

Gemeente Amsterdam

Actueel inzicht in keuzeruimte

Eindrapportage

26 maart 2026

CEBEON
BELEIDSADVISEREND ONDERZOEK

Bestuursopdracht ‘Inzicht in beleid, geld en keuzes’

Opdrachtgever
Bestuur en GMT gemeente Amsterdam

Team Cebeon
Rien Bruins, projectleider
Wilfred Nijhof
Lex Walet
Alden Chazan

© 2026; Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Cebeon

Inleiding

Bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*
Als onderdeel van de Bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* zijn in 2024 de uitkomsten van de geobjectiveerde benchmark gepresenteerd. Het college wil met de bestuursopdracht het inzicht en overzicht in de mogelijkheden voor financiële sturing verbeteren: waar komt het geld vandaan en waar gaat het heen. Wat krijgt de stad daarvoor terug en welke keuzes kan het bestuur maken?

In een eerste fase van de opdracht zijn de uitgaven en inkomsten in de begroting van Amsterdam op programmaniveau vergeleken met de referentiebudgetten van het gemeentefonds. In januari 2023 is gerapporteerd over de uitkomsten van deze eerste fase.

Vervolgens is de begroting van Amsterdam op programmaniveau vergeleken met een zestal referentiegemeenten in een geobjectiveerde benchmark. Deze 6 referentiegemeenten zijn: Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Haarlem en Leiden. Voor een aantal door de gemeente geselecteerde taakgebieden binnen de programma's zijn aanvullend verdiepende analyses uitgevoerd.

In de voorliggende rapportage zijn de uitkomsten voor de gemeente Amsterdam geactualiseerd naar de stand van de begroting 2026.

Doel geobjectiveerde benchmark
De benchmark heeft als doel om te laten zien waar Amsterdam relatief hoge of lage uitgaven heeft. Voor de opvallende uitkomsten maken we inzichtelijk welke andere keuzes gemeentes hebben gemaakt ten opzichte van Amsterdam. Dit kan zowel gaan over huidig beleid als over het doorwerken van historische keuzes.

De benchmarks zijn geen advies of oordeel, maar een feitelijke weergave van verschillen in uitgaven. Er kunnen niet direct conclusies aan verbonden worden (meer of minder betekent niet per se te veel of te weinig). Of, hoe en op welke termijn lagere (of hogere) uitgaven wenselijk zijn, moet altijd nader in kaart worden gebracht. Op basis van de benchmark kan het bestuur besluiten of, en zo ja waar, behoefte is aan zo'n uitwerking.

Inhoud rapport
Het rapport bestaat uit de volgende onderdelen:
- Samenvatting
- Toelichting op de methode
- Deel A. Overzicht vergelijking Amsterdam met externe referenties 2023-2026
- Deel B. Ontwikkelingen 2023-2026 per programma
- Deel C. Verdieping per programma

Samenvatting

Samenvatting

Stapsgewijs inzicht in beleid, geld en keuzes

De bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* is in 2023 gestart met een vergelijking van de begroting met het gemeentefonds. Later is aanvullend een vergelijking gemaakt met andere gemeenten in de vorm van een benchmark. Deze benchmark maakt het mogelijk in te zoomen op details en te leren van de praktijk in andere gemeenten. De vergelijking met het gemeentefonds is nu geactualiseerd naar 2026.

Benchmark geeft inzicht in gemaakte keuzes en keuzeruimte

Om gemeenten op zinvolle wijze met elkaar te kunnen vergelijken, is rekening gehouden met verschillen in kostenbepalende omstandigheden. Daarmee zijn de uitgaven van de referentiegemeenten op het taakzwaarteniveau van Amsterdam gebracht. De gecorrigeerde uitgaven worden vervolgens gepresenteerd in euro's per inwoner, zodat de uitkomsten voor de hele begroting vergelijkbaar zijn.

Vergelijken van de uitgaven van Amsterdam met de referentiebudgetten van het gemeentefonds en uitgaven van andere gemeenten, geeft inzicht in de keuzeruimte van de gemeente Amsterdam en hoe die nu is ingevuld. Het betreft een *feitelijk en geobjectiveerd* beeld van de uitgaven en keuzes van Amsterdam en *geen oordeel* daarover. De verschillen in de omvang van de uitgaven in Amsterdam ten opzichte van het gemeentefonds en ten opzichte van andere gemeenten komen in *richting* meestal overeen. De *mate* van de afwijking verschilt soms wel.

Dit onderzoek geeft inzicht in uitgavenverschillen tussen gemeenten en laat zien wat in de praktijk bij andere gemeenten mogelijk is. Indien gewenst kan nader onderzoek uitwijzen hoe en op welke termijn dit ook in Amsterdam kan worden gerealiseerd.

Hogere uitgaven door ruime inkomsten

Amsterdam beschikt over relatief ruime eigen inkomsten, met name uit grondexploitaties, erfpacht, parkeerbelasting en toeristenbelasting die in 2024 is verhoogd. In 2025 is ook de OZB verhoogd. Dit maakt dat Amsterdam meer mogelijkheden heeft om keuzes te maken die leiden tot hogere uitgaven.

In 2026 heeft Amsterdam ruim 700 miljoen euro meer eigen inkomsten dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt. Hierdoor kan Amsterdam 19% meer uitgeven dan het referentiebudget van het gemeentefonds.

Dit zien we terug in bijna alle programma's in de begroting, waar de uitgaven van Amsterdam hoger zijn dan bij de referentiegemeenten en de referentiebudgetten van het gemeentefonds. Zo zien we duidelijk hogere uitgaven bij openbare ruimte, het zorgdomein en de overhead. Daar staat tegenover dat de uitgaven lager zijn bij economie en cultuur en sport. De verdiepende analyses per programma laten zien dat de uitgaven niet alleen per programma, maar ook per taakgebied en onderdelen daarbinnen kunnen verschillen.

Hogere uitgaven openbare ruimte door civiele kunstwerken

In de openbare ruimte is er sprake van hogere uitgaven bij met name civiele kunstwerken en openbaar groen. Bij afval worden de hogere uitgaven gedekt door de inkomsten uit heffingen. Bij straatreiniging en wegen zijn de uitgaven in 2026 lager dan in 2023, maar nog steeds relatief hoog.

Hierbij moet worden bedacht dat een groot deel van de uitgaven aan infrastructurele voorzieningen buiten beeld blijft, doordat deze worden gedekt binnen grondexploitaties. Voor het onderhoud en de vervanging van deze voorzieningen zal in de toekomst dekking moeten worden gevonden binnen de begroting.

Samenvatting

Hogere uitgaven in het zorgdomein, zowel bij preventieve als individuele voorzieningen
Uitgaven in het zorgdomein zijn hoger dan bij andere gemeenten en hoger dan de referentiebudgetten in het gemeentefonds.

Binnen het zorgdomein zijn de uitgaven duidelijk hoger bij jeugdhulp en maatschappelijke opvang. Bij maatschappelijke opvang komt dit met name door een groter aantal mensen dat wordt opgevangen, en in mindere mate door extra uitgaven aan winteropvang, noodopvang gezinnen en ongedocumenteerden.

Ook bij preventieve algemene voorzieningen, inclusief toegang, minimabeleid en schuldhulpverlening, zijn de uitgaven in Amsterdam hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Andere gemeenten die veel investeren in preventieve voorzieningen, zien dit terug in lagere uitgaven bij individuele voorzieningen. In Amsterdam treedt dit effect minder op.

Hogere uitgaven centrale overhead, vooral door veel personeel
Hogere uitgaven aan de centrale overhead worden verklaard door de grote omvang van het personeelsbestand. Amsterdam heeft meer personele lasten dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Veel personele lasten zien we vooral bij programma's waar ook meer uitgegeven wordt.

Verschillen in personele lasten kunnen samenhangen met de hoeveelheid voorzieningen die de gemeente biedt, de beslissing om in- of uit te besteden of het meer of minder efficiënt uitvoeren van een taak.

Daarnaast zijn er hogere uitgaven aan facilitaire zaken door het grote aantal werkplekken verspreid over de stad en zijn de uitgaven aan bestuursondersteuning hoger dan gemiddeld bij de referentiegemeenten.

Hogere uitgaven dienstverlening en toezicht en veiligheid
Bij dienstverlening (burgerzaken) hangen de hogere uitgaven samen met het ruimere voorzieningenniveau. De hogere uitgaven bij toezicht en veiligheid in de openbare ruimte volgen uit bestuurlijke prioriteiten in combinatie met het grote aantal evenementen en bezoekers.

Lagere uitgaven kunst, duurzaamheid en sport
Bij kunst was een aantal jaren geleden in Amsterdam nog sprake van hogere uitgaven; inmiddels zijn de uitgaven relatief laag. Dit komt doordat het budget van Amsterdam de laatste jaren gelijk is gebleven, terwijl het referentiebudget in het gemeentefonds en de uitgaven van andere gemeenten zijn gestegen.

De lagere uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie worden verklaard doordat Amsterdam middelen onttrekt aan het klimaatfonds, terwijl andere gemeenten ook komende jaren nog middelen reserveren. Per saldo zijn de uitgaven aan duurzaamheid van Amsterdam gemiddeld.

Bij sport is sprake van lagere uitgaven, zowel bij het sportbeleid als bij sportaccommodaties, inclusief zwembaden.

Methode

Vergelijking met gemeentefonds geeft inzicht in financiële effecten gemaakte keuzes en keuzeruimte

Het gemeentefonds houdt rekening met taakverzwarende omstandigheden
Gemeenten hebben dezelfde taken, alleen de omstandigheden verschillen waaronder die taken uitgevoerd moeten worden. Het gemeentefonds houdt als belangrijkste dekkingsbron van gemeentelijke taken rekening met deze verschillende omstandigheden. Dit maakt het gemeentefonds een geschikt instrument om de effecten van gestapelde beleidskeuzes te spiegelen.

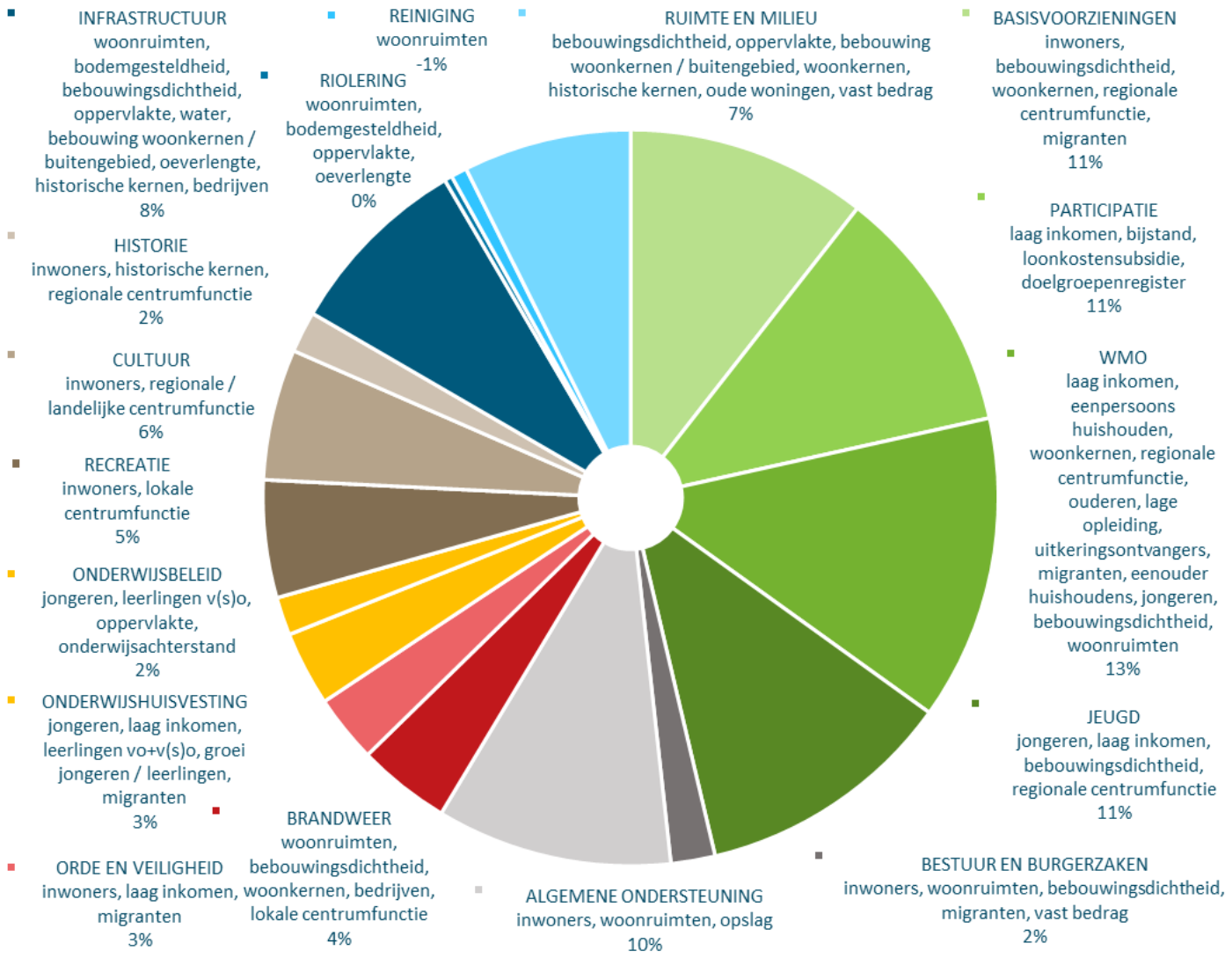
Het gemeentefonds is vrij besteedbaar en moet alle gemeenten in staat stellen om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren
De middelen van het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar en bedoeld voor structurele netto uitgaven van alle reguliere gemeentelijke taken, zowel voor de exploitatie als (indirect) voor de investeringen. Met de verdeling van het gemeentefonds beoogt het Rijk alle gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren bij een efficiënte uitvoering. Dit uitgangspunt wordt kostenoriëntatie genoemd en is als zodanig vastgelegd in het Financiële-verhoudingswet. Daarbij gaat het Rijk uit van volledig kostendekkende tariefdiensten en een eigen bijdrage van gemeenten (gemiddeld zo'n 15%) op basis van de inkomstencapaciteit uit OZB en overige algemene inkomsten.

