

Gemeente Amsterdam
T.a.v. de gemeenteraad
Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Datum	8 oktober 2025
Ons kenmerk	RA_25_195
Behandeld door	J. Kooij
Cc	-
Onderwerp	Observaties bij de <i>Begroting 2026</i> van de gemeente Amsterdam
Bijlagen	▪ Eén bijlage met daarin: ▪ Bijlage B1.1 Overzicht baten en lasten per programma op basis van overzichten begrotingswijzigingen ▪ Bijlage B1.2 Overzicht baten en lasten per programma op basis van programmatotalen ▪ Bijlage B2 Overzicht verwijderde indicatoren zonder toelichting

Geachte leden van de gemeenteraad,

Deze brief stuur ik u in het kader van onze lopende *Monitor informatie Amsterdamse financiën*. In deze monitor volgen wij de financiële ontwikkelingen in Amsterdam aan de hand van financiële stukken zoals de begroting en de jaarstukken. In deze brief delen wij onze observaties bij de *Begroting 2026* met u.

Op 1 oktober 2025 hebben wij ons onderzoek [Sturen op investeringen](#) gepubliceerd waarin wij ingaan op de informatievoorziening aan de gemeenteraad over investeringen. Ook gaan we in dit rapport uitgebreid in op het sturen op de gemeentelijke schuld. In deze brief gaan we daarom minder uitgebreid in op deze twee onderwerpen. Verder hebben we vorig jaar ons onderzoek [Voorspelbaarheid van de begroting](#) gepubliceerd, waarin we concludeerden dat de ramingen in de begroting vaak en in grote mate afwijken van de uiteindelijke realisatie. In de *Begroting 2026* rapporteert het college over de eerste stappen die inmiddels zijn gezet om de ramingen in de begroting te verbeteren. Wij vinden dit zonder meer positief en zullen de verdere stappen met interesse volgen.

We hebben voor deze brief de *Begroting 2026* en bijbehorende documenten en publicaties niet uitputtend geanalyseerd, maar we hebben ons gericht op onderwerpen die ons zijn opgevallen. De onderwerpen die ons zijn opgevallen, hebben we in het vervolg van de brief verder uitgewerkt. We hebben op de inhoud van deze brief, omwille van de korte doorlooptijd, geen feitelijk wederhoor toegepast of gelegenheid kunnen bieden voor een bestuurlijke reactie. Daarom trekken we geen conclusies en doen we geen aanbevelingen, maar hebben we vraagpunten en aandachtspunten geformuleerd. Een vraagpunt is een onderwerp waarvan wij u adviseren om het college om extra informatie te vragen. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan wij u adviseren om op te letten bij toekomstige informatievoorziening of besluitvorming.

Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. Mogelijke grens aan de financiering door sectorbanken: € 10 miljard;
2. Onduidelijkheden in de begroting;
3. Verwachte ontwikkeling apparaatslasten;
4. Indicatoren, streefwaarden en budgetten.

1. Mogelijke grens aan de financiering door sectorbanken: € 10 miljard

In de *Begroting 2026* staat dat de gemeentelijke schuld in 2029 naar verwachting oploopt tot € 10 miljard. Daarbij wordt aangegeven dat eerder in 2023 het signaal is ontvangen dat de sectorbanken op dat moment niet meer leningen aan Amsterdam kunnen verstrekken. Dit zou mogelijk worden veroorzaakt doordat het zogenoemde concentratierisico voor hen dan te groot wordt. Daarbij wordt gemeld dat nog niet bekend is hoe de sectorbanken op dit moment aankijken tegen deze ontwikkeling van de gemeentelijke schuld. Daarover wordt geschreven dat dit “net als twee jaar geleden” van meer dan alleen de omvang van de schuld afhangt en nog onderwerp is van gesprek.¹ In ons recent gepubliceerde onderzoek naar investeringen gaan wij onder meer in op de noodzaak van sturing op schuld. Onder normale omstandigheden zien wij hier niet de meerwaarde van bovenop de sturing op het structureel begrotingsevenwicht. Maar wij stellen ook dat de mogelijkheid dat er een grens is aan de financiering door de sectorbanken, aanleiding kan zijn om wél strak te sturen op de schuldontwikkeling. Want als er sprake is van een dergelijke ‘harde’ grens aan de financiering dan heeft dit mogelijk verstekkende gevolgen voor de ruimte voor de gemeente om na 2029 nieuwe investeringen te doen. 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.^a

Voor een meer uitgebreide beschouwing van de overwegingen bij het sturen op de hoogte van de schuld verwijzen wij u naar ons rapport en, in het bijzonder, ons nawoord bij de bestuurlijke reactie van het college. Vanwege de mogelijk verregaande consequenties van dit risico adviseren wij u 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 de sectorbanken, maar ook om de vraag of indien nodig andere financiers in staat zijn de gemeente leningen te verstrekken en wat daarbij komt kijken.

