

Bestuurlijk rapport

Sturen op investerings

Informatievoorziening aan de raad

Rekenkamer Amsterdam

1 oktober 2025



Bestuurlijk rapport

Sturen op investerings

Informatievoorziening aan de raad

Rekenkamer Amsterdam

1 oktober 2025

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Sturen op investeringen. Informatievoorziening aan de raad.*

Het bestuurlijk rapport bevat de conclusies en aanbevelingen, en vormt de volledige rapportage van het onderzoek. Het digitale document kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).

Inhoudsopgave

Hoofdconclusie _____ 5

Verbetering van positie gemeenteraad nodig bij investeringen _____ 5

Aanbevelingen _____ 8

- 1 Geef beter inzicht in mogelijkheden en noodzakelijkheden bij vaststellen en verdelen investeringsruimte _____ 8
- 2 Heroverweeg sturing op schuld bij investeringen _____ 9
- 3 Geef een totaalbeeld van de meerjarige opgave _____ 10
- 4 Maak de samenhang tussen investeringen en de begroting meer inzichtelijk _____ 11
- 5 Onderbouw voorgestelde keuzes bij investeringen _____ 12
- 6 Geef meer inzicht in de realisatie van investeringen _____ 12
- 7 Betrek de raad eerder bij integrale strategische afwegingen over investeringen _____ 13

Reactie college en nawoord rekenkamer _____ 15

- 8 Bestuurlijke reactie _____ 15
- 9 Nawoord rekenkamer _____ 21

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen _____ 26

1	Te weinig inzicht voor sturen investeringsruimte	26
1.1	Het belang van investeringsruimte	27
1.2	Sturen op betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid	28
1.3	Uitgangspunt financierbaarheid aan verandering onderhevig	30
1.4	Jaarlijkse verhoging en verdeling investeringsruimte	31
1.5	Met overprogrammering wordt ingespeeld op realiseerbaarheid	32
1.6	Soms extra investeringsruimte voor specifieke projecten	33
1.7	Werkelijke betaalbaarheid lijkt geen factor te zijn	33
1.8	Ontwikkeling werkelijke financierbaarheid blijft onbesproken	34
1.9	Deels systematisch inzicht in werkelijke realiseerbaarheid	34
2	Sturen op prioriteiten bij investeringen lastig	34
2.1	Prioritering van investeringen is noodzakelijk	35
2.2	Eerder opgenomen en nieuwe investeringsprojecten	35
2.3	Informatie prioritering en onderverdelingen binnen de domeinen	36
2.4	Selectie investeringen zonder inzicht in de afwegingen daarbij	38
2.5	Onvoldoende inzicht in de investeringsopgave	39
2.6	Samenhang tussen domeinen moeilijk te volgen in de begroting	41
2.7	Andere manieren waarop raad wordt betrokken bij investeringen	41
2.8	Verslaglegging is wisselend per jaarverslag en per domein	42
2.9	Niet alle onderverdelingen opgenomen in jaarverslag	42
2.10	Beperkt inzicht in voortgang investeringen	43
3	Samenhang met begroting niet goed in beeld	43
3.1	Inzicht in inpassing investeringen in begroting belangrijk	44
3.2	Inpassing investeringen in begroting niet navolgbaar	44
3.3	Investeren als instrument voor bereiken gemeentelijke doelen	45
3.4	Moeilijk afwegen tussen investeren en programmabegroting	45
	Onderzoeksverantwoording	46
4	Doel, aanpak en afbakening	46
4.1	Doel van het onderzoek	46
4.2	Aanpak en afbakening	46
4.3	Onderzoeksperiode en onderzoeksteam	46
	Eindnoten	47

Hoofdconclusie

De gemeente Amsterdam investeert veel. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om alle benodigde en gewenste investeringen uit te voeren en financieel in te passen. Er zijn dus keuzes nodig, en deze hebben invloed op de toekomst van de stad. Daarom zijn wij in dit onderzoek nagegaan of de gemeenteraad voldoende en adequate informatie krijgt over investeringen, inclusief (financiële) afwegingen, de realisatie van investeringsprojecten en de verhouding tot de rest van de begroting. Dit brengt ons tot de hoofdconclusie:

Verbetering van positie gemeenteraad nodig bij investeringen

Hoewel er inspanningen worden geleverd om de informatievoorziening over gemeentelijke investeringen te verbeteren, ontbreekt het nog aan voldoende adequate informatie voor de gemeenteraad om effectief (bij) te kunnen sturen.

De gemeente Amsterdam wil realistisch en financieel verantwoord investeren in de stad. Met dat doel voor ogen wordt sinds 2022 gewerkt met de zogenoemde investeringsruimte: het meerjarige budget voor investeringen. Dit is een verbetering ten opzichte van het eerdere enkeljarige sturen op investeringsruimte, maar de gemeenteraad wordt nog onvoldoende meegenomen in de mogelijkheden om desgewenst aanpassingen op dit budget door te voeren. Het ontbreekt aan een systematische bespreking van de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente en wat dit betekent voor de mogelijke investeringsruimte. Daarmee heeft de gemeenteraad te weinig invloed op de mogelijkheden om investeringen in de stad te doen.

Tegelijkertijd zijn er in Amsterdam meer eisen en wensen voor investeringsprojecten (de investeringsopgave) dan er investeringsruimte is. Hierdoor moeten er keuzes gemaakt worden over waarin te investeren. Die keuzes hebben invloed op de leefbaarheid en bereikbaarheid van de stad, nu en in de toekomst. Daarom is het belangrijk dat de gemeenteraad inzicht heeft in, en invloed kan hebben op, de prioritering van investeringen. We zien inspanningen om de informatievoorziening te verbeteren, en het college formuleert in de begrotingen ook voornemens voor verbeteringen in de toekomst. Toch constateren wij dat de gemeenteraad te weinig inzicht krijgt in de afwegingen van het college om bepaalde investeringen wél en bepaalde investeringen niet te doen. De begrotingen presenteren vooral de resultaten van keuzes, maar niet de afwegingen om tot deze keuzes te komen. Ook wordt beperkt beschreven hoe de investeringen die zijn ingepast zich verhouden tot de totale opgave van de gemeente. Dit inzicht wordt verder bemoeilijkt doordat er in de begrotingen geen reflectie is op de samenhang tussen investeringen, doordat niet meer dan vier jaar vooruit wordt gekeken en doordat de informatie in de jaarverslagen over de realisatie van investeringen summier is.

Tot slot ontbreekt het aan expliciete samenhang tussen de informatie over investeringen en de rest van de begroting. Dat maakt het moeilijk voor de gemeenteraad om te sturen op een doelmatige inzet van investeringen of om te bewaken dat voldoende financiële middelen in de begroting zijn vrijgemaakt om de investering naar behoren te kunnen benutten en in stand te houden.

Analyse

Investerings van de gemeente zijn belangrijk voor de stad. Met investeringen zorgt de gemeente er namelijk voor dat de stad goed leefbaar is en goed kan functioneren. Bijvoorbeeld door te investeren in de openbare ruimte, in gebouwen of in infrastructuur. Tegelijkertijd zijn investeringen uiteindelijk slechts een instrument en geen doel op zich. De investeringen die de gemeente doet moeten namelijk altijd bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen en ambities van de gemeente. Anders zijn investeringen per definitie niet doelmatig. Dat investeringen een instrument zijn om doelen te bereiken betekent dat de gemeente deze doelen ook op een andere manier kan nastreven dan door te investeren. Bijvoorbeeld door te huren of door subsidie te verstrekken. Bij doelmatig investeren speelt daarom ook de vraag of er mogelijk een alternatief instrument is dat doelmatiger bijdraagt aan het door de gemeente nagestreefde doel.

Maar het gaat niet alleen om de doelmatigheid van investeringen. Want met investeringen zijn elk jaar grote bedragen gemoeid die oplopen tot honderden miljoenen euro. En dat betekent dat investeringen doorwerken op de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën. Dat maakt de vraag relevant hoeveel investeringen mogelijk zijn voordat de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën in het geding komt. Het gaat dan om het inpassen van de lasten die ontstaan door de investeringen in de gemeentelijke begroting: de kosten die bestaan uit rentebetalingen, afschrijvingen, onderhoudskosten en kosten die verder noodzakelijk zijn om de investeringen daadwerkelijk te kunnen gebruiken voor het beoogde doel. Daarnaast heeft de gemeente de wens om te sturen op de hoogte van de schuld. En als een investering wordt gedaan leidt dit al snel tot een hogere gemeentelijke schuld.

Investeren is ook keuzes maken. Want niet alleen de gemeentelijke financiën beperken de mogelijkheden om investeringen te doen. Investerings moeten ook uitvoerbaar zijn: er moeten voldoende ambtenaren zijn en ook de marktpartijen moeten voldoende capaciteit hebben. En aangezien de opgave voor investeringen groter is dan de mogelijkheden die volgen uit de financiën en de uitvoerbaarheid moeten prioriteiten worden gesteld bij het investeren.

De informatie die de gemeenteraad krijgt over investeringen moet het daarom mogelijk maken om te sturen en om te bewaken dat investeringen doelmatig, uitvoerbaar en financieel verantwoord zijn. Maar in dit onderzoek constateren wij dat dit niet het geval is. Wel zien we inspanningen om meer inzicht te geven aan de gemeenteraad. Om te beginnen met het introduceren van de investeringsparagraaf zelf die het doel heeft meer overzicht te geven dan voorheen. Of doordat in recente begrotingen meer aandacht is voor investeringen die zijn afgefallen. Toch is het geheel aan geboden informatie nog onvoldoende om de raad echt in positie te brengen om te sturen op investeringen. Wij hebben de indruk dat de wijze waarop de besluitvorming over investeringen is georganiseerd primair is gericht op de ambtelijke organisatie zelf en het college. Dit leidt ertoe dat allerlei afwegingen en keuzes die moeten worden gemaakt om uiteindelijk de complexe investeringspuzzel te leggen niet vanzelfsprekend aan de gemeenteraad worden voorgelegd (met de daarvoor benodigde informatie). In plaats daarvan lijkt in dit proces voor de gemeenteraad vooral een rol ingeruimd te zijn als sluitstuk van de besluitvorming over investeringen door de gemeente Amsterdam. Een rol waarmee de gemeenteraad formeel de mogelijkheid krijgt om invulling te geven aan zijn kaderstellende taak, maar waarbij het erg moeilijk is om écht invloed uit te oefenen.

Om de positie van de gemeenteraad te versterken bij besluitvorming over investeringen moet het uitgangspunt zijn dat de gemeenteraad niet het sluitstuk is van het proces maar daar volwaardig onderdeel van uitmaakt. Dat vraagt allereerst om informatie die zich leent voor het betrokken raken van de gemeenteraad. Dan gaat het om informatie die het de raad

mogelijk maakt de afwegingen van het college te kunnen volgen en die zicht geeft op mogelijke alternatieven. Dat betreft niet alleen de keuzes voor welke investeringen wel of niet worden gedaan, maar ook de financiële kaders voor investeringen. Ook voor die kaders moet de informatie zich lenen voor het evalueren en waar nodig bijstellen van deze kaders. In het bijzonder vragen wij daarbij aandacht voor het kader voor de sturing op schuld dat onvoldoende onderbouwd is. De informatie dient niet noodzakelijkerwijs meer gedetailleerd te zijn, maar vooral meer strategische waarde te hebben. Dat hoeft niet altijd te betekenen dat er meer informatie nodig is. Informatie kan ook strategische waarde krijgen doordat verbanden met andere delen van de begroting beter inzichtelijk worden gemaakt waardoor meer inzicht ontstaat. Naast informatie is het nodig dat het proces voor besluitvorming over investeringen voorziet in eerdere betrokkenheid van de gemeenteraad. Want als de plannen voor investeringen al gedetailleerd zijn voorbereid door de ambtelijke organisatie en het college, dan is er aan het eind van dit traject vanzelfsprekend weinig ruimte voor de gemeenteraad om deze nog aan te passen zonder dat dit tot grote kosten of vertragingen leidt. Het is daarom belangrijk dat de gemeenteraad in een eerder stadium betrokken wordt bij het uitzetten van de strategische koers bij investeringen door de gehele gemeente.

Aanbevelingen

De gemeenteraad moet kunnen sturen op investeringen en kunnen bewaken dat ze doelmatig, uitvoerbaar en financieel verantwoord zijn. De informatie die de gemeenteraad krijgt over investeringen moet dit mogelijk maken. Onze aanbevelingen hierna gaan dan ook hoofdzakelijk in op de informatie die de gemeenteraad hiervoor nodig heeft. Bij deze aanbevelingen is ons uitgangspunt dat de gemeenteraad de verschillende stappen die leiden tot besluitvorming over investeringen goed kan volgen en waar nodig invloed kan uitoefenen. Zo kan de raad diens kaderstellende en controlerende taak uitvoeren. In dit verband hebben we ervoor gekozen om de tweede aanbeveling nadrukkelijk aan de gemeenteraad te richten. Want deze aanbeveling gaat over kaderstelling (de sturing op schuld) en we vinden het daarom passend dat de gemeenteraad hier het initiatief neemt. We sluiten af met een aanbeveling gericht op het proces en het moment waarop de gemeenteraad bij beslissingen over investeringen wordt betrokken, teneinde de raad beter in positie te brengen om invloed uit te oefenen.

1 Geef beter inzicht in mogelijkheden en noodzakelijkheden bij vaststellen en verdelen investeringsruimte

Besteed meer aandacht in de begrotingen aan de mogelijkheden om de voorgestelde investeringsruimte aan te passen en anders te verdelen over investeringsdomeinen. Onderdeel hiervan is ook een bespreking van de mogelijkheid of noodzakelijkheid om de investeringsruimte aan te passen naar aanleiding van ontwikkelingen in (de financiële positie van) de gemeente Amsterdam die van invloed zijn op de huidige kaders voor investeringen: betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten, het structureel saldo en de werkelijke ontwikkeling van de schuld.

Het is belangrijk dat de investeringen niet de beschikbare financiële ruimte overstijgen. Want anders is geen sprake meer van houdbare gemeentelijke financiën. Om dit te borgen werkt de gemeente sinds 2022 met een investeringsstelsel waarin de beschikbare ruimte voor investeringen (de investeringsruimte) leidend is voor wat mogelijk is aan investeringen. De gemeenteraad krijgt bij elke begroting inzicht in de omvang van de beschikbare investeringsruimte. Deze wordt elk jaar volgens een vaste systematiek bepaald. Het uitgangspunt daarvan is dat de investeringsruimte jaarlijks wordt opgehoogd met een nieuwe jaarschijf om tot de nieuwe meerjarige investeringsruimte te komen.

Met deze methode voor het bepalen van de investeringsruimte wordt niet ingespeeld op financiële ontwikkelingen bij de gemeente, maar wordt uitsluitend voortgebouwd op keuzes uit 2022 zonder nieuwe afwegingen. De werkelijkheid wijkt echter vaak af van de oorspronkelijke verwachtingen. Het is daarom goed om regelmatig stil te staan bij de betekenis van diverse ontwikkelingen op de mogelijke investeringsruimte. Bij de begrotingen wordt de gemeenteraad echter niet geïnformeerd in hoeverre deze ontwikkelingen het mogelijk of noodzakelijk maken om de investeringsruimte bij te stellen.

Tegelijkertijd komt het voor dat het college in de begrotingen voorstellen doet voor investeringen waarvoor aanvullende investeringsruimte nodig is, zonder dat wordt uitgelegd hoe deze extra ruimte mogelijk wordt gemaakt en past bij financieel houdbare gemeentelijke financiën. Dit roept de vraag op in hoeverre de raad zelf met dergelijke voorstellen kan komen om desgewenst, op financieel verantwoorde wijze, extra investeringsruimte toe te voegen.

Daarnaast wordt weliswaar op totaalniveau elk jaar de investeringsruimte bepaald, maar in de praktijk is de verdeling van deze investeringsruimte over de verschillende investeringsdomeinen minstens zo belangrijk. Want binnen deze investeringsdomeinen worden in het huidige investeringsstelsel uiteindelijk de prioriteiten voor investeringen bepaald. En de toegewezen investeringsruimte aan een investeringsdomein is daar leidend in. De huidige begrotingen bieden de gemeenteraad echter geen inzicht in de overwegingen bij het verdelen van de investeringsruimte over de investeringsdomeinen. De gemeenteraad heeft hierdoor geen houvast om eventueel voorstellen te doen voor andere verdelingen van de investeringsruimte over de investeringsdomeinen.

De beschikbare investeringsruimte is in het huidige investeringsstelsel leidend voor de hoeveelheid investeringen die de gemeente kan doen. Het is daarom belangrijk dat de gemeenteraad goed zicht heeft op de mogelijkheid en noodzaak om de investeringsruimte hoger of lager vast te stellen of op een andere wijze te verdelen.

2 Heroverweeg sturing op schuld bij investeringen

Gemeenteraad: laat het college een helder en goed onderbouwde beschouwing van de voor- en nadelen van het sturen op schuld bij investeringen verstrekken. Daarbij moet in het bijzonder in worden gegaan op de (mogelijke) effecten op de doelmatigheid van de gemeente en op de gemeentelijke financiële positie. Als de voordelen niet opwegen tegen de nadelen of niet nader onderbouwd kunnen worden, stop dan met sturing op schuld en volsta met sturing op betaalbaarheid van investeringen.

De gemeente Amsterdam stuurt sinds 2022 nadrukkelijk op de financierbaarheid van investeringen: de gemeentelijke schuld die niet te hoog moet oplopen. Deze keuze om te sturen op de zogenoemde financierbaarheid in aanvulling op betaalbaarheid en realiseerbaarheid leidt tot een grotere complexiteit bij het sturen op investeringen. Voor de noodzaak om te sturen op financierbaarheid hebben wij sinds de introductie van het nieuwe investeringsstelsel meerdere keren aandacht gevraagd. Op basis van de informatie die de gemeenteraad hierover heeft gekregen is de noodzaak voor deze sturing op schuld naar onze mening nog steeds onvoldoende helder.