Om de gemeentefondsmiddelen over gemeenten te verdelen is een verfijnd verdeelsysteem ontwikkeld met ijkpunten
Het gemeentefonds is opgebouwd uit ijkpunten. Dit zijn geobjectiveerde kostenreferenties voor circa 20 inhoudelijk samenhangende taakgebieden. De verdeling van de gemeentefondsmiddelen over gemeenten is gebaseerd op gemeentelijke scores op ruim 50 kostenbepalende structuurkenmerken. De verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd en gemonitord door het Rijk.

Deze ijkpunten bieden ook een referentieniveau voor de netto uitgaven per programma van Amsterdam
De ijkpunten zijn afgestemd op de taakzwaarte van Amsterdam, doordat bij alle taken rekening wordt gehouden met de bijzondere kostenbepalende structuurkenmerken van Amsterdam. Voor dit onderzoek zijn de ijkpunten van het gemeentefonds en de Amsterdamse programma's op elkaar afgestemd. Daarmee vormen de ijkpunten een referentieniveau als 'spiegel' voor de netto uitgaven per programma van Amsterdam.

Afwijking van het referentieniveau zegt iets over Amsterdamse keuzes
De ijkpunten van het gemeentefonds geven aan wat het in de Amsterdamse omstandigheden structureel kost om een voorzieningenniveau te realiseren dat gelijkwaardig is aan het gemiddelde voorzieningenniveau in andere gemeenten, uitgaande van een efficiënte uitvoering. Dit betekent dat een structurele afwijking van het referentieniveau iets zegt over het gekozen voorzieningen-niveau en/of de efficiëntie van de uitvoering. Dit geeft inzicht in de financiële prioriteit die Amsterdam aan een taak geeft.

Gemeentefonds houdt rekening met kostenbepalende kenmerken van Amsterdam



Werking gemeentefonds

Het gemeentefonds is opgebouwd uit diverse inhoudelijk samenhangende taakgebieden (de gekleurde vakken in het cirkeldiagram).

Per taakgebied wordt een budget verdeeld op basis van verschillende kostenbepalende kenmerken van de gemeente, zoals genoemd rond het cirkeldiagram. Elk kenmerk heeft een andere weging. Op basis van landelijk onderzoek is dit afgestemd op de kostenverschillen tussen gemeenten per taakgebied.

Uitkomsten voor Amsterdam

Voor Amsterdam wordt in 2026 in totaal € 3,7 miljard verdeeld naar taakgebieden (gekleurde vlakken).
Het gat in het midden staat voor de door het Rijk veronderstelde gemeentelijke bijdrage van € 0,5 miljard uit de algemene eigen middelen (OZB en overig eigen inkomsten). Per saldo ontvangt Amsterdam in 2026 uit het gemeentefonds € 3,2 miljard.

In dit onderzoek hanteren we het herijkte gemeentefonds, zoals dat in 2023 is ingevoerd met een ingroeipad voor de herverdeeleffecten als gevolg van de herijking.

Geobjectiveerde benchmark maakt zuivere vergelijking met andere gemeenten mogelijk

Vergelijking meerjarige uitgaven Amsterdam met 6 referentiegemeenten
In de bestuursopdracht is zowel de vergelijking met het gemeentefonds als de benchmark met 6 andere gemeenten gebaseerd op de stand van de primaire begroting 2023. Voor een meer robuust beeld is in de benchmark ook gebruik gemaakt van het meerjarig perspectief door gebruik te maken van vergelijkbare informatie uit de rekeningen 2017-2021 en begrotingen 2022-2026.
In deze benchmark wordt Amsterdam vergeleken met Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Haarlem en Leiden. Voor deze referentiegemeenten zijn vergelijkbare gegevens verzameld. In de eerste pilots van de benchmark was meer tijd voor afstemming met de organisatie en is vergeleken met 4 referentie-gemeenten.

Actualisatie vergelijking Amsterdam met gemeentefonds
De vergelijking van Amsterdam met het gemeentefonds is geactualiseerd naar de begroting 2026. Voor het meerjarig perspectief zijn gegevens gebruikt van de realisatie 2020-2024 en de meerjarenbegroting 2025-2029. De verwerking van het cijfermateriaal is opnieuw gevalideerd met de organisatie.

De cijfers van de referentiegemeenten zijn niet geactualiseerd.

Voor vergelijkbaarheid worden uitgaven gerubriceerd op taakinhoud
Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn de uitgaven en inkomsten van Amsterdam en de referentiegemeenten gerubriceerd op basis van taakinhoud, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (Iv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden. Er is gewerkt met een uniforme toedeling van het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning) en bestemmingsreserves zijn zo goed mogelijk toegedeeld aan de betreffende taakgebieden.

De indeling en afbakening van alle taakgebieden is door middel van brugstaten met de begroting teruggekoppeld op de organisatie. De analyses worden in eerste instantie uitgevoerd op netto uitgaven (het saldo van uitgaven en inkomsten), omdat binnen dit kader belangrijke bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt.

En gecorrigeerd voor verschillen in taakzwaarte met Amsterdam
Voor een zinvolle vergelijking zijn de netto uitgaven (het saldo van uitgaven en inkomsten) van de referentiegemeenten gecorrigeerd voor verschillen in taakzwaarte. Deze verschillen komen tot uiting in kostenbepalende structuurkenmerken, zoals de schaal, de sociale en fysieke structuur en de centrumfunctie van gemeenten.
Om de uitgaven van de referentiegemeenten op het Amsterdamse niveau van taakzwaarte te brengen, zijn de kenmerken en weging daarvan in het gemeentefonds gebruikt. Daarmee komt in beeld hoeveel de referenties hadden uitgegeven wanneer ze dezelfde taakzwaarte als Amsterdam zouden hebben.
Dit betekent meestal dat de uitgaven van referenties worden opgehoogd. In sommige gevallen is de taakzwaarte van een referentiegemeente groter dan van Amsterdam, zoals bij jeugdhulp in Rotterdam, burgerzaken in Den Haag of participatie in Groningen.

Uitkomsten worden gepresenteerd in euro's per inwoner
Nadat de uitgaven van de referenties zijn gecorrigeerd voor verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken ten opzichte van Amsterdam, worden de uitgaven gepresenteerd in euro's per inwoner. Op die manier zijn de uitgaven voor de hele begroting vergelijkbaar. Doordat Amsterdam ruim 940.000 inwoners heeft, kunnen deze bedragen voor Amsterdam ook worden gelezen als miljoenen euro's.

Geobjectiveerde benchmark maakt zuivere vergelijking met andere gemeenten mogelijk

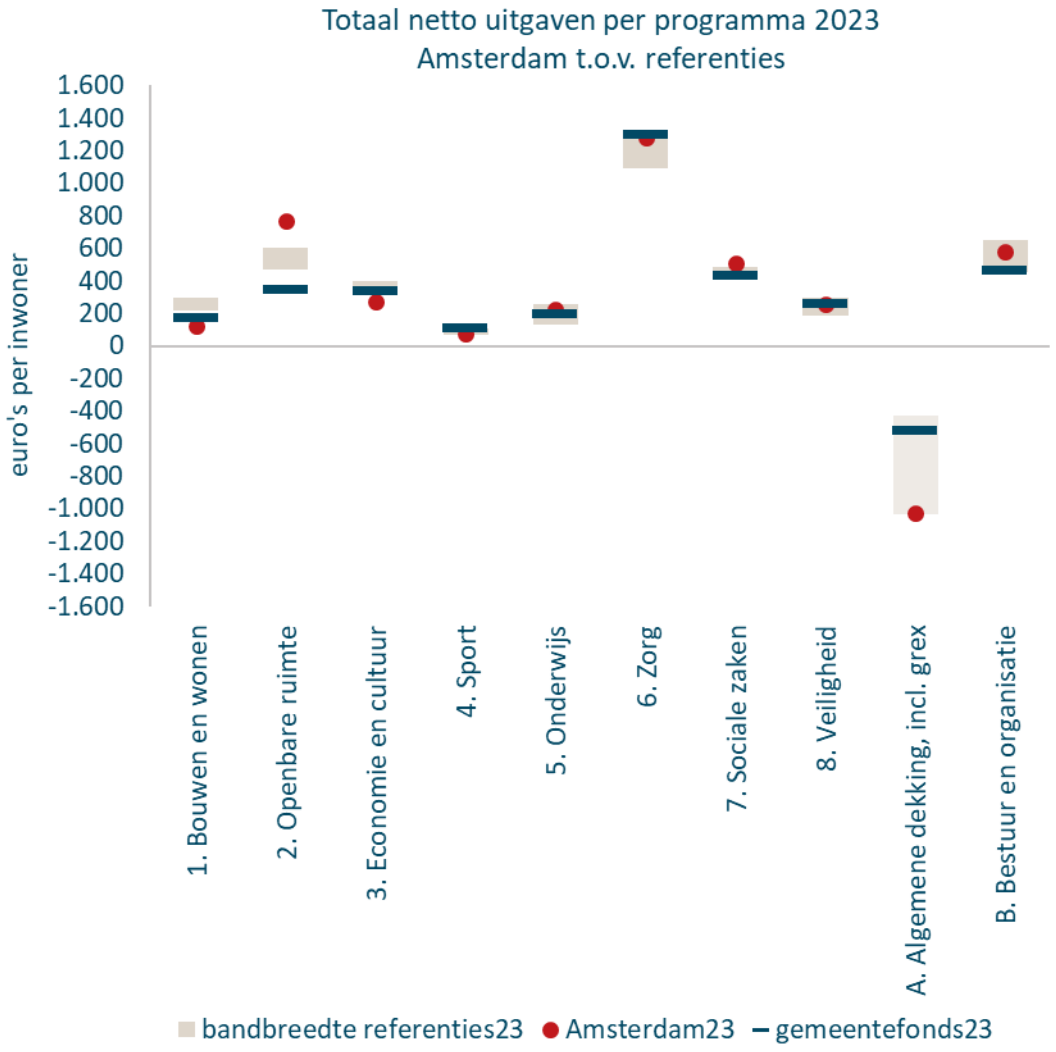
Vervangen beelden door feiten in samenspraak met de organisatie

De benchmarkanalyse richt zich op het verklaren van verschillen tussen de uitgaven van Amsterdam en de vergelijkbaar gemaakte uitgaven van de referentiegemeenten. Voor zover resterende verschillen niet samenhangen met incidentele factoren, kunnen deze worden verklaard door gemeentelijke keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau en/of de efficiëntie van de uitvoering. De eerste uitkomsten zijn besproken met de organisatie, waarbij is gezocht naar verklaringen voor verschillen en onderbouwing daarvan. In samenspraak met de organisatie zijn uitkomsten zo goed mogelijk geduid met behulp van kengetallen.

Daarmee biedt de benchmark inzicht in de relatie tussen (bestuurlijke) keuzes en uitgavenniveaus. De benchmark geeft geen oordeel over uitgaven en keuzes. In afstemming met de organisatie zijn de bevindingen uit de benchmark zo feitelijk en objectief mogelijk gerapporteerd.

A. Overzicht vergelijking Amsterdam met externe referenties 2023-2026

Vergelijking begroting Amsterdam met externe referenties 2023



Toelichting kolomdiagram

Het kolomdiagram geeft een overzicht van de uitkomsten van de benchmark die 2 jaar geleden is uitgevoerd. In het kolomdiagram wordt op programmaniveau weergegeven hoe de uitgaven van Amsterdam in 2023 (rode stip) zich verhouden tot de bandbreedte in de vergelijkbaar gemaakte uitgaven van de laagste en hoogste referentiegemeente in 2023 (beige kolom) en de referentiebudgetten uit het gemeentefonds in 2023 (blauwe streep).

Door extra eigen middelen heeft Amsterdam meer keuzemogelijkheden

Op hoofdlijnen geven de benchmark en de vergelijking met het gemeentefonds een vergelijkbaar beeld van de keuzes van Amsterdam.