Vraagpunt: we adviseren de gemeenteraad om het college op korte termijn te laten verduidelijken in hoeverre er, vanwege het concentratierisico, een grens is aan de financiering bij de sectorbanken en in hoeverre een eventuele grens opgevangen kan worden door het aanspreken van alternatieve financiers en wat daarbij komt kijken.

2. Onduidelijkheden in de begroting

Bij het doornemen van de *Begroting 2026* hebben wij geconstateerd dat de verschillende financiële overzichten niet allemaal op elkaar aansluiten. De verschillen zijn kleiner dan in de vorige begroting, maar leiden wel tot ogenschijnlijk aanzienlijke verschillen in het verwachte saldo van baten en lasten en het verwachte rekeningresultaat. Het gaat om verschillen tussen de overzichten in programmaonderdelen waar

^a 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.

de begrotingswijzigingen worden gespecificeerd en toegelicht, en de totaaltellingen op programmaniveau. Op basis van de overzichten met wijzigingen komt het verwachte saldo van baten en lasten uit op € 170,9 miljoen (negatief) en het rekeningresultaat op € 42,6 miljoen (negatief). Als we uitgaan van de totaaltellingen op programmaniveau, dan bedraagt het verwachte saldo van baten en lasten € 130,7 miljoen (negatief) en is het rekeningresultaat € 0. Deze verschillen doen zich hoofdzakelijk voor bij de programmaonderdelen Grond en Treasury en Deelnemingen.^b In bijlagen 1a en 1b bij deze brief geven we de verschillende tellingen weer op programmaniveau.

Daarnaast bevat de *Begroting 2026* ook een totaaloverzicht van baten en lasten. Dit overzicht komt uit op een verwacht saldo van baten en lasten van € 53,7 miljoen (positief) en een rekeningresultaat van € 51,9 miljoen (positief). Deze andere totaaltellingen lijken veroorzaakt te worden doordat het totaaloverzicht van baten en lasten de bedragen weergeeft van de *Begroting 2025* (na actualisatie) en niet de bedragen van de *Begroting 2026*.

Wij hebben bij het afronden van deze rekenkamerbrief begrepen dat deze onduidelijkheden gecorrigeerd zullen worden in een erratum bij de *Begroting 2026*.^c Daarom formuleren wij hierna geen vraagpunt om deze onduidelijkheden verder te laten verduidelijken.

3. Verwachte ontwikkeling apparaatslasten

In de inleiding van de *Begroting 2026* kondigt het college aan de kosten van de ambtelijke organisatie te verlagen. Daarvoor is afgelopen zomer een opdracht verstrekt die ertoe moet leiden dat de gemeente eenvoudiger en slagvaardiger gaat werken. Dit zorgt er volgens het college voor dat de omvang en kosten van de ambtelijke organisatie omlaag kunnen.² Als we kijken naar de ontwikkeling van de apparaatslasten, dan is na 2026 sprake van een lichte daling: in 2026 wordt in totaal bijna € 2.000 miljoen aan apparaatslasten verwacht. Dit daalt in de jaren daarna naar € 1.952 miljoen aan apparaatslasten in 2029.³ Het valt ons op dat de verwachte apparaatslasten in alle jaren lager zijn dan de gerealiseerde apparaatslasten in 2024. Die bedroegen namelijk € 2.015 miljoen.⁴ Dit patroon is ook zichtbaar als we alleen kijken naar de kosten van het eigen personeel die het grootste deel uitmaken van de apparaatslasten.^d Verder blijkt uit de bijbehorende indicatoren dat het college verwacht dat de omvang van de formatie van het ambtelijk apparaat over de hele periode gelijk blijft op 19 fte per 1.000 inwoners.⁵ Sinds 2024 is er sprake geweest van loonstijgingen voor het gemeentelijk personeel.^e De combinatie van stijgende loonkosten en de verwachting van een min of meer gelijkblijvende formatie van het ambtelijk apparaat maakt op het eerste gezicht stijgende apparaatslasten aannemelijker dan de door het college verwachte (lichte) daling.

^b Er staan voor deze programmaonderdelen andere cijfers in de eerste tabel met financiële toelichting per programmaonderdeel. Mogelijk worden hierdoor de verschillen verklaard. Het is met de huidige weergave echter onduidelijk welke bedragen de juiste zijn.

^c Als onderdeel van de afronding van deze brief hebben wij informeel delen uit een conceptversie van deze brief voor commentaar voorgelegd aan ambtenaren van DMC. Naar aanleiding hiervan is dit ons medegedeeld.