Zo zijn er geen wettelijke normen voor de hoogte van de schuld. Het ontbreekt ook aan (wetenschappelijk) bewijs of een heldere redenatie dat bij een bepaald niveau van de gemeentelijke schuld de gemeentelijke financiën niet meer houdbaar zijn. De provinciale toezichthouder hanteert dan ook geen normen maar signaalwaarden. Gemeenten zijn hierdoor vrij om zelf te bepalen hoeveel schuld zij wenselijk vinden.

Sturen op schuld is niet de enige manier waarop de gemeente houdbare financiën nastreeft. Dat doet de gemeente namelijk ook al door te sturen op de betaalbaarheid van investeringen: passen ze in de gemeentelijke begroting zonder dat deze onhoudbaar wordt? Sturen op betaalbaarheid sluit direct aan op de wettelijke verplichting van begrotingsevenwicht en is duidelijk een relevante en belangrijke manier om naar investeringen te kijken. Wij zien dan ook niet de toegevoegde waarde van het aanvullend sturen op de hoogte van de schuld (financierbaarheid). Wél is er vanuit het college gewezen op de mogelijkheid dat de huidige financiers van de gemeente mogelijk vanwege hun eigen risicobeleid op een gegeven moment niet meer aan Amsterdam mogen lenen. Echter, het blijft onduidelijk in hoeverre hier daadwerkelijk sprake is van een échte grens en wat het bereiken van deze grens voor gevolgen heeft voor de gemeentelijke financiën.

De noodzaak voor het sturen op schuld is dus vooralsnog onduidelijk. Tegelijkertijd zijn er wel duidelijke nadelen aan het sturen op schuld. Nadelen die zelfs de doelmatigheid van de gemeente nadelig kunnen beïnvloeden. Een doelmatige gemeente kiest namelijk voor

investeringen om een doel te bereiken, wanneer dat voordeliger is dan andere instrumenten zoals huren of subsidiëren. Maar de sturing op schuld belemmert het kiezen van de meest efficiënte oplossing in het geval daar investeringen voor nodig zijn. Want investeringen zijn begrensd door de investeringsruimte, terwijl dit voor mogelijk duurdere alternatieven zoals huur of subsidie niet geldt. Dit nadelige effect op doelmatigheid van de gemeente doet zich nog meer voelen bij rendabele investeringen. Want bij dit soort investeringen verdient de investering zich zelfs terug. En ook deze investeringen worden begrensd door het sturen op schuld. In het verlengde hiervan is het ook denkbaar dat sturing op schuld averechts kan uitpakken voor het nastreven van financieel houdbare gemeentelijke financiën. Allereerst doordat de gemeente minder doelmatig kan werken wat ook nadelig doorwerkt op de financiële positie. Maar ook doordat sturing op schuld het moeilijker maakt om achterstallig onderhoud weg te werken. Achterstallig onderhoud is een vorm van niet-financiële schuld die onvermijdelijk een keer moet worden ingelost. Ook kost het voortduren van achterstallig onderhoud de gemeente meer geld in de vorm van hogere onderhoudskosten. Door nadrukkelijk te sturen op de financiële gemeentelijke schuld is het moeilijker om de investeringsruimte te vinden om achterstallig onderhoud in te lopen. Daardoor duren de nadelige effecten op de gemeentelijke financiële positie en de stad langer.

Het is ons op basis van de beschikbare informatie onvoldoende duidelijk wat de meerwaarde is van het sturen op schuld in aanvulling op het sturen op betaalbaarheid en realiseerbaarheid. En omdat er tegelijkertijd wel nadelen aan zijn verbonden, bevelen wij de gemeenteraad aan om de sturing op financierbaarheid te heroverwegen.

3 Geef een totaalbeeld van de meerjarige opgave

Maak de meerjarige totale investeringsopgave inzichtelijk voor de gemeenteraad. Baseer deze investeringsopgave op een reële raming van wat nodig is om de stad, gegeven staand beleid, ambities, wettelijke verplichtingen en achterstallig onderhoud, goed te laten functioneren. Hanteer in dit overzicht categorieën investeringen die laten zien wat de achterliggende reden is voor het opnemen van de investeringen. Verder is een lange tijdshorizon nodig. Daardoor kunnen onderbouwde keuzes worden gemaakt per voorliggend begrotingsjaar, zonder dat problemen buiten beeld blijven en doorgeschoven worden naar de toekomst.

Om keuzes te kunnen maken over investeringen en prioriteiten te stellen, is het belangrijk om inzicht te hebben in welke investeringen er nodig en gewenst zijn. Want dan wordt het bij het maken van keuzes ook duidelijk wat er niet zal worden gedaan en wat dit betekent voor de stad. Hiervoor is een realistisch, compleet beeld nodig van de investeringen die de gemeente in de toekomst moet doen. Daarmee krijgt de gemeenteraad inzicht in de totale opgave waarvoor de gemeente staat. En een dergelijk inzicht in de investeringsopgave biedt een goed startpunt voor het maken van de praktisch onvermijdelijke keuzes bij investeringen. Want daarmee wordt ook duidelijk wat de resterende opgave zal zijn als gevolg van de keuzes.

Hiervoor is het noodzakelijk dat het geboden inzicht in de investeringsopgave langjarig is, en in ieder geval langer dan de huidige vier jaar. Want als investeringen worden uitgesteld of doorgeschoven, dan moeten deze wel zichtbaar blijven in de investeringsopgave. Anders leidt het doorschuiven van investeringen tot problemen in de toekomst die te veel buiten beeld blijven. Daarnaast is het zo dat investeringen een lange voorbereiding kunnen vragen, en ook de uitvoering van investeringen kan jaren duren. Om deze redenen is het belangrijk dat de totale opgave ook voor een langjarige periode inzichtelijk wordt gemaakt zodat afgewogen keuzes kunnen worden gemaakt.

Het belang van inzicht in de totale, langjarige investeringsopgave wordt onderkend door het college. In de *Begroting 2025* staat dat er wordt gewerkt aan een investeringsplanning die langjarig is, en dus verder reikt dan de huidige meerjarenbegroting. Dit zou helpen om te sturen op de totale opgave op langere termijn (vijftien jaar).¹ We vinden het positief dat hieraan wordt gewerkt want dit raakt de kern van een goed inzicht in de totale investeringsopgave waardoor het beter mogelijk wordt om prioriteiten te stellen. Van belang daarbij is wél de wijze waarop de totale investeringsopgave wordt bepaald: wat wordt meegeteld en wat niet? Concreet gaat het dan in ieder geval om investeringen vanwege wettelijk verplichtingen (bijvoorbeeld bij duurzaamheid), voor het uitvoeren van bestaand beleid, ten behoeve van gemeentelijke ambities en om achterstallig onderhoud weg te werken.^a Dit totaaloverzicht is dan het startpunt voor het maken van keuzes en prioriteren van investeringen. Voorkomen moet worden dat bij het opstellen van het overzicht van de investeringsopgave al keuzes worden gemaakt. Bijvoorbeeld door investeringen te schrappen die wel nodig zijn of deze lager te ramen dan nodig is. Want hiermee worden in het formuleren van de opgave al keuzes gemaakt, en daardoor niet voorgelegd aan de gemeenteraad.

Een ander voornemen van het college dat in de *Begroting 2025* wordt genoemd betreft een categorisering met inzicht in welke investeringen noodzakelijk zijn, en waar ruimte is voor keuzes.² We vinden het een positieve ontwikkeling om het type investeringen in de opgave te categoriseren en zo inzicht te geven in de keuzeruimte. Maar 'noodzakelijkheid' van investeringen lijkt een subjectief begrip. Wat voor de een noodzakelijk is, is dat voor een ander niet. In plaats van het aanwijzen van investeringen als 'noodzakelijk' en 'keuzeruimte' denken wij dat het belangrijker is om ervoor te zorgen dat de categorisering laat zien wat de achterliggende reden is voor het opnemen van de investeringen. Bijvoorbeeld: uitvoeren bestaand beleid, realiseren nieuwe ambities, wegwerken achterstallig onderhoud en wettelijke verplichting. Dan kan de gemeenteraad zelf een afweging maken over de noodzakelijkheid en wenselijkheid van de investeringen in het totaaloverzicht en dit betrekken bij de besluitvorming over investeringen.

4 Maak de samenhang tussen investeringen en de begroting meer inzichtelijk

In de programmaonderdelen van de begroting zet de gemeente uitgebreid uiteen welke doelen worden nagestreefd, welke activiteiten daarvoor worden ontplooid en welke budgetten hiervoor zijn opgenomen in de begroting. Ook geeft de gemeente inzicht in de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud in een aparte paragraaf van de begroting. Het is belangrijk dat deze informatie eenvoudig en goed te betrekken is bij de investeringsplannen. Dit kan door informatie over achterstallig onderhoud en investeringsplannen (zowel de investeringsopgave als de geplande investeringen) waar mogelijk op het niveau van programmaonderdelen te beschrijven. Sommige investeringen zullen het niveau van een programmaonderdeel overstijgen. Deze investeringen kunnen dan op het niveau van programma's worden beschreven, zoals in de *Begroting 2025* ook al is gebeurd. En, tot slot, kan het voorkomen dat investeringen het niveau van programma's overstijgen. Deze kunnen dan aan bod

^a We wijken hier af van de definitie van de investeringsopgave uit de *Nota Investeringsopgave* (2022). In die definitie zijn de gemeentelijke ambities geen onderdeel van de opgave. Wij denken dat dit wel belangrijk is, aangezien ook dat type investeringen aan bod komt in plannen en verzoeken van het college en de gemeenteraad. Het opnemen van dergelijke investeringen in de investeringsopgave maakt het mogelijk om een integrale afweging te maken.

komen in de investeringsparagraaf. De investeringsparagraaf heeft dan verder vooral tot doel het overzicht van het geheel aan investeringen te presenteren en niet zo zeer om gedetailleerde informatie over afzonderlijke investeringen te verstrekken.

In de begrotingen en jaarverslagen wordt gewerkt met een investeringsparagraaf. De kracht van de investeringsparagraaf is dat deze overzicht geeft van het geheel aan gemeentelijke investeringen. De zwakte is dat de investeringsparagraaf een opzichzelfstaande paragraaf is waarbij de verbanden met de rest van de begroting moeilijk zijn te leggen. Daardoor is niet goed te volgen of de keuzes die in de programmabegroting worden voorgesteld en de ontwikkeling van achterstallig onderhoud logisch samenhangen met de plannen voor investeringen. Denk bijvoorbeeld aan het inruimen van voldoende budget om de investeringen die worden gedaan ook daadwerkelijk te exploiteren en in stand te houden. Daarnaast kan een duidelijke relatie tussen (voorgestelde) investeringen en de begroting en de doelen daarin inzichtelijk maken of investeren het meest geschikte instrument is om een doel te bereiken. Verder is het belangrijk dat de relatie tussen de investeringen en het achterstallig onderhoud goed te volgen is. Daarom bevelen wij aan om de samenhang tussen de programmabegroting, in het bijzonder de programmaonderdelen, de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud en de investeringsparagraaf meer inzichtelijk te maken. De kunst daarbij is om enerzijds dit verband te versterken en tegelijkertijd het overzicht dat de investeringsparagraaf biedt niet te verliezen.

5 Onderbouw voorgestelde keuzes bij investeringen

Maak in de begrotingen inzichtelijk welke afwegingen er zijn gemaakt om te komen tot de keuzes van het college en de voorgestelde investeringen. Het gaat dan in ieder geval om een bespreking van investeringen die zijn afgefallen of worden uitgesteld en waarom voor andere investeringen is gekozen. Een belangrijk element daarbij is hoe de voorgestelde investeringen zich verhouden tot de resterende investeringsopgave.

De capaciteit van de gemeente om te investeren is kleiner dan de omvang van de investeringsopgave. Het is daarom praktisch onvermijdelijk om keuzes te maken. In de begrotingen doet het college daarvoor dan ook een voorstel. Het is belangrijk dat voor de raad inzichtelijk is welke afwegingen er worden gemaakt bij de keuzes om investeringen in te passen (en investeringen af te laten vallen of uit te stellen). In de huidige begrotingen wordt echter vooral geschreven over wat er wél wordt ingepast, en in mindere mate over wat er wordt uitgesteld of afgesteld. De afwegingen van het college die daaraan ten grondslag liggen komen slechts sporadisch in beeld. Ook worden de voorgestelde prioriteiten niet systematisch afgezet tegen de investeringsopgave. Dit maakt het moeilijk voor de gemeenteraad om zich een oordeel te vormen over de keuzes die worden voorgesteld door het college. Ook bemoeilijkt dit de mogelijkheid voor de gemeenteraad om desgewenst aan te sturen op andere keuzes en prioriteiten.

6 Geef meer inzicht in de realisatie van investeringen

De realisatie van investeringen moet meer inzichtelijk worden gemaakt in de jaarverslagen. Zorg dat de gemeenteraad hiermee kan nagaan of de gemeente nog op koers ligt met het voldoen aan haar investeringsopgave. Dit zou, net zoals bij het geven van informatie over de prioritering van investeringen in de begroting, kunnen door waar mogelijk te rapporteren per programma(onderdeel). Hiermee wordt duidelijk hoe de realisatie van investeringen zich verhoudt tot het behalen van beleidsdoelen.

Nadat is besloten tot investeringen moeten deze gerealiseerd worden. De mate waarin dit volgens planning verloopt moet blijken uit het jaarverslag. Het is belangrijk om te kunnen nagaan of de gestelde koers in de begrotingen ook wordt gerealiseerd. Dit past bij de controlerende taak van de raad. Daarnaast is deze informatie belangrijk om bij te kunnen sturen wanneer geplande investeringen achterblijven of anderszins anders uitpakken dan vooraf bedoeld. De informatie die de raad hierover krijgt in de jaarverslagen is te beperkt om hier zicht op te krijgen. Weliswaar worden op hoofdlijnen de bedragen gegeven van gerealiseerde investeringen en afgezet tegen de begroting. Maar dit geeft op zichzelf geen inzicht in de voortgang bij investeringsprojecten. Want het totale bedrag kan overeenkomen met het begrote bedrag, maar dat wil niet zeggen dat alle investeringen ook daadwerkelijk voor de begrote bedragen zijn gerealiseerd. Het is immers ook denkbaar dat er minder investeringen zijn gedaan, die elk duurder zijn geworden dan in de begroting geraamd en zo samen in totaal alsnog op het begrote bedrag uitkomen. Verder biedt de toelichting in het jaarverslag slechts op onderdelen kwalitatieve beschrijvingen van gerealiseerde investeringen (zoals de 'grote' investeringen). Meer gedetailleerde overzichten die aansluiten op de onderverdelingen in de begroting worden niet gegeven. Daardoor wordt in de jaarverslagen geen systematisch inzicht gegeven in de werkelijke voortgang van alle investeringen. Daarmee is dus ook niet meteen duidelijk in hoeverre de gemeente op koers ligt ten aanzien van haar investeringsopgave.

7 Betrek de raad eerder bij integrale strategische afwegingen over investeringen

Zorg dat het proces dat uitmondt in de besluitvorming bij de begroting over investeringen door de gemeenteraad, is voorafgegaan door een eerder moment waarop de strategische keuzes en plannen integraal voor de hele gemeente aan de orde zijn geweest en waar de raad mogelijkheden heeft gehad om daar invloed op uit te oefenen.

Het gaat niet alleen om de kwaliteit van de informatie die de gemeenteraad krijgt over investeringen. Minstens zo belangrijk is het moment waarop de gemeenteraad informatie krijgt. Het is belangrijk dat dit moment dusdanig is dat de gemeenteraad nog betekenisvol de voorgestelde investeringen kan behandelen. Dat houdt in dat de gemeenteraad voldoende gelegenheid krijgt om deze informatie tot zich te nemen en na te gaan of alternatieve keuzes mogelijk en wenselijk zijn.

In de huidige werkwijze bij de gemeentelijke planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) krijgt de gemeenteraad in het najaar als onderdeel van de begroting het volledige voorstel voor investeringen van het college. Dit voorstel is het sluitstuk van een lange en complexe voorbereiding door de ambtelijke organisatie en het college. Niet alleen is dit een drukke periode waarin de gemeenteraad in korte tijd veel informatie tot zich moet nemen en zich over veel vraagstukken een oordeel moet vormen. Maar doordat de gemeenteraad pas aan het eind van dit proces betrokken wordt ontbreekt het ook aan mogelijkheden om op een goede manier invloed uit te oefenen. De investeringsplannen zijn op dat moment namelijk al vergaand voorbereid. Dan is er vanzelfsprekend weinig ruimte voor de gemeenteraad om deze plannen nog aan te passen zonder dat dit tot grote kosten of vertragingen leidt.

Waar het college samen met de ambtelijke organisatie daarvoor maandenlang, zo niet een jaar, tijd heeft om het voorstel en de onderliggende investeringsplannen vorm te geven, heeft de gemeenteraad hooguit een paar weken om desgewenst het voorstel aan te passen of om met alternatieve, goed onderbouwde, plannen voor investeringen te komen en deze in te passen in het voorstel. Uiteraard krijgt de gemeenteraad niet alleen via de begroting

informatie over de investeringen. Zo krijgt de gemeenteraad over uiteenlopende dossiers strategische plannen voorgelegd. Dergelijke plannen maken het mogelijk om op een eerder moment, voordat investeringsplannen in detail zijn uitgewerkt, koerswijzigingen door te voeren. Maar het ontbreekt desalniettemin aan een moment waarop integraal en op strategisch niveau over de gemeentelijke investeringen en de investeringsopgave wordt gesproken. Om de gemeenteraad in positie te brengen om beter invulling te geven aan de kaderstellende rol bevelen wij aan een dergelijk strategisch moment in te bouwen in het proces voor besluitvorming over gemeentelijke investeringen.