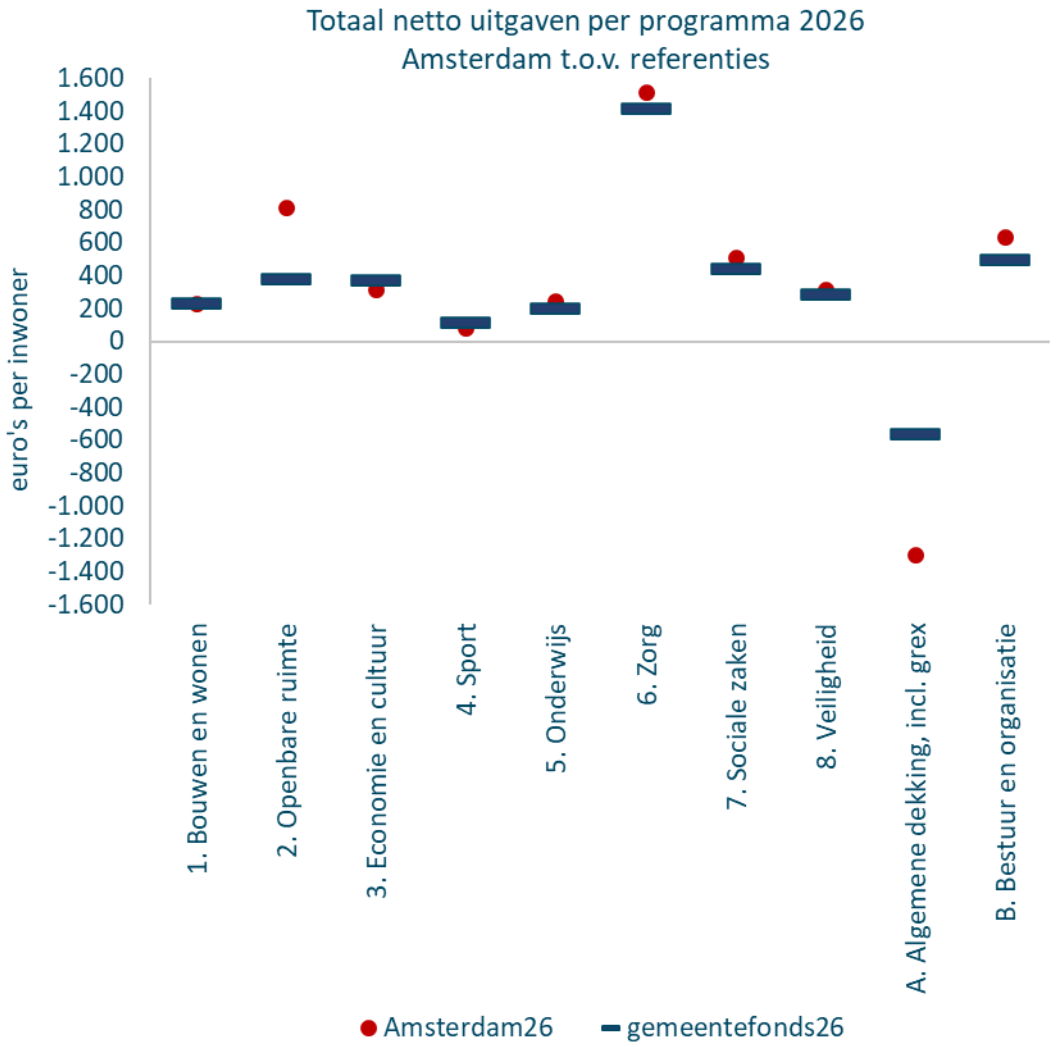
Amsterdam geeft op verschillende programma's meer uit. Ten opzichte van de referentiegemeenten en het gemeentefonds geeft Amsterdam meer uit bij openbare ruimte en bij sociale zaken. Ten opzichte van het gemeentefonds zijn de Amsterdamse uitgaven ook hoger bij bestuur en organisatie en bij onderwijs.

Amsterdam kan zich deze extra inzet van middelen permitteren doordat zij over meer algemene dekkingsmiddelen kan beschikken (met name uit grondexploitaties, parkeerbelasting en toeristenbelasting).

In 2023 geeft Amsterdam bij zorg weliswaar minder uit dan het referentiebudget van het gemeentefonds, maar de uitgaven van de referentiegemeenten liggen op dit programma duidelijk lager.

Ten opzichte van de referentiegemeenten geeft Amsterdam minder uit bij bouwen en wonen, economie en cultuur en sport. Op deze programma's geeft Amsterdam ook minder uit dan het referentiebudget van het gemeentefonds.

Vergelijking begroting Amsterdam met gemeentefonds 2026



Toelichting kolomdiagram

In het kolomdiagram wordt op programmaniveau weergegeven hoe de uitgaven van Amsterdam in 2026 (rode stip) zich verhouden tot de referentiebudgetten uit het gemeentefonds in 2026 (blauwe streep).

Hogere uitgaven door meer eigen middelen

In 2026 geeft Amsterdam op de volgende programma's meer uit dan het referentiebudget in het gemeentefonds:

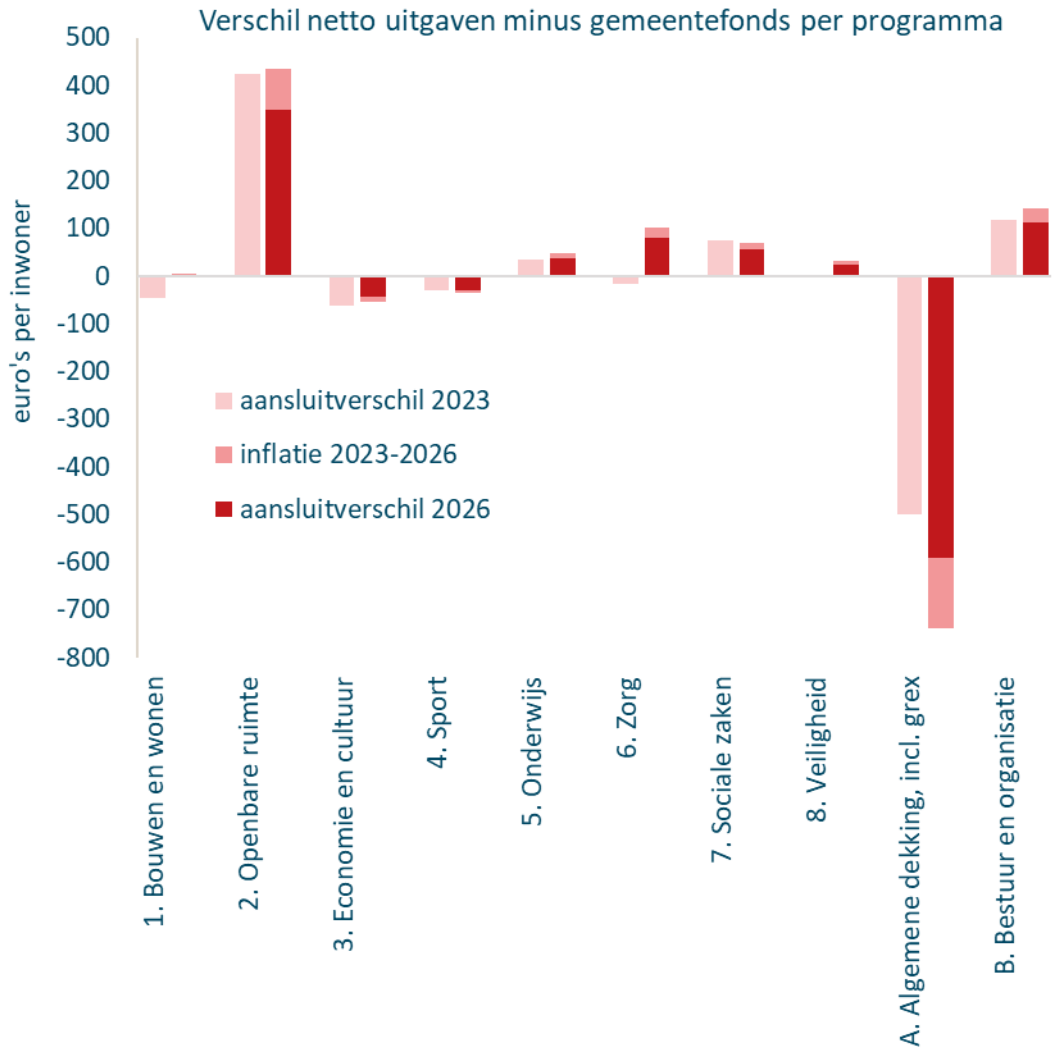
- Openbare ruimte: € 434 per inwoner
- Bestuur en organisatie: € 141 per inwoner
- Zorg: € 102 per inwoner
- Sociale zaken: € 70 per inwoner
- Onderwijs € 47 per inwoner
- Veiligheid: € 31 per inwoner
- Bouwen en wonen: € 2 per inwoner

Op enkele programma's geeft Amsterdam minder uit dan het referentiebudget in het gemeentefonds:

- Economie en cultuur: € 53 per inwoner
- Sport: € 36 per inwoner

Per saldo zijn de uitgaven in 2026 dus duidelijk hoger dan de referentiebudgetten in het gemeentefonds. Dit is mogelijk doordat Amsterdam over extra eigen inkomsten kan beschikken dan waar het gemeentefonds vanuit gaat.

Ontwikkeling Amsterdamse keuzes 2023-2026



Toelichting kolomdiagram

In het kolomdiagram wordt op programmaniveau het aansluitverschil weergegeven tussen de netto uitgaven van Amsterdam en de referentiebudgetten in het gemeentefonds. In deze verschillen komt tot uiting op welke programma's Amsterdam heeft gekozen meer of minder uit te geven dan het gemeentefonds indiceert.

Deze verschillen zijn weergegeven voor 2023 (roze kolom) en 2026 (rode kolom). Dit laat zien hoe de Amsterdamse keuzes zijn verschoven tussen 2023 en 2026.

In de periode 2023-2026 is sprake geweest van circa 20 procent inflatie. Dit betekent dat wanneer we terugkijken naar 2023 de euro's toen meer waard waren. Dit effect van inflatie is zichtbaar gemaakt in het lichtroze deel van het aansluitverschil in 2026. Hieruit blijkt dat bij Openbare ruimte het verschil met het gemeentefonds in beide jaren in euro's nagenoeg gelijk is, maar dat het verschil in 2026 deels betrekking heeft op inflatie. Bij Algemene dekkingsmiddelen is te zien dat het verschil met het gemeentefonds is toegenomen, maar dat deze stijging voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan inflatie.

Meer inkomsten en hogere uitgaven op enkele programma's

Ten opzichte van de situatie in 2023 heeft Amsterdam in 2026 meer algemene dekkingsmiddelen, met name uit OZB, toeristenbelasting en parkeerbelasting. De koopkracht van deze extra middelen gaat deels verloren door de inflatie.

De extra eigen middelen zijn aangewend voor extra uitgaven op de programma's Zorg, Bouwen en wonen, Sociale zaken, Veiligheid, Bestuur en organisatie, Onderwijs, Economie en cultuur en Openbare ruimte. Alleen op het programma Sport worden in 2026 relatief minder algemene middelen uitgegeven.

B. Ontwikkeling 2023-2026 per programma

Toelichting ontwikkeling 2023-2026 per programma

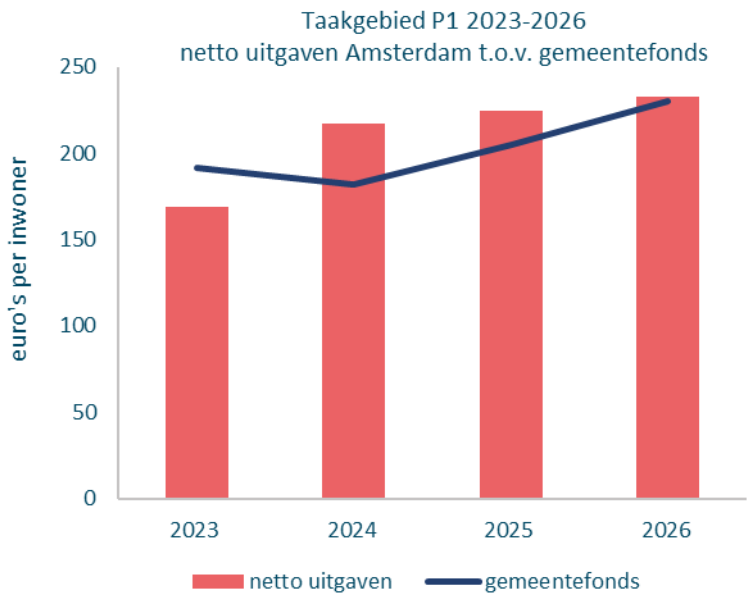
Ontwikkeling uitgaven en gemeentefonds
Op de volgende pagina's wordt ontwikkeling 2023-2026 per programma gepresenteerd op basis van de realisatie 2023 en 2024 en de begroting 2025 en 2026. De referentiebudgetten van het gemeentefonds sluiten per uitkeringsjaar aan bij de stand in de exploitatie van Amsterdam.

Voor de achtergronden bij ontwikkelingen binnen programma's wordt verwezen naar de verdiepingen per programma in deel C van dit rapport.

Invloed van inflatie
In de periode 2023-2026 is sprake geweest van forse inflatie, de lonen- en prijzen stegen met bijna 20 procent. Hierdoor hangt een deel van de uitgavenstijging in deze periode samen met de inflatie. De gemeente Amsterdam is dus niet altijd meer gaan doen, maar veel is ook duurder geworden. In het gemeentefonds worden gemeenten gecompenseerd voor inflatie.

Grote projecten
Bij programma's die werken met grote projecten zullen de besluiten van een college soms pas na verloop van tijd tot uitgaven leiden. Dit betekent dat een deel van de besluiten van het huidige bestuur pas na 2026 in de begroting tot uiting komen.

Programma 1. Bouwen en wonen: ontwikkelingen 2023-2026



Toelichting

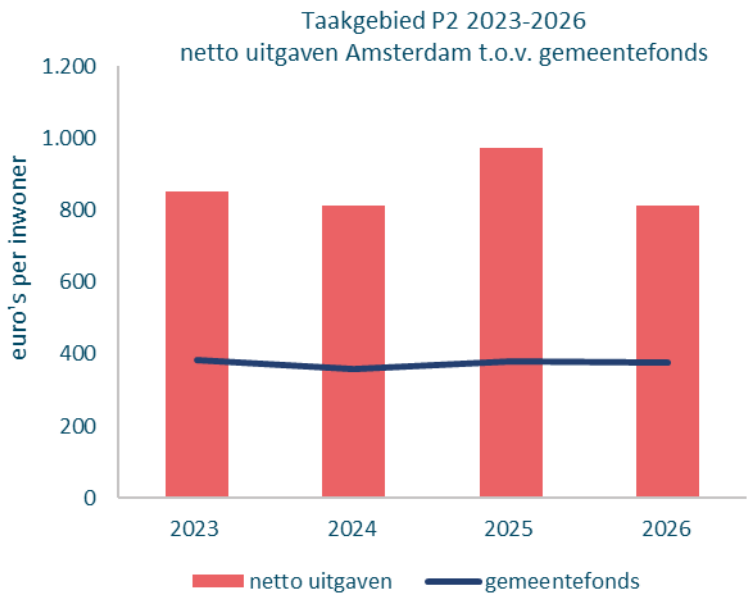
Op het programma bouwen en wonen waren de uitgaven in 2023 lager dan het referentiebudget in het gemeentefonds.

