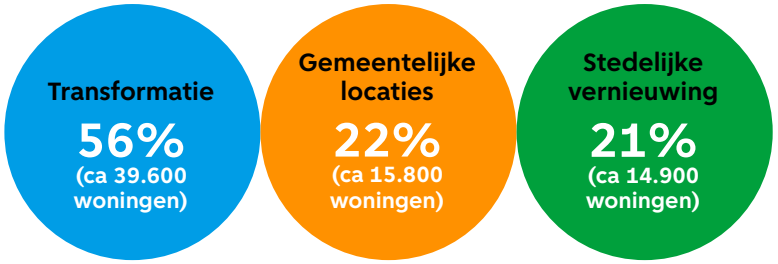
Stedelijk of gebiedsgericht

Veel beleid wordt stedelijk opgesteld om op het niveau van de stad als geheel, uniformiteit, gelijkheid en compleetheid te borgen. Tegelijkertijd zijn alle buurten in de stad verschillend. Stadsbrede programmering van woningbouw-segmenten bewaakt een gemengde woningvoorraad op stadsniveau maar sluit niet altijd aan bij de woningbehoefte in de buurt. De behoefte aan maatschappelijke voorzieningen is afhankelijk van de bevolkingsopbouw en de groennorm differentieert niet tussen plekken waar al veel of weinig groen is. Gebiedsgerichte inzet biedt ook ruimte voor optimalisatie van het verdienvermogen, bijvoorbeeld door meer kantoren of vrije sectorwoningen toe te staan op locaties met hoge grondwaarden. Dit kan dan gebruikt worden om elders in de stad te investeren. Er kan gedifferentieerd worden tussen opgaven waarop stedelijk en gebiedsgericht wordt gestuurd.

Keuzes over aanpassing van programmatische verhoudingen, segmentering en doelgroepen zijn pas op termijn in de stad zichtbaar.



Figuur Gebiedsontwikkelingsprojecten naar ontwikkeltype.



Ontwikkeltypen

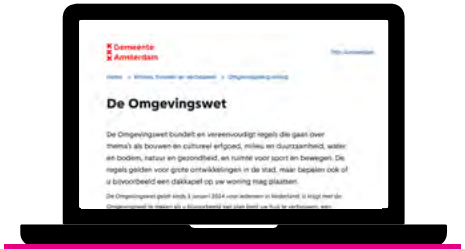
Een belangrijk sturingselement is de grondpositie. In de gebiedsontwikkeling wordt grofweg onderscheid gemaakt naar drie ontwikkelvormen: gemeentelijke locaties, transformaties en stedelijke vernieuwing. De mate waarop de gemeente ontwikkelingen kan sturen met welke partners wordt samengewerkt maar ook de kosten en opbrengstenplaatjes en maatschappelijke effecten verschillen sterk tussen deze ontwikkelvormen.
De afgelopen decennia zien we, mede door het opraken van gemeentelijke locaties zoals IJburg, een verschuiving naar transformatiegebieden. Met de Ontwikkelstrategie 2035 heeft de stad gekozen om aanvullingen in de planvoorraad met name te zoeken in Haven-Stad (transformatie) en bestaande buurten (stedelijke vernieuwingslocaties).

Kenmerken Ontwikkelvormen

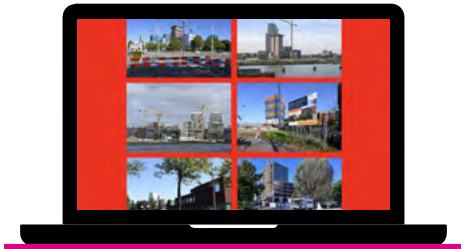
	Gemeentelijke locaties	Transformatie	Stedelijke vernieuwing
Inzet	Ontwikkeling van complete gemengde stadswijken op vrij uitgeefbare grond	Transformatie werk-gebieden naar complete gemengde stadswijken	Verbetering en verdichting van bestaande woonbuurten
Sturing	Actief grondbeleid; uitschrijven van selectieprocedures, beeldkwaliteitsplan en sturing vanuit omgevingsplan	Faciliterend grond-beleid, afspraken met grondeigenaren/ erfpachters, beeld-kwaliteitsplan, en sturing vanuit Omgevingsplan	Faciliterend grondbeleid, (prestatie-)afspraken met name met woningcorporaties en sturing vanuit Omgevingsplan
Belangrijkste Partners	Ontwikkelaars, corporaties	Ontwikkelaars, beleg-gers, ondernemers	Corporaties, bewoners, beleggers en ondernemers
Focus Investeringen	Bouwrijp maken, woon-rijp maken (aanleg en inrichting openbare ruimte), bereikbaar-heid, voorzieningen en in gevallen land maken of verplaatsingskosten functies	Aanleg en inrichting openbare ruimte, bereikbaarheid, voor-zieningen, in gevallen uitkoopkosten (verwervingskosten?)	Leefbaarheid, verbetering bestaande woningvoorraad en verdichting, voor-zieningenniveau en bereikbaarheid
Verdien-vermogen bij huidig ambitie-niveau	Grondexploitatiesaldo is afhankelijk van programma, locatie en grondprijs	Financieel effect (winst/verlies) in grote mate afhankelijk van eigendomsposities, huidig gebruik en marktwaarde en benodigde boven-planse investeringen	Veelal verlieslatende grondexploitaties
Belangrijkste effecten t.o.v. huidige situatie	-	(betaalbare) Bedrijvigheid, rafel-randen verkleuren naar woon-werkgebieden. Dit gaat vaak ten kosten van betaalbaarheid	Toevoegen en verbeteren van woningen, mede door sloop/nieuwbouw. Meer draagkracht voor OV en voorzieningen. Gaat vaak gepaard met (tijdelijke) afbreken van sociale netwerken

2.3 Toelichting gemeentelijke werkwijzen en systematiek

Voor het lezen van de Bestuursopdracht is zekere kennis op hoofdlijnen vereist. Door middel van onderstaande links vindt u nadere informatie over de desbetreffende onderwerpen.



Omgevingswet (Omgevingsvisie, Beleidscyclus, Omgevingsplan)



Inzicht in het Verveningsfonds (stand maart 2025)



Gebiedsontwikkeling en Vereveningsfonds



Jaarrapportage Woningbouw

De Sluisbuurt op het zeeburgereiland is samen met Ijburg II een van de laatste proejcten met voornamelijk door de gemeente uitgeefbare kavels.

Bouwen voor een complete stad



Schaarse middelen



Over de gehele linie zien we in de middelen steeds meer schaarste ontstaan. Daarom gaan we eerst in op de verwachte ontwikkeling van middelen voor de komende periode.

3.1 Geld

Voor de ontwikkeling van de complete stad zijn verschillende gemeentelijke geldstromen van belang. Op de ontwikkeling en speelruimte binnen de **investeringsruimte in de domeinen** maatschappelijke voorzieningen en openbare ruimte en mobiliteit wordt in de Nota Investeringen uitvoeriger ingegaan. Uit de Nota Investeringen blijkt dat de basis voor een toekomstige ontwikkeling van een complete stad niet op orde is. Structureel zijn er vanuit het investeringsstelsel onvoldoende middelen voor de huidige ambities ten aanzien van een complete stad. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3.2 waarin het gat tussen de benodigde middelen voor MV en de opgave verder toegelicht wordt. Door de woningen die al zijn en worden opgeleverd treedt de komende jaren onvermijdelijk een groei van de mobiliteitsvraag op die niet afhankelijk is van de huidige bestuurlijke keuzes. Investeringen in nieuwe voorzieningen en infrastructuur concurreren binnen deze domeinen met opgaven in beheer, onderhoud, verduurzaming, verbetering en vervanging van wat er al staat. Als de gemeente hier iets in wil zijn er grofweg drie opties: meer verdienen binnen de gebiedsontwikkeling, meer algemene middelen toewijzen of minder investeren in de bestaande stad. Kaders en overwegingen hierbij, bijvoorbeeld ten aanzien van lenen, staan in andere documenten die ook voor de bestuurswissel voorbereid worden zoals de Nota Begrotingsruimte en de Nota Investeren. Hier wordt ook ingegaan op de effecten van investeringen in de complete stad op de exploitatielasten.

Specifiek voor de ontwikkeling van de complete stad zijn de inkomsten en uitgaven in de **gebiedsontwikkeling** en de gecombineerde saldi daarvan in het Vereveningsfonds van belang. Hierbinnen maken we woningbouw, economisch en maatschappelijk programma mogelijk. Doordat er steeds minder mogelijkheden zijn voor renderende ontwikkelingen en doordat nieuwe projecten voornamelijk liggen in stedelijke vernieuwingsgebieden waar de opbrengsten relatief laag zijn, zijn nieuwe woningbouwplannen met de huidige ambities over het algemeen verlieslatend.



De uitgifte voor kantoren op de Zuidas was de afgelopen periode van groot belang voor het verdienvermogen van het Vereveningsfonds.

Structureel zijn er vanuit het investeringsstelsel onvoldoende middelen voor de ontwikkeling van een complete stad.

Vanaf 2018 is de waarde van het **Vereveningsfonds** met ca. 1 miljard afgenomen tot 800 mln. Het verdienvermogen is de komende 15 jaar nodig voor afdrachten aan de algemene middelen en reserve schaalsprong, extra bijdrage aan het Zuidasdok en investeringen in het bereikbaar maken van te ontwikkelen gebieden waardoor voor de komende 15 jaar geen extra ruimte ontstaat. Hierdoor is er zeer beperkt ruimte voor nieuwe projecten met een financieel tekort.
De berekeningen ten aanzien van het verdienvermogen vanuit het Vereveningsfonds zijn gebaseerd op het AMPG 2025. Begin 2026 blijkt dat het Vereveningsfonds verder is verslechterd (met name door de netcongestie, additionele kosten Hamerkwartier a.g.v. moties Raad en verdere afname van de grondprijs voor middeldure huur) en dat de knoppen om het verdienvermogen te vergroten (zie inzet Verdienvermogen op p. 23) mogelijk al moeten worden ingezet voor het opvangen van deze verslechteringen. De stand van zaken van het Vereveningsfonds (MPG 2026) wordt in mei voorgelegd aan het college.

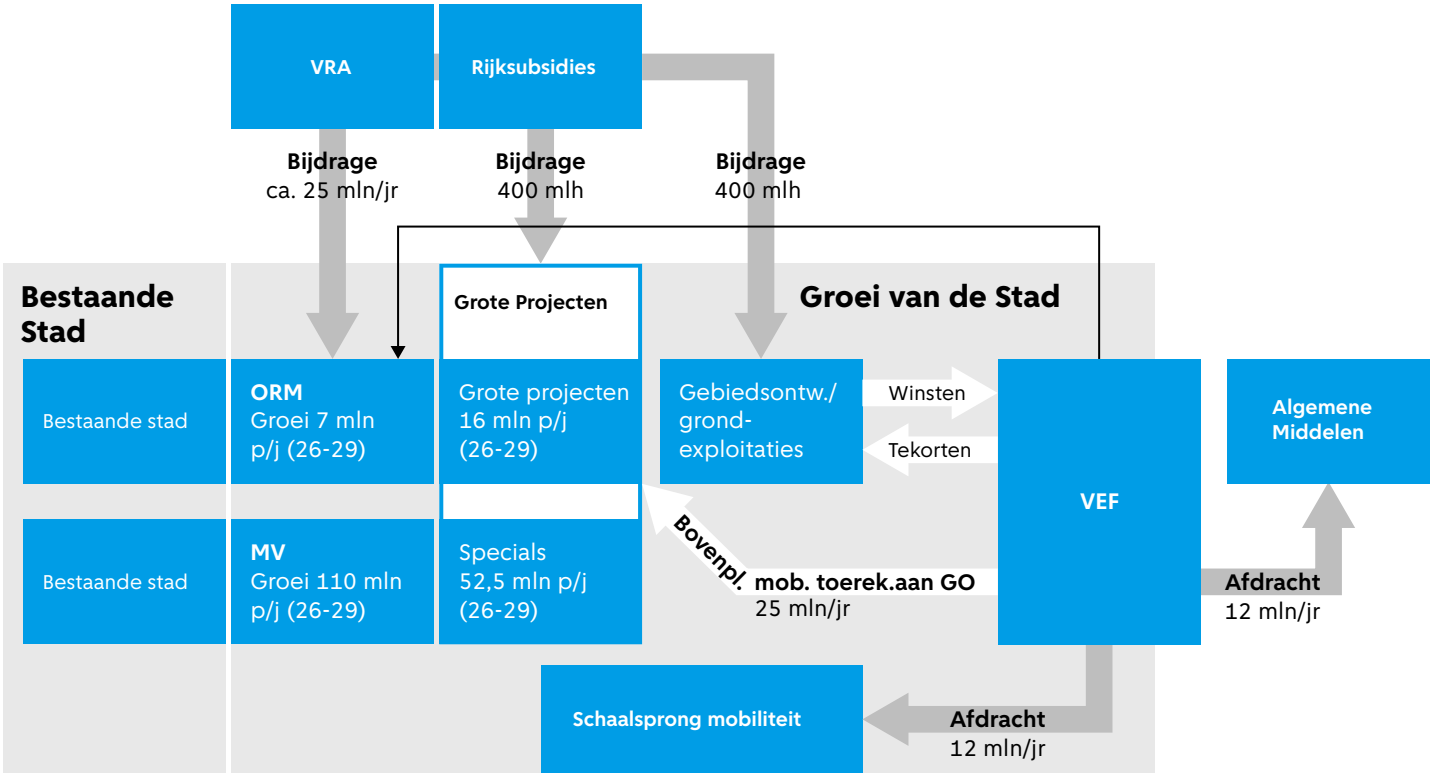
Naast gemeentelijke middelen zijn ook de **investeringen van andere partijen** van belang. We zien dat de investeringsruimte van corporaties onder druk staat doordat investeringen in de bestaande voorraad (verduurzaming, renovaties, onderhoud) concurreren met de bouw van nieuwe sociale woningen (zie inzet beperking corporatiemiddelen). Voor de Vervoerregio Amsterdam (VRA), die mee-investeert in de bereikbaarheid van de stad, geldt dat hen een korting op de BDU van 10% in het verschiet is gesteld.

Positief is dat TenneT en in mindere mate Liander voldoende middelen hebben om het elektriciteitsnet te verzwaren. Ook positief is dat we de afgelopen periode significante subsidies van het Rijk hebben weten binnen te halen. De bijdrage van het Rijk aan gemeentelijke mobiliteitsmaatregelen bedraagt de komende jaren circa 400 miljoen. Voorwaarden om deze middelen te behouden, zijn het behalen van de afgesproken woningbouwproductie en het tijdig zelf investeren in de betreffende mobiliteitsmaatregelen.
Aandachtspunt hierbij is dat de raming van deze projecten de afgelopen jaren is opgelopen van een cofinancieringsverplichting vanuit de regio (gemeente en VRA) van 700 miljoen tot een huidige raming, afhankelijk van nog te maken keuzes, van €1. Tot 1,5 miljard voor de maatregelen met Rijksfinanciering.

11 Afdracht Vereveningsfonds

Begin 2026 blijkt dat het Vereveningsfonds verder is verslechterd en dat de knoppen om het verdien-vermogen te vergroten mogelijk al moeten worden ingezet voor het opvangen van deze verslechteringen.

Middelen voor de complete stad als onderdeel van de begroting



Toelichting:

- De genoemde middelen zijn nu al niet toereikend voor de opgave. Voor MV kan met 110 miljoen 90% van de opgave betaald worden met 6.000 woningen per jaar tot en met 2029.
- Bijdragen van het Rijk aan mobiliteit en de gebiedsontwikkeling is € 800 mln en heeft als voorwaarden een tijdige start van projecten en het voldoen aan de afspraken over de woningbouw-productie. De mobiliteitsmaatregelen vragen om ca € 700 mln cofinanciering Regio/gemeente. De huidige raming van deze maatregelen komt op € 1- 1,5 miljard cofinanciering.
- Bijdragen VRA obv inschatting en afhankelijk van daadwerkelijke toekenningen.
- Bijdragen ORM/MV nemen na 2029 af, voor MV van 110 mln naar 67,5 miljoen in 2030 zie Nota Investeringen, dit betekent nog maar ruimte voor voorzieningen behorende bij 3.500 woningen.
- Het VEF moet geld blijven verdienen om de komende 15 jaar te kunnen voldoen aan de afdrachten aan de Algemene Middelen (€180 mln), de toekomstige bijdragen aan de Schaalsprong (€120 ml.) het deel van de kosten voor grote mobiliteit projecten te kunnen betalen die toerekenbaar zijn aan de gebieds-ontwikkeling (€350 mln) en het risico van het Zuidasdok (€70 mln). Er ontstaat bij gelijkblijvende omstandig-heden en uitgangspunten de komende 15 jaar geen extra ruimte om nieuwe plannen vast te stellen die geld kosten.
- Grote projecten MV zijn niet allemaal groei, ongeveer €17 mln per jaar van het special bedrag is toe te wijzen aan groei.

Beperkingen corporatiemiddelen

De woningcorporaties zijn belangrijke partners voor het realiseren van onze maatschappelijke doelen op de woningmarkt. Zij investeren zowel in de bouw van sociale woningen als in verduurzaming en verbetering van hun bestaande voorraad. De corporaties hebben onvoldoende middelen om de volkshuisvestelijke opgave te realiseren. De huren in de sociale voorraad zijn begrensd en de ruimte om bij te lenen is dat ook. De corporaties zijn hierdoor genoodzaakt woningen te verkopen om voldoende investeringsruimte te genereren. Dit staat op gespannen voet met de wens om de aanwezige sociale voorraad te behouden. De afgelopen jaren zijn er afspraken gemaakt over welk deel van de woningvoorraad behouden dient te blijven.
De afgelopen periode is het exploitatieresultaat van de corporaties verder onder druk komen te staan door toenemende (bouw)kostenstijgingen, belastingdruk en beperkte huurverhogingen in combinatie met een grote volkshuisvestelijke opgave.

De mogelijkheden voor corporaties om in te teren op vermogen of leningen aan te trekken zijn onvoldoende om de al aanwezige opgave te realiseren. Bij het aangaan van de huidige afspraken hebben de corporaties, huurders en gemeente kennisgenomen van de prognose dat het aantal verkopen, bij een ongewijzigde ambitie en financieel speelveld, zal stijgen.
De omvang van nieuwbouw corporatiewoningen staat onder druk, onder andere door gestegen stichtingskosten, beheerkosten en rentelasten. Het bouwen van grotere sociale huurwoningen dan de corporaties nu reeds doen, onder andere ten behoeve van doorstroming en grote gezinnen is onder gelijkblijvende omstandigheden vrijwel onmogelijk. Wat betreft het verbeteren van het aanbod in dit segment, zal ook gekeken moeten worden naar een betere doorstroming uit grote woningen in de bestaande voorraad.

Het inzetten op grotere corporatiewoningen gaat in mindere mate ten koste van het VEF, de grondprijs voor sociale huurwoningen is al laag, maar gaat vooral ten koste van de corporatiemiddelen. Om de investeringsruimte van de corporaties te vergroten zijn vooral (de continuering van) rijkssubsidies, het afschaffen van nadelige (belasting) wetgeving en het uitbreiden van de mogelijkheden van corporaties om te bouwen en verhuren in het middensegment (via de EU) van belang.

In een drietal knoppen doen we in meer of mindere mate een beroep op de inspanningen van de corporaties: behoud sociale voorraad, toekomstbestendige corporatievoorraad en voor de bouw (aantal en omvang) van sociale woningen (combinatie van aantallen woningen per jaar en segmentering). Het is hierbij van belang om ons bewust te zijn dat bij de huidige inzet van corporaties er al geld bij moet en dat we deze partners niet overvragen.