Reactie college en nawoord rekenkamer

Op 24 september 2025 ontvingen we onderstaande bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op ons rapport.

8 Bestuurlijke reactie

Het college nam met belangstelling kennis van het concept-bestuurlijk rapport "*Sturen op investeringen. Informatievoorziening aan de raad.*" Sinds een aantal jaar werken we nadrukkelijk aan de verbetering van de informatie over investeringen aan de gemeenteraad. Het streven is de raad op een overzichtelijke, toegankelijke en transparante manier te informeren over investeringen en de ontwikkelingen erin. We zijn dankbaar voor uw onderzoek naar het slagen van deze inzet alsmede voor de moeite die u nam aanbevelingen te doen tot verdere verbetering. Zodat we op basis daarvan het verbetertraject verder kunnen aanscherpen.

Bevindingen rekenkamer

Het onderzoek leidde de rekenkamer tot de hoofdconclusie dat het de gemeenteraad ontbreekt aan voldoende adequate informatie om effectief te kunnen (bij)sturen op gemeentelijke investeringen. Hierbij keek de rekenkamer naar beschikbare informatie over (financiële) afwegingen, de realisatie van investeringsprojecten en de verhouding tot de rest van de begroting.

De rekenkamer constateert dat het college inspanningen levert meer inzicht te geven aan de gemeenteraad. De conclusie van het onderzoek is desondanks dat de informatie die de gemeenteraad krijgt over investeringen het onvoldoende mogelijk maakt te prioriteren, en te sturen en bewaken dat investeringen doelmatig, uitvoerbaar en financieel verantwoord zijn. Naast inzicht in de afwegingen bij de keuzes welke investeringen ter besluitvorming voorliggen, stelt de rekenkamer dat de financiële kaders voor investeringen, zoals de sturing op schuld, onvoldoende duidelijk gemaakt zijn waardoor de gemeenteraad niet afdoende kan evalueren en waar nodig kan bijstellen. De rekenkamer concludeert ook dat dat de gemeenteraad onvoldoende in staat wordt gesteld aanpassingen te doen in de keuzes over investeringen doordat de betrokkenheid van de gemeenteraad in een te laat stadium vorm krijgt.

Aanbevelingen rekenkamer

De bevindingen van de rekenkamer leidden tot onderstaande zeven aanbevelingen.

1. Geef beter inzicht in mogelijkheden en noodzakelijkheden bij vaststellen en verdelen investeringsruimte
2. Heroverweeg sturing op schuld bij investeringen
3. Geef een totaalbeeld van de meerjarige opgave
4. Maak de samenhang tussen investeringen en de begroting meer inzichtelijk
5. Onderbouw voorgestelde keuzes bij investeringen
6. Geef meer inzicht in de realisatie van investeringen
7. Betrek de raad eerder bij integrale strategische afwegingen over investeringen

Reactie college

Verbetering kost tijd

In de afgelopen jaren verbeterden we de manier van het presenteren van, en sturen op investeringen. Door informatie te delen via een aparte investeringsparagraaf in de

begroting en het jaarverslag en door te werken met de meerjarige investeringsruimte is het inzicht in het langjarig perspectief op onze investeringen alsmede het kunnen actualiseren van de programmering verbeterd. Ook is de inzichtelijkheid van het projectenportfolio dat onderdeel is van de begroting verbeterd.

Het college hecht aan de actieve informatieplicht richting de raad. Naast de reguliere momenten in de P&C cyclus wordt de raad via aparte producten per portefeuille betrokken bij strategische afwegingen in investeringsprojecten. Bijvoorbeeld via strategische huisvestingsplannen en rapportages over de voortgang van individuele projecten.

We zijn er echter nog niet. De materie is omvangrijk en kan als complex ervaren worden. Het vergt tijd en inzet tot de optimale weergave van informatie te komen zodat zowel college als raad haar rol optimaal kan invullen. We zijn altijd op zoek naar vereenvoudiging van complexiteit en gaan daarover graag in gesprek met de raad, ook wanneer het gaat over de rol van de raad bij de prioritering van investeringen. De verandering van stuksgewijze besluitvorming over investeringen naar meerjarige besluitvorming op het niveau van een samenhangend portfolio kost dus tijd en we werken voortdurend aan optimalisatie.

Raadsinstrumenten onverkort beschikbaar

We vertrouwen op de betrokkenheid en kundigheid van de gemeenteraad in hun besluitvorming over investeringen zoals zij die ook toont op alle andere onderwerpen in de begroting. Wanneer de complexiteit of mate van detail erom vraagt is een vorm van (technische) ondersteuning te allen tijde beschikbaar. In de huidige opzet besluit de gemeenteraad over het voorstel van het college zoals dat in politiek dualisme verwacht mag worden. Nadere duiding van of aanpassingen op het voorstel kunnen worden bereikt via de reeds bestaande (raads)instrumenten.

De raad stelt het kader voor gezonde financiën

De drie pijlers van ons investeringsstelsel zijn betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid. Het college acht deze drie pijlers nog altijd de juiste manier om toekomstbestendig – en dus met een blik verder dan vier jaar vooruit – te sturen op een passend investeringsportfolio. Een stabiel en verantwoord financieel kader zorgt voor het kunnen maken van verantwoorde keuzes. Een visie op wat financieel verantwoord en houdbaar is leent zich bij uitstek voor periodieke evaluatie en eventuele herijking waar de gemeenteraad vanzelfsprekend een bepalende rol heeft. Wat het college betreft ligt het in de rede dat voor de volgende bestuursperiode de gemeenteraad net als in 2022 aan het begin van de termijn vastlegt wat het kader is voor een gezonde financiële positie.

Sturing op schuld onmisbaar

De ideale omvang van onze schuld is geen exacte wetenschap. De sturing op een schuld passend bij de signaalwaarden van onze toezichthouder zorgt wel voor houvast. Houvast om bestand te zijn tegen significante renteschommelingen waardoor de lasten voor onze schuld sterk toenemen, maar ook houvast om de wendbaarheid van onze begroting te behouden wanneer we geconfronteerd worden met oorlog of crises en we onze middelen willen inzetten voor hulp aan inwoners in plaats van rentebetalingen. Het meerjarige kader voor wat een verantwoorde en houdbare schuld is leent zich voor bestuurlijke weging. Die weging ligt voor de hand bij de start van een bestuursperiode.

Hieronder zullen we ingaan op de aanbevelingen.

Aanbeveling: Geef beter inzicht in mogelijkheden en noodzakelijkheden bij vaststellen en verdelen investeringsruimte

De rekenkamer doet de aanbeveling meer aandacht in de begrotingen te besteden aan de mogelijkheden om de voorgestelde investeringsruimte aan te passen en anders te verdelen over investeringsdomeinen. Onderdeel hiervan is ook een bespreking van de mogelijkheid of noodzakelijkheid om de investeringsruimte aan te passen naar aanleiding van ontwikkelingen in (de financiële positie van) de gemeente Amsterdam die van invloed zijn op de huidige kaders voor investeringen: betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten, het structureel saldo en de werkelijke ontwikkeling van de schuld.

Het college vindt een specifiek inzicht in de beschikbare investeringsruimte en een nadere toelichting op de verdeling over de domeinen goed passen in de voortdurende verbetering die we trachten te bereiken in het investeringsstelsel. Het college vindt het ook een goed idee dit verbeterde inzicht op de daarvoor logische plekken in de Begroting 2027 te verwerken. Wanneer het gaat om het kunnen aanpassen van de hoogte van de investeringsruimte alsook de verdeling van die ruimte over de domeinen kan de gemeenteraad hier conform reguliere werkwijze voorstellen voor doen bij besluitvorming over elke begroting. Indien hier ondersteuning nodig is teneinde meer begrip te krijgen of hier invulling aan te geven, dan is deze zonder meer beschikbaar. Of deze aanpassingen een onmiddellijk gevolg moeten zijn van een verandering in de door de rekenkamer beschreven elementen van de financiële positie van de gemeente, betwijfelen we. Een evaluatie van de investeringsruimte ligt voor de hand aan het begin van een nieuwe bestuursperiode op basis van een inzicht in de schuldontwikkeling over de afgelopen vier jaar, de realisatiekracht over diezelfde periode en het aandeel dat de kapitaallasten inneemt ten opzichte van onze totale lasten. Het hieruit volgende voorstel voor de hoogte van de investeringsruimte en voor welke doeleinden deze ruimte beschikbaar moet worden ligt ter besluitvorming voor bij de gemeenteraad via het coalitieakkoord en daaropvolgende Begroting 2027.

Aanbeveling: Heroverweeg sturing op schuld bij investeringen

Deze aanbeveling is gericht aan de gemeenteraad. De oproep is de gemeenteraad aan het college te vragen een helder en goed onderbouwde beschouwing van de voor- en nadelen van het sturen op schuld bij investeringen beschikbaar te maken. De rekenkamer geeft aan dat het begrenzen van investeringen door sturen op schuld, ook voor rendabele investeringen, averechts kan uitwerken voor de financiële positie van de gemeente. Als de voordelen niet opwegen tegen de nadelen of niet nader onderbouwd kunnen worden dan is de aanbeveling van de rekenkamer te stoppen met sturing op schuld.

Een houdbare schuld is cruciaal omdat deze zorgt voor financiële stabiliteit, de kredietwaardigheid waarborgt, en de economische veerkracht en speelruimte behoudt om toekomstige schokken (zoals recessies, pandemieën en oorlog) en lange termijn uitdagingen (zoals vergrijzing en klimaatverandering) op te vangen. Een houdbare schuld betekent dat een groter deel van de begroting besteed kan worden aan publieke goederen en diensten, zoals infrastructuur, onderwijs en zorg, in plaats van aan rentebetalingen.

Het college erkent uiteraard dat de maximale omvang van de schuld tot op zekere hoogte een bestuurlijk mandaat is, maar realiseert zich ook dat er grenzen zijn aan wat toezichthouders en financiële markten verantwoord achten. Het criterium van de

toezichthouder is dat omvang van de schuld in de bandbreedte van 90-130% van de begrotingsomvang is. Het huidige college acht een schuld van 110% van de begrotingsomvang houdbaar. Dat correspondeert met lange termijn evenwichtsniveau voor investeringen van € 550 miljoen per jaar (huidig prijspeil en exclusief canonbetalende erfpachttulftje).

Het college heeft in 2023 een investeringskader geïntroduceerd om de financiële positie nu en in de toekomst gezond te houden. Komend uit een situatie van doorlopende en stuksgewijze besluitvorming over investeringen beoogden we de beheersbaarheid en integraliteit van besluitvorming over investeringen te versterken, ook met het oog op samenhang in de tijd (woningbouw leidt tot vervolginvesteringen) en samenhang tussen bouwkosten en daaruit voortvloeiende begrotingslasten (beheer, onderhoud, exploitatie). Daartoe hebben we het totaal van alle lopende en nieuwe investeringen (ongeacht dekkingsbron) ondergebracht in een portfolio en ingepast onder een duurzaam houdbaar investeringsplafond. De hoogte en verdeling over domeinen is een bestuurlijke weging geweest van beleidsdoelen en van preferenties ten aanzien van schuldontwikkeling en de inzet van begrotingsruimte voor operationele uitgaven aan de ene kant en kapitaaluitgaven aan de andere kant.

Een begrenzend kader betekent dat het college keuzes heeft moeten maken gedurende de bestuursperiode. Als niet alles kan, is het zaak om het belangrijkste eerst te doen. Dat krijgt in de praktijk vorm door eerst te kijken of de opgave binnen een domein kan worden verkleind.

Daarna wordt bezien of het mogelijk is om minder te investeren in andere zaken binnen of buiten het domein. Dat betekent feitelijk een herweging tussen beleidsdoelen. Dat vraagt bereidheid om te kiezen tussen bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen, onderwijshuisvesting, culturele instellingen, sportaccommodaties en cultureel erfgoed.

Mocht niet tot een andere weging van beleidsdoelen worden gekomen, kan worden overwogen om (gericht) extra ruimte te bieden

De rekenkamer lijkt verder te veronderstellen dat sturing op schuld ook effectief kan plaatsvinden door alleen naar de inpasbaarheid in de begroting te kijken. Het college ziet dat anders en is geen voorstander van indirecte vormen van sturing op de schuld, bijvoorbeeld door het aandeel van de rente en afschrijving in de totale begrotingsomvang binnen een bepaalde bandbreedte te houden.

In de eerste plaats omdat de begroting een korte termijn horizon heeft van vier jaar terwijl een houdbare schuld vraagt om een blik in de (veel) verdere toekomst.

In de tweede plaats vertroebelt een indirecte sturing het zicht op de totale kosten van investeringen gedurende de gehele levensduur; kapitaalgoederen moeten behalve gefinancierd en afgeschreven ook worden beheerd, onderhouden en soms geëxploiteerd (denk aan maatschappelijke voorzieningen als sportaccommodaties en buurthuizen). Het vraagt buitengewoon veel discipline om daar rekening mee te houden ten tijde van investeringsbesluiten. Niet zelden werden colleges in het verleden geconfronteerd met of overvallen door consequenties van niet volledig gedekte besluiten uit eerdere periodes. Ook kan in tijden van lage rentes de verleiding (te) groot zijn om expansief beleid te voeren terwijl bij stijgende rentes vervolgens blijkt dat de schuldenlast zwaar drukt op de gemeentebegroting.

In de derde plaats zou een deel van de investeringen niet in scope vallen als afschrijvingslasten als sturingsvariabele zouden worden gebruikt. Dat zou betekenen dat investeringen waarop niet wordt afgeschreven, zoals grond, deelnemingen en verstrekte leningen, niet worden meegenomen terwijl ze wel beslag leggen op gemeentelijk kapitaal en leiden tot een hogere schuld. Een gezonde kapitaalstructuur

kan alleen worden beoordeeld op basis van alle investeringen tezamen en niet op basis van een afzonderlijke investering. Zoals de rekenkamer zelf betoogt is een integrale afweging over de inzet van mensen en middelen een hoeksteen in solide begrotingsbeleid en goed openbaar bestuur.

Het college zal een eventuele opdracht van de gemeenteraad vanzelfsprekend uitvoeren en hier binnen dan gestelde termijnen gehoor aan geven. Op voorhand geven we dus wel aan dat de beschouwing van voor- en nadelen in samenspraak met de gemeenteraad al heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling: Geef een totaalbeeld van de meerjarige opgave

De rekenkamer doet de aanbeveling de meerjarige totale investeringsopgave met een lange tijdshorizon inzichtelijk te maken voor de gemeenteraad. De aanbeveling is de investeringsopgave te baseren op een reële raming van wat nodig is om de stad, gegeven staand beleid, ambities, wettelijke verplichtingen en achterstallig onderhoud, goed te laten functioneren. Hierbij wordt gevraagd de categorieën investeringen te hanteren die laten zien wat de achterliggende reden is voor het opnemen van de investeringen.

Het college omarmt deze aanbeveling. De opdracht voor het inzichtelijk maken van de totale 15-jarige opgave is reeds gegeven en zal onderdeel uitmaken van de stukken die beschikbaar komen ten behoeve van de onderhandelingen voor een nieuw stadsbestuur in 2026.

Aanbeveling: Maak de samenhang tussen investeringen en de begroting meer inzichtelijk

De rekenkamer doet de aanbeveling de samenhang tussen de programmabegroting, in het bijzonder de programmaonderdelen, de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud en de investeringsparagraaf meer inzichtelijk te maken.

Het college onderschrijft de verbetering die mogelijk is door de exploitatiebegroting, de paragraaf kapitaalgoederen en de investeringsparagraaf beter met elkaar in verband te brengen. We streven ernaar de doelen in onze begroting te bereiken. Teneinde de doelen te bereiken is een aantal instrumenten beschikbaar. Het doen van een investering is een van die instrumenten. Het college vindt het een goed idee vinden als de investeringsopgave nadrukkelijker onderdeel zou uitmaken van onze gestelde doelen in de begrotingsprogramma's zodat een samenhangend pakket van in te zetten instrumenten meer vanzelfsprekend tot stand komt. In het huidige stelsel zijn de investeringsdomeinen al gekoppeld aan begrotingsprogramma's. In de opzet van de Begroting 2027 kan een beter inzicht worden gegeven in de relatie tussen het doelbereik in de begrotingsprogramma's en de investeringen die daaraan bijdragen.

Aanbeveling: Onderbouw voorgestelde keuzes bij investeringen

De rekenkamer doet de aanbeveling in de begrotingen inzichtelijk te maken welke afwegingen zijn gemaakt te komen tot de keuzes van het college en de voorgestelde investeringen.

Het college voert deze aanbeveling in minder omvangrijke vorm al uit. De begrotingen bevatten een toelichting van de keuzes die we maken al is daar altijd ruimte voor verbetering. Het college zou het een goed idee vinden wanneer het volgende college bij de Begroting 2027 als insteek neemt toe te lichten wat de meerjarige visie van het nieuwe college is op de investeringsopgave. De gemeenteraad kan zich daartoe verhouden en een besluit over nemen. De begroting van de gemeente Amsterdam is

een omvangrijk document waar veel informatie in enigszins gecompliceerde vorm moet worden opgenomen. Het samenhangend en leesbaar publiceren van de keuzes van het college – en na goedkeuring, de raad – is een behoorlijke opgave. Wanneer voor elke keuze ook moeten worden verwoord welke afweging hieraan vooraf ging dan levert dit een onleesbaar lang en gecompliceerd geheel op. We hebben begrip voor de vragen die er zijn bij de keuzes die het college voorstelt. Voor de beantwoording van die vragen en bij het helpen te komen tot eventueel alternatieve voorstellen zijn de raadsinstrumenten beschikbaar.