In 2023 zijn de netto uitgaven relatief laag doordat uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie worden gedekt met onttrekkingen aan het eerdere gevormde klimaatfonds.

In latere jaren nemen de uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie toe, evenals de uitgaven aan woonbeleid en stadsvernieuwing.

Het referentiebudget in het gemeentefonds voor dit taakgebied is ook duidelijk toegenomen in de periode 2023-2026.

Programma 2. Openbare ruimte: ontwikkelingen 2023-2026



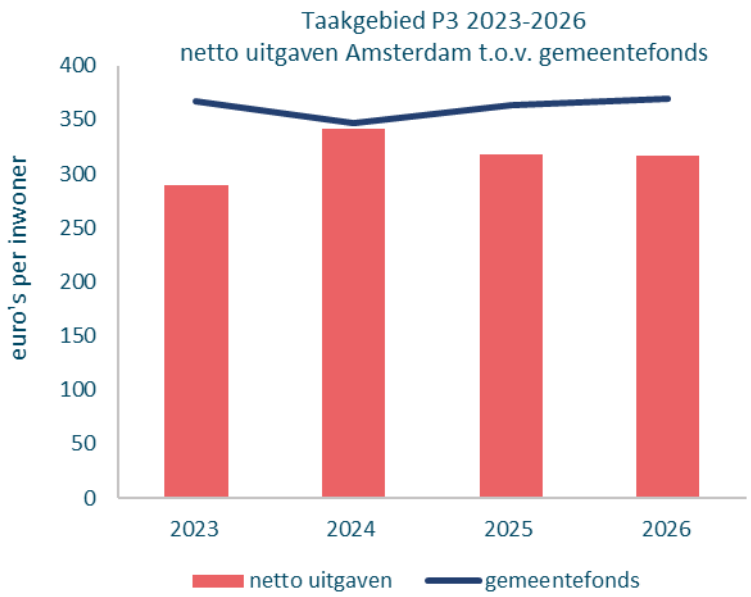
Toelichting

In alle jaren geeft Amsterdam substantieel meer uit aan dit programma dan het referentiebudget van het gemeentefonds.

Uit de verdiepende analyse is gebleken dat dit voornamelijk wordt verklaard door uitgaven aan civiele kunstwerken (bruggen en kademuren). Maar ook op andere taakonderdelen van dit programma is sprake van relatief hoge uitgaven.

De uitgaven zijn in 2026 iets lager dan in 2023. Daarbij moet worden bedacht dat in de periode 2023-2026 sprake is geweest van forse inflatie, wat de uitgavendaling in reële termen meer substantieel maakt.

Programma 3. Economie en cultuur: ontwikkelingen 2023-2026

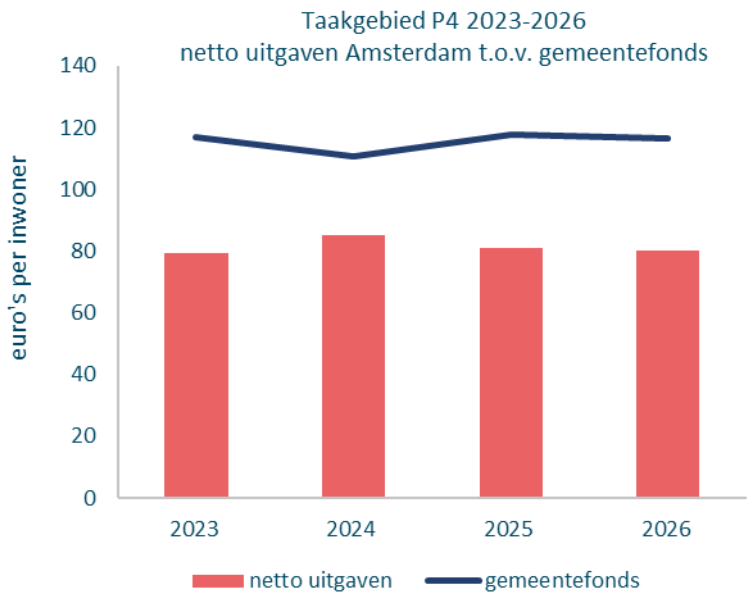


Toelichting

In alle jaren liggen de uitgaven op dit programma duidelijk lager dan het referentiebudget in het gemeentefonds.

In de periode 2023-2026 zijn de uitgaven toegenomen, onder andere door incidentele uitgaven in het kader van de regeling kunstenplan.

Programma 4. Sport: ontwikkelingen 2023-2026

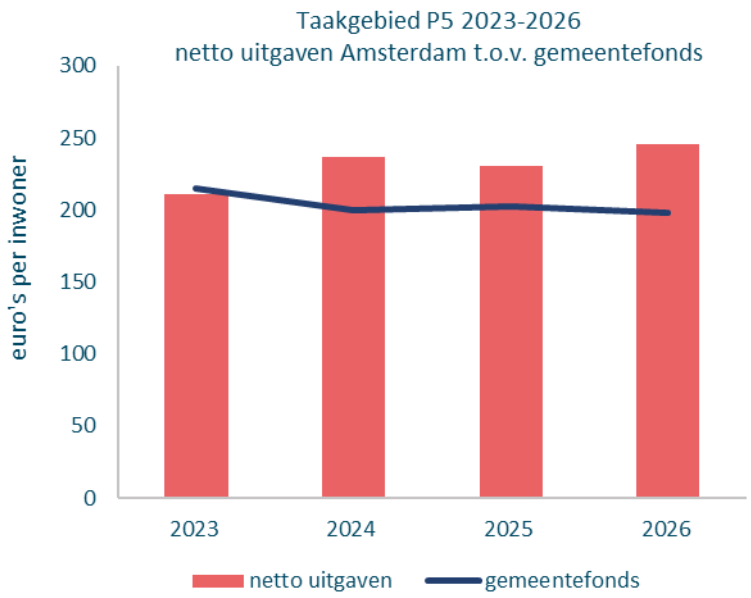


Toelichting

De uitgaven op het programma sport liggen in de periode 2023-2026 ongeveer op een gelijk niveau, dat duidelijk lager ligt dan het referentiebudget in het gemeentefonds.

De uitgaven van Amsterdam liggen op alle taakonderdelen van dit programma onderin de bandbreedte van de referentiegemeenten. Bij sportbeleid wordt dit deels verklaard door een taakstelling. Bij sportaccommodaties (inclusief zwembaden) nemen de uitgaven in de jaren wel iets toe, maar blijven deze relatief laag.

Programma 5. Onderwijs: ontwikkelingen 2023-2026

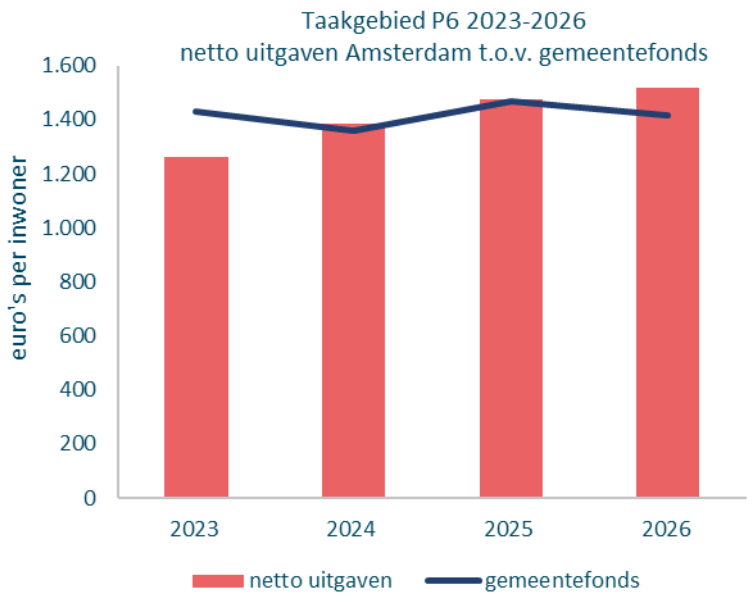


Toelichting

In de periode 2023-206 liggen de uitgaven op het programma onderwijs hoger dan het referentiebudget in het gemeentefonds.

De uitgaven op dit programma nemen duidelijk toe, met name in 2026 als gevolg van investeringen in schoolgebouwen voor het primair onderwijs.

Programma 6. Zorg: ontwikkelingen 2023-2026



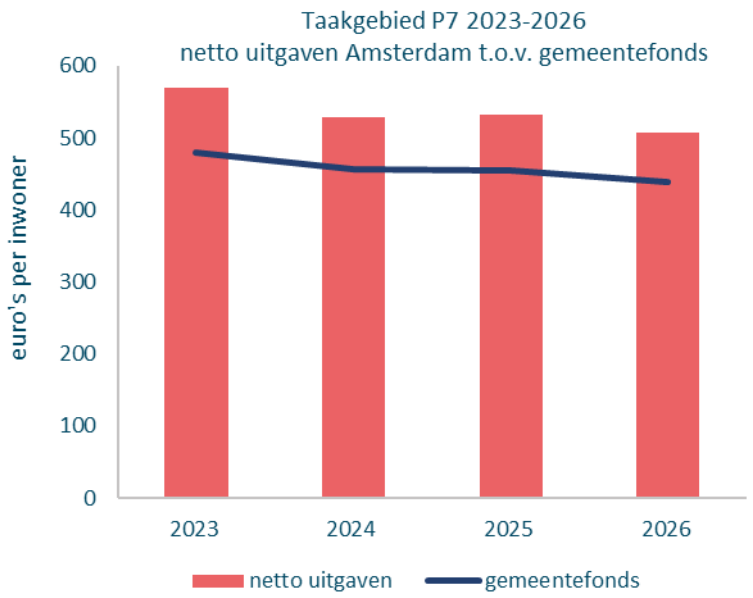
Toelichting

In de periode 2023-2026 nemen de uitgaven op het programma zorg gestaag toe. Waar de uitgaven in 2023 nog lager waren dan het referentiebudget in het gemeentefonds, zijn de uitgaven in 2026 toegenomen tot boven het referentiebudget in het gemeentefonds, dat sinds 2025 iets afvlakt.

Uit de verdieping blijkt dat de hogere uitgaven in 2026 zowel betrekking hebben op jeugdhulp als preventieve voorzieningen (algemene voorzieningen, publieke gezondheid en wijkteams).

Er is op dit moment nog veel onzeker rond de structurele financiering van de jeugdzorg vanaf 2028. Daarover ontstaat na het rapport Van Ark II waarschijnlijk (begin 2027 verwacht) meer duidelijkheid. De huidige jeugdbegroting loopt richting 2029 structureel terug met circa € 70 miljoen.

Programma 7. Sociale zaken: ontwikkelingen 2023-2026



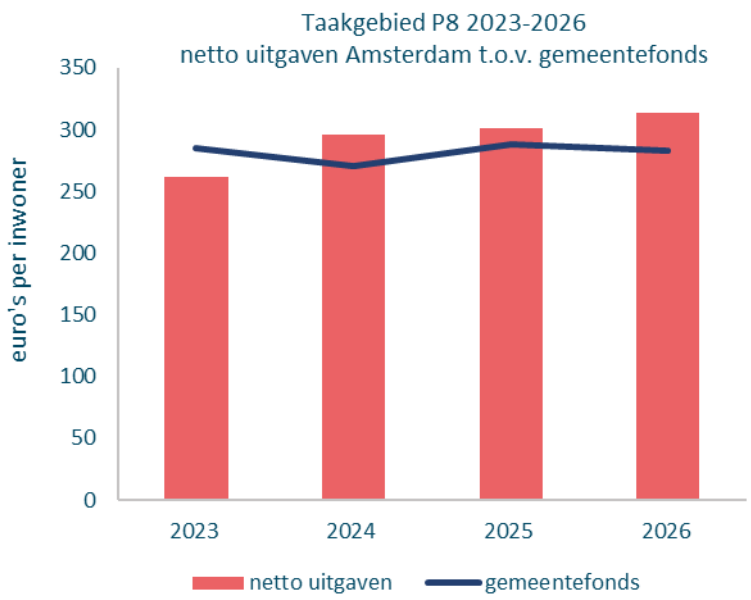
Toelichting

De uitgaven nemen vanaf 2023 af, evenals het referentiebudget in het gemeentefonds. De ontwikkelingen op dit programma wordt met name bepaald door de schommelende uitgaven aan uitkeringen (bijzondere) bijstand en de uitvoeringslasten.

Bij dit programma is sprake van duidelijk hogere uitgaven in de rekening 2023 ten opzichte van de begroting 2023. Dit speelt met name bij de taakonderdelen verstrekkingen minimabeleid en uitvoeringslasten voor bijstandsuitkeringen (BUIG). Bij de verstrekkingen minimabeleid wordt dit verklaard door de eenmalige uitkering van energietoeslagen, waarvoor gemeenten extra middelen via het gemeentefonds hebben ontvangen.
Op het taakonderdeel re-integratie is de realisatie van de uitgaven in 2023 juist lager dan begroot. Dit heeft met name betrekking op de Werkbrigade, re-integratie burger en MKOW jongeren.

Uit de verdieping blijkt dat de uitvoeringslasten voor bijstandsuitkeringen (BUIG) in 2026 zijn toegenomen ten opzichte van de begroting 2023, evenals de verstrekkingen minimabeleid. Daar staat tegenover de dat uitgaven aan re-integratie in 2026 duidelijk lager zijn.