^d De totale kosten voor het interne personeel bedroegen in 2024 € 1.713 miljoen, zijn in 2026 geraamd op € 1.699 miljoen en dalen in de ramingen verder licht naar € 1.673 miljoen in 2029.

^e De nieuwe cao voor gemeenteambtenaren voorziet in een salarisstijging van 6,7% die stapsgewijs wordt ingevoerd in de periode van 1 april 2025 tot en met 31 maart 2027. Bron: [eindresultaat-cao-gemeenten-sgo-2025-2027-definitief.pdf](#).

Vraagpunt: we adviseren de gemeenteraad om het college toe te laten lichten op grond waarvan de verwachte (lichte) daling in de apparaatslasten realistisch is, gezien de stijgende loonkosten sinds 2024 en de verwachte gelijkblijvende formatie.

4. Indicatoren, streefwaarden en budgetten

Met indicatoren maakt het college in de begroting kwantitatief zichtbaar welke doelen worden nagestreefd en welke activiteiten daarbij worden ontplooid. In de begroting is het budget ook uitgesplitst naar de afzonderlijke doelen. Voor deze rekenkamerbrief hebben wij nader gekeken naar de indicatoren, de streefwaarden en de bijbehorende budgetten. Naar aanleiding daarvan zijn ons drie onderwerpen opgevallen die we hierna verder toelichten: indicatoren wijzigen zonder toelichting, er zijn meer doelindicatoren ingevuld behalve bij programma 8 Veiligheid, en de ontwikkeling van budgetten voor doelen gaat niet altijd gelijk op met streefwaarden.

Indicatoren wijzigen zonder toelichting

In de begrotingen wordt met indicatoren voor zowel doelen als activiteiten systematisch inzicht geboden in de gemeentelijke ambities en inspanningen. In de *Begroting 2026* gaat het volgens onze telling om zo'n 500 indicatoren. Een groot deel van de indicatoren wordt ingevuld met streefwaarden (rond 90%) en veelal worden de indicatoren toegelicht. Dit is een vergelijkbaar beeld met de *Begroting 2025*. Maar we zien ook dat indicatoren regelmatig worden gewijzigd of vervangen. Dit jaar hangt dat grotendeels samen met het toevoegen van deelbudgetten aan de doelenboom en waaraan zoveel mogelijk de bestaande indicatoren zijn gekoppeld. Waar dit niet mogelijk was zijn, zo meldt het college, nieuwe indicatoren ontwikkeld. Dit gaat volgens de raadsvoordracht bij de *Begroting 2026* om 85 nieuwe indicatoren.^{6f} Wij zien vooral bij het programmaonderdeel Kunst & cultuur (3.2) en de programma's Onderwijs (5) en Bestuur en organisatie (B) dat er nieuwe indicatoren zijn ontwikkeld. Een deel van deze indicatoren vervangt een vergelijkbare, verwijderde indicator. Het valt ons op dat er echter ook indicatoren zijn verwijderd waarvoor geen vergelijkbare, nieuwe indicator wordt toegevoegd. In bijlage 2 geven we een overzicht van indicatoren die in de *Begroting 2025* waren opgenomen, maar die we in de *Begroting 2026* niet meer hebben kunnen terugvinden. Ook hebben we in de *Begroting 2026* geen toelichting gevonden op deze verwijderde indicatoren. Wijzigingen in indicatoren zijn in de praktijk onontkoombaar. Het is echter belangrijk dat wijzigingen navolgbaar zijn en dat ook de achterliggende redenering voor een wijziging (of verwijdering) goed inzichtelijk is, omdat anders het meerjarige inzicht verloren dreigt te gaan.

Aandachtspunt: we adviseren de gemeenteraad erop te letten dat de wijzigingen in de indicatoren, waarbij veelal geen of beperkte toelichting staat, het meerjarige beeld en mogelijkheden tot sturing niet te veel belemmeren.

Meer doelindicatoren ingevuld, programma 8 Veiligheid blijft achter

Een tweede observatie is het percentage niet-ingevulde indicatoren. Hoewel we een positieve ontwikkeling zien in het aantal ingevulde doelindicatoren, valt programma 8 Veiligheid op: hier is voor geen van de doelindicatoren een streefwaarde opgesteld. De verklaring die hiervoor wordt gegeven, luidt: "Voor deze