Aanbeveling: Geef meer inzicht in de realisatie van investeringen

De rekenkamer doet de aanbeveling de realisatie van investeringen meer inzichtelijk te maken in de jaarverslagen. Hiermee wordt duidelijk hoe de realisatie van investeringen zich verhoudt tot het behalen van beleidsdoelen.

Het college onderschrijft dat de informatie over de realisatie van investeringsprojecten in het jaarverslag verbeterd kan worden. Analooq aan de reactie op de aanbeveling over de relatie tussen de exploitatie en investeringsopgave zou het college het een goed idee vinden als het volgende college bijvoorbeeld vanaf het Jaarverslag 2027 een samenhangende toelichting zou geven op doelbereik met inbegrip van alle voor de gemeente beschikbare interventies. Dit betekent niet dat alle investeringsprojecten per programma van een toelichting op de realisatie kunnen worden voorzien, dit is simpelweg te omvangrijk, maar het betekent wel het streven naar een meer inhoudelijke toelichting op de realisatie van projecten die bijdragen aan het doelbereik in de programma's.

Aanbeveling: Betrek de raad eerder bij integrale strategische afwegingen over investeringen

De rekenkamer doet de aanbeveling dat het proces dat uitmondt in de besluitvorming bij de begroting over investeringen door de gemeenteraad, is voorafgegaan door een eerder moment waarop de strategische keuzes en plannen integraal voor de hele gemeente aan de orde zijn geweest en waar de raad mogelijkheden heeft gehad om daar invloed op uit te oefenen.

In het rapport schrijft de rekenkamer: "Het geheel aan geboden informatie is nog onvoldoende om de raad echt in positie te brengen om te sturen op investeringen. Wij hebben de indruk dat de wijze waarop de besluitvorming over investeringen is georganiseerd primair is gericht op de ambtelijke organisatie zelf en het college."

Het college neemt de taak van de gemeenteraad als kadersteller en als controleur op hoofdlijnen vanzelfsprekend serieus. We doen er alles aan steeds beter te voldoen aan de benodigde inzichten voor de gemeenteraad zodat zij haar controlerende taak kan uitvoeren. Dit is een proces van voortdurende verbetering. Wanneer de inzichten voor de gemeenteraad niet afdoende zijn om haar taak uit te voeren, dan zijn verschillende vormen van (technische) ondersteuning beschikbaar.

We herkennen ons niet in de indruk dat besluitvorming over investeringen primair gericht is op de ambtelijke organisatie en het college. We vinden het teleurstellend dat de rekenkamer het beeld schetst dat we informatie bewust niet transparant beschikbaar maken voor de raad. Alle inspanningen in de afgelopen jaren zijn er juist op gericht de informatiepositie van zowel college als raad verder te verbeteren opdat in meer integraliteit en op basis van meer inhoudelijke bouwstenen de juiste afweging en prioritering kan worden gemaakt en daar blijven we in volharden.

Het college zou het een goed idee vinden wanneer het nieuwe college per 2026 een langjarige visie op investeren in de stad opneemt in het coalitieakkoord waarvan de uitwerking wordt opgenomen in de Begroting 2027. Op die manier kan de gemeenteraad bij aanvang van de nieuwe bestuursperiode besluiten over deze visie. Voor de twee eerstvolgende begrotingsjaren ligt het investeringsprogramma in de regel voor een groot deel vast. Voor het beïnvloeden van keuzes over investeringen zal de blik verder vooruit moeten liggen. Het besluiten over investeringen is niet gehouden tot de periode van publicatie van een begroting in september tot besluitvorming in november. Dit is een doorlopend proces waarbij bij iedere volgende begroting de gemeenteraad kan volgen of de gekozen strategie nog steeds van toepassing is of dat aanpassing benodigd is. Dit voorkomt een jaarlijks terugkerend gesprek over de (totale) investeringsopgave en hoe we daarmee om moeten gaan terwijl investeringen juist gaan over een langere termijn waarbij de inhoud niet ieder jaar hoeft te worden herijkt. De invloed van de gemeenteraad is evident bij elke begroting en is het meest specifiek bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode.

We danken de rekenkamer voor het onderzoek en de aanbevelingen en zetten met vertrouwen de benodigde stappen naar verbetering van de informatievoorziening over investeringen aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Hester van Buren
Wethouder Financiën

9 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de reactie op dit rapport. Wij zijn verheugd dat het college het belang onderschrijft van verdere verbeteringen in de informatievoorziening over investeringen aan de raad. Door het overnemen van het grootste deel van onze aanbevelingen geeft het college aan hier uitvoering aan te willen geven, en hiermee zijn lopende verbetertraject aan te scherpen. Dit draagt eraan bij dat de gemeenteraad meer dan nu in de positie komt om invloed uit te oefenen op de investeringen die de gemeente doet.

Tegelijkertijd plaatst het college in de bestuurlijke reactie juist hier ook een terugkerende kanttekening. Namelijk dat de huidige werkwijze bij besluitvorming over investeringen de gemeenteraad al voldoende grip zou bieden. Onder meer door de inzet van reeds bestaande (raads)instrumenten zoals het stellen van vragen op het moment van besluitvorming over de begroting. Met deze kanttekening lijkt het college de kern van de boodschap uit dit rapport niet te delen, namelijk dat er verdere verbeteringen nodig zijn om de raad goed in positie te brengen. Tot slot neemt het college nadrukkelijk een standpunt in over de sturing op schuld: dat is noodzakelijk volgens het college. Hierna gaan we in ons nawoord verder in op de betrokkenheid van de raad en de noodzaak voor het sturen op schuld.

Betrokkenheid van de raad

Allereerst gaan we in op de teleurstelling die het college uitspreekt over onze indruk dat de wijze waarop de besluitvorming over investeringen is georganiseerd, primair is gericht op de ambtelijke organisatie en het college. Het college herkent dit niet en stelt dat wij hiermee het beeld oproepen dat informatie bewust niet transparant beschikbaar wordt gemaakt voor de raad. We benadrukken dat wij niet hebben willen suggereren dat het college bewust

informatie niet transparant maakt voor de raad. Waar het ons wel om gaat, is dat het belangrijk is om bij het verder verbeteren van de informatievoorziening en het proces van besluitvorming over investeringen, dit vooral ook te benaderen vanuit het perspectief van de raad. Juist omdat het onderwerp investeringen, zoals het college terecht aangeeft, omvangrijk is en als complex kan worden ervaren. Het is daarom belangrijk dit onderwerp zo toegankelijk mogelijk te maken voor de raad, en het grootste deel van onze aanbevelingen in dit rapport is daarop gericht.

Wij vinden het dan ook zonder meer positief dat het college bij de betreffende aanbevelingen aangeeft hiermee verder aan de slag te willen gaan. Dat betekent dat stappen zullen worden gezet om de raad meer inzicht te geven in mogelijkheden om de financiële kaders en prioriteiten bij investeringen bij te sturen en de realisatie van investeringen beter volgbaar te maken. Ook ziet het college mogelijkheden om de raad eerder op een strategisch moment te betrekken bij investeringen.

Maar het college wijst er ook bij herhaling op dat (technische) ondersteuning te allen tijde beschikbaar is voor raadsleden. Nadere duiding van, of aanpassingen op voorstellen van het college kunnen worden bereikt via de reeds bestaande (raads)instrumenten. Het college stelt meermaals dat de raad deze mogelijkheid om voorstellen te wijzigen heeft tijdens de besluitvorming rondom de begroting. Dit alles klopt, maar gaat voorbij aan de kern van het probleem dat wij zien. Want het gaat er niet om of de raad (formeel) de mogelijkheid heeft om een vraag te stellen of om een voorstel aan te passen. Het gaat er daarentegen om dat de raad het inzicht wordt gegeven om de juiste vragen te kunnen stellen. Goede informatie is een voorwaarde om gericht vragen te kunnen stellen. Dat hoeft niet altijd te betekenen dat meer informatie nodig is. Want het kan soms ook voldoende zijn om verbanden duidelijker te leggen waardoor bestaande informatie meer inzicht geeft en relevanter wordt. En het gaat erom dat deze vragen op het juiste moment kunnen worden gesteld. Want als dit moment is gepasseerd ontstaat al snel een voldongen feit, omdat investeringen nu eenmaal lang van tevoren worden voorbereid en alleen gewijzigd kunnen worden met veel moeite en tegen hoge kosten. Om deze redenen is het belangrijk dat de informatievoorziening en het proces rondom besluitvorming verder worden verbeterd, zodat vervolgens de raad beter in positie komt om de juiste vragen op het juiste moment te kunnen stellen.

Noodzaak sturen op schuld en de consequenties daarvan

In dit rapport doen wij een aanbeveling aan de raad om het sturen op schuld te heroverwegen. Concreet adviseren wij de raad om zich door het college te laten informeren over de voor- en nadelen van de huidige sturing op de hoogte van de schuld. In de bestuurlijke reactie gaat het college in op deze aanbeveling. Het college geeft aan het huidige investeringskader met schuldsturing te hebben geïntroduceerd om de financiële positie nu en in de toekomst gezond te houden. Vooropgesteld: wij onderschrijven volledig het belang van een houdbare financiële positie en het sturen daarop. Maar wij verschillen van mening met het college over de noodzakelijkheid om daarvoor expliciet op de hoogte van de schuld te sturen. In dit rapport merken wij daarover op dat wij vinden dat deze noodzakelijkheid onvoldoende is onderbouwd, terwijl er weldegelijk sprake is van nadelen. Zo belemmert het sturen op schuld het doen van investeringen die de gemeente geld besparen of zichzelf terugverdienen en het staat het wegwerken van achterstallig onderhoud in de weg. Naar onze mening is het dan ook geen kwestie van ‘baat het niet, dan schaadt het niet’ en het is zelfs denkbaar dat de nadrukkelijke sturing op schuld averechts uitpakt op de houdbaarheid van de financiële positie van de gemeente en leidt tot minder doelmatigheid.

Het is positief dat het college onderschrijft dat het sturen op schuld (“tot op zekere hoogte”) een bestuurlijk mandaat is. En het college stelt terecht dat de ideale omvang van de schuld

geen exacte wetenschap is. Dit spoort met onze inzichten dat er geen hard bewijs is dat de financiële positie van een gemeente bij een bepaalde hoogte van de gemeentelijke schuld in het geding is. Dat zal, zo denken wij, variëren van gemeente tot gemeente. Wij merken daarbij op dat dit ook overeenkomt met het feit dat de toezichthouder weliswaar een bandbreedte hanteert voor de gemeentelijke schuld, maar dat dit geen bindend voorschrift is van de wetgever (en dit bood gemeente Amsterdam ook de mogelijkheid een afwijkende schulddefinitie te hanteren). Dit betekent echter nadrukkelijk niet dat een gemeente ongebreideld kan investeren en schuld kan aangaan, en dat is ook niet waar wij voor pleiten. Maar wij zijn van mening dat door te sturen op het structureel begrotingsevenwicht en de betaalbaarheid van investeringen (waaronder alle kosten vallen die samenhangen met investeringen: rente, afschrijvingen, onderhoud en exploitatie) al van nature de ruimte voor investeringen dusdanig wordt begrensd dat de gemeentelijke financiën en de schuld houdbaar blijven.

In de bestuurlijke reactie geeft het college een reeks argumenten waarom de huidige directe sturing op schuld naar zijn mening wel noodzakelijk is. Wij vinden deze argumenten niet overtuigend onderbouwd in de bestuurlijke reactie en zullen dit hierna voor de belangrijkste argumenten van het college nader uiteenzetten. Tegelijkertijd zien wij een mogelijke situatie waarin strikte sturing op schuld wellicht nodig is, dat het college in de bestuurlijke reactie echter niet adresseert: de mogelijkheid dat de financier (BNG) van de gemeente niet meer dan € 10 miljard aan leningen zou kunnen verstrekken. Aan het eind van dit nawoord gaan wij verder in op deze mogelijkheid.

Argumenten van het college voor strikte sturing op schuld

Het college noemt in de bestuurlijke reactie uiteenlopende argumenten die in zijn ogen laten zien dat de huidige strikte sturing op schuld noodzakelijk zou zijn. Hoewel de precieze argumenten in de reactie af en toe wat variëren, zien wij vijf hoofdargumenten. Wij vinden deze argumenten niet overtuigend onderbouwd en zetten hierna kort uiteen waarom:

- Kredietwaardigheid waarborgen. Wij zijn niet bekend met aanwijzingen dat gemeente Amsterdam of, in het algemeen, Nederlandse gemeenten niet als kredietwaardig worden gezien en dat de hoogte van de schuld daarbij een rol speelt. Het college noemt dergelijke aanwijzingen ook niet. Daarentegen is het wél zo dat Nederlandse gemeenten bij financiële problemen een beroep kunnen doen op de zogenoemde artikel 12-regeling waarmee zij financiële steun krijgen. Dit betekent voor financiers van de gemeenten dat zij geen of slechts een zeer beperkt risico lopen. BNG benoemt dit ook in haar eigen jaarverslag: het risico op verstrekte financiering aan de publieke sector wordt vanwege dit soort garantstellingen als 'zeer laag' ingeschat.³
- Bestand zijn tegen significante renteschommelingen. Het college stelt dat sturing op de hoogte van de schuld nodig is om het effect van renteschommelingen tegen te gaan. Hiervoor geldt echter al een wettelijke verplichting: de zogenoemde renterisiconorm^b die erop toeziet dat een Nederlandse gemeente niet te veel schuld op korte termijn moet herfinancieren. Daarmee wordt voorkomen dat rentestijgingen snel doorwerken op de gemeentelijke financiën.

^b De renterisiconorm begrenst het bedrag aan langlopende schulden dat een gemeente in een gegeven jaar moet aflossen of waarvan de rente moet worden herzien. De limiet hiervoor ligt op maximaal 20% van het begrotingstotaal. Hierdoor worden de aflossingen gespreid over de jaren en wordt het jaarlijkse risico van (hogere) rentelasten beperkt. De gemeente Amsterdam rekent met een verwachte renterisiconorm van 9% in 2026 en in de jaren daarna 8%. Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, pp. 367-368.

- Wendbaarheid en ruimte houden voor toekomstige vraagstukken. Het is terecht dat het college stelt dat wendbaarheid van de begroting van belang is, en dat er ruimte moet zijn om toekomstige schokken en langetermijnuitdagingen op te vangen. Investerings kunnen die ruimte in de toekomst beperken. Maar dat geldt voor alle structurele lasten die de gemeente aangaat om haar beleid te realiseren, zoals inkoopcontracten, huurovereenkomsten en subsidietoezeggingen. Dit argument van het college benadrukt naar onze mening vooral het belang van sturen op het structureel begrotingsevenwicht. En dat is juist waarvoor wij pleiten in dit rapport (en in eerdere rapporten en brieven). Daarnaast willen wij erop wijzen dat niet investeren ook kan betekenen dat problemen worden doorgeschoven naar de toekomst. Dat is bijvoorbeeld het geval met achterstallig onderhoud als dat op zijn beloop wordt gelaten.
- Samenhang tussen begroting en investeringen. Het college geeft terecht aan dat het belangrijk is dat bij investeringen rekening wordt gehouden met kosten voor beheer, onderhoud en soms de exploitatie, naast de initiële financiering. Het college stelt dat het veel discipline vraagt om daar rekening mee te houden ten tijde van investeringsbesluiten. Dit is voor ons ook de reden om in onze aanbevelingen onder meer te pleiten voor meer inzicht in de samenhang tussen begroting en investeringen zodat dit goed gevolgd kan worden. Verder laat het argument van het college vooral zien hoe belangrijk het is om te sturen op betaalbaarheid van investeringen, en dat is waar wij nadrukkelijk voor pleiten in dit rapport. Op welke wijze een strikte sturing op de gemeentelijke schuld hier verder aan bijdraagt, wordt ons niet duidelijk uit de reactie van het college.
- Rentebetalingen verdringen beleid. In de reactie suggereert het college dat een houdbare schuld ervoor zorgt dat een groter deel van de begroting kan worden besteed aan publieke goederen en diensten, zoals infrastructuur, onderwijs en zorg, in plaats van aan rentebetalingen. Dit is een oneigenlijke tegenstelling, aangezien investeringen en de daaruit voortvloeiende kosten waaronder rente in principe bijdragen aan het realiseren van beleid. Het is simpelweg een ander instrument om beleid te realiseren. Daarbij gaat het vooral, zoals we ook in onze analyse en aanbevelingen hebben benadrukt, om de vraag of investeren de meest doelmatige wijze is om beleidsdoelen na te streven of dat een alternatief instrument (zoals subsidiëren of huren) meer doelmatig is.

Wij adviseren u om in verdere dialoog met het college op deze punten verduidelijking te zoeken en dit te betrekken bij het heroverwegen van het sturen op schuld.

Mogelijke grens aan de financiering van Amsterdam: € 10 miljard

Hoewel wij de argumenten van het college voor strikte sturing op schuld niet overtuigend vinden, zien wij wel één situatie waarin sturing op schuld wellicht noodzakelijk wordt. Het gaat dan om de mogelijkheid dat de huidige financier van de gemeente, BNG, niet meer dan € 10 miljard kan uitlenen vanwege een zogenoemd concentratierisico. Dit risico is al in 2023 gemeld (en hebben wij eerder in [onze brief van 18 april 2023](#) onder de aandacht gebracht). In dit rapport hebben wij opgemerkt dat het nog onduidelijk is hoe reëel dit risico is. Overigens werd twee jaar geleden door de ambtelijke organisatie ingeschat dat er geen sprake zou zijn van een dergelijke harde grens, maar dat het aantrekken van nieuwe leningen wel lastiger en duurder zou kunnen worden.^c In de bestuurlijke reactie gaat het

^c Daarvoor werd destijds als reden gegeven dat als er geen beroep meer kan worden gedaan op BNG, de gemeente dan op zoek zal moeten gaan naar financiers op de kapitaalmarkt. Dit zou kunnen leiden tot een hogere rente (0,5% tot 1%) en meer (administratieve) inspanningen. Bron: Gemeente Amsterdam, Presentatie Scenario's voor schuldontwikkeling, slide 19, 22 maart 2023.

college niet in op dit risico. In de recent gepubliceerde *Begroting 2026* gaat het college hier wel op in en meldt dat dit risico nog steeds bestaat, maar dat het nog niet duidelijk is hoe reëel het is.⁴ Als er sprake is van een 'harde' grens aan de financiering die BNG kan verstrekken, dan heeft dit mogelijk verstrekkende gevolgen voor de ruimte voor de gemeente om na 2029 (als de schuld volgens de laatste prognoses van het college groeit naar € 10 miljard⁵) nieuwe investeringen te doen.