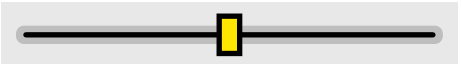
We maken met corporaties afspraken over:

Nieuwbouw (aantallen en Omvang)

Verduurzaming en renovatie

en om dit mogelijk te maken:

Verkoop en liberalisatie

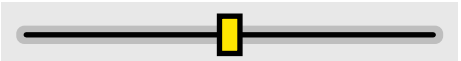


1	Aantal nieuwbouwwoningen per jaar
2	Segmentering nieuwbouw
3	Woninggrootte in betaalbare nieuwbouw
25	Toekomstbestendige bestaande corporatievoorraad
27	Behoud van sociale corporatiewoningen

3.2 Ruimte

Met de Omgevingsvisie is gekozen voor “**groeien binnen grenzen**”. Het bestaand bebouwd gebied in Amsterdam wordt, met uitzondering van IJburg II, niet groter. Door de groei van de stad en diverse andere (beleids)opgaven als klimaatadaptatie en de energietransitie, neemt de behoefte aan ruimte juist toe. Er is steeds minder vrije, door de gemeente uitgeefbare, grond. Dit maakt de gemeente meer afhankelijk van andere partijen en maakt het lastiger om te sturen op ruimtegebruik. Tegelijkertijd kiest de stad ervoor om belangrijke functies te beschermen via het Omgevingsplan en beleid zoals de Hoofdgroenstructuur. Daarmee wordt het steeds lastiger om voor nieuwe ruimtevragers als onderstations, woonwagenlocaties, afvaloverslagpunten, sportvelden en opvanglocaties een plek te vinden.

Locaties waar wel ruimte is worden vanuit deze opgaven “overgeprogrammeerd” waardoor keuzes nodig zijn.
De druk op de ruimte is niet alleen voelbaar in het gebouwde programma van de stad maar ook in de **openbare ruimte en ondergrond**. In de openbare ruimte wordt het drukker doordat er meer mensen van de stad gebruik maken en doordat steeds meer objecten hierin een plek moeten krijgen; van wadi’s en groen ten behoeve van klimaatadaptatie tot laadpalen voor elektrisch rijden en transformatorhuisjes om de energietransitie te faciliteren. Door groei van het aantal auto’s, fietsen en nieuwe vervoerswijzen neemt de behoefte aan innovatieve (en vaak dure) parkeeroplossingen toe. Ook in de ondergrond wordt het steeds lastiger alle ruimteclaims een plek te geven.



- **12** Investeringsruimte Maatschappelijke Voorzieningen
- **17** Bovenplanse investeringen bereikbaarheid
- **18** Groeiadaptatie openbare ruimte en mobiliteit
- **30** Subsidies bedrijfsruimten
- **31** Bedrijfs- en sociale ruimte laten afnemen door de werkcorporatie
- **32** Afkoop en compensatiefonds voor bedrijven
- **33** Erfpachtsysteem bedrijven aanpassen
- **38** (Mobiliteits) Hubs

Intensief en meervoudig Ruimtegebruik

Ruimte is naar de toekomst toe wellicht de meest limitatieve schaarste. De vele functies wedijveren om ruimte in gebiedsontwikkelingsgebieden. Ruimte kan maar een keer vergeven worden en de functie ligt dan vaak voor lange tijd vast. Bouwen in hoge dichtheden en het combineren van functies zijn manieren om de ruimte zo goed mogelijk te benutten. Verdichting zorgt daarbij ook voor beter benutten van bestaande voorzieningen en bereikbaarheid en draagvlak voor nieuwe publieke en private investeringen.
Door ruimtes op verschillende momenten in de tijd te gebruiken (school als buurthuis, gymzaal als sporthal) kunnen investeringen worden uitgespaard. Tegelijkertijd is intensief ruimtegebruik complexer, zijn bouw- en programmeringskosten voor bijvoorbeeld voorzieningen vaak hoger en zijn algemene standaarden niet altijd toepasbaar. Dit werkt door in de exploitatielasten. In veel gevallen betekent het ook complexere aanbestedingen en vraagt functiestapeling om extra aandacht voor (omgevings)veiligheid.
In het faciliteren van meervoudig gebruik van functies zit ook een spanning. Als dit juridisch planologisch mogelijk gemaakt wordt, kan dat ook een negatieve impact op de betaalbaarheid van sommige economische en sociaal maatschappelijk functies.

Maatregelen:

- Inzet op hubs en verzamelgebouwen **(knop 38)** – mobiliteit, logistiek, nutsvoorzieningen, afvalinzameling, buurtvoorzieningen, sociale functies, deeleconomie, etc.
- Financieel: maximaliseren opbrengsten en business case, onrendabele top financieren. Hier moet binnen de investeringsplafonds ruimte voor worden gemaakt **(knop 12, 17, 18)**. Voor intensievere vormen van bedrijfshuisvesting kunnen financiële instrumenten worden ingezet **(knop 29 t/m 33)**.
- Flexibel gebruik van ruimte organiseren (data en digitale instrumenten). Op verschillende tijden kan een plek gebruikt worden voor parkeren (diverse gebruikers en modaliteiten), laden/lossen, opladen voertuigen.
- Technologie maakt geïntegreerde oplossingen steeds meer mogelijk en goedkoper.
- Menging van functies: sport en groen, school en buurtfuncties theater.

3.3 Uitvoeringscapaciteit

Zowel stedelijk als nationaal zijn de (woning)bouw ambities hoog. De komende jaren dienen zich daarnaast vanuit de grote onderhoudsopgave van naoorlogse infrastructuur, de energietransitie en klimaatadaptatie veel fysieke projecten aan. Dit werk komt voor een groot deel neer bij dezelfde bouwende en ontwikkelende partijen die daarvoor dezelfde projectmanagers, ingenieurs en vakmensen nodig hebben. De arbeidsmarkt groeit hier onvoldoende in mee. Tot en met 2029 worden er 25.000 arbeidskrachten te weinig opgeleid in de bouw gerelateerde opleidingen dan er nodig zijn, hiervoor zijn we dus aangewezen op migratie vanuit het buitenland (EIB, 2025).

Daarnaast wordt het werk, zeker in een stedelijke context, complexer door een stapeling van eisen, participatie en complex omgevingsmanagement. Amsterdam heeft een stevig en goed ambtenarenapparaat waarmee het veel zelf kan, maar desondanks is de capaciteit binnen de organisatie beperkt en voor een aantal functies is het niet mogelijk voldoende gekwalificeerde mensen aan te trekken. Het helpt daarbij als de gemeente een goed werkgever blijft en mensen weet te binden aan de opgaves.

Participatie en Omgevingsmanagement

Samen Stadmaken is een van de strategische keuzes uit de Omgevingsvisie Amsterdam 2050. Met Samen stadmaken willen we meer ruimte voor diversiteit en eigenheid in de manier waarop we aan de stad bouwen. Een uitdrukkelijke wens hierbij is om Amsterdammers een meer actieve en gelijkwaardigere rol te geven. Daarnaast is het in een diverse en dichtbevolkte stad belangrijk om bewoners en gebruikers goed te informeren en betrekken over geplande en lopende projecten.

In de praktijk zien we dat dit zijn vruchten afwerpt in de informatiepositie en betrokkenheid van Amsterdammers. Tegelijkertijd vraagt goed samen stadmaken veel van de gemeentelijke organisatie. Een mogelijkheid voor het afschalen van ambtelijke inzet ligt in minder of gerichter in te zetten op participatie en omgevingsmanagement. Hieraan zijn risico's verbonden. Afschalen betekent dat de betrokkenheid van Amsterdammers bij hun leefomgeving en het openbaar bestuur afnemen.

3.4 Energie en andere vitale systemen

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat congestie van het energienetwerk grote belemmeringen opwerpt voor de stedelijke ontwikkeling. In grote delen van de stad is congestie afgekondigd. Voor de toekomst dienen zich ook voor andere vitale systemen als de riolering, het drinkwatersysteem en afvalinzameling door groei- en vervangingsopgaven vergelijkbare opgaven aan.
Momenteel is er onvoldoende ruimte op het elektriciteitsnet voor het aansluiten van grootgebruikers zoals kantoren waardoor projecten – en hiermee ook de opbrengsten in het Vereveningsfonds – vertragen. Dit geldt ook voor onderdelen van de complete stad zoals supermarkten, bedrijven en onderwijsinstellingen. Met de nieuwe werkwijze per 1 juli 2026 voor het aanvragen van aansluitingen zal ook woningbouw tegen wachtlijsten aan gaan lopen. Wanneer andere onderdelen van de complete stad hier bouwkundig, financieel of in fasering van elkaar afhankelijk zijn komen ook deze ontwikkelingen in de knel. Hierdoor komt het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in nieuw te ontwikkelen wijken onder druk te staan. Door achterblijvende inkomsten neemt ook het financieel resultaat van de ontwikkelingen af. Er wordt richting 2036 hard gewerkt aan een robuuster energiesysteem. Naast structurele uitbreiding van het net worden hier ook maatregelen om het net slimmer te benutten en piekbelasting te beperken onderzocht. In de tussentijd kunnen mitigerende maatregelen helpen om ontwikkelingen toch mogelijk te maken, zie **knop 16**.



16 Mitigerende maatregelen Netcongestie

3.5 CO_2 ruimte

Amsterdam heeft gekozen voor een klimaatbestendige stedelijke ontwikkeling. Dit ook in navolging van internationaal bindende en lokaal doorwerkende afspraken over het tegengaan van klimaatverandering. Een klimaatveerkrachtige stedelijke ontwikkeling vraagt om tijdige afwegingen over de wijze, locatie en voorwaarden waaronder groei plaatsvindt. Met de ontwikkeling van de klimaatbegroting operationaliseert Amsterdam haar zorgplicht. De klimaatbegroting is het instrument waarmee klimaatdoelstellingen structureel worden verankerd in besluitvorming over beleid, programmering en financiële keuzes. Deze wordt naar verwachting vanaf 2028 ingevoerd.
De gebouwde omgeving veroorzaakt een substantieel deel van de stedelijke CO_2-uitstoot. Het aantal toe te voegen woningen en de bouwwijze bepalen direct het beslag op het beschikbare CO_2-budget. Zonder actieve sturing botst woningbouw met dit budget. Door gelijktijdig de uitstoot van de bestaande stad structureel te verlagen, ontstaat ruimte binnen het CO_2-budget voor woningbouw en andere noodzakelijke stedelijke ontwikkelingen. Langs drie lijnen kan gestuurd worden op tegengaan van CO_2 uitstoot:

1. **Energiegebruik van gebouwen verlagen**
   Het terugdringen van energieverbruik in bestaande en nieuwe gebouwen is de meest directe manier om CO_2-emissies te reduceren. Beleidsmaatregelen omvatten strengere energienormen voor nieuwbouw, grootschalige renovatie van bestaand vastgoed, stimulering van isolatie, warmtepompen en andere duurzame installaties, en de overgang van aardgas naar hernieuwbare warmte. Nieuwbouw draagt jaarlijks enkele kilotonnen CO_2 bij via energiegebruik en vervoersbewegingen. Door de energieprestaties van nieuwbouw aan te scherpen van BENG naar ENG kan een aanzienlijk deel van deze uitstoot worden voorkomen, met een reductiepotentieel van enkele tot tientallen kiloton CO_2 richting 2030.

2. **Duurzame materialen toepassen**
   De keuze van bouwmaterialen heeft een grote impact op de CO_2-voetafdruk van de stad. Beleid stimuleert het gebruik van lage-CO_2-materialen zoals hout, gerecycled beton en staal, het minimaliseren van transportgerelateerde emissies, en het toepassen van circulaire bouwprincipes, inclusief hergebruik van materialen bij sloop.

Sturen op ontwikkeling binnen het CO_2-budget

Veel van de keuzes die in het kader van de ontwikkeling van de stad worden gemaakt hebben impact op de CO_2 uitstoot van de stad. De belangrijkste knoppen om aan te draaien om CO_2 uitstoot te minimaliseren zijn:

Knop	Toelichting
1 Aantallen nieuwbouwwoningen	De omvang en fasering van de nieuwbouw bepalen in hoge mate de totale materiaalgebonden CO_2-uitstoot en maken het mogelijk om emissiereductie structureel te sturen via programmering en tempo.
5 Toekomstbestendige nieuwbouw	Door nieuwbouw vanaf de ontwerpfase energiezuinig, circulair en biobased uit te voeren wordt langdurige CO_2-uitstoot voorkomen en lock-in van fossiele oplossingen vermeden.
25 Toekomstbestendige corporatievoorraad	Verduurzaming van de corporatievoorraad levert schaalvoordelen op en reduceert zowel operationele emissies als energiearmoede op stedelijk niveau.
26 Toekomstbestendige particuliere woningvoorraad	Het versneld verduurzamen van particuliere woningen is essentieel omdat deze voorraad een groot aandeel heeft in het totale energieverbruik en de emissies van de gebouwde omgeving.
15 Toekomstbestendige maatschappelijke voorzieningen	Scholen, zorginstellingen en andere voorzieningen hebben een voorbeeldfunctie en bieden door hun intensieve gebruik een groot reductiepotentieel per ingreep.
20 Klimaatadaptatie	Klimaatbestendige en gezonde leefomgevingen verminderen structureel de toekomstige energie-, herstel- en zorgvraag en beperken daarmee indirecte CO_2-uitstoot.
21 Rigoureus vergroenen	Groenblauwe structuren verlagen hittestress en energiegebruik, leggen CO_2 vast en stimuleren duurzaam gedrag in het dagelijks gebruik van de stad.

3. **Stad zo inrichten dat alles dichtbij is**
Stadsplanning en mobiliteit zijn cruciaal voor het verminderen van CO_2-uitstoot door transport. Nieuwbouw beïnvloedt de mobiliteitsuitstoot: extra woningen leiden tot meer vervoersbewegingen, maar dit kan substantieel worden beperkt door compacte, gemengde stadswijken, goede OV-ontsluiting, gerichte parkeerregulering en prioriteit voor fiets- en voetgangersroutes. Kortere afstanden en minder autogebruik verlagen de vraag naar transport en de bijbehorende emissies. Door het aantal parkeerplaatsen sterk te reduceren en duurzame mobiliteit te stimuleren, kan de uitstoot die samenhangt met stedelijke groei met tientallen kilotonnen CO_2 worden verminderd. Dit laat zien dat de wijze waarop groei wordt vormgegeven bepalend is voor het beslag dat stedelijke ontwikkeling legt op het beschikbare CO_2-budget.

Bredere blik: scope 3 emissies

De hierboven beschreven maatregelen richten zich op het reduceren van scope 1- en scope 2-emissies: de directe en energie-gerelateerde uitstoot binnen de stad. Deze emissies vallen onder de vastgestelde 60% CO_2-reductiedoelstelling. Het gros van de klimaatimpact van de stad valt echter buiten deze systematiek. Circa 80% van de totale CO_2-uitstoot die samenhangt met de Amsterdamse consumptie vindt plaats buiten de stadsgrenzen. Dit betreft de zogenoemde scope 3-emissies: indirecte emissies die ontstaan in de productie- en leveringsketens van goederen en diensten die binnen de stad worden gebruikt. In 2023 bedroeg de uitstoot binnen de stad circa 3.400 kton CO_2, terwijl de aan de stedelijke consumptie gerelateerde uitstoot daarbuiten ruim 13.000 kton CO_2 betrof. Hoewel deze emissies formeel buiten de 60%-doelstelling vallen, bepalen zij in belangrijke mate de feitelijke mondiale klimaatvoetafdruk van de stad. De huidige scope 3-emissies die samenhangen met bouwactiviteiten bedragen naar schatting. 1.800 tot 3.000 kton CO_2 per jaar. Door in te zetten op volledig biobased bouwen, materiaalreductie en circulaire ontwerpprincipes kan deze uitstoot met circa 600 tot 1.000 kton CO_2 per jaar worden verminderd.

3.6 Aanvullende schaarstes

Grondstoffen. Voor een groot aantal grondstoffen geldt dat deze in toenemende mate schaars worden. Ook zijn de prijzen voor grondstoffen in de bouw de afgelopen periode sterk toegenomen, o.a. door de toegenomen prijs voor energie.

Belastbaarheid. De komende jaren zal het aantal bouwprojecten gerelateerd aan de energietransitie, klimaatadaptatie, vervanging van rioleringen, groot onderhoud en versterking van bruggen en kademuren verder toenemen. Dit zorgt voor geluidsoverlast, extra bouwverkeer en omleidingen. Het realiseren van een complete stad vraagt om aanvullende bouwprojecten. Hoewel tijdelijk, zorgt dit voor verminderde leefkwaliteit. En tijdelijk kan in het geval van grote projecten soms wel decennia duren. Er zijn grenzen aan wat de stad, haar inwoners, ondernemers en andere gebruikers aan kunnen. Goed omgevingsmanagement, aandacht voor tijdelijkheid en het tijdig investeren in leefbaarheid **(knop 10)** kunnen helpen om ook tijdens de gebiedsontwikkeling aandacht voor leefbaarheid te hebben.

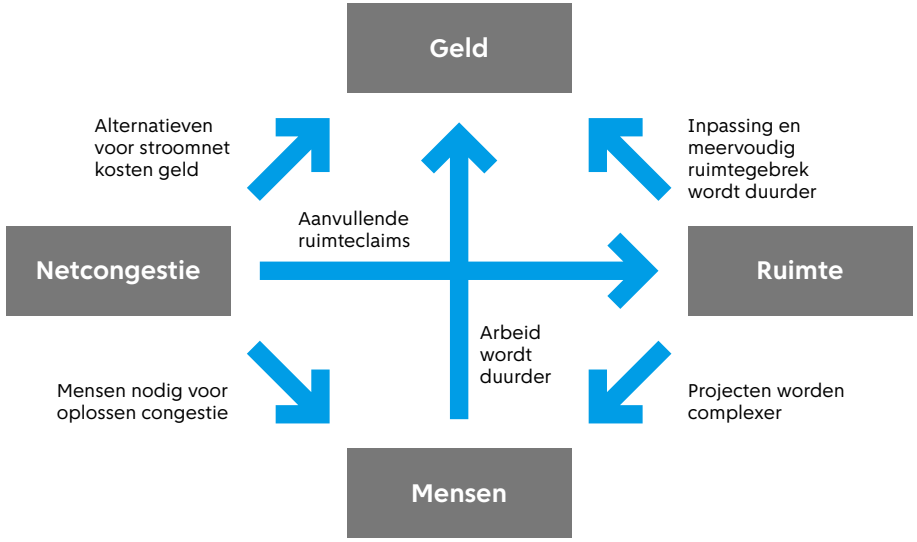
10 Naar voren halen investeringen in leefbaarheid & veiligheid in gebiedsontwikkeling



Renovatie en verduurzaming van corporatiewonignen aan de Meeuwenlaan.

Wederzijdse beïnvloeding schaarstes

Deze schaarstes werken op elkaar in. Voor het oplossen van netcongestie moet schaarse uitvoeringscapaciteit en ruimte worden ingezet. Bovendien kosten tijdelijke maatregelen als batterijen en aggregaten geld en vergroten ze CO_2-uitstoot. Door schaarse ruimte wordt inpassing complexer. Dit leidt tot meerkosten en complexere processen die om meer inzet vragen. Krapte in de arbeidsmarkt en aan bouwmaterialen leidt tot hogere bouwkosten. Oplossingen voor de ene schaarste vergroten zo vaak andere schaarstes.



Figuur Samenhang en afhankelijkheden tussen de belangrijkste schaarstes.



Handelingsperspectief Vergroten Verdienvermogen gebiedsontwikkeling

De financiële mogelijkheden om aan de complete stad te werken zijn begrensd. De komende 15 jaar is het verdienvermogen van de huidige portefeuille nodig voor de afdrachten aan de Algemene Middelen/Reserve Schaalsprong, het risico van het Zuidasdok en de kosten aan bereikbaarheid die toerekenbaar zijn aan de gebiedsontwikkeling. Er ontstaat de komende 15 jaar met de huidige portefeuille geen extra ruimte voor plannen die geld kosten.

Door te sturen op het verdienvermogen in de gebiedsontwikkeling kunnen er extra financiële middelen worden gegenereerd. Het is voor de ontwikkeling van de complete stad van belang dat inkomsten uit de stedelijke ontwikkeling hier dan ook weer in kunnen worden geïnvesteerd. Stoppen met de huidige afdracht vanuit het VEF aan de algemene middelen/reserve schaalsprong betekent direct € 24 miljoen per jaar meer ruimte binnen het VEF (zie ook **knop 11**).

Het verdienvermogen in gebiedsontwikkeling kan worden vergroot door meer ruimte te maken voor renderend programma. Woningbouwplannen met huidige ambities zoals een woningbouwprogrammering (40-40-20) kosten geld en hebben de afgelopen jaren per saldo ongeveer € 30 mln. per jaar gekost (berekening o.b.v. vastgestelde investeringsbesluiten). Dit kon worden gedaan omdat het VEF nog veel waarde had.