^f Als wij de indicatoren beschouwen, komen we tot 45 nieuwe indicatoren die zijn toegevoegd. Onze afwijkende telling heeft waarschijnlijk vooral te maken met een andere wijze van tellen. Een precieze telling is namelijk moeilijk te maken omdat indicatoren niet elke keer op dezelfde manier worden weergegeven en de uiteindelijke telling afhangt van keuzes die daarbij worden gemaakt. Zo moeten keuzes worden gemaakt over het meetellen van BBV-indicatoren die niet geclassificeerd zijn onder een activiteit (8.2), of indicatoren die uit meerdere waarden bestaan (b.v. 5.1.3.1 of 6.1).

indicator is geen sprake van een begrote waarde. We rapporteren alleen op basis van de realisatie.”⁷⁷ Kennelijk ziet het college geen mogelijkheden om voor dit beleidsveld de ambities en inspanningen te vertalen naar meetbare indicatoren. Omdat dit het volgen van de uitvoering van het beleid en de doeltreffendheid daarvan logischerwijs bemoeilijkt, raden wij aan het college hierop te bevragen en daarbij na te gaan of er toch geen mogelijkheden zijn voor passende streefwaarden.

Vraagpunt: we adviseren de gemeenteraad om aan het college te vragen of er mogelijkheden zijn om de doelindicatoren voor programma 8 Veiligheid in te vullen met streefwaarden.

Ontwikkeling budgetten voor doelen gaat niet altijd gelijk op met streefwaarden

Uit de indicatoren in de begroting wordt een ontwikkeling zichtbaar in de doelen en activiteiten die het college na wil streven dan wel wil uitvoeren. Deze ontwikkeling hebben we afgezet tegen de ontwikkeling van de budgetten per doel, zoals gerapporteerd in de doelenraming. Deze vergelijking laat zien in hoeverre de ontwikkeling in deze budgetten gelijke tred houdt met de ontwikkeling in de indicatoren. Naar aanleiding van deze vergelijking valt ons op dat bij diverse doelen de ontwikkeling van het budget niet hetzelfde is als als de ontwikkeling die de indicatoren laten zien. Het gaat dan vooral om budgetten die in de geactualiseerde *Begroting 2025* hoger zijn dan in de jaren daarna. Terwijl de streefwaarden voor doelen en activiteiten juist onveranderd blijven of zelfs worden verhoogd. Dat roept de vraag op of de verwachtingen voor het budget dan wel voor de streefwaarden realistisch zijn. Hierna sommen wij de programmaonderdelen (en doelen) op waar dit ons het meeste is opgevallen.

- **1.4 Bouwen en Wonen:** We streven naar voldoende woningen van goede kwaliteit voor alle Amsterdammers.
- **1.6 Duurzaamheid en Milieubeheer:** Amsterdam voldoet aan de doelstelling van het Klimaatakkoord Parijs door de stad aardgasvrij te maken voor 2040 en de CO₂-uitstoot met 95 procent te verlagen voor 2050 en is een stad met schone lucht waar afval als grondstof wordt gebruikt.
- **2.1 Verkeer, Vervoer en Parkeren:** De openbare ruimte van Amsterdam is een plek waar bewoners en bezoekers prettig, veilig en gezond kunnen verblijven en verplaatsen.
- **2.2 Openbaar Vervoer:** Amsterdam is voor iedereen op een prettige en aantrekkelijke manier bereikbaar via het openbaar vervoer.
- **3.1 Economie en Innovatie:** Amsterdam biedt ondernemers een aantrekkelijke plek voor succesvol ondernemen in en voor de buurt, regio en op internationaal niveau.
- **7.3 Armoede en Schuldhelp:** Het verkleinen van het aantal Amsterdammers met een laag inkomen dat problematische schulden heeft en/of moeite heeft om rond te komen om zo de kansen voor deze Amsterdammers te vergroten.
- **B.2 Thema Digitale Stad en Overheid:** Veilig, toekomstbestendig en verantwoord.

Vraagpunt: we adviseren de gemeenteraad om aan het college te vragen om een toelichting op dit patroon waarbij budgetten in 2026 en de jaren daarna regelmatig dalen ten opzichte van 2025, maar de streefwaarden voor doelen en activiteiten min of meer op hetzelfde niveau blijven.

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over onze vraagpunten naar aanleiding van de *Begroting 2026*. Indien u nog vragen heeft, neem dan gerust contact op met mij. Deze brief en al onze eerdere brieven in het kader van de *Monitor informatie Amsterdamse financiën* kunt u op onze website terugvinden.

Met vriendelijke groet,

A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Amsterdam-Zaansstad

Eindnoten

¹ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, pp. 23-24.

² Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, p. 10.

³ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, p. 378.

⁴ Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2024*, 24 april 2025, p. 367.

⁵ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, p. 380.

⁶ Gemeente Amsterdam, *Raadsvoordracht Vaststellen Begroting 2026 Gemeente Amsterdam*, 16 september 2025, p. 3.

⁷ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, 18 september 2025, pp. 263-264.