Hoewel twee jaar geleden de inschatting was dat er geen sprake zou zijn van een dergelijke harde grens, adviseren wij u vanwege de mogelijk verregaande consequenties het college te vragen op zo'n kort mogelijke termijn inzicht te geven in hoe reëel dit risico is. Daarbij gaat het niet alleen om de grenzen aan de financiering door BNG, maar ook om de vraag of indien nodig andere financiers in staat zijn de gemeente leningen te verstrekken en wat daarbij komt kijken.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

De gemeente Amsterdam investeert veel in de stad. Dat is belangrijk om de stad goed leefbaar te houden en verantwoord te laten groeien. Investeren is geen doel op zich, maar een belangrijk instrument om dit mogelijk te maken. De gemeenteraad bepaalt met het vaststellen van de begroting hoe dit instrument wordt ingezet: waarin en hoeveel wordt in de stad geïnvesteerd.

In Amsterdam begint dit met het vaststellen van het beschikbare budget voor investeringen. Dit wordt de investeringsruimte genoemd en deze werkwijze is in 2022 geïntroduceerd. Vervolgens worden vanuit dit budget de daadwerkelijke investeringen gedaan. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt, want er zijn meer plannen en wensen voor investeringen dan mogelijk binnen de investeringsruimte.

In de investeringsparagrafen van de gemeentelijke begrotingen krijgt de gemeenteraad informatie op basis waarvan besloten wordt over de investeringsruimte en de investeringen die de gemeente gaat doen. In de jaarverslagen wordt vervolgens gerapporteerd over de realisatie van de investeringen.

In dit onderzoek zijn wij nagegaan of de informatie die de gemeenteraad krijgt over investeringsruimte en investeringen in begrotingen en jaarverslagen adequaat is. Daarbij hebben we telkens als invalshoek gehanteerd: worden de belangrijkste keuzes en vraagstukken die spelen bij investeringen voldoende inzichtelijk gemaakt zodat de raad desgewenst kan (bij)sturen?

In hoofdstuk 1 zijn we dit nagegaan voor de informatie die de raad krijgt over de investeringsruimte. De keuzes voor daadwerkelijke investeringen en de informatie daarover zijn het onderwerp van hoofdstuk 2. Investeren staan echter niet op zichzelf. Om effectief en doelmatig bij te dragen aan het leefbaar houden van de stad en de verantwoorde groei daarvan is het belangrijk dat investeringen goed en logisch samenhangen met de andere uitgaven die de gemeente hiervoor doet. Daarom bespreken we in hoofdstuk 3 in hoeverre de informatie over investeringen goed in samenhang is te bezien met de informatie in de rest van de begroting. Elk van deze hoofdstukken begint met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Daarna volgen telkens meer gedetailleerde beschrijvingen van onze bevindingen.

1 Te weinig inzicht voor sturen investeringsruimte

De gemeente Amsterdam wil realistisch en financieel verantwoord sturen op het doen van investeringen in de stad. Met dat doel voor ogen wordt sinds 2022 gewerkt met de zogenoemde investeringsruimte: het meerjarige budget voor investeringen. Aan deze investeringsruimte liggen drie uitgangspunten ten grondslag: betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid. Bij betaalbaarheid gaat het over de toereikendheid van de financiële ruimte in de programmabegroting om de bij de investering horende kosten te kunnen dragen. Financierbaarheid gaat over het effect op de ontwikkeling van de gemeentelijke schuld. En realiseerbaarheid gaat over de mate waarin het daadwerkelijk mogelijk is om investeringen uit te voeren. Vervolgens is het uitgangspunt dat de investeringsruimte jaarlijks wordt opgehoogd met een nieuwe jaarschijf om te komen tot de nieuwe meerjarige investeringsruimte.

Duidelijk is dat het systeem om te sturen op investeringsruimte nog in ontwikkeling is. Dat is vooral zichtbaar bij het uitgangspunt financierbaarheid, waarbij het gaat om de wens de schuld niet te hoog te laten oplopen. De maximale hoogte van de schuld (uitgedrukt in de

netto schuldquote) verandert namelijk door de jaren heen. Ook is er inmiddels voor gekozen om schuld die samenhangt met het uitgeven van gronden in erfpacht niet meer mee te tellen. Verder valt op dat soms extra investeringsruimte wordt toegevoegd bovenop de standaard jaarlijkse verhoging van de investeringsruimte. Dan wordt bijvoorbeeld extra investeringsruimte toegevoegd om bepaalde specifieke projecten mogelijk te maken.

Ontwikkelingen in het sturen op investeringsruimte en het soms afwijken van de systematiek zijn op zich niet verkeerd. Het laat zien dat er wordt geleerd en dat, waar nodig, er wordt ingegrepen om investeringen die voor de stad nodig zijn mogelijk te maken. Maar het laat ook zien dat er nog wat te kiezen valt: hoe moet het sturen op investeringsruimte er precies uitzien en hoe hoog mag de investeringsruimte zijn? De informatie over dit soort keuzes in de door ons onderzochte begrotingen en jaarverslagen is summier.

Dat er wat te kiezen valt bij het bepalen van de investeringsruimte, blijkt ook uit de werkelijke ontwikkelingen die zichtbaar zijn bij de uitgangspunten betaalbaarheid en financierbaarheid. Zo is zichtbaar, wat ook eerder in ons onderzoek naar de [voorspellende waarde van de begroting](#) bleek, dat ramingen in de begroting van de financiële ruimte stelselmatig te negatief zijn. Dit roept de vraag op of het mogelijk is om, desgewenst, de investeringsruimte te verhogen zodat er meer investeringen mogelijk zijn. Op deze vraag geven de begrotingen en jaarverslagen geen antwoord. Wij hebben geen reflectie aangetroffen op de ontwikkeling van met name financierbaarheid en betaalbaarheid en wat dit betekent voor de mogelijke investeringsruimte.

Hierna volgen meer gedetailleerde bevindingen over de door ons onderzochte informatie over de investeringsruimte en de keuzes die daarbij mogelijk zijn. We beginnen met onze bevindingen die te maken hebben met de begroting en eindigen met onze bevindingen bij de jaarverslagen.

1.1 Het belang van investeringsruimte

De gemeente Amsterdam doet elk jaar tal van investeringen in de stad. Dat zijn allerlei soorten investeringen. Van scholen tot wegen en van bruggen tot verduurzaming. Het gaat zowel om investeringen om de bestaande stad in goede staat te houden als om investeringen om de stad te verbeteren of uit te breiden. Maar investeren kost geld en raakt de gemeentelijke financiën. Om de gemeentelijke financiën op de lange termijn houdbaar te houden, stuurt de gemeente op de hoeveelheid investeringen die kan worden gedaan. Hiervoor is in de *Begroting 2022* voor het eerst het begrip investeringsruimte geïntroduceerd.⁶

Deze investeringsruimte vormt in feite het budget voor de gemeentelijke investeringen. Een hogere investeringsruimte betekent dat de stad meer mogelijkheden ziet om te investeren in de stad; een lagere investeringsruimte dat er juist minder mogelijkheden lijken te zijn. De investeringsruimte wordt in Amsterdam meerjarig bepaald voor een periode van vijf jaar en wordt vervolgens verdeeld over afzonderlijke begrotingsjaren. Door te werken met (meerjarige) investeringsruimte moet het mogelijk worden een integrale afweging te maken over alle relevante domeinen binnen de gemeente, onder meer door een verbinding te maken tussen investeren en andersoortige uitgaven die de gemeente in de (programma)begroting doet.⁷ De actuele investeringsruimte voor de periode 2024-2028 bedraagt in de *Begroting 2025* ruim € 3,8 miljard. De onderstaande tabel geeft de verdeling weer van deze actuele investeringsruimte over de verschillende begrotingsjaren.

Tabel 1.1 - Overzicht investeringsruimte 2024-2028

In € miljoen	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Investeringsruimte	662	771	809	780	803	3.826

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 343.

1.2 Sturen op betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid

Voor het sturen op de investeringsruimte wordt door het college een drietal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten geven verschillende perspectieven op wat er nodig is om te kunnen spreken van investeringen die financieel houdbaar en realistisch zijn. Het gaat om de volgende uitgangspunten die voor het eerst zijn geïntroduceerd in de *Begroting 2022*:

- **Betaalbaarheid:** kunnen binnen de begroting de met de investeringen gepaard gaande kapitaal- en exploitatielasten worden betaald?
- **Financierbaarheid:** kunnen de investeringen worden gefinancierd zonder dat de schuldquote de gedefinieerde drempelwaarde raakt?^d
- **Realiseerbaarheid:** is de organisatie in voldoende mate in staat de geplande investeringen binnen de daartoe gestelde termijn ook uit te voeren?

1.2.1 Betaalbaarheid hangt af van benodigde en beschikbare financiële ruimte in de programmabegroting

Als een investering wordt gedaan, leidt dit ook tot lasten die op de programmabegroting drukken. Het gaat dan om de kosten van de afschrijving van de investering en de rentekosten (samen: de kapitaallasten), en om kosten die te maken hebben met het onderhouden en in gebruik nemen van de investeringen. En deze kosten zijn niet gelijk voor elke investering. Sommige investeringen zullen meer onderhoud vragen dan andere bijvoorbeeld. Andere investeringen verdienen zichzelf juist terug als de gemeente voor het gebruik daarvan geld kan vragen (de zogenaamde 'rendabele investeringen'). Een voorbeeld hiervan zijn gebouwen die de gemeente kan verhuren of investeringen in riolering waarvoor de gemeente heffingen ontvangt. In tabel 1.2 is een overzicht van deze kosten opgenomen zoals dat in de *Begroting 2025* is gepresenteerd. Gemiddeld wordt gerekend met jaarlijkse lasten van 8% van het geïnvesteerde bedrag.⁸ Voor al deze kosten van investeringen (tenzij het rendabele investeringen zijn) moet ruimte worden gevonden in de programmabegroting. Dat betekent dat de betaalbaarheid wordt bepaald door zowel de verwachte investeringskosten als de financiële ruimte in de begroting.

^d In de *Begroting 2022* en *Begroting 2023* wordt ook het kengetal solvabiliteitsratio genoemd als onderdeel van de begrenzing vanuit financierbaarheid. Er wordt echter geen drempelwaarde aan de solvabiliteitsratio gekoppeld, en hier wordt bij het vaststellen van de investeringsruimte niet naar gerefereerd.

Tabel 1.2 - Illustratief overzicht effecten op begroting van verschillende soorten investeringen ter hoogte van € 100 miljoen

In € miljoen	ORM ^e - tariefdiensten	ORM	MV nieuw	MV bestaand	BOO
Afschrijvingen	4	4	2,5	2,5	6,7
Rente	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Exploitatie	0,5	0,5	6,8	-	-
Opbrengsten	7,25	-	-	-	-
Totaal effect op begroting	0,5 ^f	7,75	12,6	5,75	9,95

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 354, bewerking Rekenkamer Amsterdam.

1.2.2 Financierbaarheid gaat om het langjarig sturen op de hoogte van de schuld

De gemeente Amsterdam wil de gemeentelijke schuld niet te hoog laten oplopen. Investeringsdragen bij aan een hogere schuld; de investeringen moeten immers veelal met schuld gefinancierd worden. De manier waarop de gemeente stuurt op de hoogte van de schuld is door middel van de zogenaamde netto schuldquote. Dit financiële kengetal drukt de hoogte van de schuld uit als percentage van de totale baten in de gemeentelijke begroting.⁸ Voor deze schuldquote stelt de gemeente een maximum en daarmee geldt ook een grens voor de groei van de gemeentelijke schuld. Vanuit de invalshoek financierbaarheid wordt bewaakt dat de investeringsruimte past bij de nagestreefde, begrensde groei van de gemeentelijke schuld.⁹

1.2.3 Realiseerbaarheid gaat over het daadwerkelijk uitvoeren van investeringen

Bij realiseerbaarheid gaat het om de mogelijkheden om gewenste investeringen daadwerkelijk uit te kunnen voeren. Beperkingen in de realiseerbaarheid kunnen allereerst ontstaan doordat het ontbreekt aan ambtelijke capaciteit om projecten uit te voeren. Daarnaast kunnen ze voortkomen uit beperkte capaciteit in de markt om werk aan te nemen. Tot slot kunnen beperkingen in de fysieke ruimte in de stad ook leiden tot beperkingen voor de realiseerbaarheid. Zo wordt als voorbeeld genoemd dat niet alle bruggen tegelijkertijd in onderhoud kunnen zijn omdat de stad dan onbereikbaar wordt.¹⁰ Vanuit deze invalshoek wordt bewaakt dat de investeringsruimte spoort met wat daadwerkelijk realiseerbaar wordt geacht.

^e In de tabel zijn de investeringsdomeinen afgekort. ORM staat voor Openbare ruimte en mobiliteit, MV staat voor Maatschappelijke voorzieningen en BOO staat voor Bestuur en organisatie en overig.

^f In de *Begroting 2025* wordt voor ORM-tariefdiensten een nihil totaal effect op de begroting weergegeven. Echter, de optelling van de afzonderlijke effecten komt uit op de € 0,5 miljoen die wij in deze tabel hebben opgenomen.

⁸ Het kengetal netto schuldquote is onderdeel van de verplichte financiële kengetallen voorgeschreven door het BBV.

1.3 Uitgangspunt financierbaarheid aan verandering onderhevig

Om te voldoen aan het uitgangspunt van financierbaarheid stuurt de gemeente op de schuldquote. De precieze manier hoe dit wordt uitgevoerd is gedurende de afgelopen jaren veranderd. Bij de introductie van het begrip financierbaarheid in de *Begroting 2022* werd als doel gesteld dat de schuldquote zonder schuld voor in erfpacht uit te geven gronden in 2025 uit mocht komen op 78%, en de schuldquote waarin ook schuld voor in erfpacht uit te geven gronden werd meegerekend op maximaal 140%.¹¹ Dit maximum voor de schuldquote impliceert dat alle investeringen zouden worden begrensd. Ook de rendabele investeringen, die zichzelf terugverdienen, zouden hiermee worden begrensd.¹² Vervolgens zouden deze maxima voor de schuldquote in de *Begroting 2023* enigszins worden aangepast tot, respectievelijk, 82% en 144% in 2026.¹³

Met ingang van de *Begroting 2024* is er een wezenlijke verandering doorgevoerd. De schuld van in erfpacht uit te geven gronden valt in dit document niet meer onder de begrenzing door de investeringsruimte.^h Dit betekent dat voor het uitgangspunt financierbaarheid alleen nog is gestuurd op de schuldquote berekend zonder schuld voor in erfpacht uit te geven gronden. Deze wijziging vloeide voort uit de Bestuursopdracht Inzicht in Beleid, Geld en Keuzes (zie onderstaand kader).ⁱ Deze schuldquote komt naar verwachting uit op 83% in 2027. Nieuw is ook dat in de *Begroting 2024* wordt aangegeven dat er zou worden gestuurd op een schuldquote die, uiteindelijk, in 2050 uit moet komen onder de 110%.¹⁴ In de *Begroting 2025* wordt aan deze systematiek vastgehouden en de verwachte ontwikkeling van de schuldquote is hierin aangepast tot 82% in 2028. Tegelijkertijd is wel het tempo veranderd van de verwachte groei van de schuld en de schuldquote. Er wordt in de *Begroting 2025* aangegeven dat de schuldquote "in grofweg 10 jaar stijgt naar 110%".¹⁵ Een toelichting op deze aanzienlijk snellere dan eerder verwachte toename van de schuldquote ontbreekt.

Scenario's voor schuldontwikkeling

Onderdeel van de Bestuursopdracht Inzicht in Beleid, Geld en Keuzes was een spoor om meer inzicht te geven in verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de gemeentelijke schuld en de mogelijke keuzes daarbij. Op basis van een analyse van drie scenario's is vervolgens gekozen voor de nieuwe wijze van sturing op financierbaarheid.¹⁶ Bij deze scenario's hebben wij destijds ook een [rekenkamerbrief](#) (18 april 2023) met aandachtspunten gestuurd.

Daarnaast wordt in verschillende documenten gewezen op een mogelijke grens aan externe financiering door de banken van de gemeente. Deze zouden mogelijk, op grond van hun eigen (risico-)afwegingen, op een bepaald moment geen nieuwe leningen meer kunnen verstrekken aan de gemeente Amsterdam. In de *Nota Investeren 2022-2026* wordt verwezen naar deze mogelijke grens: "Vanuit de financiers is nog geen harde waarde gecommuniceerd, echter zij kijken deels naar de signaalwaarde van de toezichthouder en deels naar hun eigen risicobeheersingsinstrumentarium. Wat de precieze grens vanuit de financiers is en welke consequenties daaraan verbonden zijn (bijv. mogelijk hogere rente) is daarmee onbekend."¹⁷ Ook in de raadsinformatiebrief die de raad heeft gekregen over scenario's bij schuldontwikkeling wordt aan deze grens gerefereerd. In reactie op onze rekenkamerbrief hierbij is destijds aangegeven dat "Op basis van de huidige verhoudingen

^h In plaats daarvan stuurt de gemeente op de hoogte van de schuld van in erfpacht uit te geven gronden door meeropbrengsten van de erfpachtcanon in te zetten om deze schuld af te lossen.