Woningbouwprogrammering
Het verdienvermogen kan naar de toekomst toe worden vergroot door bij de segmentering van nieuwbouwwoningen minder in te zetten op sociaal en meer op middensegmenthuur en met name vrije sector woningen. De huidige plannen waar mogelijk nog afwijkingen in programmering mogelijk zijn (ong. 20.000 woningen- zie onder) kunnen, afhankelijk van de verhoudingen, potentieel € 50 miljoen tot € 300 miljoen opleveren (zie tabel). Voor wat betreft de toekomstige locaties (goed voor orde grootte 70.000 woningen) is het onduidelijk om te zeggen welke programmering nodig is om tenminste quitte te draaien, omdat de kosten van deze locaties (nog) niet bekend zijn. Bij de huidige omstandigheden is wel duidelijk dat 20% vrije sector te weinig zal zijn (gegeven de huidige verlies-latende impact op de huidige plannen). Door meer vrije sector toe te voegen kan het saldo voor deze locaties verbeteren.

Het verdienvermogen van de gebiedsontwikkeling verslechtert wanneer grondopbrengsten omlaag gaan. Omdat de gemeente werkt met gedifferentieerde grondprijzen voor verschillende functies hebben programmatische wijzigingen al snel invloed. Veel maatregelen die in deze notitie worden uitgewerkt ten behoeve van de betaalbaarheid en passendheid van het (woning)bouwprogramma en ter stimulering van een gedifferentieerd programma en

nabijheid van voorzieningen in buurten hebben effect op de grondinkomsten. Deze ambities kosten allemaal veel geld, vaak per ambitie al orde grootte € 50 miljoen tot € 300 miljoen.

In de tabel op de volgende pagina zijn grove berekeningen gemaakt bij de belangrijkste maatregelen. Hierbij gelden de volgende kanttekeningen.

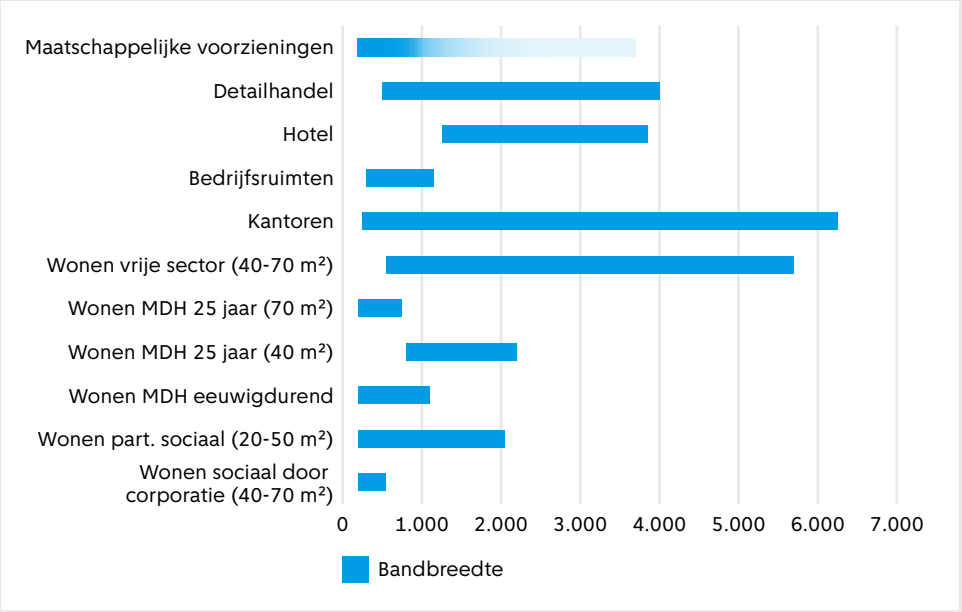
- Het geld moet eerst nog worden verdiend en kan niet vooraf worden ingeboekt.
- Als de bestedingen in eerdere jaren aan de orde zijn dan dat het verdienvermogen ontstaat, dan kost dat bij negatieve plannen direct vereveningsruimte om nieuwe plannen vast te stellen.
- Productie is met name afhankelijk van economische ontwikkelingen.
- De afgelopen jaren lag de bouwproductie op circa 6.000 woningen. Met de huidige marktomstandigheden (kosten en beschikbaarheid bouwmaterialen en arbeidskrachten, prijsontwikkeling) en de planvoorraad lijkt dit voor de komende periode ook een realistisch aantal. Het bouwtempo wordt bepaald door de markt en dat bepaalt of inkomsten eerder of later binnenkomen en of kosten eerder of later moeten worden gemaakt. De financiële effecten hiervan op de beschikbare ruimte in het Vereveningsfonds zijn niet exact te berekenen. Indien kosten en opbrengsten verder uit elkaar lopen betekent dit dat de kasstroom negatiever wordt en extra rente- en proceskosten moeten worden gemaakt.
- Het – indien mogelijk – aanpassen van plannen kost tijd en geld, er zijn al kosten gemaakt en participatie heeft plaatsgevonden. Daarmee zijn vaak ook verwachtingen gewekt.
- Het verdienvermogen geldt niet voor toekomstige plannen omdat de kosten hiervan nog niet bekend zijn.
- Er is samenhang met de andere knoppen in deze notite of beleidswijzigingen.
- Uitgangspunt is dat de proceskosten van 2025 naar 2026 met niet meer dan 5% stijgen.

Beïnvloedbaar deel harde plannen

In de vastgestelde grondexploitaties staan nu 60.000 nog te realiseren woningen gepland.
Echter, deze zijn niet allemaal om te zetten naar een ander programma:

- Voor de in 2025/26/27 geplande woningen zijn al bestaande afspraken: 20.000 woningen.
- Voor verschillende projecten wordt al afgeweken van 40-40-20: 10.000 woningen.
- In de stedelijke vernieuw gelden afspraken met woningcorporaties: 10.000 woningen.

Er blijven **20.000 woningen** over als rekeneenheid waarmee de knoppen indicatief zijn doorgerekend. In de praktijk kunnen dit er meer of minder worden. Voor nieuwe plannen kan het verdienvermogen niet worden berekend. In principe gelden per 20.000 toegevoegde woningen dezelfde meeropbrengsten en kosten per ambitie zoals hieronder. Echter, de grondkosten die bij deze plannen horen (bijvoorbeeld of er dure verwervingen aan de orde zijn) zijn nog onbekend. Het is dus niet aan te geven of de toekomstige plannen met een andere verdeling van het woonprogramma een positief saldo hebben en of de waarde van de portefeuille daarmee toeneemt. Bij plannen met een positief saldo duurt het minimaal 5 jaar voordat nieuwe positieve plannen geld opleveren voor het VEF.



Tabel: Bandbreedte grondopbrengst per functie per m² bvo (maatschappelijke voorzieningen krijgen een commerciële grondprijs, afhankelijk van de business case van de betreffende functie. In de praktijk komt dit meestal uit op een minimale grondprijs).

Samenvatting knoppen gebiedsontwikkeling (* € 1 miljoen)					**Knop**
Verdienvermogen waarde portefeuille (extra winst 2029-2040) voor 20.000 woningen					
van 40-40-20 naar	40-40-20 (incl 10% middensegment plus)	+20	tot	+50	2
	30-50-20	+50	tot	+100	
	40-30-30	+100	tot	+200	
	30-40-30	+150	tot	+250	
	1/3-1/3-1/3	+150	tot	+300	
Bestedingen (direct minder vereveningsruimte)					
Van 40-40-20 naar 50-30-20		-/-50	tot	-/-150	2
10 m² grotere mdh (8.000 won)		-/-100	tot	-/-200	3
8.000 won mdh (25 jaar) naar eeuwigdurend		-/-250	tot	-/-350	4
15 jaar stopzetten uitponden soc. huurwon.		-/-150	tot	-/-200	4
10% vrije sector won 10% naar middensegment plus (40-50-10)		-/-80	tot	-/-150	2
2-5 m² meer maatsch. voorz (MV) per woning		-/-20	tot	-/-50	12
2-5 m² meer groen/sport (maaiveld) per woning		-/-150	tot	-/-300	9
Bereikbaarheid groeiende stad		-/-100	tot	-/-350	17
Verlagen afdracht (direct meer vereveningsruimte)					
Afdracht algemene middelen verlagen		-	tot	+ 180	11
Afdracht reserve schaalsprong verlagen		-	tot	+ 120	11

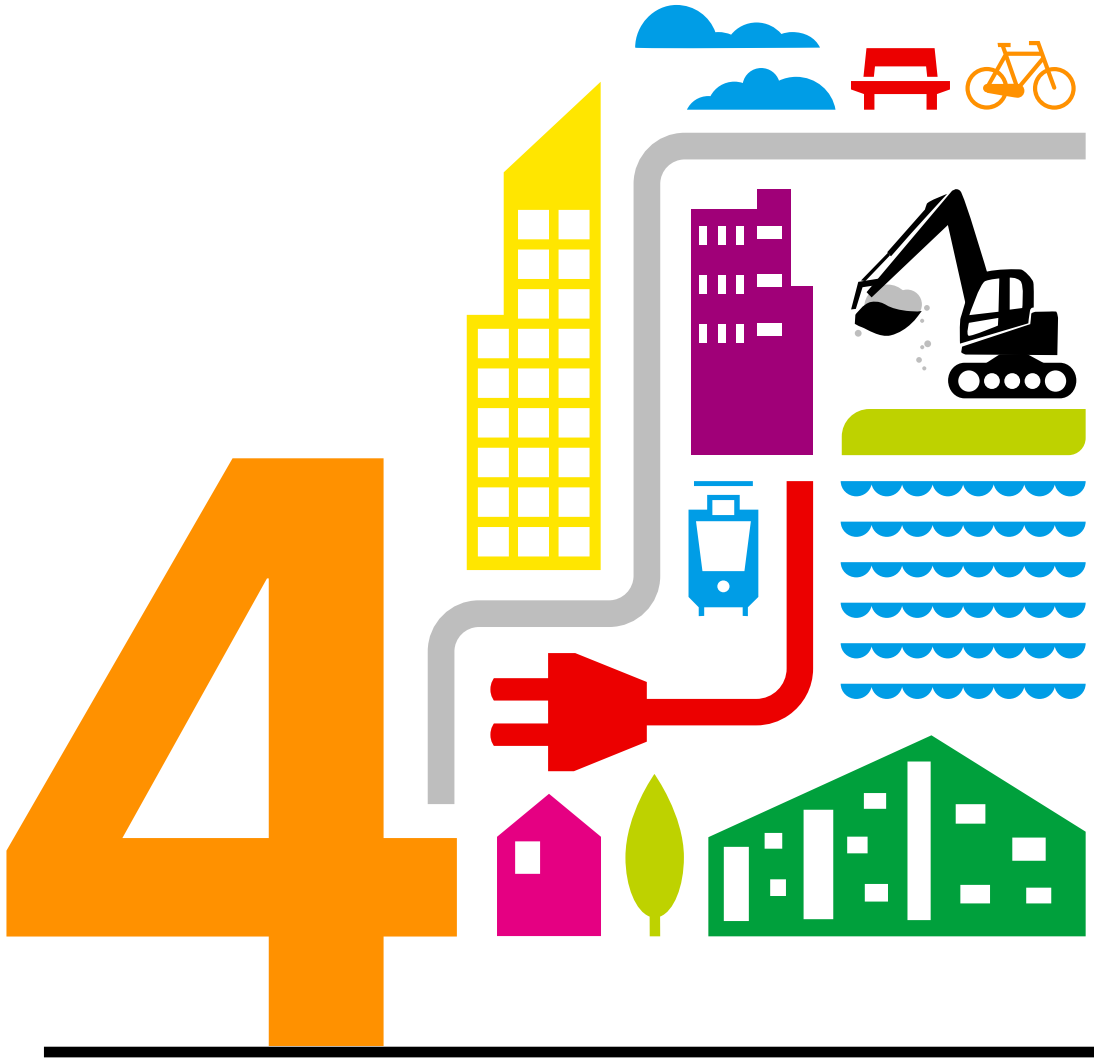
Tabel: Samenvatting financiële effecten VEF van knoppen gebiedsontwikkeling. Zie voor aandachtspunten en uitwerking bij de knoppen.



Het centrum van Amsterdam blijft een belangrijke rol spelen in het verdienvermogen en de concurrentiekracht van de stad.

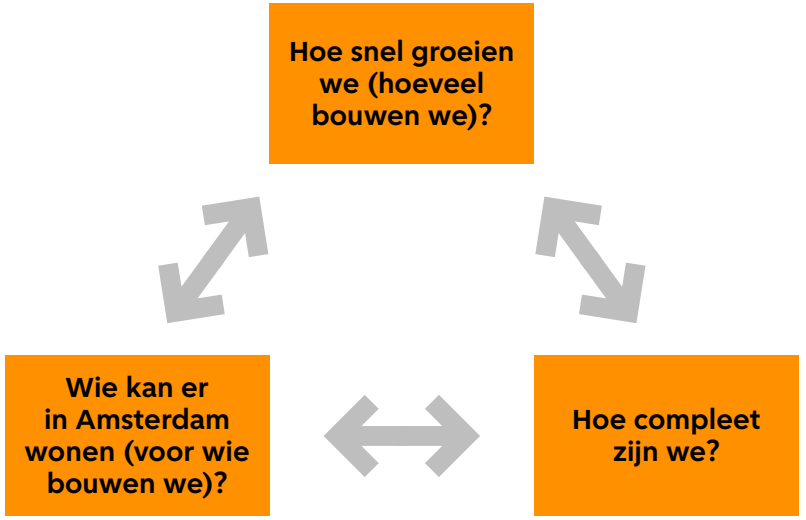
Bouwen voor een complete stad

Keuzes voor een complete stad



Voor de ontwikkeling van de complete stad zijn drie vragen fundamenteel. In welk tempo ontwikkelt de stad zich? Voor wie bouwen we? En, hoe compleet willen we dat de stad is op aspecten als bereikbaarheid, openbare ruimte, werkgelegenheid, voorzieningen en groen?

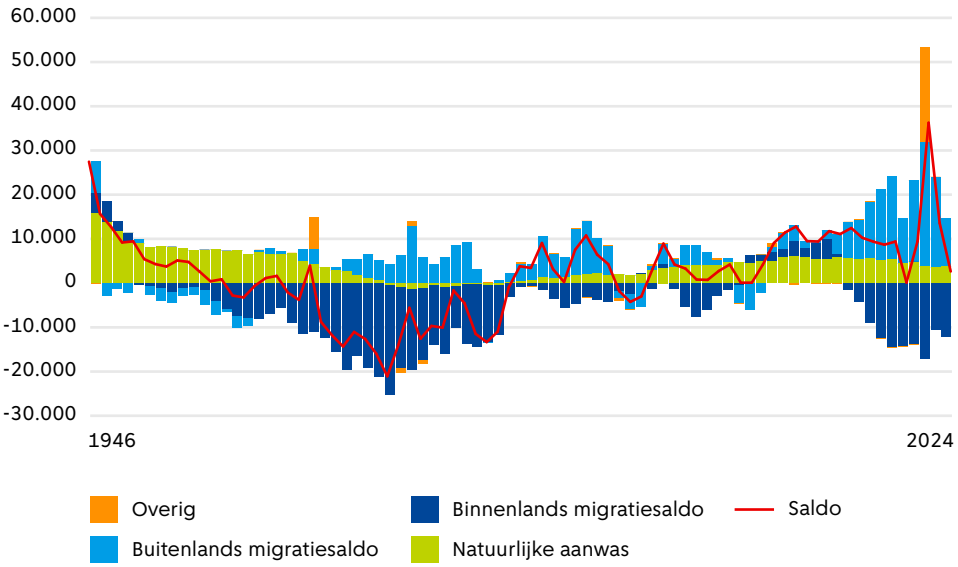
De antwoorden op deze vragen staan met elkaar in verband. Economie en woningmarkt beïnvloeden elkaar. Hoe harder we groeien, hoe sneller we voorzieningen nodig hebben en we woningen voor de gewenste doelgroepen kunnen toevoegen. Tegelijkertijd bepaalt voor wie we bouwen ook welke voorzieningen we nodig hebben. Gezinnen vragen meer investeringen in onderwijs en jeugdvoorzieningen, bij ouderenwoningen ontstaat behoefte aan zorgvoorzieningen. Daarnaast kan het bouwen van woningen, zeker in de vrije sector, middelen opleveren om in voorzieningen en bereikbaarheid te investeren.



4.1 Groeitempo

Het tempo en de manier waarop de stad zich ontwikkelt bepalen in grote mate de voorzieningen en investeringen die nodig zijn voor een complete stad. De afgelopen 15 jaar heeft de stad een groeispurt doorgemaakt.
Hoewel mensen de stad ook weten te vinden als er minder wordt gebouwd, is het tempo van de woningbouw een bepalende factor in het tempo van de groei van de stad. Hoe meer woningen er worden gebouwd, hoe meer ruimte er is voor nieuwe inwoners. Het aantal woningen is ook makkelijker te sturen dan de ontwikkeling van het aandeel bedrijfsvestigingen of arbeidsplaatsen. Hier zien we dat ontwikkelingen als thuiswerken en de daarmee samenhangende terugloop in m² per werknemer veel bepalender zijn.

De correlatie tussen bouw van woningen en **prijsontwikkeling** is (nog) minder eenduidig. Uiteraard geldt dit voor de gereguleerde segmenten. Ook in de vrije sector is toevoeging van nieuwbouw maar zeer beperkt van invloed op de prijs. De krapte op de woningmarkt en de financieringsruimte van kopers en beleggers zijn hierin veel bepalender. Zolang huishoudens hoge leningen kunnen afsluiten en beleggers goedkoop kapitaal kunnen aantrekken, wordt elke extra euro leencapaciteit vrijwel volledig omgezet in hogere vastgoedprijzen. In een dergelijke context leiden toevoegingen aan de woonvoorraad niet tot lagere prijzen, maar tot hogere vastgoedprijzen en residuele grondwaarden.



Figuur Bevolkingsontwikkeling Amsterdam 1946-2023



Rondom het toekomstige Hondsrugpark in Zuidoost is ruimte voor ca. 10.000 woningen.

Desalniettemin is het geambieerde **aantal nieuwe woningen per jaar** **(knop 1)** een belangrijke keuze waarvoor het nieuwe bestuur komt te staan. De afgelopen periode is ingezet op de bouw van ca 7.500 woningen per jaar. Met het Rijk zijn in de **Woondeal MRA** wederkerige afspraken gemaakt over een regionale productie van 170.000 woningen in 9 jaar, mits het rijk aan een aantal randvoorwaarden voldoet zoals het oplossen van netcongestie, stikstof en zorgen dat de bereikbaarheid op orde is (MRA, 2023). Het beoogde Amsterdamse aandeel hierin is 67.500 woningen tot en met 2030 (7.500/jaar). De voortgang van de woondeal wordt tweejaarlijks besproken met de Minister. De productie van de regio loopt momenteel achter op de ambitie. Dit geldt voor Amsterdam maar in nog sterkere mate voor andere regiogemeenten. Dit komt mede doordat de randvoorwaarden van het Rijk, onder andere op het gebied van netcongestie en stikstof, onvoldoende zijn ingevuld.
De komende periode wil het Rijk de Woondeal actualiseren en de horizon verlengen richting 2036. Van belang in deze actualisatie is dat er gekozen wordt voor haalbare ambities, op het gebied van aantallen en de invulling van de randvoorwaarden. Wanneer Amsterdam expliciet inzet op een verlaging van de ambitie is het mogelijk dat dit de relatie met Rijk onder druk zet. Daarnaast zijn subsidies zoals de realisatiestimulans, waarbij een bijdrage per gestarte woning uitgekeerd wordt, veelal gekoppeld aan de woningbouwproductie.
De gemiddelde productie lag de afgelopen 10 jaar rond de 6.000 woningen per jaar. Omdat veel projecten voor de korte termijn al in uitvoering zijn of in grote mate vastliggen en omdat planvoorbereiding tijd kost, zijn de effecten van het sturen op een hogere dan wel lagere woningbouwambitie pas **op termijn in de planvoorraad zichtbaar** (zie ook inzet Verdienvermogen). Voor de daadwerkelijke realisatie van de woningen is de stad afhankelijk van bouwende partijen.