Programma 8. Veiligheid: ontwikkelingen 2023-2026

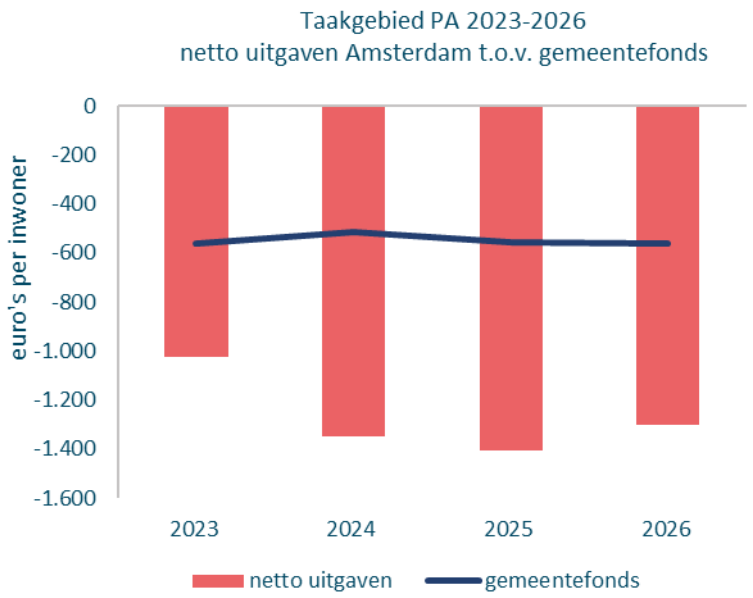


Toelichting

De uitgaven op het programma veiligheid nemen gestaag toe. Dit betreft alle taakonderdelen, met uitzondering van ondermijning/BIBOB.

Met ingang van 2024 is er sprake van extra inzet op verschillende taakonderdelen, onder andere op integrale persoonsgerichte aanpak, inzet straatcoaches, toezicht basisregistratie en BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid).

Programma A. Algemene dekking: ontwikkelingen 2023-2026

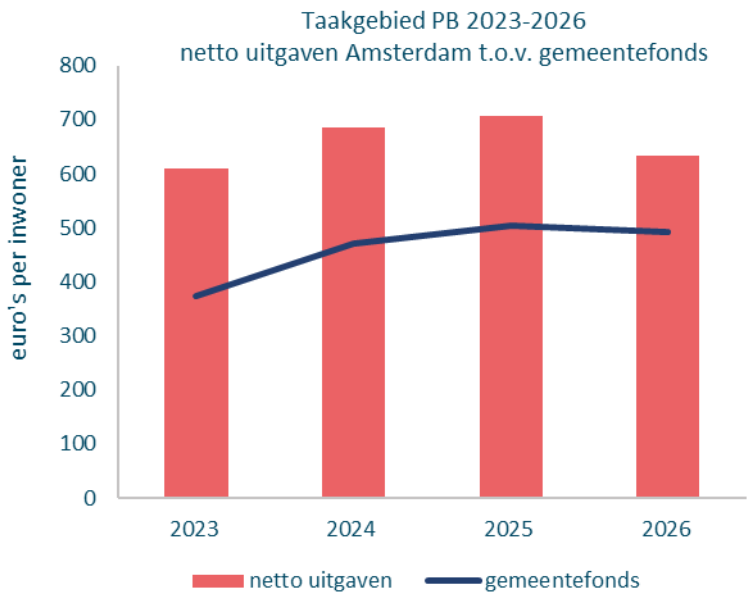


Toelichting

De algemene eigen inkomsten zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. Uit de verdieping blijkt dat dit met name betrekking heeft op toeristenbelasting (verhoogd in 2024), parkeerbelasting, onroerendezaakbelasting (OZB, verhoogd in 2025) en erfpacht.

De dynamiek tussen de jaren wordt met name bepaald door het saldo van toevoegingen en onttrekkingen aan de algemene reserve.

Programma B. Bestuur en organisatie: ontwikkelingen 2023-2026



Toelichting

Uit de verdieping blijkt dat de hogere uitgaven in 2026 op dit programma samenhangen met hogere uitgaven voor burgerzaken en verschillende taakonderdelen van de overhead, zoals automatisering, financiën, personeel en organisatie, communicatie en bestuursondersteuning.

In 2025 zijn de uitgaven bij financiën hoger. Dit wordt verklaard door het financieel systeem (AFIS) en extra personele kosten in verband met de status en het verwerken van facturen. Bij bestuursondersteuning is in 2025 sprake van een stelpost voor bedrijfsvoering, waarvoor in latere jaren een taakstelling is opgenomen waardoor de uitgaven in 2026 lager zijn.

C. Verdieping per programma

Toelichting verdieping per programma: Amsterdam en de referentiegemeenten

Toelichting op hoofdlijnen, zie eerdere rapportages voor achtergronden

Binnen de begroting zijn in totaal circa 90 taakonderdelen onderscheiden. Voor een aantal taakonderdelen zijn verdiepende analyses uitgevoerd. Op de volgende pagina's worden de uitkomsten van de eerder uitgevoerde verdiepende analyses per programma op hoofdlijnen toegelicht. Tevens worden de achtergronden van ontwikkelingen tussen 2023 en 2026 globaal toegelicht. Voor verdere achtergronden wordt verwezen naar de eerdere rapportages in het kader van de Bestuursopdracht inzicht in beleid, geld en keuzes.*

Toelichting kolomdiagrammen

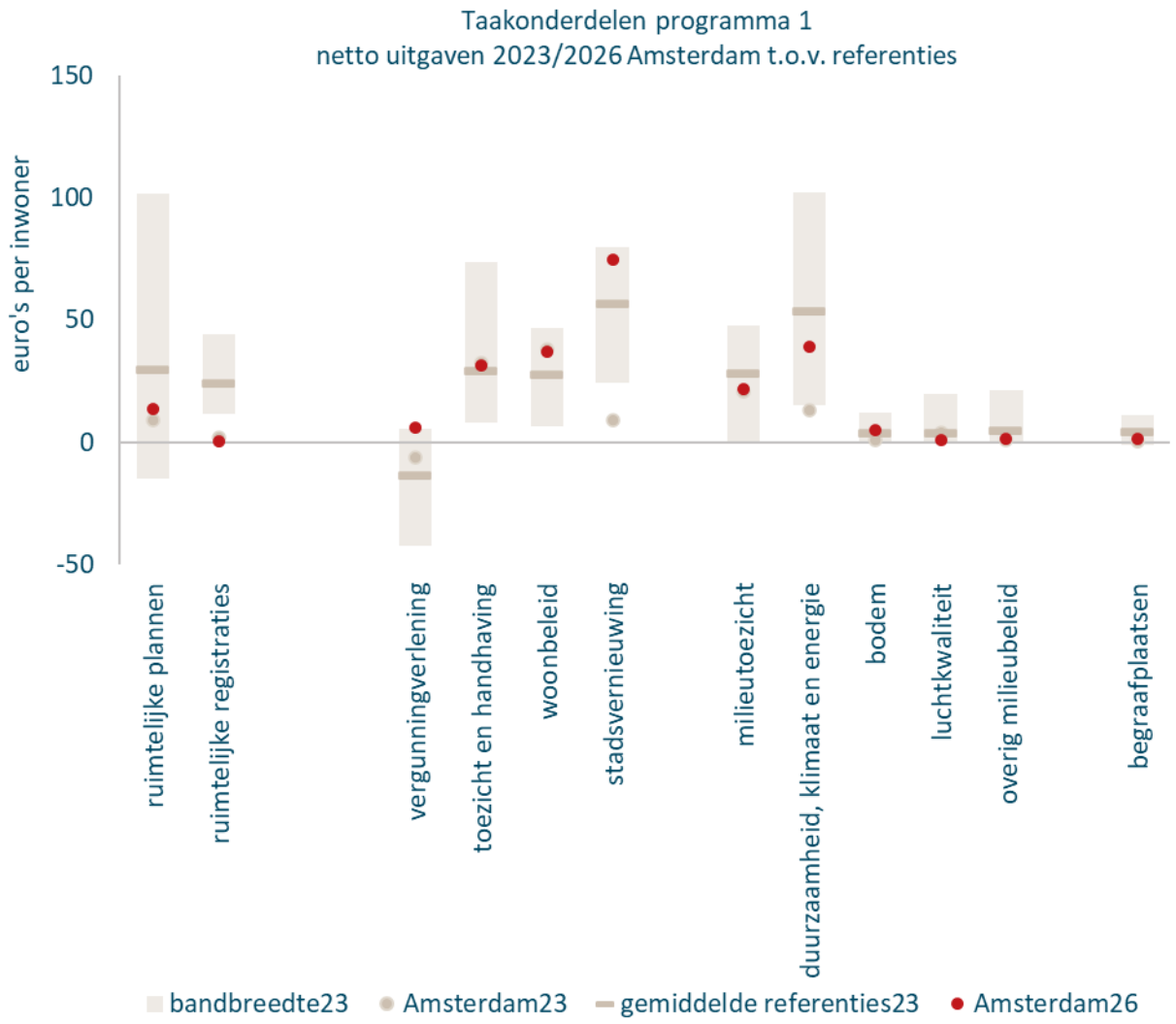
Per programma worden kolomdiagrammen gepresenteerd waarin wordt weergegeven hoe de uitgaven van Amsterdam in 2023 (beige stip) en 2026 (rode stip) zich verhouden tot de bandbreedte in de vergelijkbaar gemaakte uitgaven van de laagste en hoogste referentiegemeente in 2023 (beige kolom). Wanneer de uitgaven van Amsterdam in 2023 en 2026 exact gelijk zijn, is alleen een rode stip van 2026 te zien. De cijfers van de referentiegemeenten zijn niet geactualiseerd en hebben uitsluitend betrekking op 2023.

Invloed van inflatie

In de periode 2023-2026 is sprake geweest van forse inflatie, de lonen- en prijzen stegen met bijna 20 procent. Hierdoor hangt een deel van de uitgavenstijging in deze periode samen met de inflatie. De gemeente Amsterdam is dus niet altijd meer gaan doen, maar veel is ook duurder geworden.

* Cebeon/Lysias, Inzicht in beleid, geld en keuzes, eindrapport fase 1, 24 januari 2023; Geobjectiveerde benchmark begroting Amsterdam en Bijlagen, 15 april 2024.

Programma 1. Bouwen en wonen: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

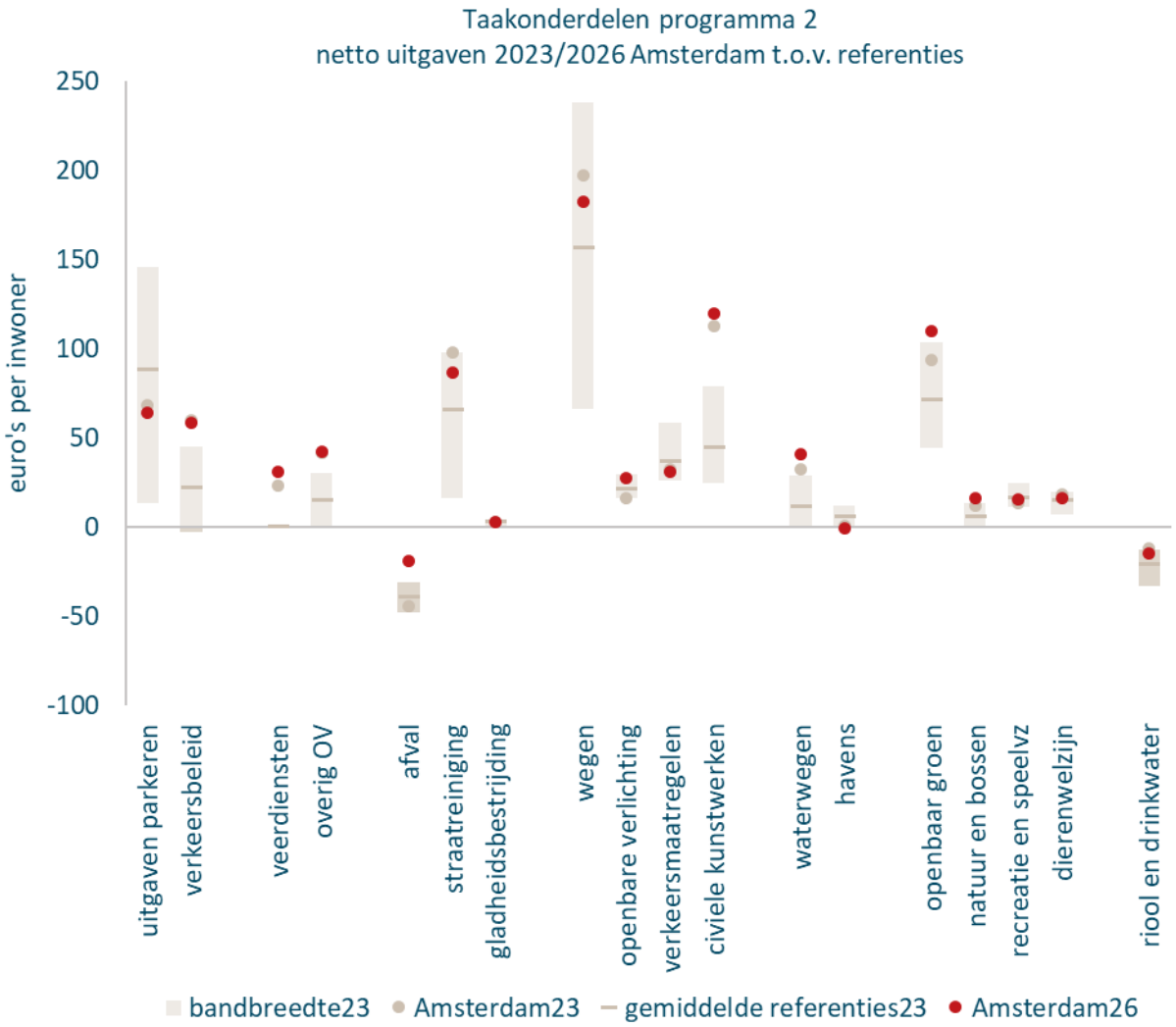
Het taakonderdeel **duurzaamheid, klimaat en energie** betreft alleen die uitgaven die niet als onderdeel van andere begrotingsprogramma's plaatsvinden, zoals duurzame auto's of duurzame gebouwen. Amsterdam is eerder dan referenties gestart met sparen voor uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie door de vorming van een klimaatfonds. Terwijl Amsterdam vanaf 2023 uitgaven dekt uit het klimaatfonds, zetten de referentiegemeenten de komende jaren nog reserves opzij. Wanneer wordt gekeken naar de bruto uitgaven, dus zonder dekking uit reserves en fondsen, laat Amsterdam een gemiddeld uitgavenbeeld zien.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

In 2026 zijn de uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie hoger door extra uitgaven aan het klimaatfonds, klimaatakkoord, aardgasvrije wijken en isolatiemaatregelen.