ⁱ In de begroting wordt niet toegelicht waarom rendabele investeringen die niet te maken hebben met uitgifte van grond in erfpacht nog wel begrensd zijn.

[...] onze schuld tot circa € 10 miljard [zou] kunnen stijgen voordat de sectorbanken tegen mogelijke grenzen van het concentratierisico zouden kunnen gaan lopen."¹⁸ Echter, in de begrotingen wordt verder geen informatie gegeven over de hoogte van deze mogelijke grens en de gevolgen van het bereiken ervan. Hierdoor blijft onduidelijk hoe hard deze grens daadwerkelijk is en welke gevolgen het bereiken van de grens zou hebben.

1.4 Jaarlijkse verhoging en verdeling investeringsruimte

De investeringsruimte wordt jaarlijks vastgesteld in de begrotingen. Het gaat om het vaststellen van de investeringsruimte voor een periode van telkens vijf jaar. Elk jaar wordt vervolgens een nieuwe jaarschijf aan de investeringsruimte toegevoegd. In het *Amsterdams Akkoord 2022-2026* is bepaald dat nieuwe jaarschijven (vanaf 2026) gelijk moeten zijn aan het gemiddelde van de voorgaande jaren (2022-2025).¹⁹ In de *Begroting 2023* werd geconstateerd dat deze werkwijze geen rekening hield met ontwikkeling in prijzen. Daarom is met ingang van de *Begroting 2023* de werkwijze ingevoerd om het uitgangspunt voor de nieuwe jaarschijf te bepalen op het gemiddelde van de voorgaande jaren, verhoogd met een prijsindexatie.²⁰ Daarnaast worden tekorten en overschotten uit voorgaande jaren verrekend.²¹

Vervolgens worden de jaarschijven verdeeld over de verschillende investeringsdomeinen. Daarbij wordt binnen de investeringsdomeinen bepaald hoe de meerjarige ruimte (inclusief de nieuwe jaarschijf) wordt verdeeld over de verschillende begrotingsjaren. Dit gebeurt aan de hand van het verwachte uitgavenpatroon van de investeringen.²² De precieze domeinen veranderen door jaren heen. In de *Begroting 2025* gaat het om de domeinen: Openbare ruimte en mobiliteit, Tariefdiensten (subdomein), Maatschappelijke voorzieningen en Bestuur en organisatie. Daarmee wordt per jaar en per domein het budget voor investeringen bepaald. In tabel 1.3 staat de verdeling over de domeinen zoals die volgt uit de *Begroting 2025*. Daarin is te zien dat de hoogte van de investeringsruimte per domein en per jaar verschilt. Er wordt in de begrotingen niet toegelicht waar de verdeling van investeringsruimte over de domeinen op is gebaseerd.^j Ook de overwegingen voor de verdeling over de jaarschijven worden niet besproken in de begrotingen.

Tabel 1.3 - Overzicht verdeling investeringsruimte over domeinen en jaren 2024-2028

In € miljoen	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Openbare ruimte en mobiliteit	275	358	313	277	291	1.513
Tariefdiensten	131	123	140	120	131	644
Maatschappelijke voorzieningen	155	224	287	321	357	1.343
Bestuur en organisatie	81	61	68	60	25	295
Investeringsruimte	662	771	809	780	803	3.826

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, pp. 345, 347, 349 en 352.

^j De ambtelijke organisatie benadrukt dat hierbij wordt vastgehouden aan de verdeling waarvoor in 2022 is gekozen bij het vaststellen van het *Amsterdams Akkoord 2022-2026*. Bron: Feitelijke reactie, 20 augustus 2025.

1.5 Met overprogrammering wordt ingespeeld op realiseerbaarheid

In de praktijk is gebleken dat er altijd in zekere mate sprake is van vertraging in de uitvoering van geplande investeringen door beperkingen in de realiseerbaarheid. Daarom wordt de vastgestelde investeringsruimte verhoogd met een opslag voor zogenoemde 'overprogrammering'. Hierdoor kunnen er meer investeringen gepland worden dan er aan investeringsruimte is. De gedachte hierbij is dat doordat een deel van de investeringen vertraagt, de investeringsruimte uiteindelijk niet zal worden overschreden. De hoogte van de wenselijke opslag voor overprogrammering moet vooraf worden geschat. Deze schattingen variëren van begroting tot begroting en lijken in ontwikkeling te zijn. Maar welke overwegingen of inzichten ten grondslag liggen aan deze variatie door de tijd heen, wordt slechts sporadisch uiteengezet in de begrotingen.^k

De hoeveelheid overprogrammering varieerde in eerdere begrotingen ook van domein tot domein en van jaarschijf tot jaarschijf. In de *Begroting 2025* zijn de verschillen beperkter en is gemiddeld genomen rekening gehouden met een overprogrammering van 28%. Daarbij is voor het domein Openbare ruimte en mobiliteit gerekend met een percentage van 25% en in de andere domeinen met, grofweg, 30%. In tabel 1.4 geven we de overprogrammering weer zoals die in de *Begroting 2025* is verdeeld over domeinen en jaarschijven. Ook hier worden de overwegingen en inzichten die ten grondslag liggen aan deze variatie slechts sporadisch uiteengezet.

Tabel 1.4 - Van investeringsruimte naar programmeerbare ruimte voor investeringen

In € miljoen	2024	2025	2026	2027	2028	Totaal
Investeringsruimte	662	771	809	780	803	3.826
Overprogrammering: Openbare ruimte en mobiliteit	68	89	78	69	72	375
Overprogrammering: Tariefdiensten	40	37	42	36	39	195
Overprogrammering: Maatschappelijke voorzieningen	46	67	85	95	106	400
Overprogrammering: Bestuur en organisatie	24	18	20	18	8	88
Programmeerbare ruimte investeringen	840	982	1.035	998	1.029	4.884

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, pp. 345, 347, 349 en 352.

^k In de *Begroting 2024* wordt de overprogrammering in het domein Openbare ruimte en mobiliteit meer uitgebreid besproken. En in de *Begroting 2025* wordt hier in het domein Bestuur en organisatie meer aandacht aan besteed. Verder zijn de toelichtingen op de overprogrammering summier.

1.6 Soms extra investeringsruimte voor specifieke projecten

Het komt voor dat er extra ruimte wordt toegevoegd aan de investeringsruimte voor specifieke investeringen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in *Begroting 2024*, waar circa € 250 miljoen extra is toegevoegd aan de investeringsruimte. Het ging in dit geval om investeringen voor onder andere instandhouding en verduurzaming van vastgoed, voor verduurzaming van 'specials', de fietsbrug over het IJ en de realisatie van de Smart mobility hub.²³ Uit de toelichting op deze bijstelling van de investeringsruimte wordt niet duidelijk hoe deze extra ruimte zich verhoudt tot de uitgangspunten van betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid van de investeringen. Uit een mondelinge toelichting begrepen we dat deze uitbreiding van de investeringsruimte mogelijk was nadat hiervoor extra financiële ruimte was gemaakt in de gemeentelijke begroting en het effect op de schuld als acceptabel werd gezien.²⁴

1.7 Werkelijke betaalbaarheid lijkt geen factor te zijn

Na afloop van het begrotingsjaar blijkt uit de jaarverslagen hoe de gemeentelijke financiën zich in werkelijkheid hebben ontwikkeld. Dit betekent ook dat na afloop inzichtelijk wordt hoe de financiële ruimte zich heeft ontwikkeld. Dit laatste is van belang voor de werkelijke betaalbaarheid van investeringen. Dat geldt ook voor de uiteindelijke 'mix' van investeringen die daadwerkelijk zijn gedaan en de werkelijke kosten die door deze nieuwe investeringen op de programmabegroting drukken.

Uit de jaarverslagen blijkt een duidelijk patroon (zoals ook eerder aan de orde gesteld in ons onderzoek naar de [voorspellende waarde van de begroting](#)) dat de gemeente achteraf gezien meer financiële ruimte heeft dan vooraf ingeschat. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in het structureel saldo dat de gemeente rapporteert. In tabel 1.5 is te zien dat de gemeente zonder uitzondering een aanzienlijk positiever structureel saldo rapporteert dan begroot (in 2024: bijna € 400 miljoen in plaats van € 143 miljoen). Vanuit dit positieve saldo zouden kapitaal- en exploitatielasten van investeringen betaald kunnen worden. In de begrotingen en de jaarverslagen wordt echter niet gereflecteerd op deze (herhaaldelijk) beter dan verwachte financiële resultaten en wat dit betekent voor de mogelijkheid om desgewenst de investeringsruimte (hoger) bij te stellen. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de werkelijke kosten die drukken op de programmabegroting als gevolg van de gerealiseerde investeringen. Want informatie hierover is niet te achterhalen uit de jaarverslagen en in de begrotingen wordt eveneens niet verder stilgestaan bij de ontwikkeling van deze werkelijke kosten, wat dit betekent voor de werkelijke betaalbaarheid van investeringen en wat dit betekent voor mogelijkheden (of noodzaak) om de investeringsruimte hoger dan wel lager vast te stellen.

Tabel 1.5 - Raming en realisatie van het structureel saldo

In € miljoen	2022	2023	2024	2025
Raming	-183,3	104,9	143,0	234,7
Realisatie	253,0	166,1	394,1	n.v.t.

Bron: Overzichten incidentele baten en lasten, begrotingen en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2022-2025.

1.8 Ontwikkeling werkelijke financierbaarheid blijft onbesproken

Een vergelijkbaar beeld zien we ook bij de werkelijke ontwikkeling van de financierbaarheid. Want ook daar is een patroon zichtbaar, namelijk dat de schuldquote waarop de gemeente stuurt altijd aanzienlijk lager uitvalt dan begroot. Maar ook hierbij zien we geen reflectie in de begrotingen op wat dit betekent voor de investeringsruimte en of dit betekent dat een hogere investeringsruimte mogelijk zou zijn.

Tabel 1.6 - Raming en realisatie van netto schuldquote exclusief erfpacht

	2022	2023	2024	2025
Raming	75%	68%	69%	65%
Realisatie	56%	54%	58%	n.v.t.

Bron: Overzichten kengetallen schuld, begrotingen en jaarverslagen gemeente Amsterdam 2022-2025.

1.9 Deels systematisch inzicht in werkelijke realiseerbaarheid

In de jaarverslagen wordt ingegaan op de mate waarin de geplande investeringen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Onderdeel hiervan is een bespreking van de belangrijkste oorzaken en verklaringen in geval de realisatie is achtergebleven bij de planning. Veelal gaat het om oorzaken die te maken lijken te hebben met de realiseerbaarheid van investeringen. Het gaat dan vooral om vertragingen bij investeringen die (mede) samenhangen met tekorten bij het beschikbare personeel en materieel. In deze context wordt in de jaarverslagen ook ingegaan op de gehanteerde overprogrammering: het meer inplannen van investeringen dan er aan investeringsruimte beschikbaar is. Hierbij wordt onder meer besproken of de overprogrammering toereikend was om in te spelen op problemen bij de realiseerbaarheid van investeringen. Waar er in de jaarverslagen op deze wijze min of meer systematisch aandacht is voor de werkelijke realiseerbaarheid, wordt in de begrotingen slechts sporadisch gereflecteerd op deze inzichten. Daardoor is in de begrotingen niet navolgbaar in hoeverre met deze inzichten rekening is gehouden bij het bepalen van de benodigde overprogrammering.

Voorbeeld bespreking toereikendheid overprogrammering

"Overigens geeft de realisatie eens te meer aan dat het werken met 30 procent overprogrammering nog steeds nodig is. De grote programma's (bruggen en kades en verhardingen) verlopen redelijk goed, bij de projectmatig aangestuurde projecten is de vertraging nog steeds groot. De vooruitzichten voor de Grond, Weg en Waterbouw zijn bovendien dat er meer dan voldoende werk op de markt komt, waardoor de aanbestedingen de komende jaren zeker niet makkelijker zullen verlopen. Samen met de schaarste aan technisch personeel is dat voldoende reden om ook voor de komende periode de overprogrammering van 30 procent in stand te houden."

Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2024*, p. 376.

2 Sturen op prioriteiten bij investeringen lastig

De investeringsopgave in Amsterdam is groter dan de investeringsruimte. Hierdoor moeten er keuzes gemaakt worden over waarin te investeren. Die keuzes hebben invloed op de leefbaarheid en bereikbaarheid van de stad, nu en in de toekomst. Daarom is het belangrijk

dat de gemeenteraad inzicht heeft in, en invloed kan hebben op, de prioritering van investeringen.

Er zijn allerlei manieren om investeringen te categoriseren, en die categorieën kunnen in prioriteit verschillen. Zo is het een keuze om meer in te zetten op instandhouding of juist op groei van de stad, op maatschappelijke voorzieningen of op mobiliteit, voor de hele stad of een specifiek stadsdeel. Sommige investeringen worden 'noodzakelijk' genoemd, maar dit is in zekere mate een subjectief begrip en in de begroting wordt niet duidelijk gemaakt wat ermee wordt bedoeld. De begrotingen presenteren vooral de resultaten van keuzes, maar niet de afwegingen om tot deze keuzes te komen.

Ook wordt beperkt beschreven hoe de investeringen die in een domein zijn ingepast, zich verhouden tot de totale opgave van dat domein. Dit inzicht wordt bemoeilijkt doordat er in de begrotingen geen reflectie is op de samenhang tussen domeinen, en doordat de meerjarige investeringsruimte die vier jaar vooruit kijkt volgens betrokkenen te kort is.

Naast de besluitvorming bij de begrotingen zijn er andere manieren waarop de gemeenteraad betrokken is bij investeringen. Gedurende de raadsperiode zijn er stukken die aan de raad worden voorgelegd op basis waarvan hij invloed kan uitoefenen op de strategische koers van investeringen, zoals strategische huisvestingsplannen. Er wordt echter niet expliciet naar deze plannen verwezen bij het stellen van prioriteiten in de begrotingen. Daarnaast is voorgeschreven dat investeringen groter dan € 25 miljoen apart aan de raad voorgelegd moeten worden. Ook kan de raad investeringsprojecten van kleinere omvang zelf aandragen voor dergelijke (aanvullende) besluitvorming.

Met de jaarverslagen is het voor de gemeenteraad vervolgens belangrijk om na te kunnen gaan wat er terecht is gekomen van de ingepaste investeringen, zodat de raad kan bijsturen waar nodig. Hiervoor is niet systematisch de juiste informatie aanwezig; zo worden de gerealiseerde investeringsuitgaven niet verhouden tot de opgave, is alleen voor grote investeringen inzichtelijk hoe ze verlopen en wordt niet expliciet gemaakt wat er gebeurt met geplande, maar niet gestarte investeringsprojecten.

Hierna volgen meer gedetailleerde bevindingen over de door ons onderzochte informatie over de prioritering van investeringen en de keuzes die daarbij mogelijk zijn. We beginnen met onze bevindingen die te maken hebben met de begroting en eindigen met onze bevindingen bij de jaarverslagen.

2.1 Prioritering van investeringen is noodzakelijk

De *Nota Investeringscapaciteit 2022-2026* schetst dat Amsterdam tegen grenzen van de investeringscapaciteit aanloopt in de startende bestuursperiode, misschien wel voor het eerst.²⁵ Dit betekent dat het niet mogelijk is om de gehele investeringsopgave te realiseren binnen de grenzen van betaalbaarheid, financierbaarheid en realiseerbaarheid. Niet alle eisen en wensen van de gemeente kunnen dus (op korte termijn) in praktijk worden gebracht. Om die reden is er noodzaak tot prioritering: er moeten keuzes worden gemaakt in hoe de beschikbare investeringsruimte wordt ingezet.

2.2 Eerder opgenomen en nieuwe investeringsprojecten

Jaarlijks dient de omvang van geprioriteerde investeringen in lijn te worden gebracht met de beschikbare investeringsruimte van dat jaar. Een deel van die prioritering is echter al eerder bepaald: er zijn investeringsuitgaven voor investeringen die al in het portfolio van eerdere

jaren waren opgenomen. De overige ruimte voor investeringsuitgaven kan besteed worden aan nieuw in te passen investeringen.

Voorbeeld verhouding al eerder en nieuw in portfolio

In de *Begroting 2024* wordt de verhouding tussen doorlopende en nieuwe investeringen voor het gehele investeringsportfolio benoemd in de investeringsparagraaf. In dat begrotingsjaar komt ongeveer 85% van de begrote investeringsuitgaven voort uit investeringen die al eerder onderdeel waren van het portfolio, en de overige 15% is begroot voor uitgaven voor investeringen die vanaf 2024 van start gaan.²⁶

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, p. 395.

Het is op basis van de informatie in begrotingen niet duidelijk hoe de investeringen die in eerdere jaren waren opgenomen, maar waarvan de uitvoering niet is gestart, worden gecategoriseerd: 'al eerder in portfolio' of 'nieuw in portfolio'. Hierdoor is de mate van keuzevrijheid voor de raad voor dit type investeringen niet helder.

Het onderscheid naar nieuwe en eerder opgenomen investeringen stond expliciet in de *Begroting 2024*. In andere begrotingen is dit niet het geval. Daar is het onderscheid nog wel terug te vinden in het projectenportfolio. Daar staan de nieuwe investeringen namelijk individueel vermeld. Beschrijvingen zijn echter summier: slechts een titel van een paar woorden. De lopende investeringen worden wel geclusterd vermeld. De clustering en naamgeving van de clusters wisselen echter door de jaren heen.

2.3 Informatie prioritering en onderverdelingen binnen de domeinen

De investeringen worden in de investeringsparagraaf besproken per investeringsdomein. Binnen elk domein wordt de doelstelling van dat domein gedeeld. Daarna volgen er in de *Begroting 2024* en *Begroting 2025* de onderverdelingen typen opgave en stadsgebied, en een kopje duurzaamheid.