1 **Aantal nieuwbouwwoningen per jaar**

4.2 Wie kan er in Amsterdam wonen?

Een passende woning is de basis van waaruit Amsterdammers hun leven vorm kunnen geven. Als dit ontbreekt zorgt het voor stress en tast dat (mentale) gezondheid aan. Dan ontbreekt een basis van waaruit met succes een opleiding kan worden gevolgd of stappen op de arbeidsmarkt kunnen worden gezet. Uiteraard geldt dit voor mensen zonder woning maar ook voor mensen met tijdelijke of onzekere woonomstandigheden of huishoudens waarvan de woning niet aansluit op de behoeften: waarvoor de woning te duur is, te krap of juist te ruim of wanneer een woning niet goed meer toegankelijk is. Krapte op de woningmarkt stelt mensen soms machteloos en werkt zo uitbuiting, misstanden en ondermijning in de hand. Het ontbreken van een passende woning maakt dat mensen levensstappen uitstellen: het ouderlijk huis verlaten, samenwonen of een gezin vormen. We zien nu al dat de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind krijgen toeneemt.
Of mensen een woning in de stad kunnen vinden wordt enerzijds bepaald door wat ze bereid en in staat zijn te betalen en anderzijds door de samenstelling en specifieke wensen en kenmerken van huishoudens. Betaalbaarheid en passendheid werken op elkaar in. Mensen zijn bereid concessies te doen aan hun woonwensen om hun woonlasten betaalbaar te houden maar daaraan zitten grenzen. Wanneer prijs en wat je ervoor krijgt te ver uiteen lopen, verlaten mensen de stad en zoeken ze elders een woning.

Betaalbaarheid

Wonen in Amsterdam is de afgelopen jaren duurder geworden, met name in de vrije sector. Hoewel er de afgelopen jaren gemiddeld per jaar 2500 sociale huurwoningen zijn bijgebouwd, is als gevolg van met name **liberalisatie en (beperkt) uitponden** het aantal en aandeel sociale huur afgenomen (van ca. 57% in 2015 naar 47% in 2025). Dure huur en koop zijn gegroeid.

Daarbij is te zien dat de vrije sector woningen groter en daarmee duurder zijn geworden. Een van de verklaringen hiervoor is dat ontwikkelaars de 20% vrije sectorwoningen zo groot mogelijk maken om zo een relatief groot aantal vierkante meters in het vrije segment te krijgen en daarmee de businesscase rendabel maken. Uiteraard kan dit enkel op locaties waar ook vraag is naar dit type woningen.

Voor de toekomst zijn naast de segmentering van de nieuwbouwplannen met name de **Wet betaalbare huur** en het uitponden door corporaties en particuliere eigenaren en ontwikkelaars van invloed. De verwachting is dat door waardestijging ook de komende jaren woningen de liberalisatiegrens zullen passeren en het aandeel sociale huurwoningen in de stad verder afneemt maar, afhankelijk van de segmentering van de nieuwbouw, niet in het tempo van de afgelopen jaren. (zie inzet ontwikkeling woningvoorraad). Bij het middensegment zien we dat de woningen kleiner worden, doordat de huuropbrengsten gemaximaliseerd zijn terwijl de bouwkosten stijgen (zie ook inzet middensegment).

Als we inkomens afzetten tegen woonlasten zien we dat er enerzijds een groep is die vaak al langer in de stad woont met een redelijk constante huur of een relatief kleine hypotheek. Deze groep woont “financieel ruim”. Door de stijgende woonlasten is er ook een steeds grotere groep die “financieel krap” woont. Deze groep accepteert relatief hoge woonlasten om toch in de stad te kunnen wonen. Het betreft 17% van de huishoudens. Jonge huishoudens, veelal eenpersoons, en eenoudergezinnen wonen vaker financieel krap.

Amsterdam wordt zo een stad waarin het gereguleerde deel van de woningvoorraad nog altijd redelijk betaalbaar is maar vastzit en de woningen in de vrije sector snel in prijs stijgen. Daartussenin is het aanbod beperkt. Daarmee is het voor **middeninkomens** steeds lastiger een plek in de stad te vinden of behouden. Dit werkt door in de arbeidsmarkt. De laatste jaren zien we tekorten ontstaan in beroepsgroepen die traditiegetrouw zijn aangewezen op het middensegment zoals docenten, verpleegkundigen en politieagenten.
Deze ontwikkeling zien we ook in alle buurten terug. De woningvoorraad in de meeste wijken bestaat uit een combinatie van sociale huurwoningen en woningen in het duurste prijssegment. Binnen de ring is dit het dominante wijktype geworden. Buiten de ring zijn wijken die vooral uit sociale huur bestonden meer gemengd geworden (zie ook inzet gebiedsverschillen woningmarkt).



Nieuwbouw NDSM

Mogelijke ontwikkelingen segmentering woningvoorraad

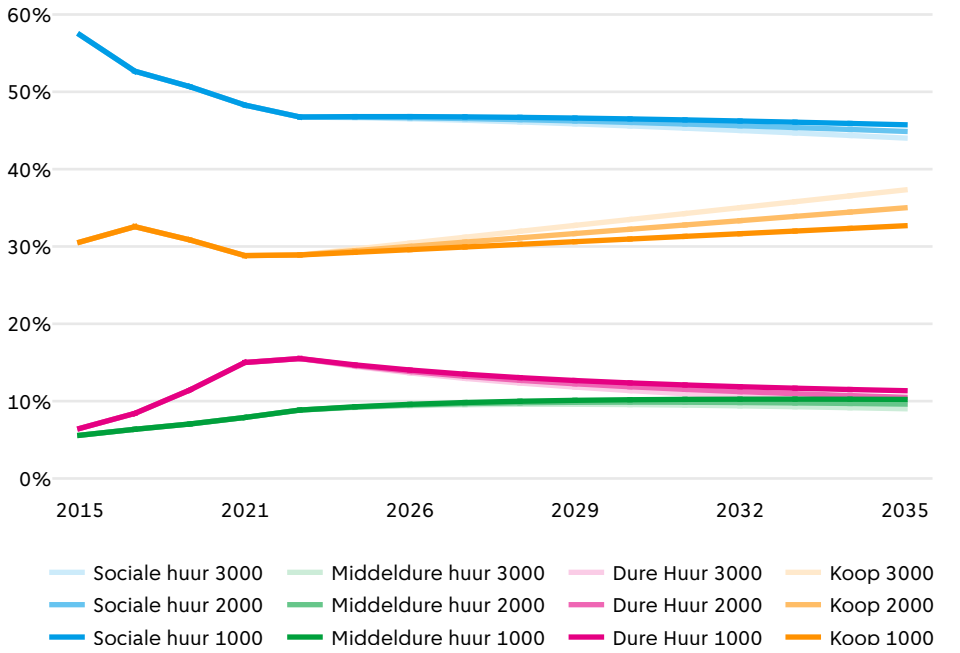
Ontwikkeling bestaande voorraad
Op basis van een aantal aannames over de Wet betaalbare huur en fiscale veranderingen kunnen er voorspellingen gedaan worden over de ontwikkeling van de segmentering van de bestaande woningvoorraad tot 2035. Wanneer de nieuwbouwproductie hierin niet wordt meegenomen zien we dat de komende jaren het aandeel sociale huur licht afneemt, de middeldure huur na een lichte stijging richting 2030 stabiliseert en dat de koopsector relatief toeneemt.

Onder deze prognoses liggen een aantal aannames waarvan de belangrijkste zijn:

- De Wet Betaalbare huur leidt op termijn voor alle private huurwoningen in de Amsterdamse woningmarkt tot een huur conform het woningwaardestelsel. Er is daarbij gebruik gemaakt van schattingen over hoe de verdeling van private huursector er op basis van WWS punten uit zou zien. Er is geen rekening gehouden met eventuele aanpassingen van de Wet betaalbare huur of verduurzaming waardoor er meer woningen in de vrije sector zouden vallen.
- Prijscorrecties worden pas doorgevoerd wanneer tijdelijke huurcontracten aflopen of mensen verhuizen. Om het tempo van verhuizingen in te schatten is gebruik gemaakt van een mutatiegraad van 12,7 (sociaal), 19,4 (midden) en 22,1% (vrije sector) per jaar.
- Voor koopwoningen in de nieuwbouw gaan we uit van 25% in het middensegment (WOZ waarde < €441.000) en 75% in het dure segment.
- Er is geen rekening gehouden met sloop en andere onttrekkingen aan de woningmarkt.
- Bij maximering van segmentering nieuwbouw is net als bij de berekening van het Verdienvermogen uitgegaan van 40.000 woningen in harde plannen waarin niet meer is te schuiven. Voor de overige plannen in voorbereiding (ca 43.000) zijn verschillend scenario's doorgerekend.
- Grote onzekerheid hierbij is het effect van de Wet betaalbare huur. Dit leidde samen met andere fiscale maatregelen tot een stijging van het aantal uitgeponde private huurwoningen (in 2024 waren het er 3.000). Omdat een woning maar een keer kan worden verkocht is de verwachting dat dit aantal, ook bij het van kracht blijven van de wet, weer zal afnemen. Om de gevoeligheid hiervan aan te geven zijn in onderstaande grafiek drie scenario's opgenomen voor ontwikkeling van de segmenten bij 3000, 2000 en 1000 uitgeponde private huurwoningen per jaar. Voor de overige grafieken en berekeningen is uitgegaan van het middelste scenario (2000/jr).

Effecten nieuwbouw
Door segmentering in de nieuwbouwproductie proberen we te sturen op de segmentering op de totale Amsterdamse woningmarkt. De afgelopen periode deden we dat vanuit het uitgangspunt 40% sociaal; 40% middensegment en 20% dure huur en koop. In onderstaande grafiek is de segmentering in de huidige planvoorraad tot 2035 toegevoegd aan de modelmatige verwachting van de bestaande voorraad tot 2035.

We zien hier dat de ambitie om 40% middensegment te bouwen ook daadwerkelijk resulteert in een hoger aandeel middensegment woningen in 2035. Door de ontwikkelingen in de bestaande voorraad is echter de verwachting dat ondanks de ambitie voor 40% sociaal in de nieuwbouw het aandeel sociale woningen richting 2035 terug zal lopen.
Om een gevoel te geven bij de mate waarin nieuwbouwprogrammering effect heeft op de segmentering van de totale woningmarkt zijn ook de extremen van maximaal inzetten van de nog aan te passen woningbouwplannen naar respectievelijk sociaal, middensegment en vrije sector woningen en het scenario 30-40-30 doorgerekend.



* Tot 2025 is de daadwerkelijke (prijs)ontwikkeling op basis van Wonen in Amsterdam onderzoek. De ontwikkeling 2025-2035 zijn voorspellingen op basis van aannames.

Doorstroming

Efficiënt gebruik van de schaarse woonruimte in de stad

Wooncarrière stokt



Betrokken groepen



Ouderen en empty nesters: onvoldoende passend en betaalbaar aanbod

Gezinnen: met name tekort aan grote woningen in de stad

Verleiding en bewustwording

Begeleiding om vraag en aanbod beter bij elkaar te brengen

Verhuisvergoeding en ondersteuning

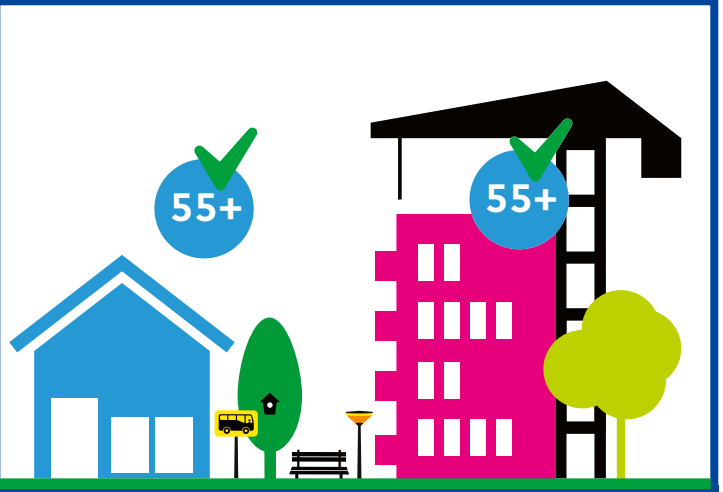


Verhuiscoach



Passend woningaanbod

sh - sociale huur mh - middeldure huur vh - vrije sector



Bestaande bouw maatregelen

Knop 23
- Toewijzingen (sh)

Knop 27
- Behoud corporatie-woningen (sh)

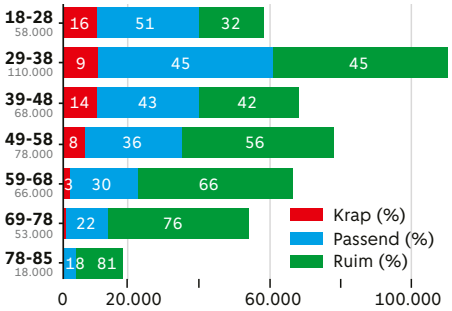
Nieuwbouw maatregelen

Knop 3
- Woninggrootte (mh/sh)

Knop 24
- Doelgroepen-programmering nieuwbouw

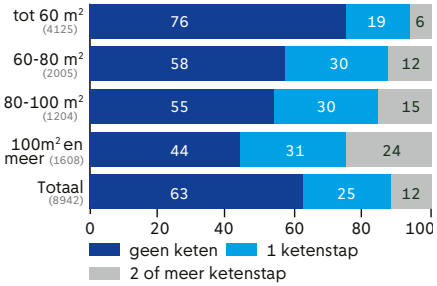
Knop 39
- Doelgroepengericht parkeerbeleid

Woonsituatie naar leeftijdsgroep



Amsterdammers wonen ruimer naarmate ze ouder zijn – hier ligt een potentie om de schaarse woonruimte in de stad beter te benutten.

Verhuisketens naar omvang van de nieuwbouwwoning



Grote vrijesectorwoningen en ouderenwoningen hebben grootste potentie voor doorstroming.

- In de huidige situatie kunnen mensen alleen verleid worden om hun woning te verlaten.
- 3-kamerwoningen zijn niet alleen aantrekkelijk voor ouderen maar ook voor (startende) gezinnen – die concurreren dus met elkaar
- De middelen voor corporaties om op doorstroming in te zetten zijn beperkt (zie kader corporatiemiddelen)
- Door de verhuizing van een senior kan een gezin weer een woning krijgen.
- Deze inzet focust op het versterken van de doorstroming door ouderenwoningen. Er zijn meer mogelijkheden zoals het bouwen van grotere vrije sectorwoningen

Stimuleren middensegment

Wat doen we al?



Bouw 40% middensegment: middenhuur en betaalbare koop

Behoud middensegment voor 25 jaar

Toewijzen middeldure huurwoningen en handhaving hoogte huurprijs

Desondanks beperkte toename

- Bestaande woningen verdwijnen naar vrije sector
- Middenhuur wordt ook bewoond door mensen met een te laag inkomen (door tekorten aan sociale huur) of te hoog inkomen (scheefwonen)

Betrokken groepen



Cruciale beroepen:
verpleegkundigen, onderwijzers, politieagenten



Gezinnen:
met name tekort aan grote middensegment woningen in de stad

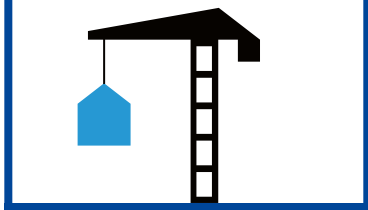


Starters:
komen hierdoor moeilijk aan een woning



Sociale cohesie:
staat onder druk als middengroepen ontbreken in de buurt

Wat kunnen we doen?





Bouwen

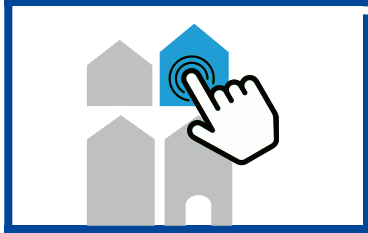
Knop 2
- Verhogen aandeel middensegment

Knop 3
- Grotere midden-segmentwoningen
- Inzet middenhuur plus* (1185 -1674/mnd)
- Inzet betaalbare koop* (420K-600K)

Behouden

Knop 4
- Eeuwigdurend middensegment
- Handhaven op huurwetgeving uitbreiden

Knop 27
- Selectief uitponden corporaties



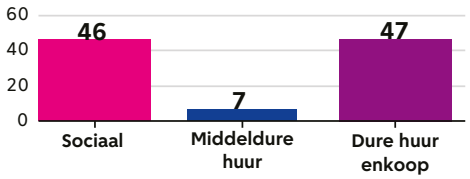
Beter verdelen

Knop 23
- Toewijzingen

* Middenhuur-plus en betaalbare koop-plus valt niet onder middensegment volgens landelijke wetgeving.

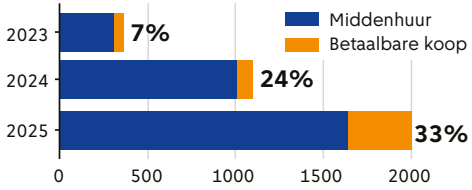


Aandeel segmenten in de woningvoorraad



Conclusie: Tweetoppigheid in woningmarkt met maar beperkt ruimte voor middensegment.

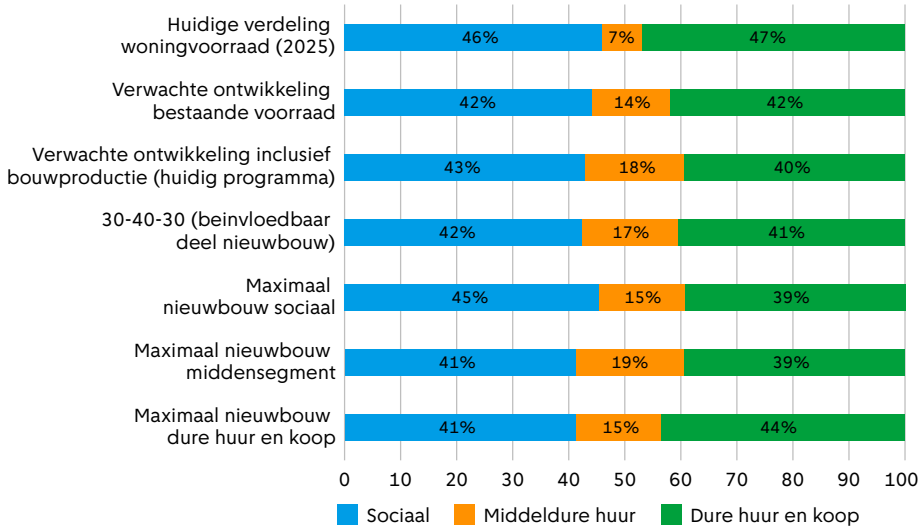
Start bouw middenhuur en betaalbare koop en aandeel gehele productie



Er wordt wel middensegment toegevoegd – ambitie 40% van nieuwbouwproductie.