Opvallend zijn de substantieel hogere uitgaven aan stadsvernieuwing in 2026. Dit komt voornamelijk wijzigingen in de toerekening van overhead aan interne uurtarieven. Een deel van hogere uitgaven aan stadsvernieuwing hangt samen met gestegen bouw- en proceskosten.

Programma 2. Openbare ruimte: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

Ondanks een lagere schoonnorm dan gemiddeld bij de referentiegemeenten heeft Amsterdam structureel hogere uitgaven voor **straatreiniging** en **afval** die de komende jaren verder toenemen. Bij afval worden deze hogere uitgaven gedekt met de afvalstoffenheffing. De hogere uitgaven hebben grotendeels betrekking op personele lasten. Belangrijke verklaring voor de hogere uitgaven is het grote aantal bezoekers.

De structureel hogere uitgaven bij openbare ruimte worden vooral verklaard door hogere uitgaven aan **civiele kunstwerken**. Daarbinnen is sprake van hoge onderhoudskosten per (beweegbare) brug en per kilometer kademuur.

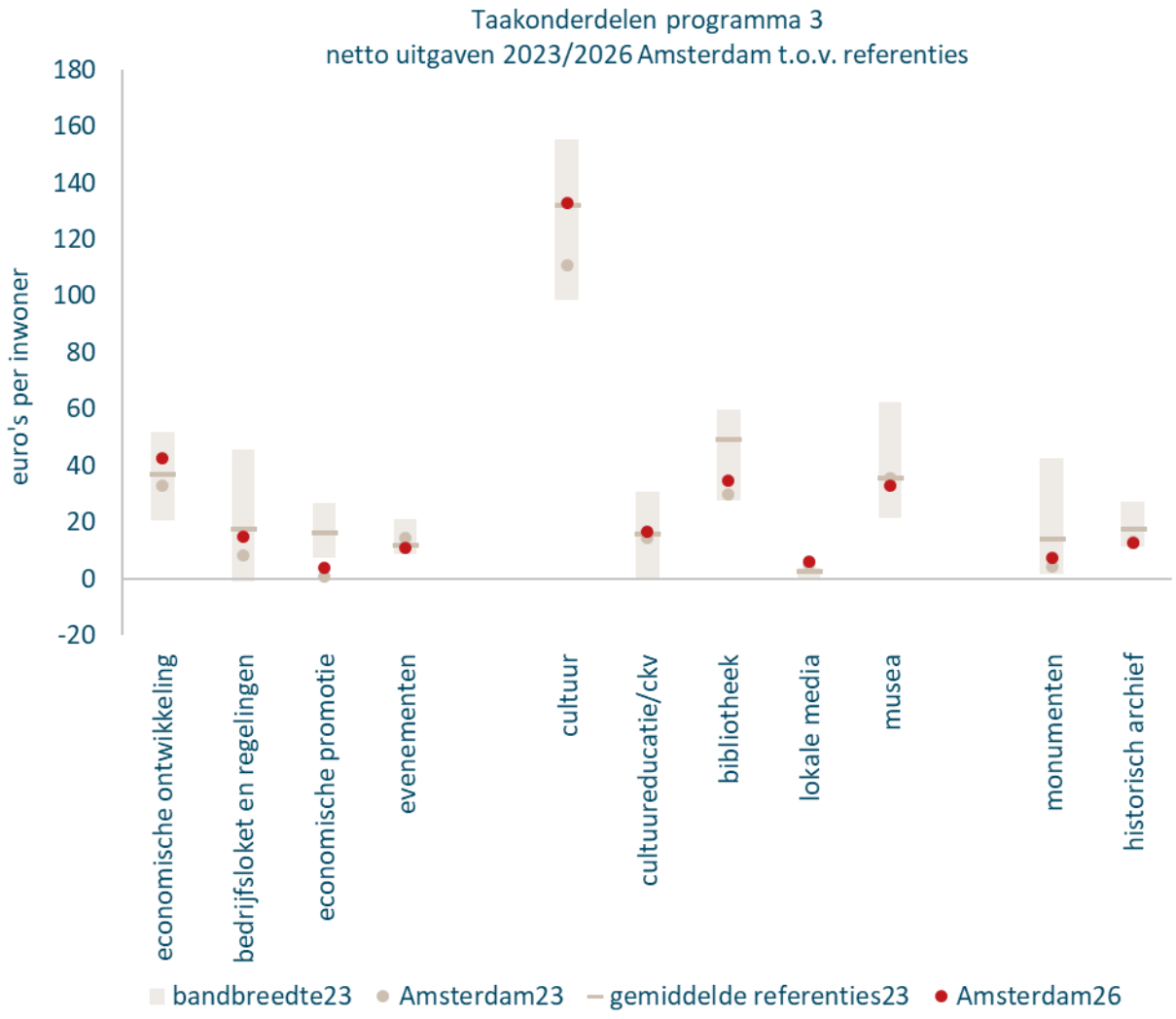
De hogere uitgaven aan **wegen** in 2023 nemen in de meerjarenbegroting af.

Bij tariefdiensten **riolering en afval** zijn de inkomsten in de begroting hoger dan de uitgaven, net als in de referentiegemeenten. Dit komt doordat gemeenten kosten in de heffing mogen opnemen die niet in de exploitatie tot uiting komen, zoals extracomptabel toegerekende overhead en compensabele BTW. Bij riolering is het positieve saldo in Amsterdam kleiner dan in de referentiegemeenten, bij afval is het positieve saldo groter.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

De uitgaven aan straatreiniging en wegen zijn in 2026 lager dan in 2023, terwijl de uitgaven aan waterwegen en openbaar groen hoger zijn. Dit laatste hangt samen met klimaat adaptieve maatregelen, nieuwe groene plekken, extra middelen groot onderhoud beplanting, wijkgroen en groen in de buurt.

Programma 3. Economie en cultuur: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

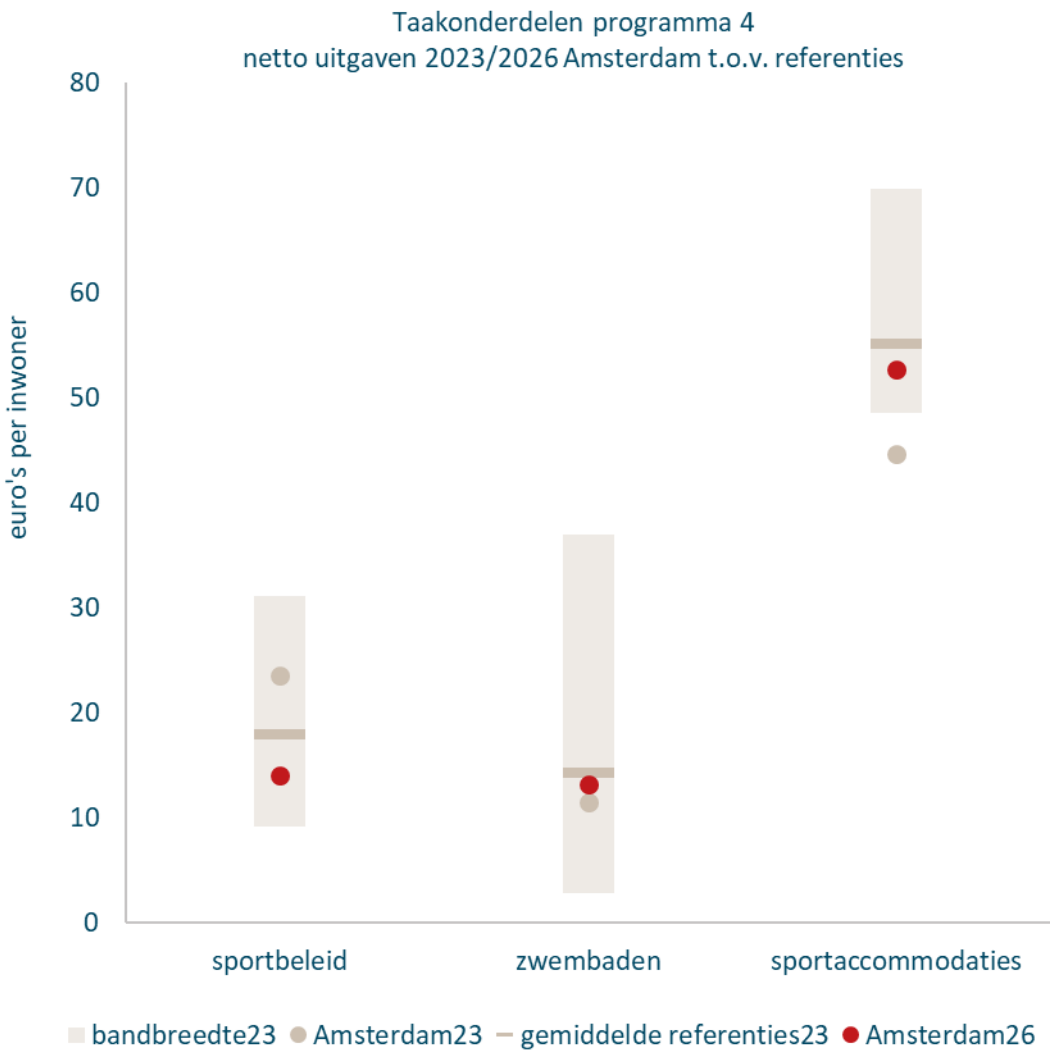
Bij **cultuur** heeft Amsterdam structureel lagere uitgaven, zowel ten opzichte van de referentiegemeenten als ten opzichte van de referentiebudgetten in het gemeentefonds, waarbij rekening wordt gehouden met de (landelijke) centrumfunctie van Amsterdam. Sinds 2017 zijn de netto uitgaven in Amsterdam nauwelijks toegenomen, in tegenstelling tot de referentie-budgetten en uitgaven van andere gemeenten. Amsterdam heeft relatief veel voorzieningen ten opzichte van de referentiegemeenten en speelt een (inter)nationale kernfunctie. Van deze voorzieningen wordt een groot deel door het Rijk gesubsidieerd, waarbij wordt uitgegaan van gemeentelijke cofinanciering.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

In 2026 zijn de uitgaven aan cultuur duidelijk hoger dan in 2023. Dit wordt verklaard door incidentele uitgaven in het kader van de regeling kunstenplan.

Ook de uitgaven voor economische ontwikkeling liggen in 2026 hoger dan in 2023. Dit komt voornamelijk door incidentele uitgaven voor de Aanpak Binnenstad.

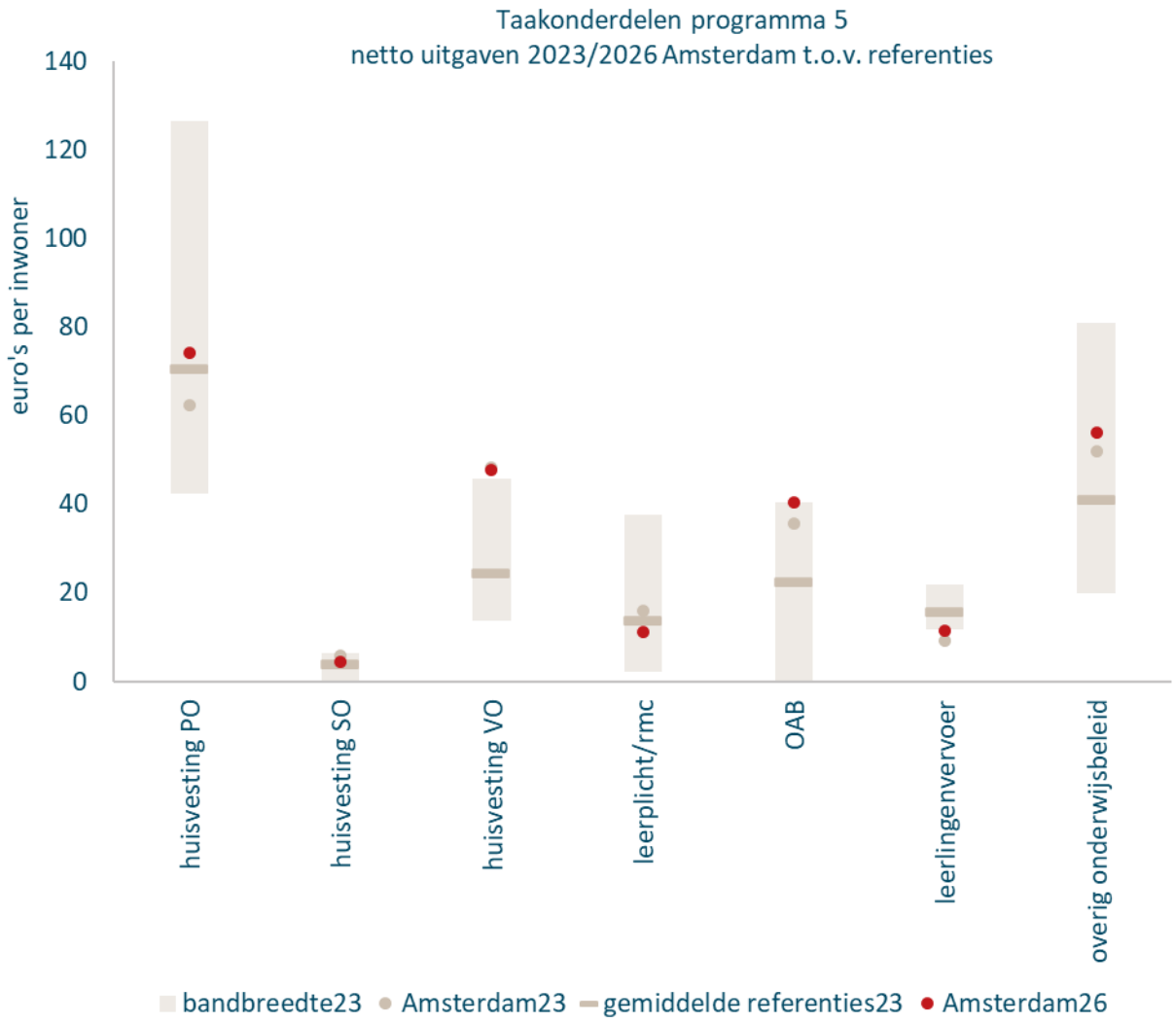
Programma 4. Sport: vergelijking met andere gemeenten



Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

Op het programma sport zijn de uitgaven per saldo ongeveer gelijk gebleven, alleen heeft een verschuiving plaats gevonden van sportbeleid naar sportaccommodaties. Bij sportbeleid is er sprake van een taakstelling, terwijl bij sportaccommodaties sprake is van hogere apparaatslasten, onderhoud gebouwen en uitgaven aan specifieke accommodaties (Bijlmer sportcentrum, Sloterparkbad en sportpark de Eendracht).