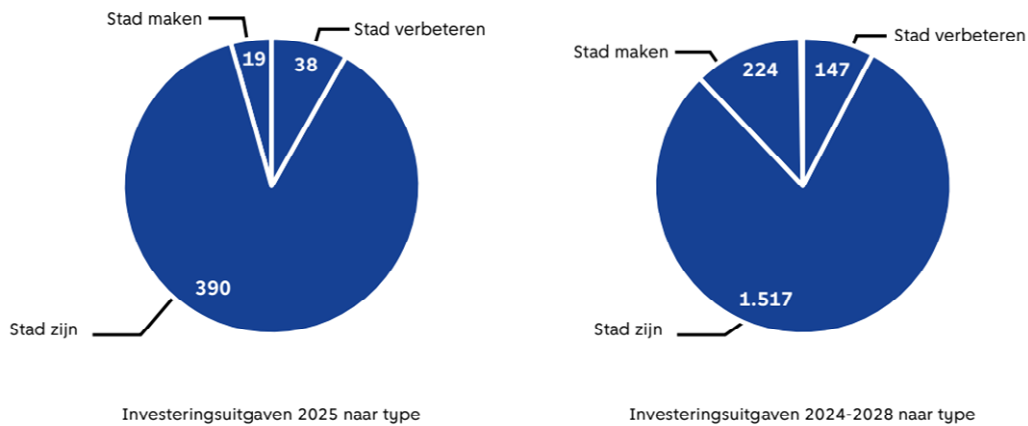
2.3.1 Investeringen in verschillende typen opgaven

Binnen de investeringsopgave zijn er drie typen opgaven waar investeringsprojecten aan kunnen worden gewijfd:

1. Stad zijn: het renoveren en vervangen van bestaande voorzieningen in de stad;
2. Stad verbeteren: het toekomstbestendig maken van de bestaande stad; en
3. Stad maken: het leef- en bereikbaar maken van de groeiende stad.

Per investeringsdomein kan een ander type opgave prioriteit hebben, en in sommige gevallen wordt dit expliciet benoemd. Vanaf de *Begroting 2024* wordt per domein in een taartdiagram getoond wat het aandeel geprogrammeerde investeringen per type opgave is.

Figuur 2.1 - Voorbeeld doorsnede type investering, portfolio ORM

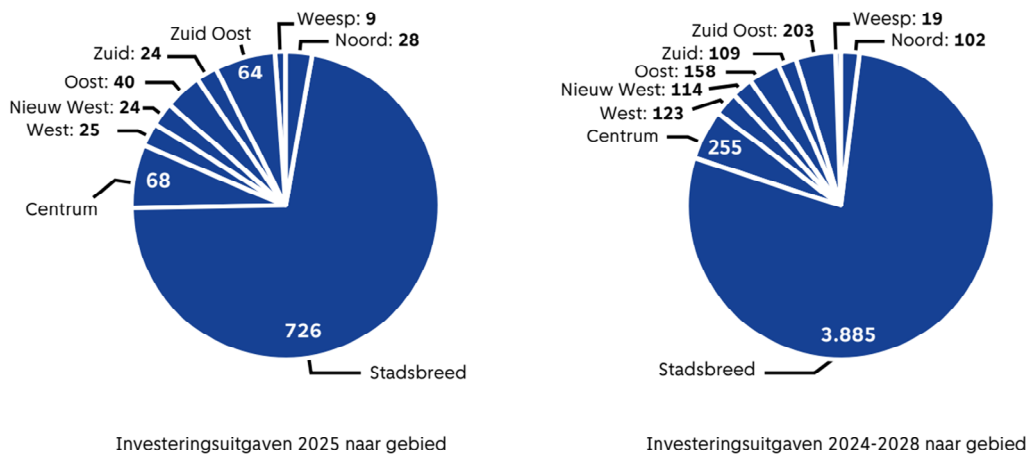


Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 346.

2.3.2 Inzicht in spreiding van investeringen over de stad

De gemeente wil ongelijk investeren en ook tegemoetkomen aan de opgaven die er liggen buiten het centrum.²⁷ Om die reden zijn er vanaf de *Begroting 2024* ook taartdiagrammen toegevoegd om de verdeling van investeringen over stadsgebieden¹ inzichtelijk te maken. Sommige investeringen hebben een meer algemeen karakter, en vallen in de categorie 'stadsbreed'.

Figuur 2.2 - Voorbeeld doorsnede gebied, portfolio ORM



Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 346.

2.3.3 Er is kwalitatieve informatie over duurzaamheid per domein

Door de jaren heen worden soms ook andere kenmerken uitgelicht. Zo wordt vanaf 2024 expliciete informatie toegevoegd over duurzaamheid met een eigen kopje 'Duurzaamheid' per domein in begrotingen en jaarverslagen. Hierin worden investeringen vermeld die inzetten op het thema verduurzaming, zoals het verduurzamen van vastgoed of investeringen die bijdragen aan vergroening van de stad. Ook wordt onder dit kopje sporadisch gerefereerd naar de wettelijke eisen voor duurzaamheid en het vastgestelde

¹ Wanneer we spreken over 'stadsgebieden' doelen we op de stadsdelen en stadsgebied Weesp.

beleid bij nieuwbouw zoals rainproof en gasloos bouwen, en naar de eventuele inzet op extra duurzaamheidsambities.

2.4 Selectie investeringen zonder inzicht in de afwegingen daarbij

2.4.1 Geen onderbouwing van verdeling over type opgave

Voor de investeringen die worden ingepast, wordt de verdeling over stad zijn, stad verbeteren en stad maken getoond in een taartdiagram in de investeringsparagraaf. Maar er staat niet bij welke afwegingen hierbij zijn gemaakt anders dan dat er onvoldoende investeringsruimte is om alle opgaven in te passen. Er wordt ook niet inzichtelijk gemaakt wat eventuele alternatieve keuzes zijn om tot een andere verdeling te komen.

2.4.2 Geen reflectie op afwegingen voor spreiding over de stad

Ook wordt de verdeling over stadsgebieden gepresenteerd in een taartdiagram vanaf 2024. Voor het domein Openbare ruimte en mobiliteit wordt in de *Begroting 2025* gesteld dat de doorsnede beperkt toegevoegde waarde heeft.²⁸ Het grootste deel van de investeringen betreft namelijk renovatie en vervanging die stadsbreed worden uitgerold waarbij de onderhoudssituatie leidend is. Bij het presenteren van de onderverdeling in het domein Maatschappelijke voorzieningen wordt ingegaan op het streven om bij investeringen prioriteit te geven aan die wijken waar de sociale opgave het grootst is en de maatschappelijke voorzieningen het hardst nodig zijn.²⁹ Het taartdiagram toont echter alleen de uiteindelijke spreiding van ingepaste investeringen, zonder de keuzes die zijn gemaakt om tot die spreiding te komen. Hierdoor is het niet na te gaan of de uiteindelijke spreiding in lijn is met het streven naar ongelijk investeren waar dat mogelijk is.

2.4.3 Noodzakelijkheid van investeringen is subjectief

Bij het prioriteren van investeringen valt meermaals de term 'noodzakelijk'. Zo wordt een investering bijvoorbeeld omschreven als 'het noodzakelijk vervangen van verouderde voorzieningen'.³⁰ Welke definitie van 'noodzakelijk' in de investeringsparagrafen wordt gebruikt, is niet duidelijk. We begrijpen uit de begrotingen dat er wordt gewerkt aan een categorisering "die inzicht geeft in welke investeringen noodzakelijk zijn, en waar ruimte is voor keuzes".³¹ De status hiervan is ons onbekend: in de *Begroting 2024* staat dat er een eerste categorisering is ontwikkeld, en in de *Begroting 2025* staat dat hier nog aan wordt gewerkt.³²

Reflecties op noodzakelijke investeringen uit de praktijk

We spraken meerdere ambtenaren die betrokken zijn bij strategische besluitvorming over investeringen, en uit deze gesprekken kwam een verschil in nuance over welk type investeringen precies noodzakelijk zijn, en hoe met die noodzakelijkheid moet worden omgegaan.³³ Voor sommigen is een investering alleen noodzakelijk wanneer deze nodig is om te voldoen aan wettelijke voorschriften. Voor anderen ging het breder om investeringen die nodig zijn voor vervanging of renovatie van bestaande bezittingen. Wel was er consensus over het volgende. Een investering levert bezit op en wanneer dit bezit noodzakelijke investeringen vraagt, bijvoorbeeld voor vervanging of renovatie, kan er een keuze gemaakt worden: de hiervoor benodigde investeringen inpassen, of het bezit afstoten. Met deze keuze is het belangrijk om de consequenties heel goed in beeld te hebben.

2.4.4 Geen duidelijke link met staat van onderhoud

Het bezit dat vanuit investeringen ontstaat, ook wel kapitaalgoederen, moet worden beheerd en onderhouden om een veilige en leefbare stad voor de inwoners te kunnen garanderen.³⁴ Het onderhoud van kapitaalgoederen en de investeringen worden in de begroting in afzonderlijke paragrafen omschreven. Er is in de investeringsparagraaf geen expliciete verwijzing naar de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen. Er is ook geen systematische bespreking van hoe de prioriteiten bij investeringen zich verhouden tot de normen die voor het kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen worden opgesteld, en tot het achterstallig onderhoud dat voor kapitaalgoederen wordt geconstateerd. Er wordt wel sporadisch verwezen naar deze elementen (zie kader hieronder).

Illustraties koppeling prioriteiten en staat onderhoud

- "De stapeling van opgaven is in 2024-2028 niet inpasbaar in het portfolio ORM. [...] Dit gegeven leidt er in het portfolio ORM toe [...] dat er onvoldoende ruimte is om achterstalligheid in te lopen vanuit de investeringen."
- "Verder is er geld vrijgemaakt om het achterstallig onderhoud niet verder te laten oplopen. Hieronder vallen onder andere de projecten renovatie IJ-tunnel € 80 miljoen, renovatie Kalverstraat € 10 miljoen en renovatie plein 40-45 voor € 9 miljoen."
- "Bij drinkwater en riolering wordt geanticipeerd op voldoende levering van drinkwater en afvoer van afvalwater van de groeiende stad en op het veranderend klimaat. Het gewenste onderhoudsniveau voor drinkwater en riolering is genormeerd op niveau "verzorgd", waar dat voor de andere assets in de openbare ruimte in de regel het lagere niveau "sober" is. Het betekent dat het risico op achterstallig onderhoud zo veel mogelijk wordt vermeden en calamiteiten worden beperkt. Verzorgd onderhoudsniveau is voor de drinkwatertaak wettelijk verplicht."

Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, pp. 344, 345 en 348.

2.5 Onvoldoende inzicht in de investeringsopgave

2.5.1 Geen inzicht ingepaste opgave tegenover meerjarige opgave

In de *Nota Investerings 2022-2026* wordt inzichtelijk gemaakt welke investeringsopgaven er zijn voor de stad. Per domein wordt omschreven wat de meerjarige investeringsopgave is.³⁵ In begrotingen wordt vervolgens amper gereflecteerd op de totale opgave. Af en toe lijkt dit te gebeuren door een bedrag te noemen voor de totale opgave van een domein, maar er wordt niet systematisch geschetst hoe de geprogrammeerde investeringen zich verhouden tot de opgave.

Ook worden de opgaven voor stad zijn, stad verbeteren en stad maken geschetst in de *Nota Investerings 2022-2026*.³⁶ Zo zijn er lijsten met benodigde investeringen per type opgave, inclusief de omvang van de benodigde investeringen en voorbeelden van belangrijke projecten. Ook voor deze categorisering van investeringen wordt in de begrotingen verder niet systematisch besproken hoe de geprogrammeerde investeringen zich verhouden tot de opgave.

2.5.2 Behoeftte aan langjarig perspectief voor opgave en planning

In het investeringsstelsel dat met de *Begroting 2022* is ingevoerd is gekozen voor een meerjarige en integrale programmering van investeringen. Voor dit nieuwe stelsel werd er enkeljarig financieel geprogrammeerd.³⁷ In gesprekken gaven betrokken ambtenaren aan dat ze een nog langere termijn nodig hebben voor een strategische investeringsplanning; van tien tot vijftien jaar.³⁸ Dit komt onder meer vanwege de lange aanlooptijd die investeringen kunnen hebben. Bij het ontbreken van het langjarige perspectief is het moeilijk om grote, strategische investeringen in te passen. Ook is het niet duidelijk welke investeringen er naar de toekomst worden doorgeschoven, en of het tegen die tijd wel haalbaar is de investeringen in te passen. We zien dat het belang van een langjarige investeringsplanning wordt onderkend in de *Begroting 2024* en *Begroting 2025*, en dat eraan wordt gewerkt.³⁹

2.5.3 Soms staan niet-ingepaste projecten in de begroting

In de investeringsparagraaf is per domein opgenomen welke investeringen er worden gedaan. In wisselende mate (per begrotingsjaar en per domein) wordt sinds de *Begroting 2023* ook opgenomen welke investeringsprojecten er niet worden ingepast. De meerwaarde van het beschrijven van niet-ingepaste projecten zit wat ons betreft op twee vlakken. Ten eerste bieden die projecten een inkijk in de resterende opgave van een investeringsdomein. Dit draagt bij aan het totaalbeeld van de investeringsopgave per domein, wat de raad een inkijk geeft in hoe de gemeente ervoor staat met het uitvoeren van haar opgaven. Ten tweede biedt het de raad inzicht in alternatieve keuzes voor de prioritering van investeringen.

Een voorbeeld van waar de niet-ingepaste projecten meer uitgebreid worden toegelicht, is het domein Openbare ruimte en mobiliteit in de *Begroting 2025*, maar dit is in die begroting niet voor alle domeinen het geval (zie ook onderstaand kader).

Voorbeeld van verschillen in het inzichtelijk maken niet-ingepaste projecten per domein

- Voor domein Openbare ruimte en mobiliteit worden specifieke projecten genoemd, inclusief omvang. "Een aantal opgaven bleek niet inpasbaar en is doorgeschoven. Dit betreft verschillende projecten om de groeiende stad bereikbaar te maken, zoals: Fietsverbinding Amsterdams brug, Metrostation Overamstel, Verlengen Sloterweg, Fietsbrug over de Schinkel, Langzaam verkeersverbinding Weespersluis – Oud Weesp. Deze zijn vooralsnog op de langere baan geschoven. (€ 30 miljoen), temporisering van het programma bruggen en kades (€ 44 miljoen), besparing en doorschuiven van de vervanging en uitbreiding van veren (€ 35 miljoen) en het doorschuiven van werkzaamheden van de programma's Civiel (€ 23 miljoen), Verkeerslichten (€ 7 miljoen) en het project Nieuwendijk (€ 10 miljoen)." Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 345.
- Voor domein Maatschappelijke voorzieningen worden geen projecten genoemd die niet worden ingepast.
- Voor domein Bestuur en organisatie worden twee typen investeringen benoemd waarvoor geen ruimte is, zonder expliciet de omvang te benoemen. "Binnen het portfolio is geen ruimte voor investeringen met indirecte impact, zoals de investering om in de toekomst migraties efficiënter te kunnen uitvoeren en informatie efficiënter te benaderen." En: "Vanaf 2026 temporiseren we de instandhouding van de inbouw van ambtelijke huisvesting met 60% ten opzichte

van de normatieve berekening." Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 352.

2.6 Samenhang tussen domeinen moeilijk te volgen in de begroting

De prioritering van investeringen wordt per domein beschreven. Tegelijkertijd zijn er uitdagingen en ambities in de stad die meerdere domeinen raken. Denk bijvoorbeeld aan de groeiambitie van de gemeente om 7.500 woningen per jaar te bouwen, en wat hiervoor nodig is om een 'complete stad' te realiseren.⁴⁰ Het is belangrijk dat er samenhang is tussen de prioritering in investeringsdomeinen, zodat evenwichtig op de gemeentelijke opgaven ingezet kan worden. In de begrotingen en jaarverslagen wordt niet gereflecteerd op de samenhang tussen domeinen, en hoe deze al dan niet bijdraagt aan domeinoverstijgende ambities.

2.7 Andere manieren waarop raad wordt betrokken bij investeringen

2.7.1 Strategische plannen geven richting aan investeringen

Het vaststellen van de begroting is een formeel moment voor de gemeenteraad ten aanzien van investeringen. Dan wordt namelijk de investeringsruimte vastgesteld voor het komende begrotingsjaar.⁴¹ Gedurende de raadsperiode zijn er daarnaast andere momenten waarop de raad invloed kan uitoefenen op de strategische koers van investeringen. Dit betreft momenten dat er plannen aan hen worden vastgelegd die later richting geven aan de prioriteiten van investeringen. Voorbeelden hiervan zijn de Uitvoeringsstandaard Toekomstgericht werken in de Openbare Ruimte (USTOR) en de strategische huisvestingsplannen van bijvoorbeeld Kunst en cultuur, Jeugd, zorg en basisvoorzieningen of Sporten en bewegen.⁴² Bij het bespreken van prioriteiten in de investeringsparagraaf wordt slechts een enkele keer gerefereerd naar dergelijke plannen.^m Hierdoor is op basis van de informatie in de investeringsparagraaf niet te volgen of en hoe de plannen in de praktijk effect hebben op de gestelde prioriteiten, en welke afwegingen hierbij worden gemaakt.

2.7.2 Raad besluit over een deel van de individuele investeringen

Het is in de financiële verordening vastgelegd dat investeringen die meer dan € 25 miljoen bedragen (bruto bedrag, verminderd met bijdragen van derden) aan de raad worden voorgelegd.⁴³ In de raadsvoordracht over een investering van dergelijke omvang staat onder meer de inhoudelijke en de financiële onderbouwing. De raad neemt hiermee een besluit over die individuele investering.