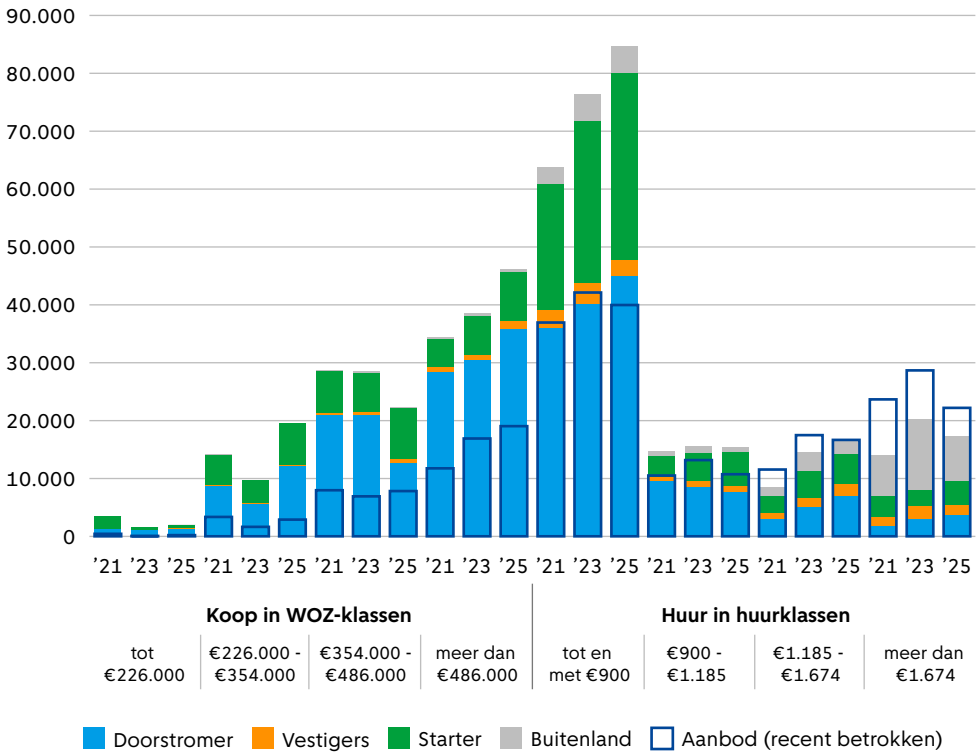


- Grotere middenhuur en eeuwigdurende middenhuur gaan ten koste van verdienvermogen gebiedsontwikkeling (Zie inzet verdienvermogen)
- Stimuleren bouw door corporaties gaat ten koste van andere ambities (zie inzet beperkingen corporaties)

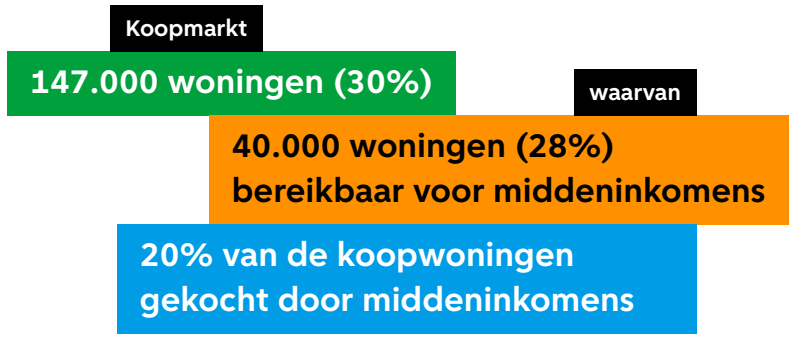


Scenario's gelijkblijvende sociale huur
Om een beeld te geven van de beïnvloedbaarheid van de segmentering van de totale woningvoorraad door nieuwbouwprogrammering is bovenstaand model gebruikt om een indicatie te geven van wat nodig is om het aandeel dan wel aantal sociale huurwoningen in de stad gelijk te houden. Omdat voor de bouw van sociale huurwoningen in de praktijk vaak ook sociale huurwoningen worden gesloopt is aanvullend op de eerdere uitgangspunten uitgegaan van de sloop van 500 sociale huurwoningen per jaar.
Op basis van het model zou richting 2035 ca 64% van de nieuwbouwwoningen (van het totaal ca 83.000) sociaal moeten zijn om het aandeel sociaal in de stad gelijk te houden. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat 40.000 woningen met start bouw in '25-'26-'27 niet meer in de planvorming zijn aan te passen is dit helemaal niet te halen.
Bij de huidige segmentering nieuwbouw neemt het aantal sociale huurwoningen in de stad de komende jaren wel toe. Een minimum van 20% sociaal in de nieuwbouw is nodig om het aantal sociale huurwoningen in de stad constant te houden. Met andere woorden, om te compenseren voor het weglekken van sociale huurwoningen naar andere segmenten en het vervangen van voor nieuwbouw gesloopte sociale huurwoningen.

Ontwikkeling woningbouwsegmenten in Amsterdam 2015-2023



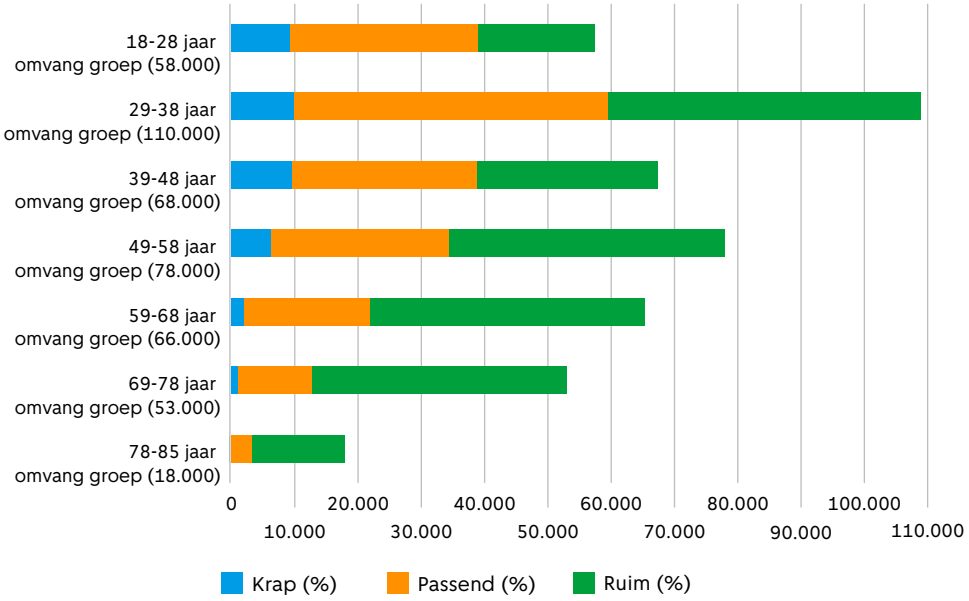
Figuur Gearticuleerde woningvraag en aanbod naar eigendom en prijssegmenten, 2023. (NB. Wanneer gewenst aanbod niet beschikbaar is betrekken mensen woningen in andere segmenten en eigendomsklassen).



Passendheid

De afgelopen periode zien we dat marktomstandigheden het lastig maken om in het sociale en middensegment ruime woningen te bouwen. Grotere woningen in de vrije sector worden wel gebouwd maar zijn erg duur. In de bestaande voorraad zijn er wel grotere betaalbare woningen, maar is de doorstroming beperkt. Daardoor is het voor gezinnen steeds lastiger een passende betaalbare woning te vinden. De afgelopen jaren neemt het aandeel **gezinnen** in de huishoudenssamenstelling dan ook af. Wanneer we kijken naar de leeftijd van kinderen zijn er steeds minder gezinnen met kinderen in de basisschoolleeftijd en steeds meer gezinnen met inwonende volwassen kinderen. Dit laatste illustreert dat ook jongvolwassenen moeilijkheden hebben om een passende woning te vinden.

Vaak ligt de aandacht op groepen die (te) klein wonen. Afhankelijk van de gehanteerde definitie is er ook een groep die juist (zeer) ruim woont, bijvoorbeeld ouders van wie de kinderen uit huis zijn gegaan. Met de dubbele vergrijzing voor de deur zien we dat voor een groeiend deel van de Amsterdammers hun woning straks niet meer aansluit op hun levenssituatie. Bijvoorbeeld omdat het lastig wordt een grote woning te onderhouden of omdat trappen of drempels in toenemende mate een obstakel vormen. Net als mensen die te klein wonen zitten deze mensen vaak “vast” in hun woning. Ze wonen met een relatief lage huur of hypotheeklast. Als ze verhuizen nemen de woonlasten vaak toe waardoor ze meer moeten betalen voor minder oppervlakte. Bovendien willen veel mensen graag in hun vertrouwde buurt blijven wonen wat de keuze beperkt. Ook kan het geregel rondom verkoop en verhuizen een belemmering vormen. Door middel van een doorstroomoffensief probeert de gemeente al om potentiële **doorstromers** te ondersteunen en belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen.



Figuur Aantal Amsterdammers naar leeftijdsgroep dat volgens de definitie fysiek krap, passend en ruim woont.

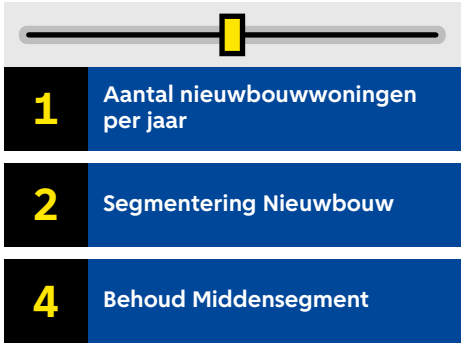
Sturen op de nieuwbouw

In de nieuwbouw liggen kansen om te sturen op de vergroting van het aanbod in specifieke prijscategorieën en voor specifieke groepen. Deze stuurbaarheid is de afgelopen periode afgenomen doordat er meer wordt ontwikkeld op transformatie- en stedelijke vernieuwingslocaties waar gronden al zijn uitgegeven (zie paragraaf 2.2 over Ontwikkeltypen). Uiteraard is het bouwtempo **(zie knop 1)** hierop van invloed.

Belangrijkste knop om via de nieuwbouw te sturen op betaalbaarheid is de **segmentering** van de nieuwbouwproductie **(knop 2)**. De afgelopen jaren is hier gestuurd op 40% sociaal, 40% middensegment en 20% vrije sector. Momenteel vindt op landelijk niveau besluitvorming plaats over de **Wet versterking regie volkshuisvesting**. Onderdeel van deze wet is het sterker sturen op lokale nieuwbouwsegmentering: tenminste twee derde betaalbaar en, voor Amsterdam, 40% middensegment.

Mocht Amsterdam kiezen voor een andere verdeling dan is de kans reëel dat het Rijk dit meeweegt in toekomstige subsidietoekenningen. Daarnaast kunnen bij realisatie van middeldure huurwoningen afspraken gemaakt worden over hoe lang een nieuwbouwwoning in het middensegment verhuurd moet blijven **(knop 4)**. In de huidige praktijk is dit doorgaans 25 jaar. Wanneer deze termijn wordt verlengd heeft dit effect op de businesscase van de ontwikkelaar. Dit werkt door in de grondprijs. Ook het wijzigen van de segmentering heeft effect op businesscase en grondprijzen.

Naast sturen op prijs kan de gemeente in nieuwbouw ook sturen op het laten aansluiten van de te bouwen woningen op specifieke groepen. Echter, de vraag naar woningen voor diverse **doelgroepen** overstijgt ruimschoots het huidige en op korte termijn beschikbare aanbod. Met gebiedsgerichte doelgroepenprogrammering is de inzet om op gebiedsniveau te programmeren en prioriteren voor de





Amstelstation

verschillende doelgroepen om zo bij te dragen aan het realiseren van een goede mix van woningen, bevorderen van de doorstroming en daarmee een deel van de opgave op te lossen. In een nieuwe periode zou gekozen kunnen worden voor specifieke ambities op studentenwoningen, geclusterde ouderenhuisvesting, rolstoelwoningen en wooncoöperaties **(knop 23 en 28)**[1]. Daarbij maken gemeente en corporaties afspraken over **aanpasbaar bouwen**: we bouwen aanpasbare woningen voor een brede toegankelijkheid nu en op lange termijn, ook voor mensen met een fysieke beperking. Om aanpasbaar te kunnen bouwen moeten woningen in sommige gevallen een grotere oppervlakte hebben **(knop 3)**. **Knop 24** gaat over bouwen voor groepen met specifieke fysieke eisen, door middel van **knop 23** (toewijzingen) zijn keuzes te maken in aan welke groepen (bijvoorbeeld cruciale beroepsgroepen) bestaande en net opgeleverde woningen worden toegewezen.

De mogelijkheden om te sturen op **woninggrootte** in betaalbare nieuwbouw en daarmee te sturen op meer doorstroming en een woningvoorraad met meer ruimte voor gezinnen zijn uitgewerkt in **knop 3**.

1 Bij specifieke doelgroepen in de nieuwbouw gaat het om doelgroepen die specifieke bouwvormen vragen, waarvoor aparte programmering nodig is. Dit geeft geen compleet beeld van het aanbod. Zo kunnen bijvoorbeeld ouderen ook terecht in reguliere (nultreden) woningen. Ook jongeren en studenten maken gebruik van het reguliere aanbod. Hiernaast zijn er tal van groepen - bijvoorbeeld beroepsgroepen, kwetsbare groepen, gezinnen, huisvestingsurgenten etc – waarvoor geen specifieke bouwvorm wordt gerealiseerd, maar waarbij toewijzingsvoorwaarden en voorrang essentieel zijn. Dit betreft de verdeling van vrijkomend aanbod, zie **knop 23**.

3 Woninggrootte in betaalbare nieuwbouw

23 Toewijzing vrijkomend aanbod

24 Doelgroepenprogrammering nieuwbouw

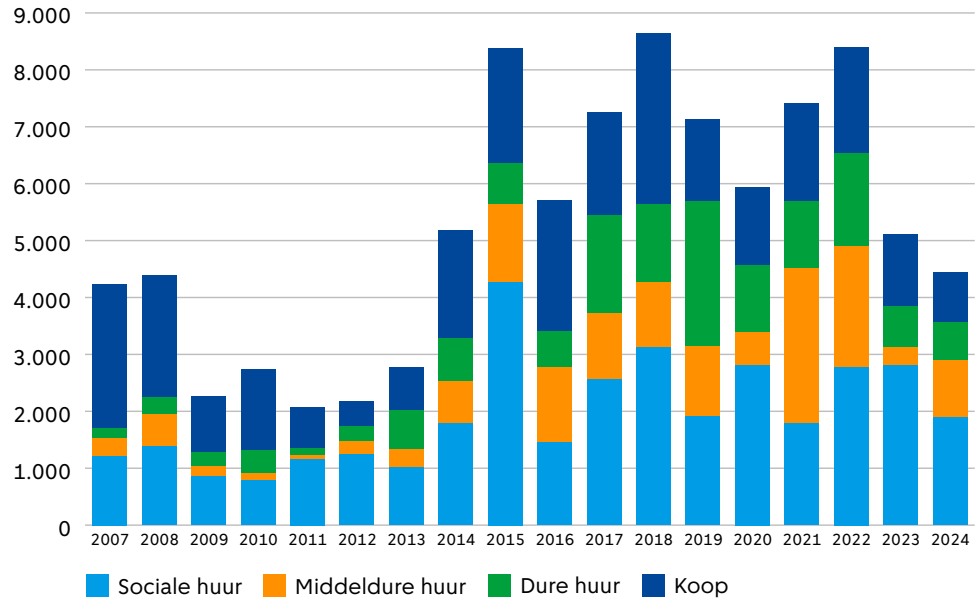
28 Vergroten eigenaarschap

Sturen op de bestaande voorraad

Met de nieuwbouw wordt jaarlijks 1 tot 2% aan de woningvoorraad toegevoegd. Het grootste deel van de woningvoorraad staat er al. Doordat de woningmarkt vastzit neemt het aantal huishoudens dat niet passend woont toe. Een deel van de huishoudens woont fysiek te krap, een ander deel te ruim. Een deel van de huishoudens betaalt een relatief groot deel van het inkomen aan woonlasten, een ander deel juist relatief weinig.
Een belangrijke sleutel tot het betaalbaar houden van de Amsterdamse woningvoorraad ligt daarmee in de bestaande voorraad. Daar kan enerzijds gestuurd worden op het vasthouden van het betaalbare segment door met corporaties afspraken te maken over het behoud van (grotere) sociale corporatiewoningen **(knop 27)**. Ook kan de gemeente door in de Huisvestingsverordening afspraken te maken over de **toewijzing van vrijkomend aanbod** sturen op aan welke groepen vrijkomende woningen worden toegewezen **(knop 23)**. In 2024 werden door de corporaties een kleine 8.500 woningen aangeboden. Ruim de helft hiervan werd verhuurd via WoningNet. Ongeveer 16% van de geadverteerde woningen ging naar ongelabelde woningzoekenden. Het overige deel naar voorrangsgroepen, als kwetsbare groepen en stadsvernieuwingskandidaten. In **knop 23** zijn de keuzes die hierin te maken zijn verder uitgewerkt.

Een belangrijke sleutel tot het betaalbaar houden van de Amsterdamse woningvoorraad ligt daarmee in de bestaande voorraad.





Figuur Woningbouwproductie naar start-bouw 1998-2024



Doorstroming biedt kansen om de ca. 500.000 woningen in Amsterdam beter te benutten.



Op Centrumeiland, IJburg is veel ruimte voor zelfbouw.

Sturen op Kwaliteit

Toekomstbestendige woningen zijn duurzaam, van hoge kwaliteit en ingebed in een groene en leefbare openbare ruimte. De woningen die nu worden gerealiseerd hebben een levensduur van ten minste vijftig jaar. Het is daarom essentieel dat we over enkele decennia kunnen terugkijken op een woningvoorraad die op verantwoorde wijze en met oog voor de lange termijn aan de stad is toegevoegd.

Inzet op **woonkwaliteit** draagt substantieel bij aan het beperken van maatschappelijke kosten en het versterken van de gezondheid van inwoners. Investeren in duurzame, gezonde en groene woningen en woonomgevingen verlaagt zorg- en ondersteuningskosten, vermindert energiearmoede en verkleint de druk op beheer, handhaving en herstructurering. Daarnaast leidt een hoogwaardige woonomgeving tot aantoonbare fysieke en mentale gezondheidswinst, onder meer door betere luchtkwaliteit, meer beweging, minder stress en sterkere sociale samenhang. Deze toekomstige (financiële) baten, maken momenteel beperkt onderdeel uit van de financiële afweging in wat we bouwen. Dit komt vooral omdat deze financiële stromen niet bij elkaar komen.
In de praktijk staat duurzame woning- en omgevingskwaliteit onder druk door hoge ambities op het gebied van versnelling en betaalbaarheid. Aanvullende ambities op natuurinclusiviteit en klimaatadaptiviteit delven daarbij vaak het onderspit. Dit is zorgelijk, omdat woningkwaliteit juist bepalend is voor de leefbaarheid in de stad en van grote betekenis is voor bijvoorbeeld ouderen. Een kwalitatieve woning ondersteunt het langer op dezelfde plek kunnen wonen en draagt daarmee bij aan sociale binding in buurten.

De woningvoorraad speelt een belangrijke rol in het **toekomstbestendig** maken van de stad. Corporaties zijn verplicht om uiterlijk in 2028 alle E-, F- en G-labels te hebben uitgefaseerd. Met corporaties zijn aanvullende afspraken te maken over tempo en ambitieniveau **(knop 25)**. Een complicerende factor is dat een groot deel van het corporatiebezit in VvE's is ondergebracht, wat procesmatig veel vraagt en het tempo in belangrijke mate bepaalt. De mogelijkheden om te sturen op het toekomstbestendiger maken van de bestaande particuliere voorraad zijn opgenomen in **knop 26**. Daarnaast komt in het bouwproces veel CO_2 vrij; sloop-nieuwbouw is daarom lang niet altijd de meest duurzame optie. Door afspraken te maken en in te zetten op biobased bouwen, zoals houtbouw, kan de klimaatimpact aanzienlijk worden beperkt. De inzet op toekomstbestendige nieuwbouw is uitgewerkt in **knop 5**.

Naast aandacht voor de fysieke kenmerken van woningen zijn ook keuzes in het proces en de ontwikkelvorm van belang. Door snelle veranderingen in de stad dreigen Amsterdammers de binding met hun omgeving te verliezen, terwijl de krapte op de woningmarkt de wooncarrière onder druk zet. Door in te zetten op participatie bij bouwprojecten en op verschillende vormen van **particulier opdrachtgeverschap**, zoals wooncoöperaties en CPO, kan de betrokkenheid bij de buurt worden vergroot en krijgen Amsterdammers meer eigenaarschap over hun woning en woonomgeving **(knop 28)**.