Programma 5. Onderwijs: vergelijking met andere gemeenten



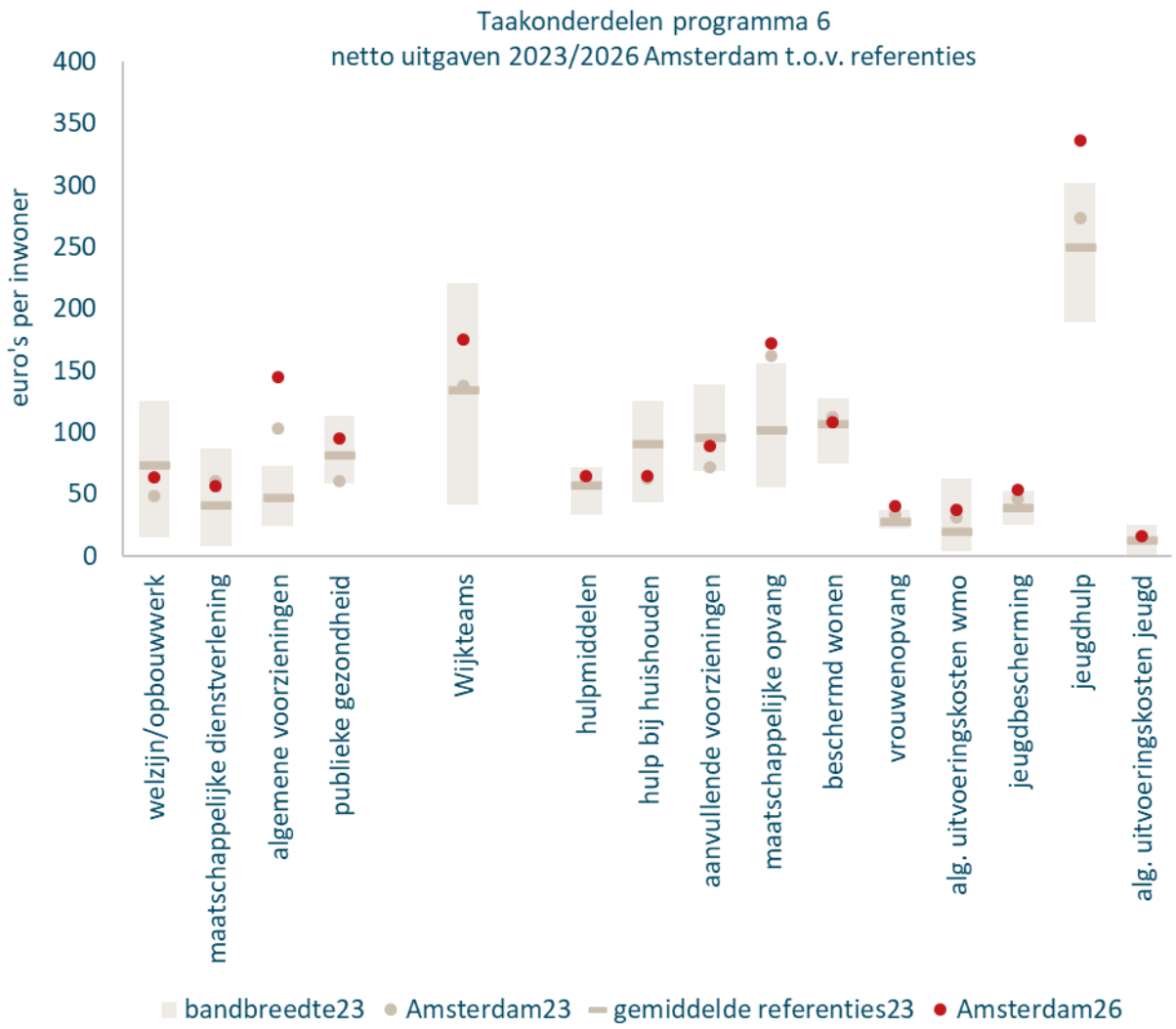
Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

In 2026 zijn de uitgaven aan huisvesting van het primair onderwijs toegenomen door hogere afschrijvingslasten.
Bij de huisvesting van het voortgezet onderwijs is zowel in 2023 als 2026 sprake van relatief hoge uitgaven.

De relatief hoge uitgaven aan onderwijsachterstandenbeleid zijn in 2026 verder toegenomen.
Bij leerlingenvervoer is in Amsterdam sprake van relatief lage uitgaven, die in 2026 wel iets zijn toegenomen.

De uitgaven aan leerplicht zijn in 2026 iets lager dan in 2023.

Programma 6. Zorg: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

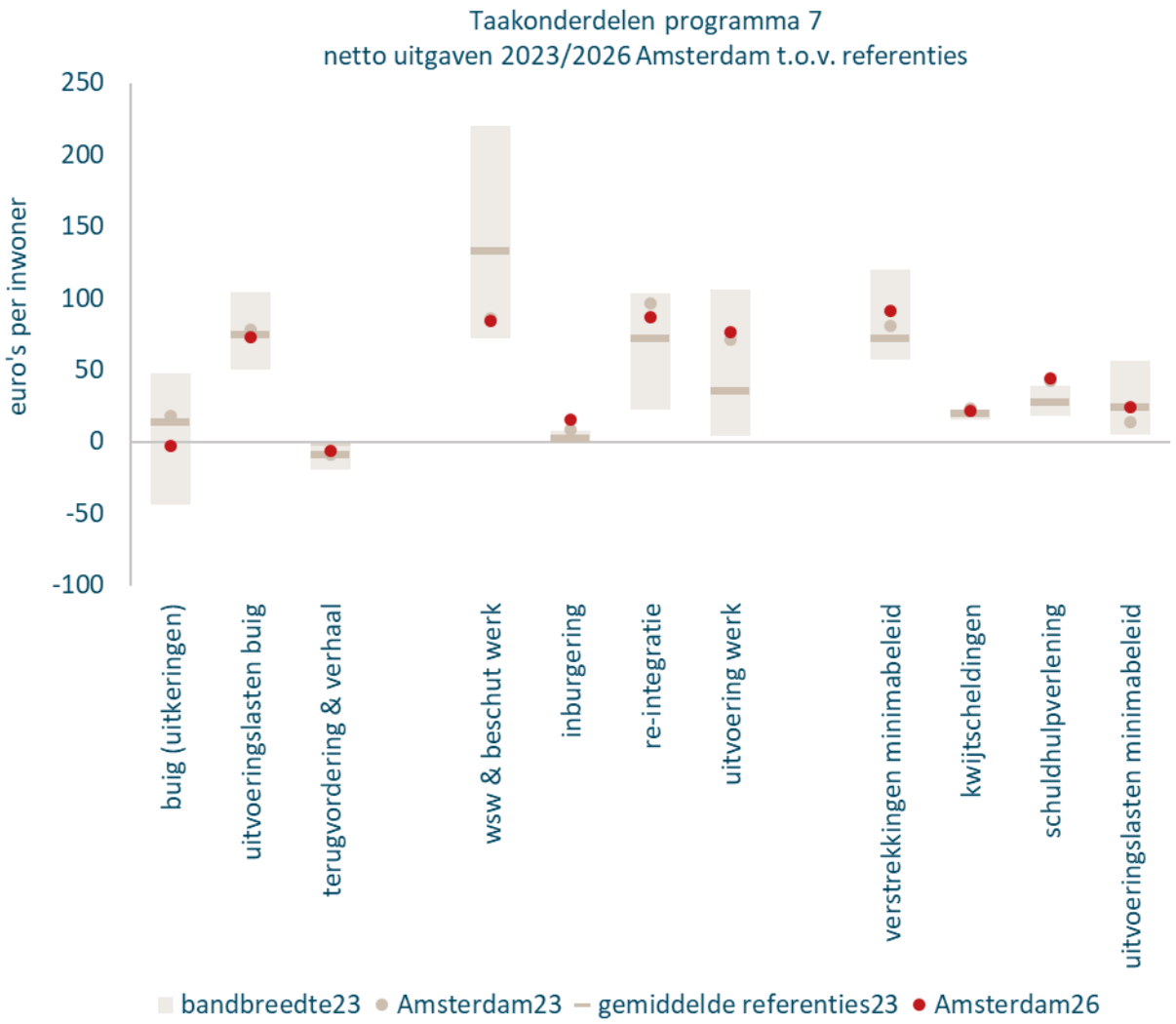
Bij de individuele voorzieningen heeft Amsterdam relatief hoge uitgaven aan **maatschappelijke opvang**, met name door relatief veel gebruikers van de opvang en hogere uitgaven bij **beschermd wonen**. Amsterdam heeft duidelijk hogere uitgaven aan **jeugdhulp**, met relatief lange trajecten. Referentiegemeenten laten zien dat lagere uitgaven mogelijk zijn, vooral bij jeugdhulp met verblijf. De uitgaven bij **hulp bij huishouden** zijn in Amsterdam relatief laag en gaan gepaard met lange wachtlijsten, volgens de organisatie vanwege personeelstekorten bij aanbieders.

Binnen het integrale zorgdomein (programma 6) heeft Amsterdam relatief hoge uitgaven aan zowel preventieve voorzieningen (**basisvoorzieningen** en **wijkteams**) als individuele voorzieningen. Bij een deel van de referentie-gemeenten gaan hogere uitgaven aan preventieve voorzieningen samen met substantieel lagere uitgaven aan individuele voorzieningen. In Amsterdam is dit niet het geval, ondanks de budgetplafonds en wachtlijsten.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

De beelden in 2023 zijn versterkt in 2026, waar de uitgaven aan jeugdhulp verder zijn toegenomen, evenals de uitgaven aan preventieve voorzieningen (met name algemene voorzieningen, publieke gezondheid en wijkteams). Bij jeugdhulp gaat het om sterk toegenomen vergoedingen voor ambulante hulp. Bij preventieve voorzieningen gaat het om toegenomen apparaatslasten van de GGD en uitgaven aan het stedelijk jeugd en jongerenwerk.

Programma 7. Sociale zaken: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

Amsterdam had in 2023 relatief hoge uitgaven voor **re-integratie en uitvoering werk**, deels doordat de arbeidsintensieve begeleiding meer personeel vraagt, maar ook door de inzet van relatief kostbare instrumenten zoals de Werkbrigade en Amsterdam Werkt!.

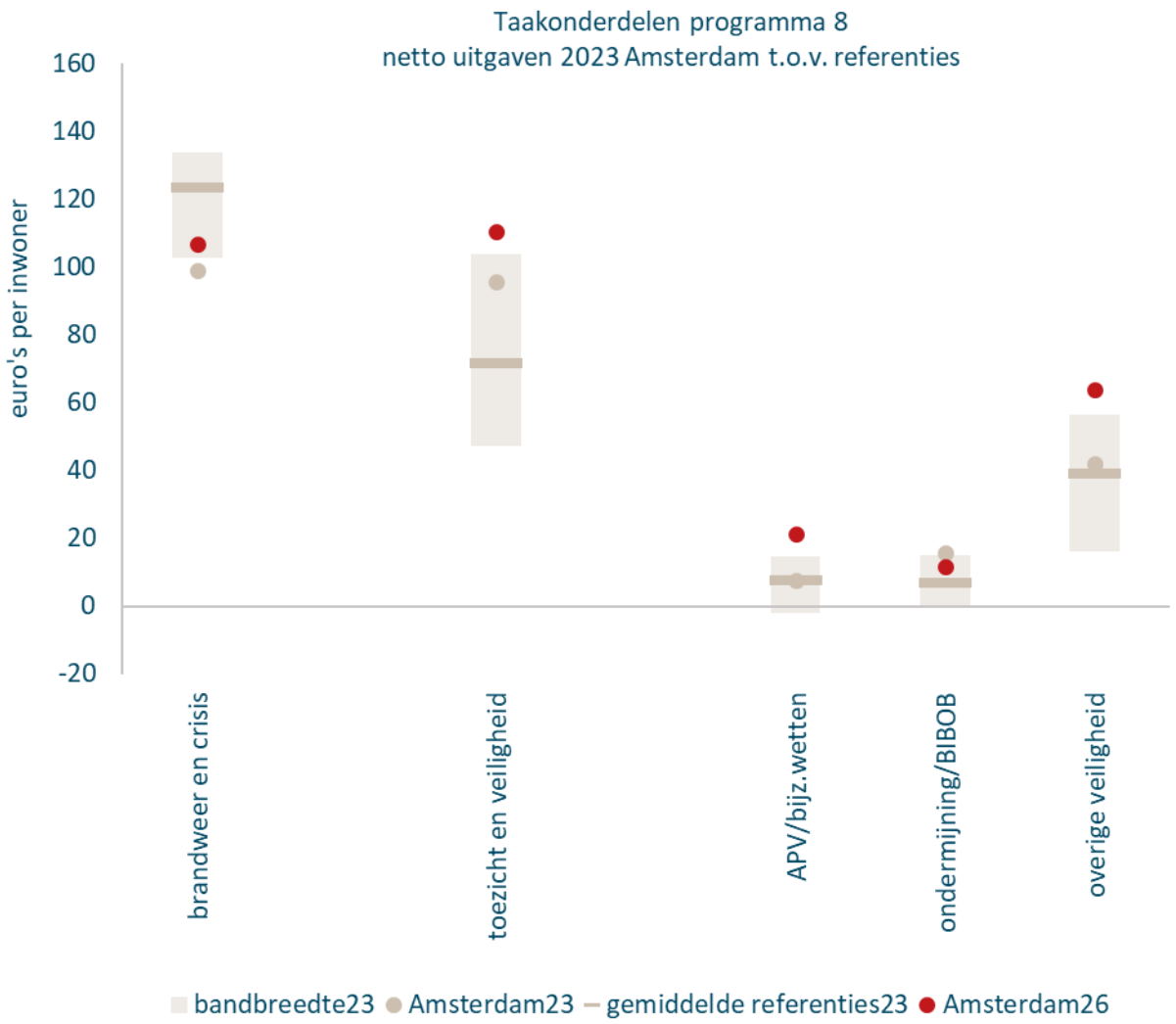
Het aantal bijstandsontvangers ligt in Amsterdam structureel bovenin de bandbreedte van de referenties. Naast inspanningen om deze mensen aan het werk te krijgen, richt het beleid van Amsterdam zich ook op maatschappelijke participatie en bestaanszekerheid voor mensen die geen bijstand ontvangen. Ook dit is een deel van de verklaring voor de structureel hoge uitgaven voor re-integratie en werk.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