Wanneer een investering minder dan € 25 miljoen bedraagt, is het alsnog mogelijk voor de raad om te besluiten over de individuele investering. De raad kan namelijk bij de begrotingsbehandeling investeringen aanwijzen waarvoor het college ook een investeringsvoorstel voor dient te leggen.⁴⁴

^m Voor zover wij konden nagaan alleen in de *Begroting 2023* met een referentie naar *het Strategisch Huisvestingsplan Groen*, en in *Begroting 2025* naar de USTOR. Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, p. 325; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 346.

2.8 Verslaglegging is wisselend per jaarverslag en per domein

Elk van de investeringsparagrafen in de *Jaarverslagen 2022, 2023* en *2024* start met de totale gerealiseerde investeringsuitgaven, en de totale gerealiseerde investeringsuitgaven per domein. De verslaglegging is verder wisselend, en in sommige opzichten beperkt. De informatie is daardoor soms meer kwantitatief, maar soms ook overwegend kwalitatief van aard. Zie onderstaand kader voor een illustratie van de verschillen in het *Jaarverslag 2024*. Door deze verschillen per domein ontstaat niet een duidelijk, systematisch beeld van de omvang van de gerealiseerde en niet-gerealiseerde investeringen.

Illustratie wisselende rapportage van realisatie per domein

- **Openbare ruimte en mobiliteit - regulier en schaalsprong:** de grootste investeringen worden opgesomd, inclusief hun omvang. Er wordt bij vermeld dat de meeste van deze investeringen ongeveer lopen volgens het in de *Begroting 2024* opgenomen kasritme, exclusief de overprogrammering. Ook wordt benoemd welke overschrijdingen er zijn, inclusief omvang.
- **Openbare ruimte en mobiliteit - tariefdiensten:** de omvang van de realisatie van investeringen wordt los gerapporteerd voor Afval & Grondstoffen en Waternet. Er wordt kwalitatief vermeld welke investeringen vertraging hebben opgelopen.
- **Maatschappelijke voorzieningen:** in dit domein worden de investeringen alleen kwalitatief omschreven. Er is geen omvang gekoppeld aan (een verzameling van) investeringen. Er is alleen een reflectie op de totale realisatie die hoger is dan de geraamde kasuitgaven. Daarna is er een opsomming van belangrijkste projecten die worden doorgeschoven naar volgend jaar, waarbij slechts in één geval een bedrag wordt genoemd.
- **Bestuur en organisatie:** gerealiseerde investeringen worden alleen kwalitatief omschreven, en ook de onderbesteding wordt alleen kwalitatief benoemd.
- **Overig:** een deel van de gerealiseerde investeringen wordt benoemd met omvang. De onderbesteding wordt specifiek omschreven, inclusief omvang.

Bron: Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2024*, pp. 375-381.

2.9 Niet alle onderverdelingen opgenomen in jaarverslag

In de begrotingen worden investeringen onderverdeeld over verschillende doorsnedes. In de *Begroting 2025* bijvoorbeeld door middel van stadsgebieden en type opgave (stad maken, stad zijn en stad verbeteren). In de investeringsparagrafen uit de jaarverslagen wordt niet meer teruggekomen op deze onderverdelingen. Hierdoor ontbreekt het aan inzicht in hoeverre de gemeente de voorgenomen onderverdelingen ook daadwerkelijk heeft waargemaakt.

Het kopje duurzaamheid komt in het *Jaarverslag 2024* wél expliciet terug. Per domein wordt inzicht gegeven in de voortgang van investeringen in duurzaamheid. De invulling hiervan verschilt echter per domein. Zo wordt bij het domein Openbare ruimte en mobiliteit zowel ingegaan op investeringen die zijn gedaan als op problemen en vertragingen bij investeringen. Bij het domein Maatschappelijke voorzieningen daarentegen bestaat de informatie voornamelijk uit een opsomming van gerealiseerde investeringen.

2.10 Beperkt inzicht in voortgang investeringen

2.10.1 Geen inzicht voortgang investeringen in relatie tot opgave

De investeringsopgave van de gemeente Amsterdam is groter dan de mogelijkheden om te investeren. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt en tegelijkertijd moet worden bewaakt dat de gemeente nog wel voldoende op koers ligt om op termijn de opgave te realiseren. De realisatie van investeringen wordt echter niet systematisch in het perspectief geplaatst van de opgave waarvoor de gemeente gesteld staat. Hierdoor is het moeilijk uit het jaarverslag op te maken hoe de gemeente presteert ten aanzien van haar gehele investeringsopgave en of de gemeente met de investeringen op koers ligt.

2.10.2 Inzicht in investeringsuitgaven vooral op totalen

De realisatie van investeringsuitgaven wordt op hoofdlijnen wel kwantitatief vergeleken met de begrote investeringsuitgaven. Dit geeft echter geen volledig inzicht in de mate waarin investeringsprojecten gerealiseerd zijn. Want de investeringsuitgaven kunnen weliswaar (in totaal) uitkomen op de begrote investeringsuitgaven, maar dan is nog niet duidelijk of de investeringsdoelen zelf wél zijn gehaald: het daadwerkelijk afronden van alle geplande projecten die met de begrote investeringsuitgaven moesten worden gerealiseerd. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een deel van de projecten in de praktijk duurder is geworden, door hogere bouwkosten of onvoorziene kosten, en dat een deel niet is gerealiseerd. En dat het totaal aan investeringsuitgaven dan toch nog uitkomt op het begrote totaal. Deze vergelijking van begrote en gerealiseerde investeringsuitgaven op totaalniveau biedt daardoor maar beperkt inzicht in de prestaties ten opzichte van de opgave.

2.10.3 Alleen grote individuele investeringen zijn te volgen

Een aantal grote investeringen is opgenomen in de investeringsparagraaf van het jaarverslag in de rapportage grote projecten. Voor deze investeringen wordt per investering kwantitatief uiteengezet wat de totale investering is, welk deel daarvan wordt betaald vanuit bijdragen van derden en welk deel door Amsterdam, wat de uitgaven zijn tot aan het voorliggende jaar en welk budget er resteert. Vervolgens wordt nog kwalitatief gereflecteerd op het verloop van de investering.

Voor de overige investeringen geldt dat ze, zodra ze gestart zijn, ze in de opvolgende begrotingen worden toegevoegd aan een cluster. Een overzicht, zoals de projectenportfolio's uit de begrotingen, wordt in de jaarverslagen niet gepresenteerd. Hierdoor zijn individuele investeringen niet meer te volgen nadat ze gestart zijn. De clusters van investeringen zijn echter ook niet te volgen door P&C-stukken heen. Volgens betrokken ambtenaren komt dit doordat zowel de clustering als de terminologie door de jaren heen wijzigen.⁴⁵

Het kan ook voorkomen dat een geplande investering vertraagt en toch nog niet in uitvoering is genomen. Hier wordt rekening mee gehouden door overprogrammering. Het wordt echter, onder meer door de wisselende verslaglegging, niet systematisch duidelijk welke projecten nog niet zijn gestart. Ook is niet duidelijk of deze projecten dan opnieuw worden ingepland in het volgende begrotingsjaar of dat er op een andere manier mee wordt omgegaan.

3 Samenhang met begroting niet goed in beeld

Bij investeren komt meer kijken dan alleen het plannen en uitvoeren van investeringsprojecten. Een investering moet namelijk goed ingepast zijn in de

programmabegroting. Want een investering leidt altijd tot bijbehorende kosten waarvoor voldoende ruimte moet zijn gemaakt. Investeren is ook geen doel op zich, maar een instrument om gemeentelijke doelen te realiseren. Soms kan dat ook op een andere manier vanuit de programmabegroting. In de huidige opzet van de investeringsparagraaf zijn deze belangrijke verbanden echter moeilijk te leggen, doordat de samenhang met de rest van de begroting onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt.

Hierna volgen meer gedetailleerde beschrijvingen van onze bevindingen ten aanzien van de samenhang van investeringen met de begroting.

3.1 Inzicht in inpassing investeringen in begroting belangrijk

Als de gemeente Amsterdam investeert gaat het niet alleen om de uitgaven die worden gedaan om de investering zelf te realiseren. Want een dergelijke investering werkt ook door in de programmabegroting. Daarin moet ruimte worden gevonden om de kosten te kunnen dekken die het gevolg zijn van de investeringen. Het gaat dan allereerst om de afschrijvingen en de rentelasten. Maar net zo belangrijk zijn de kosten voor beheer en onderhoud en de kosten om dat wat gebouwd is, daadwerkelijk te kunnen gebruiken. Daarom moet helder zijn dat voor al deze lasten de benodigde ruimte is gevonden in de begroting.ⁿ

3.2 Inpassing investeringen in begroting niet navolgbaar

De investeringsparagraaf en de bijbehorende investeringsportfolio's uit de door ons onderzochte begrotingen en jaarverslagen in de periode 2022-2025 missen een duidelijke koppeling met de programmabegroting. De investeringsparagraaf hanteert een indeling in investeringsdomeinen. Deze indeling in investeringsdomeinen is anders dan de indeling in programma's en programmaonderdelen in de begroting. Omgekeerd, in de programma's en programmaonderdelen van de begroting, is uitsluitend summier informatie beschikbaar over de investeringen (en uitsluitend op het niveau van programma's). Hierdoor is het niet navolgbaar hoe de informatie uit de investeringsparagraaf zich verhoudt tot de programma's en programmaonderdelen.

Het gevolg hiervan is dat het ook niet navolgbaar is dat de bijbehorende lasten bij de investeringen goed zijn verwerkt in de begroting en dat dit ook toereikend is om de investeringen op het gewenste niveau te kunnen onderhouden en beheren. Wel is het zo dat de lasten worden vermeld in een tabel in de investeringsparagraaf (zie ook paragraaf 1.2.1 van dit rapport), en wordt er gemeld dat de lasten zijn verwerkt in de begroting. In de *Begroting 2025* staat bijvoorbeeld: "De lasten die horen bij de investeringsruimte van € 3.826 miljoen zijn ingepast in de meerjarige begroting."⁴⁶ Maar meer dan deze mededeling is niet voorhanden.^o

ⁿ Er zijn voorbeelden waarin de gemeenteraad expliciet zijn behoefte aangeeft met betrekking tot inzicht in de samenhang tussen programma- en investeringsbegroting. Zo is in december 2024 een motie aangenomen over het koppelen van vastgoedinvesteringen en exploitatie voor kunst en cultuur. Bron: Gemeenteraad Amsterdam, Motie van de leden Moeskops, Minderhoud, Van der Veen en Garmy inzake koppel vastgoedinvesteringen en exploitatie, 11 december 2024.

^o In de hoofdlijnen van de begroting wordt eveneens (summier) gemeld dat de exploitatielasten (de kosten die de gemeente maakt voor rente, afschrijving, beheer en onderhoud van investeringen) zijn geactualiseerd (*Begroting 2025*, p. 15). Maar ook hier wordt verder geen informatie gegeven op basis waarvan dit gevolgd kan worden of op basis waarvan inzicht ontstaat in de toereikendheid van deze actualisatie.

In specifieke gevallen wordt inpassing investeringen in programmabegroting wel expliciet inzichtelijk gemaakt

Wij hebben begrepen dat in specifieke gevallen de samenhang tussen investeringen en de financiële lasten in de programmabegroting wel expliciet wordt gemaakt. Voor grote investeringen, zoals het slavernijmuseum, wordt namelijk wel een geïntegreerd voorstel voorgelegd aan de raad. In dit voorstel staat de investering voor de asset, evenals een exploitatieparagraaf over onderhoud.⁴⁷

3.3 Investeren als instrument voor bereiken gemeentelijke doelen

De gemeente doet investeringen om beleid en taken uit te kunnen voeren en daarmee om beleidsdoelen te realiseren. Het investeren is dan ook geen doel op zich, maar een instrument om iets te bereiken. En dit betekent ook dat het voor de gemeente soms beter is om een ander instrument dan investeren in te zetten. Bijvoorbeeld als een ander instrument, zoals het huren of subsidiëren via de programmabegroting, meer passend en doelmatiger is.

3.4 Moeilijk afwegen tussen investeren en programmabegroting

Om de afweging tussen investeren of het inzetten van een ander instrument te kunnen maken, is het belangrijk dat de informatie in de investeringsparagraaf goed kan worden gezien in samenhang met de programmabegroting. Want niet alleen wordt in de programmabegroting (en programmaonderdelen daarvan) duidelijk welke doelen de gemeente nastreeft, maar ook welke andere (financiële) middelen daarvoor worden ingezet. Als dit in samenhang kan worden gezien met de voorgestelde investeringen, dan is het mogelijk om de afweging tussen investeren en andere instrumenten goed te maken. Doordat de informatie in de investeringsparagraaf moeilijk is aan te sluiten op de programmabegroting is deze afweging moeilijk te maken.

Onderzoeksverantwoording

4 Doel, aanpak en afbakening

4.1 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is vooral signalerend en agenderend van aard. We onderzoeken of de gemeenteraad voldoende inzicht krijgt in de keuzes die het college maakt rondom investeringen. Ook onderzoeken we of de onderbouwing van de afwegingen navolgbaar zijn voor de gemeenteraad. Daarnaast gaan we na in hoeverre voor de raad op een navolgbare wijze inzichtelijk wordt hoe de gemaakte keuzes uiteindelijk zijn uitgevoerd: hoe verhouden de gerealiseerde investeringen zich tot de geplande investeringen?

In dit onderzoek richten we ons nadrukkelijk op het perspectief van de raad. We willen er met dit onderzoek aan bijdragen dat de raad meer grip krijgt op de gemeentelijke financiën en zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren. Het onderzoek gaat dus over de informatie die de gemeenteraad krijgt over keuzes rondom investeringen, en geeft geen oordeel over de kwaliteit van de keuzes zelf.

4.2 Aanpak en afbakening

Dit onderzoek richt zich op de informatievoorziening aan de raad over investeringen van de gemeente. We richten ons daarbij op de documenten van de planning- en controlcyclus. We doen analyses over de navolgbaarheid binnen deze documenten, tussen de documenten, en in relatie tot documenten die een meerjarige visie op investeringen presenteren (in ieder geval het coalitieakkoord en de *Nota Investeren 2022-2026*). Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met ambtenaren die betrokken zijn bij strategische besluitvorming over de gemeentelijke investeringen.

We behandelen in dit onderzoek de begrotingsjaren 2022, 2023 en 2024, en de begroting en voorjaarsnota van 2025. Reden hiervoor is de nieuwe methodiek die in 2022 is ingevoerd om met investeringen om te gaan.

4.3 Onderzoekperiode en onderzoeksteam

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode april tot en met juni 2025. Het onderzoeksteam bestond uit de volgende personen:

- Annelies Daalder (directeur)
- Marjolein Bouwmeester (onderzoeker)
- Jurriaan Kooij (projectleider)

Eindnoten

- ¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 342.
- ² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, p. 342.
- ³ BNG, *Jaarverslag 2024*, maart 2025, p. 53.
- ⁴ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, pp. 23-24.
- ⁵ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, p. 24.
- ⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2022*, 23 september 2021, p. 362.
- ⁷ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, p. 3.
- ⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 354.
- ⁹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 342.
- ¹⁰ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, p. 18.
- ¹¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2022*, 23 september 2021, p. 362.
- ¹² Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, p. 3.
- ¹³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, p. 324.
- ¹⁴ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 392.
- ¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 343.
- ¹⁶ Gemeente Amsterdam, Raadsbrief *Kennismemen van de scenario's voor schuldontwikkeling*, 22 maart 2023 en bijbehorende presentatie.
- ¹⁷ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, p. 17.
- ¹⁸ Gemeente Amsterdam, Presentatie Technische sessie scenario's schuldontwikkeling, 16 mei 2023, slide 7.
- ¹⁹ Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord 2022 - 2026*, 25 mei 2022, p. 73.
- ²⁰ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, p. 324.
- ²¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 392.
- ²² Gemeente Amsterdam, feitelijke reactie, 20 augustus 2025
- ²³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 392.
- ²⁴ Interview, 5 juni 2025.
- ²⁵ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, p. 3.
- ²⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 395.
- ²⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 395.
- ²⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 347.

²⁹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 351.

³⁰ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, p. 326.

³¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 391.

³² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 391; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 342.

³³ Interviews, 18 en 19 juni 2025.

³⁴ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 291.

³⁵ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, pp. 43-77.

³⁶ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, pp. 26-42.

³⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2022*, 23 september 2021, p. 363.

³⁸ Interviews, 19 juni 2025.

³⁹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024*, 28 september 2023, p. 391; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 342.

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, *Nota Investerings 2022 - 2026*, maart 2022, p. 57.

⁴¹ Gemeente Amsterdam, *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023*, 27 september 2024, art. 5., lid 1.c.

⁴² Interview, 19 juni 2025; Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsstandaard toekomstbestendig werken aan de openbare ruimte*, vastgesteld door het college 11 april 2023; Gemeente Amsterdam, *Maak plaats voor kunst en cultuur - Strategisch Huisvestingsplan Kunst en Cultuur 2023-2027*, vastgesteld door de gemeenteraad 21 december 2023; Gemeente Amsterdam, *Strategisch Huisvestingsplan; Jeugd, Zorg en Basisvoorzieningen 2023-2027*, vastgesteld door de gemeenteraad 21 december 2023; Gemeente Amsterdam, *Strategisch Huisvestingsplan Sporten en Bewegen 2023-2027*, vastgesteld door de gemeenteraad 21 december 2023.

⁴³ Gemeente Amsterdam, *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023*, 27 september 2024, art. 5, lid 2.a.

⁴⁴ Gemeente Amsterdam, *Gewijzigde financiële verordening Amsterdam 2023*, 27 september 2024, art. 5, lid 2.b.

⁴⁵ Interview, 5 juni 2025.

⁴⁶ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2025*, 19 september 2024, p. 343.

⁴⁷ Interview, 5 juni 2025.