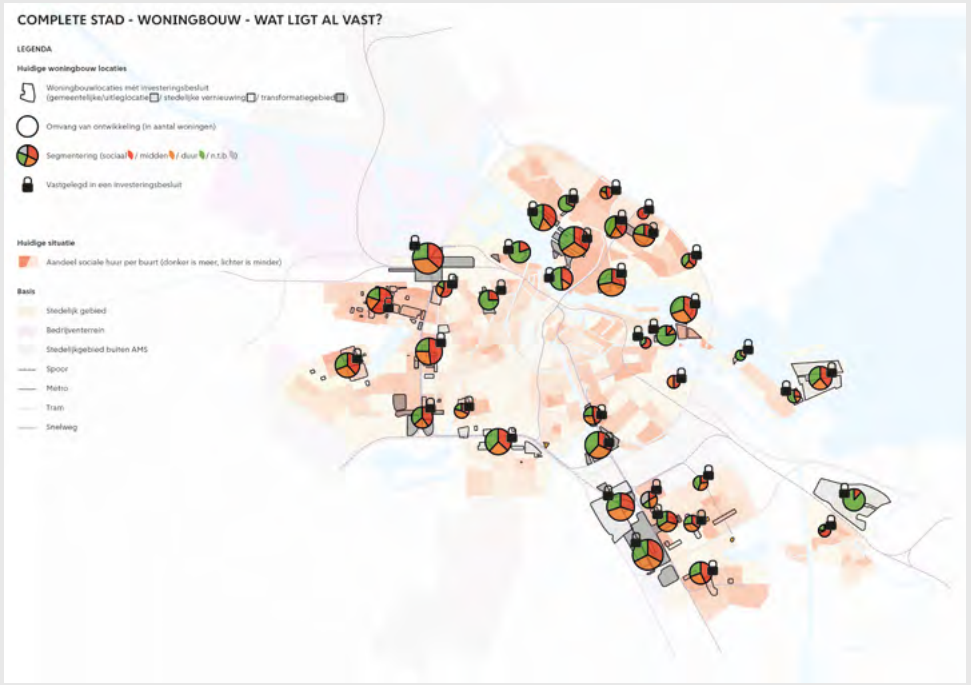
5 Toekomstbestendige Nieuwbouw

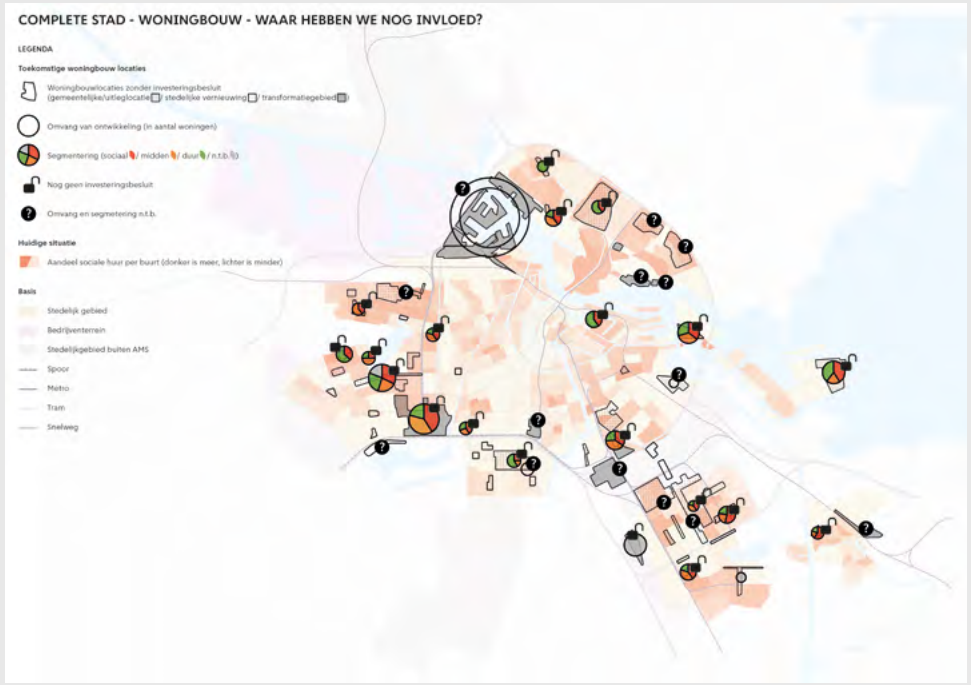
25 Toekomstbestendige bestaande corporatiewoningvoorraad

26 Toekomstbestendige particuliere woningvoorraad

28 Vergroten eigenaarschap

Gebiedsverschillen Woningmarkt





Deze kaart laat het percentage sociale woningbouw per buurt zien, de toekomstige projectgebieden die nu in investeringsbesluit zitten en de verdeling van de woonsegmenten binnen die projecten. Het legt de relatie tussen wat er is en wat er komt. Het toont alleen de projectgebieden met een investeringsbesluit, hier is het programma grotendeels vastgelegd, middels een raadsbesluit. De sturingsruimte in het programma is zeer beperkt. Voor projecten met een investeringsbesluit én met start bouwjaar na 2027 is er iets meer bewegingsruimte. Deze projecten zijn niet apart weergegeven.

Deze kaart laat het percentage sociale woningbouw per buurt zien, en alle gebieden waar mogelijkheden worden gezien voor stedelijke ontwikkeling zoals is opgenomen in de OVA2050. Voor deze gebieden ligt nog geen investeringsnota vast, hierin zit nog veel sturingsruimte voor zowel aantallen als segmentering.

4.3 Mate van compleetheid

De derde cruciale vraag in de ontwikkeling van de complete stad is de mate van compleetheid die je als gemeente nastreeft. Concreet draait het daarbij om bereikbaarheid, maatschappelijke voorzieningen, economische functies – zoals winkels, horeca, kantoren en bedrijfsruimte – én om de toekomstbestendigheid en duurzaamheid van deze stedelijke ontwikkeling. In bereikbaarheid en een deel van de maatschappelijke voorzieningen investeert de gemeente zelf, soms in samenwerking met partners. Voor economische functies geldt dat de gemeente hierop stuurt vanuit het omgevingsplan, door beleid en in de gebiedsontwikkeling, maar dat andere partijen dit realiseren.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de keuzes die zijn te maken ten aanzien van maatschappelijke voorzieningen, economische functies en mobiliteit, openbare ruimte en groen. De leefbaarheid in buurten wordt echter bepaald door de mix van verschillende onderdelen van de complete stad.

4.3.1 Vitale buurten

Een vitale buurt is een buurt waar wordt gewoond en gewerkt, vrije tijd wordt doorgebracht en anderszins verbleven. Dit biedt een goede basis voor sociale cohesie, laagdrempelige toegang tot werk, opleidingsmogelijkheden en andere voorzieningen en beperkt mobiliteit. Als gevolg van schaarse ruimte en druk op de woningmarkt staat de **functiemenging** in buurten onder druk. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op verschillende aspecten van de complete stad. De leefbaarheid en ontplooiingskansen in een buurt worden echter bepaald door de optelsom en samenhang tussen deze aspecten.

Veel gebiedsontwikkelingsprojecten kennen een lange doorlooptijd. Dit betekent ook dat niet alle maatschappelijke voorzieningen, groen, mobiliteitsinvesteringen en openbare ruimte direct aanwezig zijn: er is niet meteen een vitale buurt. De leefbaarheid en leefkwaliteit van gebieden in ontwikkeling vraagt daarom aandacht. Onder andere de Rekenkamer vraagt in het rapport “Bouwen aan een complete stad” aandacht voor het **tijdig investeren** in de leefbaarheid. De financiële implicaties hiervan zijn in knop 10 uitgewerkt. Ook wanneer er voldoende middelen beschikbaar zijn om tijdig te investeren is dit door fasering, bouwlogistiek of voorbereidingstijd niet altijd mogelijk. En ondernemers openen pas hun winkel als er voldoende draagvlak en aanloop is.

In veel gebiedsontwikkeling is daarnaast aandacht voor **tijdelijke inrichting en initiatieven** op het gebied van stadslandbouw, kunst en cultuur, horeca, tijdelijke huisvesting of nachtcultuur. Hier wordt vanuit grondexploitaties ook actief in geïnvesteerd. Vaak groeien deze “placemaking” initiatieven uit tot ankerpunten in de zich ontwikkelende buurten. In veel gevallen brengt dit ook de roep om bestendiging bij het aflopen van overeenkomsten met zich mee. Het permanent inpassen van gewaardeerde tijdelijke initiatieven blijkt in de praktijk dan vaak lastig.

10 Naar voren halen investeringen leefbaarheid & veiligheid in gebiedsontwikkeling



De Ceuvel in Buiksloterham.

Ongelijk Investeren

Iedere Amsterdammer krijgt de kans om zich, ongeacht zijn of haar achtergrond, via onderwijs, te ontwikkelen tot wie hij/zij kan of wil zijn. We zien echter dat de inkomensongelijkheid en de schoolsegregatie toenemen en dat er verschillen in de toegankelijkheid, nabijheid en kwaliteit van maatschappelijke en economische voorzieningen zijn. In de praktijk zijn kansen niet gelijk over de stad verdeeld.

Sommige buurten zijn beter bereikbaar, hebben meer voorzieningen en een breder aanbod van werk en stageplaatsen dan anderen. Omdat mensen met meer kansen vaak ook meer te kiezen hebben, wonen mensen met een hoge sociaaleconomische status vaker in buurten met een hogere vitaliteit en mensen met een lagere sociaaleconomische status in minder vitale buurten. Door **gebiedsgericht te sturen** op het aandeel betaalbare woningen kunnen ook mensen met een lager inkomen in meer gewilde buurten wonen.

Een alternatieve strategie is om extra aandacht te hebben voor de sociaaleconomisch zwakkere buurten van de stad. Door hier extra te investeren in de bereikbaarheid en kwaliteit en nabijheid van voorzieningen en werk of door bij andere opgaven deze **buurten te ontzien**.



Nabijheid van winkels en voorzieningen in Oostpoort.

Ongelijk investeren kan leiden tot verdringing van economisch zwakke functies en een woning- en voorzieningenaanbod dat ongewild minder aansluit op de zittende bewoners. Dit vraagt zorgvuldige stedelijke vernieuwing door goede participatie, slimme en scherpe ruimtelijke ordening (omgevingsplannen) en ruimte voor lokaal maatwerk.

In het verleden landden kwetsbare functies vaak in kwetsbare wijken wat leidt tot **accumulatie van problematiek**. Als we kwetsbare wijken bij toekomstige locatievragen willen ontzien betekent dit in veel gevallen extra investeringen of een complexere zoektocht naar een geschikte locatie. De effecten hiervan zijn uitgewerkt voor een inzet op extra ondersteunende voorzieningen in kwetsbare gebieden (knop 13) en een evenredige spreiding van opvangplekken voor Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen en Asiel en Migratie door de stad (knop 35).

13 Extra middelen voor voorzieningen in kwetsbare gebieden

35 Evenredige spreiding van opvangplekken voor MO/BW, asiel, migratie

Negatieve grondexploitaties

Gebiedsontwikkeling biedt kansen voor ongelijk investeren in stedelijke vernieuwing maar de grondexploitaties zijn hier over het algemeen negatief. Met de huidige ambities en afspraken met betrekking tot de afdrachten is de verwachting dat er de komende 15 jaar geen extra ruimte ontstaat voor het vaststellen van nieuwe plannen die geld kosten. Om de negatieve saldi te beperken wordt gestuurd op de proceskosten en ook op de uitvoeringskosten conform de werkwijze **'gewoon goed'**.

De Kolenkitbuurt
De G-buurt
De H-buurt
Uitbreiding van Amstel III
Aantal kleinere plannen in Noord
Aantal kleinere plannen in Nieuw West
Hoogoord

Tabel Financieel negatieve plannen in voorbereiding op de korte termijn, kosten gezamenlijk naar verwachting circa € 35 miljoen. Deze zijn nog niet gedekt in het VEF.

4.3.2 Maatschappelijke voorzieningen

Door als onderdeel van de complete stad in te zetten op het realiseren van maatschappelijke voorzieningen, wordt bijgedragen aan de **maatschappelijke opgaven** waar we als stad voor staan: zorgen voor bestaanszekerheid en gelijke kansen voor onze inwoners, het bieden van een sociaal vangnet wanneer het minder gaat en de mogelijkheid om jezelf te kunnen zijn, te kunnen ontplooien en een gezond leven te leiden voor iedere Amsterdammer.

Door middel van een gezonde leefomgeving met ruimte voor sport en bewegen, ruimte voor ontmoeten, onderwijs, kunst en cultuur, jeugd- en zorgvoorzieningen dragen we daaraan bij. Om als Amsterdam ook een aantrekkelijke stad te zijn om te wonen en leven, zijn investeringen in ontmoeting, kunst, cultuur en sport essentieel. Dit goed inpassen vraagt ruimte en dergelijke voorzieningen leveren in ons huidige financiële model weinig geld op. Hier botsen de noodzaak om een sluitende businesscase te hebben in het hier en nu en toekomstige besparingen op het gebied van gezondheid en sociale cohesie.

Daarnaast zien we dat maatschappelijke ontwikkelingen als vergrijzing, groeiende ongelijkheid en dalend vertrouwen in de overheid de behoefte aan deze voorzieningen doen toenemen. Anderzijds staan

investeringen in deze opgaven door stijgende vastgoedprijzen, schaarse ruimte, oplopende personeelstekorten en dalende inkomsten uit bijvoorbeeld Den Haag onder druk.

Financiering maatschappelijke voorzieningen

De behoefte aan nieuwe maatschappelijke voorzieningen kent een directe relatie met de bouw van woningen **(knop 1)** en de groei van het aantal inwoners. Hiervoor heeft de stad **referentienormen** vastgelegd. Hiermee is gekozen voor welke maatschappelijke voorzieningen we als gemeente een actieve rol willen vervullen. Voor een complete stad is meer nodig. 100% voldoen aan de referentienormen maakt dan ook nog geen complete stad. Om deze voorzieningen ook daadwerkelijk mogelijk te maken is **investeringsruimte** nodig **(knop 12)**.

Tot 2030 is er in totaal voor maatschappelijke voorzieningen een investeringsplafond van €280 miljoen beschikbaar, waarvan €127,5 miljoen voor de groei van de stad, hiermee kan circa 90% van de benodigde maatschappelijke voorzieningen gefinancierd worden, op basis van 6.000 woningen per jaar. Het overige budget is voor de bestaande stad, waarmee ongeveer 65% van de opgave gedekt kan worden. Vanaf 2030 is er voor maatschappelijke voorzieningen bestaande stad en groei echter jaarlijks € 220 miljoen beschikbaar in plaats van de huidige 280 miljoen en zal bij gelijkblijvende ambitie het gat tussen opgave en dekking dus significant stijgen. Dit betekent dat er vanaf 2030 nog maar financiële ruimte is voor het bouwen van 3200 woningen met het huidige ambitieniveau (90%) of dat bij de huidige productie van 6.000 woningen per jaar nog maar 45% van de referentienormen gefinancierd kunnen worden. Wanneer de investeringsruimte wordt verhoogd betekent dit dat dit percentage omhoog kan en/of voorzieningen waar nu geen structurele dekking voor is zoals opvang voor vluchtelingen en ruimte voor maatschappelijk initiatief kunnen worden ingepast. Hiermee wordt de basis op orde gebracht, middelen passen bij de huidige bestuurlijk vastgestelde opgave. Bij verlaging van het investeringsniveau kan de gemeente er, bij gelijkblijvende woningbouwproductie, voor kiezen het realisatiepercentage te verlagen of specifieke voorzieningen niet meer te bouwen. Daarbij geldt wel dat de gemeente verplichtingen heeft voor bepaalde voorzieningen vanuit de Wet op primair en voortgezet onderwijs (scholen), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Ouder- en Kindteams, de basisvoorzieningen, de buurtteams, de intramurale voorzieningen beschermd verblijf (24-uursopvang) en de kortdurende dag- en nachtopvang) en de Spreidingswet (vluchtelingen en asiel).

Ruimte voor sport

Voor voorzieningen met een buurtfunctie geldt dat deze de afgelopen jaren met redelijk succes in de gebiedsontwikkelingsplannen zijn ingepast. Specifiek voor georganiseerde veldsport is dit echter niet het geval. Door de snelle groei van de bevolking en het **tekort aan ruimte** staat de toegang tot een passend sportaanbod in een kwalitatief goede omgeving onder druk. Dit is met name het geval in snel groeiende stadsdelen als Noord en Zuidoost, juist de gebieden waar de sport- en beweegparticipatie achterblijft.

Specials Maatschappelijk Voorzieningen

Specials zijn grote projecten op het gebied van maatschappelijke voorzieningen die vanwege hun omvang, complexiteit en unieke karakter niet binnen de reguliere methodiek voor het alloceren van investeringsruimte passen. Met deze projecten wordt geïnvesteerd in bestaande voorzieningen en in nieuwe voorzieningen. Tijdens de heroverwegingen ‘23 zijn bestuurlijk keuzes gemaakt in het programma specials. In de Nota Investeringen zijn de (keuzes die hierin nog te maken zijn) uitgewerkt.

Geprogrammeerde Specials MV	Beoogde startbouw
Amsterdam Museum	2026
OBA Next in Zuidoost	2028
Slavernij museum (excl. openbaar park)	2030
De Meervaart	NB
Sporthallen Zuid	2031
De Mirandabad	2026
Flevoparkbad / Zeeburgerbad	2026/2027
Jaap Eden ijscomplex	NB

Sportvelden vragen dermate veel ruimte dat dit moeilijk in de gebiedsontwikkeling is in te passen. Tegelijkertijd is ook de ruimte buiten de gebiedsontwikkeling voor het intensiveren van bestaande of toevoegen van nieuwe sportparken beperkt. Met name plannen voor (uitbreiding van) sportparken in het groen in en om de stad stuiten daarbij op veel weerstand. De komende jaren zullen lastige keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de ruimte voor sport. Daartoe zijn twee knoppen uitgewerkt die gaan over het verlagen dan wel verhogen van de **sportnorm** **(knop 9)** en de mate waarin sportparken in de gebiedsontwikkeling een plek moeten krijgen **(knop 37)**.





Hockeyclub Dynamics in Zuidoost, gevestigd op een tijdelijke locatie.

Kwaliteit en toekomstbestendigheid van voorzieningen

Extra investeringsruimte kan ook worden ingezet voor het verhogen van de kwaliteit van specifieke voorzieningen. De huidige normkosten dekken de bouw van een Integraal Kindcentra (IKC). Door in te zetten op de bouw van **familiescholen** waarin ook andere voorzieningen zoals ruimte voor zorg en welzijn zijn geclusterd, wordt bijgedragen aan inclusiever onderwijs en worden de basisscholen een plek voor bredere ondersteuning voor kinderen en gezinnen. De consequenties hiervan zijn als voorbeeld uitgewerkt in **knop 14**.

Het merendeel van de gebouwen die de gemeente zelf realiseert zijn maatschappelijke voorzieningen. Momenteel worden nieuwe voorzieningen gerealiseerd in lijn met de wettelijke verplichtingen ten aanzien van **duurzaamheid**. Duurzame realisatie van gemeentelijk vastgoed is niet alleen noodzakelijk voor het halen van de gemeentelijke doelstellingen op dit gebied maar kan ook een voorbeeld zijn voor andere ontwikkelende partijen op het gebied van energieneutraal, klimaat adaptief en circulair bouwen. De mogelijkheden hiervoor zijn in **knop 15** uitgewerkt.

14 Inclusief onderwijs huisvesten

15 Toekomstbestendige Maatschappelijke Voorzieningen

36 Versnellen en Inpassen zorg- /opvanglocaties

Inpassen & versnellen zorg/opvang opgave

Veel van de maatschappelijke voorzieningen landen goed in de gebiedsontwikkeling, echter de ruimte voor en realisatie van grotere zorg- en opvanglocaties lopen hierbij al een tijd achter. Dit terwijl er een grote druk staat op het realiseren van opvang vanuit wettelijke taken (spreidingswet) en landelijke afspraken. Om de leefbaarheid in buurten te vergroten proberen zorginstellingen toe te werken naar **kleinschaligere locaties** in de stad en oudere grotere complexen af te stoten of anders te gebruiken. Als we deze opgave willen versnellen zal inpassing van extra zorg- en opvanglocaties nodig zijn in bestaande / lopende plangebieden. Dit zal altijd gaan ten koste van ander programma, Zie voor meer info de **knop 36**.

Niet-woonprogramma

Voldoende ruimte voor kwetsbaar niet-woonprogramma zorgt voor:

- Dat de stad blijft functioneren
- Dat er bedrijven zijn die werken aan een duurzame toekomst
- Maatschappelijke initiatieven zorgen voor cohesie en sociaal draagvlak
- Diverse arbeidsmarkt

Over wie hebben we het?

Partijen die financieel kwetsbaar zijn, omdat hun businesscase geen hogere huren toelaten en zij geen subsidie of andere financiële ondersteuning krijgen, denk aan: kleinschalig werk, stadsverzorgende bedrijven, maatschappelijk initiatief, religie en huisartsen

Wat gebeurt daar?

Ruimte voor kwetsbaar niet-woonprogramma wordt schaarser en duurder

Welke functies hebben het lastig?

- Verdichting; Druk op de plint wordt groter vanuit detailhandel, wonen, etc
- Transformatie van bedrijfsruimte naar wonen
- Door schaarse ruimte vestigen andere grote ruimtezoekers zoals leisure/energie naar bedrijventerreinen

Waar speelt dit?