In 2026 zijn de uitgaven op dit programma ongeveer gelijk gebleven. Waar in de begroting 2023 nog sprake was van een tekort op de bijstandsuitkeringen, is in 2026 sprake van een (klein) overschot.

Bij minimabeleid zijn de uitgaven in 2026 iets hoger dan in 2023, met name bij de verstrekkingen en de uitvoeringslasten.

Programma 8. Veiligheid: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

De hoge uitgaven bij **toezicht en veiligheid** in de openbare ruimte lijken samen te hangen met bestuurlijke prioriteiten zoals de aanpak van risicojongeren en overlast (straatcoaches, persoonsgerichte aanpak, OV). Daarnaast werkt het grote aantal evenementen en bezoekers kostenverhogend, specifiek voor veiligheid in het openbaar vervoer en nautisch handhaven.

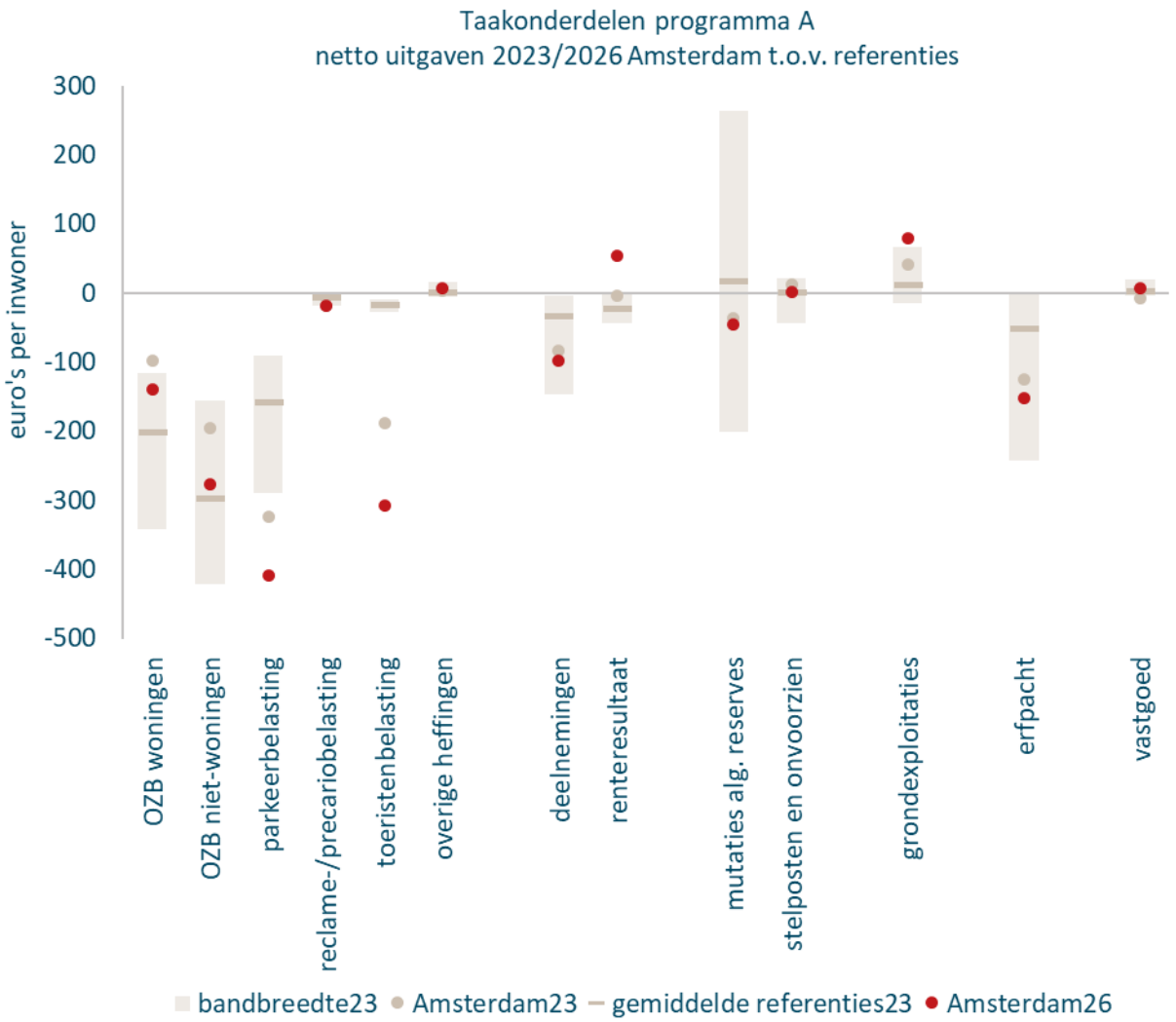
Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

In 2026 zijn de uitgaven van dit programma toegenomen, met name bij toezicht en veiligheid, APV/bijzondere wetten en overige veiligheid. Bij overige veiligheid wordt dit verklaard door hogere uitgaven voor Top-600, discriminatiebestrijding, buurtveiligheid, apparaatslasten stadsdelen (inclusief toezicht parkeren) en lagere Rijksbijdragen (o.a. preventie met gezag).

De uitgaven aan brandweer en crisisbeheersing (bijdrage aan de veiligheids-regio) zijn ook toegenomen in 2026, maar zijn nog steeds relatief laag.

Bij ondermijning/BIBOB zijn de uitgaven in 2026 lager dan in 2023.

Programma A. Algemene dekking: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

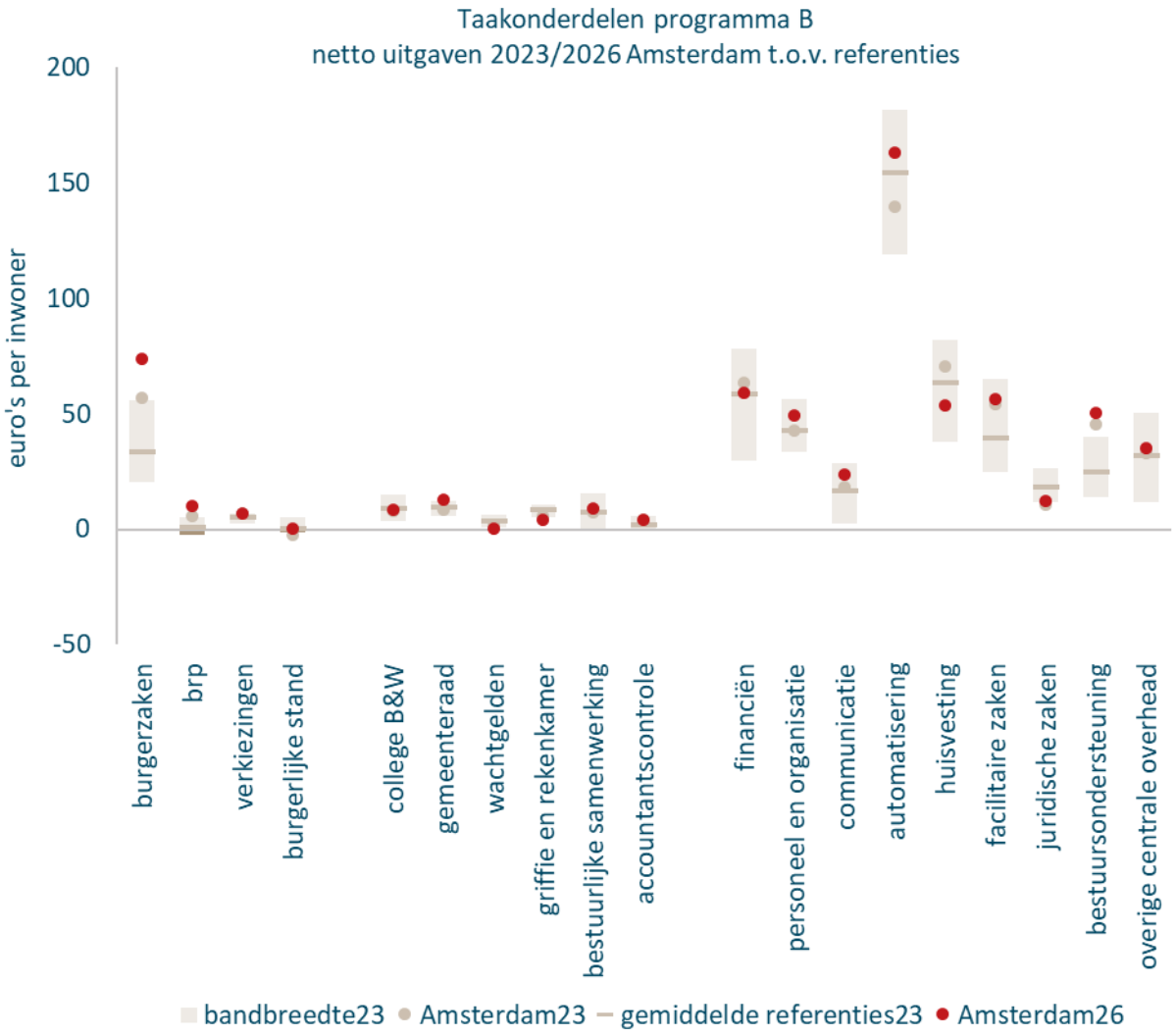
De hoge netto lasten op **grondexploitaties** worden veroorzaakt door toevoegingen van positieve resultaten op grondexploitaties aan het vereveningsfonds. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd realiseert Amsterdam jaarlijks substantiële positieve resultaten op grondexploitaties, waarvan via het vereveningsfonds een deel wordt afgedragen aan de algemene middelen. In de periode 2017-2021 gaat het jaarlijks gemiddeld om € 97 per inwoner. Dit maakt uitgaven elders in de begroting mogelijk. Enkele referentiegemeenten weten in de afgelopen jaren in mindere mate dan Amsterdam positieve resultaten op grondexploitaties te realiseren die zij afdragen aan de algemene middelen. Gemiddeld hebben de referentiegemeenten in de periode 2017-2021 uit de grondexploitaties een bedrag van 8 euro per inwoner afgedragen aan de algemene middelen.

Als gevolg van toegenomen bouwkosten en de keuze om meer sociale woningbouw te realiseren, wordt verwacht dat de resultaten op grondexploitaties de komende jaren onder druk komen te staan.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

In 2026 heeft Amsterdam substantieel meer algemene eigen inkomsten, met name uit toeristenbelasting (verhoogd in 2024), parkeerbelasting, onroerendezaakbelasting (OZB, verhoogd in 2025) en erfpacht. Het renteresultaat is nadelig geworden door een forse toename van de betaalde rente die niet is verwerkt in de renteomslag.

Programma B. Bestuur en organisatie: vergelijking met andere gemeenten



Verdiepende analyse

Hogere uitgaven bij **dienstverlening** (burgerzaken) worden grotendeels verklaard door een hoger voorzieningenniveau door ruimere openingstijden en extra voorzieningen zoals 24/7 bereikbaarheid voor spoedeisende meldingen openbare ruimte en veel aandacht voor innovatie en digitale omgevingen. Een beperkt deel van de hogere uitgaven betreft producten waarvoor kostendekkende leges kunnen worden geheven en hogere kosten van de Basisregistratie Personen (BRP) door grootstedelijke problematiek.

Hogere uitgaven aan de centrale overhead (PIOFACH*) worden verklaard door de grote omvang van de organisatie. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd is op diverse taakonderdelen van de centrale overhead geen sprake van hoge uitgaven. Bij **facilitaire zaken** blijft wel sprake van hogere uitgaven door het grote aantal locaties verspreid over de stad. Bij **bestuursondersteuning** hangen de hogere uitgaven samen met extra personele capaciteit vanwege het bestuurlijk stelsel met stadsdelen.

Ontwikkeling uitgaven Amsterdam 2023-2026

De uitgaven aan burgerzaken zijn in 2026 verder toegenomen.
Bij de centrale overhead zijn de uitgaven in 2026 hoger op het taakonderdeel automatisering, terwijl bij huisvesting de uitgaven duidelijk lager zijn.

** PIOFACH staat voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting.*