- Bestaande buurten
- Stedelijke vernieuwing
- Transformatie
- Gemeentelijke locaties
- Bedrijven terreinen

Wat kunnen we er aan doen?

- Afspraken met corporaties
- 5 m² herzien

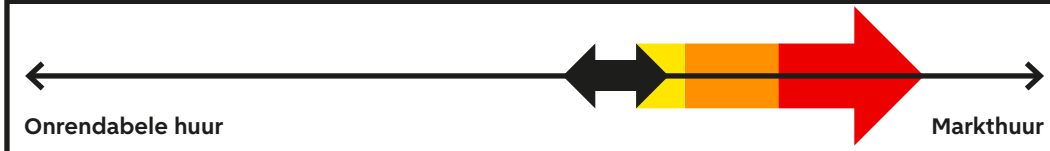
- Herhuisvesting verplichting
- Financiële vereffening op gebiedsniveau
- Andere ontwikkelmodellen

- Handhaving juist bedrijf op juiste plek
- Minimale milieucategorie
- Financiele steun bedrijven

- Strikter bestemmen
- Meer investeringsruimte
- Monitoring

Knoppen	Knoppen	Knoppen
14 25 26 30	24 25 26 27 28 29	14 25 26 28 29

Doordat prijzen toenemen wordt gat met de huur die betaald kan worden groter:



Huren wordt bepaald door, locatie (populariteit, bestemming kwaliteit).

Bestemmen/erfpacht

Flexibel	Specifiek
↑ Grondopbrengst	↓ Grondopbrengst
↑ Huur gebruiker	↓ Huur gebruiker
Geeft flexibiliteit in onzekere toekomst	Geeft zekerheid voor specifieke gebruikers en draagt bij aan de juiste functie op de juiste plek



- De druk op de ruimte blijft, ook economisch rendabele functies hebben meerwaarde voor de stad
- Duidelijk kader nodig welke functies worden ondersteund en welke niet. Wat vinden we echt belangrijk?
- Sturen op kwetsbaar niet-woonprogramma heeft in de gebiedsontwikkeling financiële gevolgen

Maatschappelijk initiatief

Door de schaarse ruimte in de stad en gestegen prijzen voor vastgoed zien we de laatste jaren dat commerciële voorzieningen met een maatschappelijke functie, bedrijven in de opstartfase of met een groot ruimtegebruik en maatschappelijke initiatieven, zoals een voedselbank moeilijk een **geschikte en betaalbare ruimte** kunnen vinden. Hierdoor komt in sommige delen van de stad de leefbaarheid en de ambitie van vitale buurten onder druk te staan.

Het **strikter bestemmen** op dergelijke functies kan helpen ook voor minder renderende ondernemingen een betaalbare ruimte te kunnen bieden en bestaande functies te behouden. Tegelijkertijd betekent dit dat deze locaties niet door andere functies kunnen worden gebruikt en dat in ontwikkelingen het verdienpotentieel van gemeente en ontwikkelaars onder druk komt te staan. De voor- en nadelen van strikter bestemmen zijn hierboven nader uitgewerkt (zie paragraaf 3.2). Als onderdeel van **knop 12** zijn mogelijkheden geschetst om vanuit de gemeente te investeren in maatschappelijk initiatief.

4.3.3 Economische functies

Amsterdam is de **economische motor van Nederland**. Een gekwalificeerde arbeidsmarkt, goede fysieke en digitale bereikbaarheid en kwaliteit van leven maken dat veel bedrijven zich in Amsterdam willen vestigen. De afgelopen periode is het aantal arbeidsplaatsen dan ook sterk gestegen. Dit brengt de stad economische voorspoed en potentie tot innovatie en verdienvermogen.

In het perspectief van **brede welvaart** wordt de waarde van de economie breder gezien dan alleen arbeidsproductiviteit. Een gezonde economie draagt bij aan de leefkwaliteit in de regio. Allereerst door bedrijven die de stad draaiende houden, bijvoorbeeld in de logistiek of de bouw. Daarnaast ook door het bieden van economische kansen op het starten van een onderneming of het vinden van een baan of stageplaats. Op buurtniveau draagt ruimte voor werk en voorzieningen bij aan de buurteconomie, nabijheid van functies en levendigheid op straat. Hierbij is een diverse opbouw van de werkgelegenheid, van praktisch tot theoretisch opgeleid, en een goede spreiding over de stad van belang.

Tegelijkertijd staat een toenemend deel van de **economische functies onder druk** waardoor een disbalans ontstaat tussen wonen, werken en voorzieningen. Dit werkt ook mobiliteit in de hand. Na de hotelstop heeft de gemeente in 2024 ook een beddenstop ingevoerd. Ten opzichte van met name woningbouw is het ontwikkelen van bedrijfsruimte en in toenemende mate ook kantoren minder rendabel. Daarnaast is de ruimte op het energienet beperkt. Dit zet de economische weerbaarheid maar daarmee ook de brede welvaart onder druk. Naast in de gebiedsontwikkeling aandacht hebben voor een passend programma is het ook van belang om te kijken naar ruimte in de bestaande stad. **Knop 34** ruimte in winkelstraten gebruiken voor andere niet-woonfuncties, geeft hier kansen toe. Ook met het Omgevingsplan kan gestuurd worden op de juiste functie op de juiste plek **(knop 29)**.



Innovatiedistricten zoals het Marineterrein dragen bij aan de concurrentiekracht van Amsterdam.

12 Investeringsruimte Maatschappelijke Voorzieningen

29 Omgevingsplan benutten

34 Ruimte in winkelstraten gebruiken voor andere niet-woonfuncties



Op toplocaties voor kantoren blijft de leegstand historisch laag maar in monofunctionele gebieden is sprake van hoge en oplopende leegstand.

Kantoren

Voldoende en kwalitatief kantorenaanbod is een belangrijk onderdeel van het vestigingsklimaat van de stad. Daarom heeft de gemeente in 2019 met het Kantorenplan 2019-2026 ingezet op het verruimen van de kantorenvoorraad met 125.000 m².

Vijf jaar later is het speelveld ingrijpend veranderd. De veronderstelde groei van kantoorbanen heeft weliswaar aangehouden, echter, hybride werken heeft de vraag naar meters structureel verlaagd, terwijl gebruikers hogere eisen stellen aan duurzaamheid, flexibiliteit, bereikbaarheid en stedelijke voorzieningen.

De leegstand is opgelopen en de kantorenmarkt is in een grotere **tweedeling** beland: op toplocaties blijft de leegstand historisch laag, maar in monofunctionele gebieden is sprake van hoge en oplopende leegstand. Tegelijkertijd legt netcongestie beperkingen op aan nieuwe aansluitingen en drukken stijgende bouw- en financieringskosten en toegenomen economische en politieke onzekerheden de haalbaarheid van kantoorprojecten. Investeerders wachten af, waardoor de bouw van nieuwe kantoren vertraagt. Vertraging van kantoorontwikkeling leidt, door de verwevenheid van programma's binnen gebiedsontwikkeling, tot vertraging van woningbouw en realisatie van voorzieningen. De verwachting is dat op langere termijn (richting 2040) vraag, aanbod en plancapaciteit in verhouding staan met elkaar. Echter is de kans groot dat op korte en middellange termijn sprake is van verdere **vertraging en uitstel** van kantoorprojecten, met name voor gebieden waar sprake is van hoge en oplopende leegstand, slechtere bereikbaarheid en relatief lage functiemenging en omgevingskwaliteit.
De opgave voor de komende jaren ligt in het kwalitatief bijsturen van de plancapaciteit, zodat dit beter aansluit op de actuele kwalitatieve vraag (en kansrijkheid van gebiedsontwikkeling vergroot). De mogelijkheid voor het gebiedsgericht aanpassen van de kantorenvoorraad is uitgewerkt in **knop 6**.

Concurrentiekracht

Europa excelleert op gebieden zoals onderwijs, gezondheidszorg en de algemene kwaliteit van leven maar blijft achter in opkomende sectoren als kunstmatige intelligentie en technologie.

Om te kunnen blijven investeren in gelijkheid en in een goed breed welvaarts- en welzijnsniveau voor Amsterdammers hebben we een gezonde en sterke economie nodig. Een gezonde economie is weerbaar en gediversifieerd. Amsterdam heeft met haar hoge kwaliteit van leven en goede bereikbaarheid hierin een goede uitgangspositie. Recent hebben rapporten van o.a. Draghi (Europa) en Wennink (Nederland) het belang van een concurrerende economie onderstreept.

Kantoorgebieden en innovatiedistricten spelen als vanouds een belangrijke rol in de concurrentiekracht van Nederland. Met het oog op strategische autonomie is er nationaal ook hernieuwde aandacht voor productie in cruciale sectoren op bedrijventerreinen en in de Haven. Concreet liggen er in de **knoppen 6, 7 en 8** kansen om te sturen op het economisch programma. Daarnaast werken keuzes ten aanzien van de woningbouw **(knop 1)** en segmentering **(knop 2)** daarbinnen door in de beschikbaarheid van werknemers. Ook investeringen in bereikbaarheid **(knoppen 17, 18, 19)** en kwaliteit van de openbare ruimte en groen **(knop 21)** en het voorzieningenniveau **(knop 12)** dragen bij aan het versterken van de concurrentiepositie. Een complete stad is een economisch sterke stad.

Innovatiedistricten

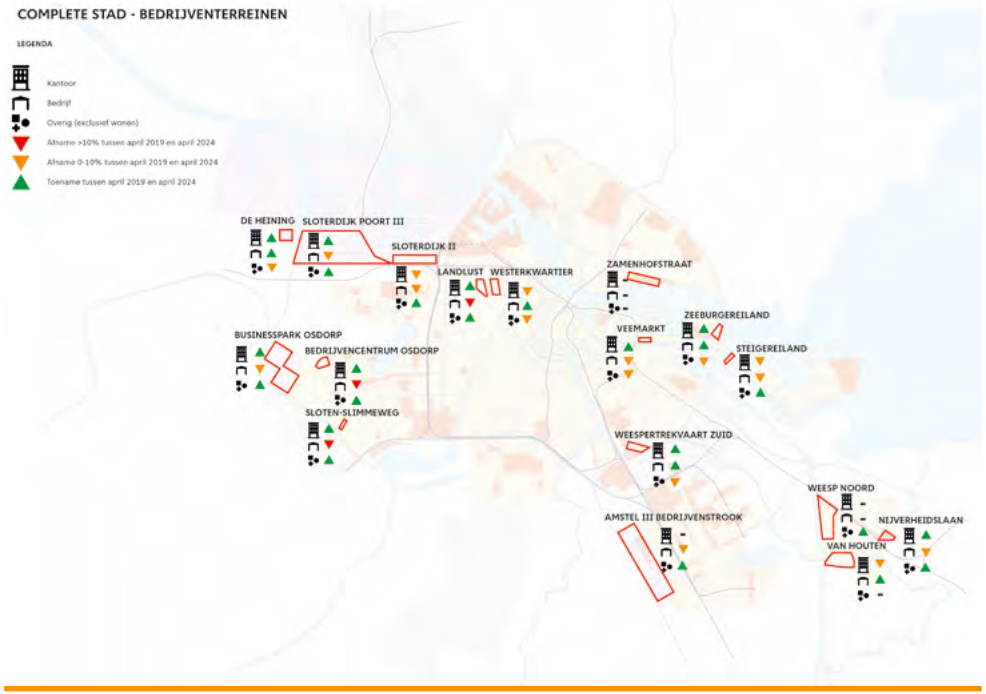
Om hedendaagse maatschappelijke uitdagingen aan te kunnen zijn innovatieve oplossingen nodig. Daarnaast maken moderne/tech/innovatieve sectoren een steeds groter gedeelte van de economie uit. Daarom is het belangrijk ook in Amsterdam deze sectoren ruimte te bieden. Deze partijen clusteren veelal in innovatiedistricten rond **universiteiten en ziekenhuizen**. Ook in de bestaande stad is er steeds meer vraag naar ruimte voor innovatie. Er zijn op dit moment meerdere initiatieven voor innovatie-hubs die een plek zoeken in Amsterdam, en zoeken naar een plek in het centrummilieu. Als ruimte voor innovatie te schaars wordt en de beschikbare ruimte te duur, zal het economisch verdienvermogen van de regio relatief ten opzichte van regio's die wel ruimte bieden aan innovatieve bedrijvigheid steeds verder afnemen.

Het **innoverend vermogen** van onze regio gaat daarmee achteruit. Dat is niet alleen een slechte zaak voor onze economie, we hebben innovaties hard nodig om zaken als de energie transitie of de digitale transitie het hoofd te kunnen bieden. Specifieker kan ook worden ingezet op het ruimte reserveren voor innovatiedistricten om zo specifiek de kenniseconomie en innovatieve sectoren te stimuleren **(knop 7)**.

7 Ruimte reserveren voor innovatie(clusters)

8 Planvoorraad bedrijfsruimten aanpassen

29 Omgevingsplan benutten



Bedrijfsruimte

Gebrek aan ruimte is het meest knellend voor **productieve bedrijven**. Amsterdam kent in 2023 een leegstandpercentage (4.1%) onder het frictieniveau (5-7%). Daarnaast staat de betaalbaarheid onder druk. Huurprijzen zijn door de (toenemende) schaarste en verkleuring gestegen met 28% (bron: bedrijvenmonitor '23). De redenen hiervoor zijn divers. De afgelopen jaren heeft de nadruk in Amsterdam en daarbuiten met name op het bouwen van woningen gelegen. Door een **gebrek aan ruimte** en de onverminderd grote vraag vanuit de woningbouwopgave, is het merendeel van de bedrijventerreinen tot transformatiegebied aangewezen. Dit heeft tot gevolg dat veel bedrijfsruimte verloren is gegaan en, met uitvoering van de plannen, in de toekomst nog meer bedrijfsruimte verloren zal gaan. Voor veel plannen voor de korte termijn liggen de verhoudingen tussen wonen er werken al vast. Voor projecten die nog minder concreet zijn uitgewerkt zijn keuzes te maken tussen de verhouding wonen en werken. In **knop 8** is uitgewerkt wat de financiële en maatschappelijke effecten zijn van verschillende verhoudingen tussen woon- en werkprogramma in transformatiegebieden.

Tegelijkertijd zijn bedrijventerreinen ook interessant voor andere functies, bijvoorbeeld in de energietransitie, nachtcultuur, kantoren en leisure. Hierdoor vindt veel **verkleuring** van bestaande bedrijventerreinen plaats. De afgelopen 10 jaar is ca 20.000m² bedrijfsruimte op bedrijventerreinen verloren gegaan. De terugloop van bedrijfsruimte zien we ook in bestaande buurten en wijken in de stad. Gemengde bestemmingen in combinatie met de druk vanuit de woningbouwopgave en de hiermee gepaard gaande financiële prikkels zorgen ervoor dat werkfuncties verdwijnen. Door strakker te bestemmen en hierbij onderscheid te maken tussen verschillende bedrijfscategorieën kan strakker gestuurd worden op aanbod en betaalbaarheid van bedrijfsruimte. De mogelijkheden hiertoe zijn uitgewerkt in **knop 29**. Dit zal vragen om steviger toezicht en handhaving op deze bestemmingen.

Daarbij komt dat, hoewel er economisch en ander niet-woonprogramma in investeringsagenda's van gebiedsontwikkelingen zit, het ons niet voldoende lukt om bedrijfsruimte terug te bouwen in **transformatiegebieden**. Waar het wel lukt nieuw bedrijfsvastgoed te realiseren zijn huren vaak hoger dan voor de oude, vervangen bedrijfsruimten.
Tot op heden is 0,3% van onze (terug) bouwambitie gerealiseerd (1.300 m² van de 500.000 m²). Hier spelen zowel financiële als stedenbouwkundige aspecten en afhankelijkheid van de markt een rol. Niet-woonprogramma bevat veelal de niet-rendabele functies die als sluitstuk in de

gebiedsontwikkeling worden gebruikt (zie ook niet-woonprogramma in de knel). Ruimte intensieve oplossingen waarmee de laatste tijd wordt geëxperimenteerd, zoals mengen met wonen en het stapelen van bedrijfsruimte blijken (financieel) ingewikkeld.

Realiseerbaarheid van bedrijfsvastgoed is afhankelijk van de **businesscase van ontwikkelaars** en moeilijk door de gemeente afdwingbaar. Wanneer we hier toch op willen sturen kan een aantal stevige maatregelen verder worden uitgewerkt waaronder de mogelijkheid van subsidies voor nieuwe concepten van bedrijfsgebouwen, garantstelling voor afname van bedrijfsruimte door een werkcorporatie, een compensatiefonds voor bedrijfsruimte en de mogelijkheid om naast afkoop ook jaarlijkse canon-

17 Bovenplanse Investeringen bereikbaarheid

30 Subsidies bedrijfsruimten

31 Bedrijfs- en sociale ruimte laten afnemen door de werkcorporatie

32 Afkoop en compensatiefonds voor bedrijven

33 Erfpachtsysteem bedrijven aanpassen

betaling van de erfpacht toe te staan. Deze mogelijkheden zijn verder uitgewerkt in **knop 30 t/m 33**.

4.3.4 Bereikbaarheid, Openbare ruimte en Groen

Bereikbaarheid

Een hard groeiende stad en regio vergt nieuwe verbindingen en groeiadaptatie van de bestaande openbare ruimte en infrastructuur. De afgelopen 15 jaar is de stad hard gegroeid qua inwoners maar nog harder qua banen. Dit brengt veel nieuwe verplaatsingen met zich mee, zowel binnen de stad als tussen stad en regio. Zonder ingrijpen zal het autoverkeer met 28% toenemen. Dit leidt tot extra druk op de bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid van de stad. We proberen daarom nieuwe gebiedsontwikkelingen tijdig en betrouwbaar aan te sluiten op het bestaande fiets- en OV-netwerk. De afgelopen periode investeerden gemeente en Vervoerregio Amsterdam jaarlijks circa 75 miljoen in zogenaamde bovenplanse mobiliteit ter ontsluiting van gebiedsontwikkelingen. Omdat de mobiliteitsinvesteringen later op stoom kwamen dan de woningbouwontwikkeling is een **piek aan bovenplanse investeringen** ontstaan **tussen 2030-2036**. Hoewel het Rijk in het kader van woningbouwstimulering bijdraagt aan een aantal bereikbaarheidsmaatregelen, stijgen de ramingen harder dan het beschikbare budget. Zie **knop 17** Bovenplanse investeringen en kader Middelen voor de complete stad.



Nieuwe ondergrondse fietsparkeergarage bij Amsterdam Centraal.

Daarnaast zien we de weerslag van de groei van de stad op de infrastructuur en openbare ruimte van de bestaande stad. Meer mensen maken gebruik van straten, wegen, pleinen en parken terwijl de beschikbare ruimte niet meegroeit. Het effect hiervan is tweeledig: groen, fietspaden en wegen worden **intensiever gebruikt** en moeten daarom vaker worden onderhouden. Maar ook voldoet de huidige indeling niet meer aan het **veranderend gebruik**. Smalle fietspaden worden onveilig door 39% meer fietsers in 2050, geparkeerde fietsen en objecten blokkeren stoepen en de druk op parken, pleinen en ponten wordt groter. Zonder deze investeringen wordt de stad drukker en onveiliger, wat de meest kwetsbare bewoners van onze stad het hardst raakt. Het meer of minder aanpassen van de bestaande stad aan de groei is uitgewerkt in **knop 18**.

In de exploitatiebegroting is hier ook een post voor opgenomen, waarbij ook gekeken wordt naar extra inzet in buurten met een lagere sociaal-economische score. Aanvullend zijn de mogelijkheden in beeld gebracht om extra in te zetten op sociaal rechtvaardige openbare ruimte en mobiliteit **(knop 40)**.

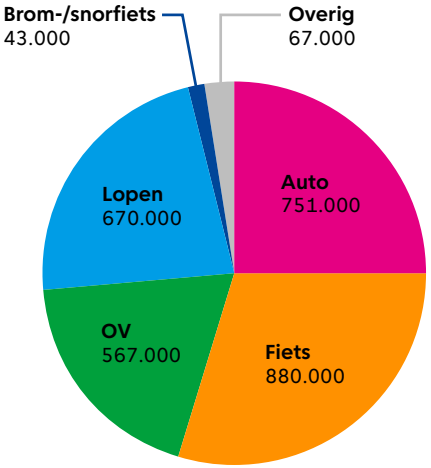
Tot slot heeft de stad de afgelopen jaren gewerkt aan een aantal **schaalsprongin-vesteringen** die het stedelijk en regionaal mobiliteitssysteem naar een hoger niveau tillen en de leefbaarheid in de stad vergroten. Het betreft Zuidasdok en het derde perron op Station Zuid, Sprong over het IJ (Oostbrug en Westbrug), doortrekken van de Noord/Zuidlijn (OVHA) en het sluiten van de kleine metroring (OVSA). **Knop 19** Schaalsprongin-vesteringen en de Nota Investeringen bieden meer inzicht in de keuzes die hierin te maken zijn.

Nabijheid

Mobiliteit ontstaat door een beweging van A naar B. Bewoners van een stad reizen naar hun werk, hun school. Reizen voor verkrijgen zorg, om te ontmoeten, van de functies in de stad te genieten, naar hun vrienden en familie, naar hun sportvereniging. Naar gelang de bestemming, de afstand, de reden kan een ander middel worden gebruikt om te bewegen: lopen, fietsen, openbaar vervoer, deelmobiliteit, taxi, doelgroepenvervoer, auto. Hoe groter de afstand hoe meer een vervoermiddel wordt gekozen dat groter is. Dit veroorzaakt dus meer drukte in de stad en kost kostbare ruimte.
In een '15-minutenstad' zijn alle basisbehoeften te bereiken binnen een kwartier wandelen of fietsen, ook in sociaaleconomisch zwakkere buurten. Dit versterkt de lokale economie en het mkb. Het draait er om fysieke nabijheid, maar ook om het gevoel van nabijheid: er zijn minder barrières om gebruik te maken van essentiële voorzieningen. Daarmee heeft nabijheid ook sociale effecten. Het zorgt voor meer mensen op straat en daarmee een groter (gevoel van) sociale veiligheid en versterkt het buurtgevoel.

Maatregelen:

- Stevige inzet op toevoeging en behoud van maatschappelijke en economisch functies, o.a. door **knop 12**, en de maatregelen voor stimuleren bedrijvigheid **knop 8 en 29 t/m 33**.
- Investeringen in bereikbaarheid **(knop 17, 18 en 38)** richten zich op lokale en fijnmazige verbindingen tussen buurten.
- Inzet op nabijheid betekent het ontwikkelen van vitale buurten en vraagt om meervoudig ruimtegebruik en het publiekrechtelijk mogelijk maken en beschermen van kwetsbare functies met minder financiële slagkracht.
- Inzet op dichtheid om zo het draagvlak voor voorzieningen in de buurt te vergroten.





8	Planvoorraad bedrijfsruimten aanpassen
12	Investeringsruimte Maatschappelijke Voorzieningen
17	Bovenplanse investeringen bereikbaarheid
18	Groeiadaptatie openbare ruimte en mobiliteit
19	Schaalsprongin-vesteringen mobiliteit
29	Omgevingsplan benutten
30	Subsidies bedrijfsruimten
31	Bedrijfs- en sociale ruimte laten afnemen door de werkcorporatie
32	Afkoop en compensatiefonds voor bedrijven
33	Erfpachtsysteem bedrijven aanpassen
38	(Mobiliteits) Hubs
40	Sociaal rechtvaardige openbare ruimte en mobiliteit

Parkeren

De afgelopen periode is een koers ingeslagen om parkeerruimte te **beperken en te beprijzen**. Doel is om extra ruimte te maken voor spelen en ontmoeten in de openbare ruimte, groen en andere functies. In 2016 werd al geconstateerd dat Amsterdam geen mogelijkheid meer heeft om extra groei van autogebruik te faciliteren zonder grote congestieproblemen. En er is eenvoudig geen (goedkope) ruimte meer voor het parkeren van extra auto's.
Door de beperkte hoeveelheid parkeerplaatsen is automobiliteit niet voor iedereen haalbaar. Voor een aantal groepen is de stad steeds **moeilijker betaalbaar toegankelijk**. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen die werkzaam zijn in zorg en onderwijs, die buiten de stad wonen en die aangewezen zijn op hun auto. Behoud en realisatie van Park + Ride (P+R) faciliteiten biedt hiervoor een alternatief **(knop 22)**. Daarnaast zijn op beperkte schaal parkeervergunningen voor zogenaamde cruciale beroepen uitgegeven. De mogelijkheden van op- en afschalen van doelgroepgericht parkeerbeleid zijn in **knop 39** uitgewerkt.
Om ruimte te besparen en duurzaam en gezond bewegen te bevorderen gelden er strenge **parkeernormen** in de te ontwikkelen en te transformeren gebieden. Er wordt op eigen terrein een minimaal aantal parkeerplaatsen gerealiseerd voor bewoners en bezoekers. Bij sociale huurwoningen geldt een minimumnorm van nul autoparkeerplekken en worden dus vaak helemaal geen plekken aangelegd. Het beleid om minder nieuwe parkeerplekken toe te staan bij nieuwbouw wordt aangevuld met het herbestemmen van parkeerplekken in de bestaande stad waar de parkeerdruk dit toelaat.

Parkeren op straat neemt veel **ruimte in beslag** en om efficiënter met de ruimte om te gaan worden in nagenoeg alle gebiedsontwikkelingen en transformaties inpandige fietsenstallingen verplicht en mobiliteitshubs voorzien.
Wijkhubs zijn gebouwen waar verschillende mobiliteitsopties en parkeerplekken worden aangeboden. Hier zouden mogelijk nog meer functies aan toegevoegd kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan nutsvoorzieningen, pakketlockers, afvalinzameling. Zo vormen zij een verlengstuk van de openbare ruimte en verlichten aldaar de druk. De ontwikkeling van de hubs komt in de praktijk echter moeizaam van de grond. Dit vraagstuk is uitgewerkt in **knop 38**.

Openbare Ruimte en Groen

Amsterdam speelt, ontmoet, rent, ontspant, geniet, zingt, danst in de openbare ruimte. De openbare ruimte is daarom de huiskamer van de stad. De woningbouw is één van de factoren waardoor de stad drukker en drukker wordt. Een andere factor is de grote toestroom van bezoekers uit regio, land en buitenland. Dit levert niet alleen extra **drukte** op onze wegen en fietspaden, maar ook op ons water, de grachten, de pleinen, de stoepen, stegen en parken. Dat zien we natuurlijk al jaren in het centrum, de Wallen, het Damrak, het Vondelpark, maar steeds meer ook daarbuiten, bijvoorbeeld in de Pijp. Veel parken in de stad gaan steeds meer gebukt onder de grote hoeveelheden mensen die er gebruik van maken. Het beheer en onderhoud om de parken kwalitatief goed te onderhouden wordt steeds intensiever. De energietransitie (2600 middenspanningstations en 1300 warmte-overdrachtstations) en vergroening (ten behoeve van klimaatadaptatie en tegen hittestress) leggen een extra druk op de openbare ruimte.

Als gevolg van klimaatverandering zal de stad vaker geconfronteerd worden met extremere pieken van regen, hitte en droogte. Dit brengt risico's met zich mee voor veiligheid en gezondheid van bewoners. De schades kunnen oplopen tot in de honderden miljoenen euro's. Er zijn ook



Smart Mobility Hub voorbeeld van multifunctioneel, intensief ruimtegebruik.

22 Park + Ride

38 (Mobiliteits) Hubs

39 Doelgroepgericht Parkeerbeleid

juridische risico's wat betreft aansprakelijkheid. Belangrijk onderdeel van **klimaatadaptatie** is het vergroenen van de stad en haar openbare ruimte. Vergroening heeft meer positieve effecten op het welzijn van mens en dier. Daarom is in de Omgevingsvisie ook opgenomen dat de stad rigoureus moet vergroenen. Berekeningen geven aan dat zo'n 2% van het verharde vlak in de stad vergroend moet worden om de stad toekomstbestendig te houden. In meer stenige omgevingen is dat percentage een stuk hoger. Doen we dat niet, dan komen leefbaarheid en gezondheid van de Amsterdammer onder druk te staan en lopen we grote risico's bij schade van overstroming.
In **knop 20** is verkend welke maatregelen kunnen worden genomen en wat hiervoor de mogelijkheden en kosten zijn.

Naast klimaatadaptatie is het groen in de stad ook belangrijk voor rust en recreatie, biodiversiteit en als ontmoetingsplek. We voldoen in een aantal gevallen niet aan de wettelijke vereisten op het gebied van groen (EU Kaderrichtlijn Water, Hemelwaterverordening, OPR, Provinciale omgevingsverordening en Zorgplicht).

In het plan Rigoureus Vergroenen wordt gesteld wat minimaal nodig is om de stad te vergroenen tot 2050. Dit gaat over het planten van bomen, aanleg nieuwe stadsparken, groene verbindingen en oevers, buurtgroen en meer privaat groen.
In **knop 21** zijn deze maatregelen voor een groenere en leefbare stad uitgewerkt.

Met de **groennorm** is de ambitie om het groen in de stad gelijk op te laten lopen met de groei van de stad. Het verdichten van gebieden met woningen neemt veel ruimte in beslag maar beperkt de ruimte voor bijvoorbeeld groen.
Met name in transformatiegebieden met hoge dichtheden lukt het niet om binnen alle gebiedsontwikkelingsprojecten de groennorm te halen. In veel gevallen wordt nu gekeken naar een kwaliteitsimpuls voor bestaand groen. Dit is des te belangrijker omdat in veel gevallen appartementen zonder tuin worden gebouwd. De bewoners in de nieuwe gebieden zijn nog meer aangewezen op de openbare ruimte en groenvoorzieningen. De leefbaarheid van nieuwe, veelal kleinere woningen is sterk afhankelijk van goed ontworpen openbare ruimte en toegankelijke groenvoorzieningen.

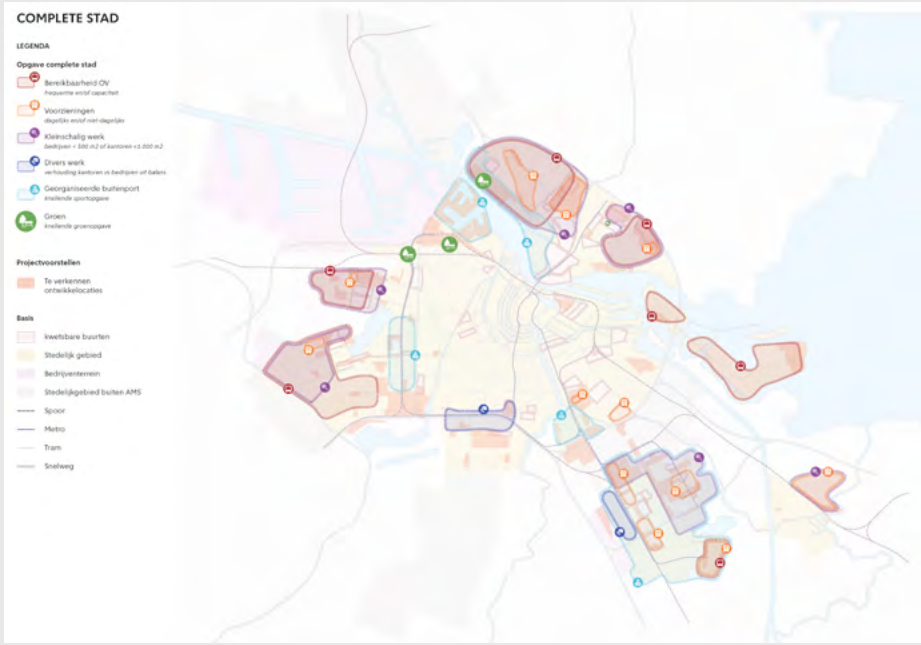
20 Klimaatadaptatie

21 Rigoureus vergroenen

Gebieden in beeld

Deze kaart toont geografisch welke opgaven spelen ten aanzien van de complete stad (voorzieningen, sport, groen en bereikbaarheid) rondom en naar aanleiding van gebiedsontwikkeling. Daarmee laat het onder andere zien dat per gebied andere opgaven spelen. Stedelijke maatregelen resulteren gebiedsgericht in een ander effect.

- 'Georganiseerde buitensport' en 'groen' geeft de gebieden waar naar aanleiding van stedelijke ontwikkeling voor die onderdelen extra ruimte nodig is maar die binnen en buiten het plangebied lastig in te passen zijn.
- 'Divers werk' duidt de monofunctionele kantoorlocaties waar een gemengd economisch werkprogramma de ambitie is.
- 'Kleinschalig werk' geeft het tekort van ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid (<500m²) en voor kleinschalige kantoren (<1000m²) in een gebied.



4.4 Sturingsinstrumentarium

De voorgaande hoofdstukken gaan over de inhoudelijke keuzes die ten aanzien van de complete ontwikkeling van de stad zijn te maken. Het verdient aanbeveling om in het coalitieakkoord door middel van een aantal uitspraken op hoofdlijnen de koers die de stad hierin kiest vast te leggen. Deze koers wordt de komende jaren in verschillende besluiten concreet. De belangrijkste daarvan zijn:

- **Vaststelling en aanpassing beleid**. Een aantal keuzes vraagt mogelijk om uitwerking, aanpassing of intrekking van bestaand beleid. Vaststelling gebeurt door het stadsbestuur (College of Raad).
- **Gebiedsontwikkeling**. In een aantal stappen vindt besluitvorming over gebiedsontwikkeling plaats. Deze stappen zijn vastgelegd in het gemeentelijke Plaberum (Plan en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen). In stap drie (van vier) van het Plaberum wordt door de gemeenteraad besloten over het financieel perspectief in de grondexploitatie en de stedenbouwkundige en programmatische uitgangspunten.
- **Investeringsruimte (P&C)**. Buiten de gebiedsontwikkeling om vindt besluitvorming over de toekenning van middelen vanuit de domeinen openbare ruimte en mobiliteit en maatschappelijke voorzieningen plaats binnen de begrotingscyclus. De structurele investeringsruimte wordt 1 x per 4 jaar bij de coalitie onderhandelingen vastgesteld.
- **Afspraken met andere partijen**. Naast deze gemeentelijke besluitvorming is ook de mate waarin de gemeente erin slaagt afspraken te maken met andere partijen als het Rijk, de VRA, netbeheerders en corporaties bepalend voor de mate waarin de gemaakte keuzes ten aanzien van de complete stad ook werkelijkheid worden.

Informatievoorziening

Naast bovengenoemde besluitvormingsmomenten zijn er ook een aantal periodieke monitoringsinstrumenten waarmee de Raad vinger aan de pols kan houden op de ontwikkeling van de complete stad. De belangrijkste hierbij zijn:

- Monitor Omgevingsvisie
- Voortgangsrapportage Ruimte voor de Stad en balans bovenplans.
- Woningbouwrapportage
- Staat van de Gebiedsontwikkeling
- Meerjarenperspectief Grondexploitatie
- Bedrijvenmonitor
- Monitor Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting
- De Thermometer Bereikbaarheid en de Thermometer Openbare Ruimte

Gerichte sturing

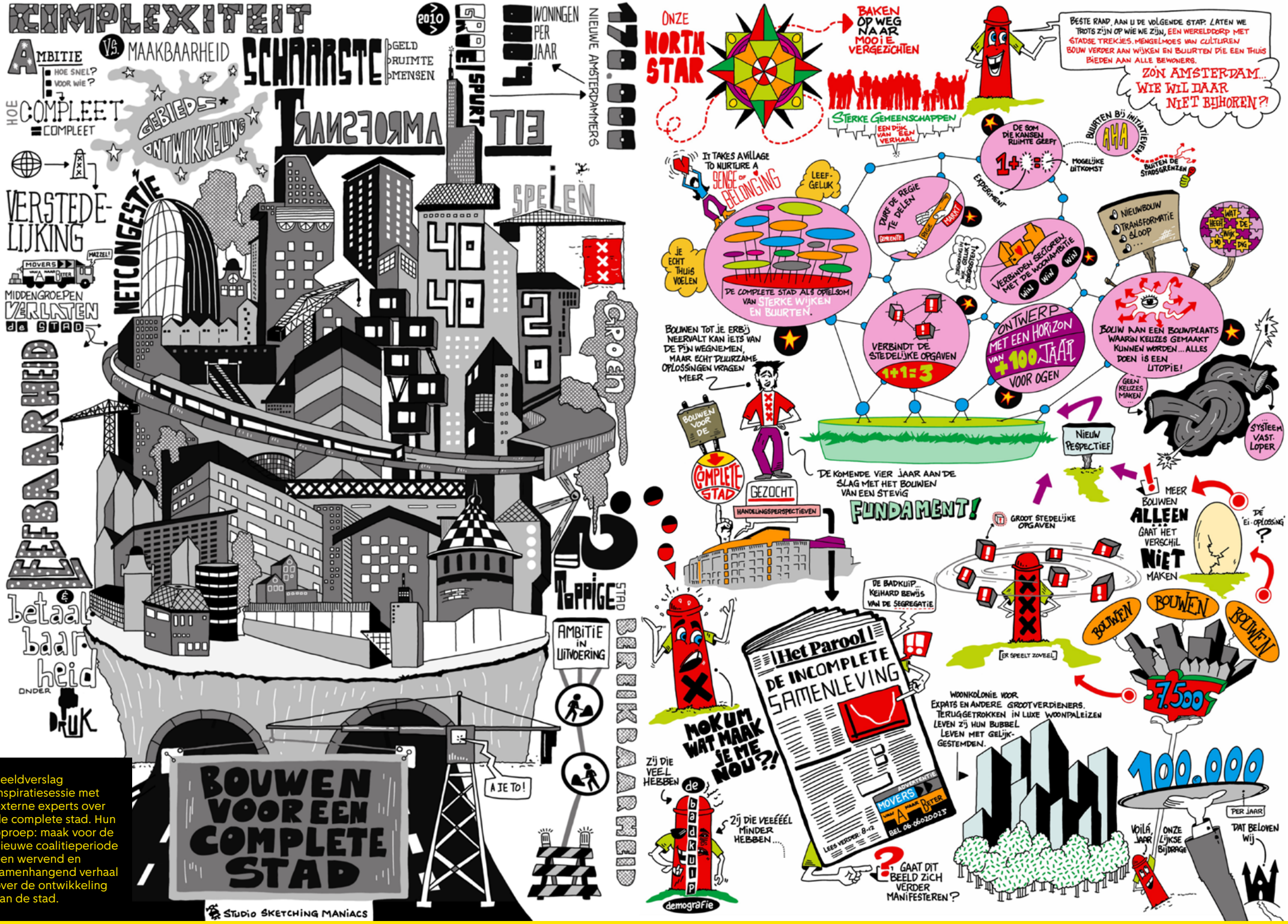
Afhankelijk van de keuzes die het bestuur maakt in de ontwikkeling van de complete stad wordt gekeken in hoeverre bovenstaand instrumentarium voldoende is om grip te houden op de ontwikkeling van onze stad.

Proces

Naast beleid, monitoring en sturing is het proces van hoe we stad maken instrumenteel in hoe we bouwen aan een complete stad. Een aantal van de gepresenteerde opschaal opties vraagt om aanvullende capaciteit om deze uit te kunnen voeren. Het is aan het bestuur om actief afwegingen te maken in hoe en wie betrokken wordt bij de gebiedsontwikkeling en hoeveel tijd en capaciteit er vrij gemaakt wordt om hier inhoud aan te geven.



Pont bij Amsterdam Centraal.



Beeldverslag inspiratiesessie met externe experts over de complete stad. Hun oproep: maak voor de nieuwe coalitieperiode een wervend en samenhangend verhaal over de ontwikkeling van de stad.

Bronnen



EIB, 2025; **Trends op de bouwarbeidsmarkt 2025-2029**



Gemeente Amsterdam, 2023; **Monitor Bedrijfsruimte Amsterdam 2023**



MRA, 2023; **Woondeal MRA**

Colofon

Gemeente Amsterdam
Cluster Ruimte en Economie

Met bijdragen vanuit de directies
Ruimte en Duurzaamheid, Wonen, Grond en Ontwikkeling, Verkeer en Openbare Ruimte, Economische Zaken, Cultuur en Maatschappelijke Voorzieningen, Project Managementbureau

Fotografie
Edwin van Eis

Vormgeving
Ontwerpwerk

Maart 2026

Bouwen voor een complete stad

