Rekenkamer Rotterdam

Rode draden

Begroting 2027



Rekenkamer
Rotterdam

Rode draden: Begroting 2027

In de begroting doet het college voorstellen voor komend jaar. De raad kan de begroting wijzigen en vaststellen. Zo bepaalt de raad de plannen en het budget. Dit viel de rekenkamer op bij de begroting 2027.



Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

1-1 Aanleiding 3

1-2 Doel en onderzoeksvragen 3

2 Financieel beeld 6

2-1 Reserves raken verzwakt 6

2-2 € 900 miljoen nog zonder duidelijk doel 8

2-3 Begroting niet begrijpelijker 12

2-4 Oude risico's niet aangepakt 16

3 Armoede en schulden 20

3-1 Inleiding 20

3-2 Wat willen we bereiken? 20

3-3 Wat gaan we daarvoor doen? 21

3-4 Wie zijn daarbij betrokken? 21

3-5 Wat mag het kosten? 22

3-6 Wat is er verbeterd in de begroting? 22

4 Beheer van de stad 24

4-1 Inleiding 24

4-2 Wat willen we bereiken? 24

4-3 Wat gaan we daarvoor doen? 25

4-4 Wie zijn daarbij betrokken? 26

4-5 Wat mag het kosten? 26

4-6 Wat is er verbeterd in de begroting? 27

5 Volksgezondheid 28

5-1 Inleiding 28

5-2 Wat willen we bereiken? 28

5-3 Wat gaan we daarvoor doen? 29

5-4 Wie zijn daarbij betrokken? 29

5-5 Wat mag het kosten? 29

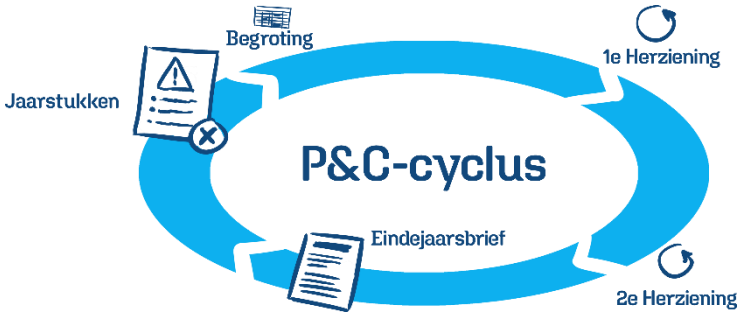
5-6 Wat is er verbeterd in de begroting? 30

6 Onderzoeksverantwoording 31

1 Inleiding

1-1 Aanleiding

De P&C-cyclus is een belangrijk instrument om beleid en bedrijfsvoering van de gemeente te beheersen. Deze Planning & Control-cyclus bestaat uit verschillende onderdelen: de voorjaarsbrief, begroting, herzieningen en jaarstukken. In de begroting stelt de gemeente plannen vast, en vervolgens rapporteert zij over de uitvoering en resultaten. Hiermee vormt de P&C-cyclus de basis voor een lerende organisatie, die bijstuurt wanneer beleid anders uitpakt dan beoogd.



De huidige begroting is extra belangrijk.[1] Dit is namelijk de eerste begroting voor de raadsperiode 2026-2030. Daarin stelt de raad een aantal zaken vast, die de rest van de raadsperiode doorwerken. Ten eerste stelt de raad vast welke middelen in 2027 aan welke begrotingsprogramma's worden besteed. Omdat bij de Begroting 2027 ook de financiële aanpassingen worden verwerkt die voortvloeien uit het coalitieakkoord, schept de raad hiermee ook de financiële kaders voor de verdere raadsperiode. Ten tweede stelt de raad de begrotingsprogramma's voor de verdere raadsperiode vast. De Rotterdamse begrotingsregels stellen dat mee- en tegenvallers op dit niveau moeten worden verrekend.[2] Binnen de begrotingsprogramma's kan het college daarom middelen verschuiven, zonder dat dit hoeft te worden voorgelegd aan de raad.

De rekenkamer voert onderzoek uit naar de conceptbegroting en concept-jaarstukken. Het doel hiervan is om de gemeenteraad te ondersteunen in het verwerken van informatie uit stukken van de P&C-cyclus. De volgende publicaties gingen vooraf in deze meerjarige onderzoekslijn:

- Aanpak P&C-cyclus: Begroting 2026[3]
- Rode draden: Jaarstukken 2025[4]

1-2 Doel en onderzoeksvragen

Met de begroting stelt de raad de financiële kaders voor het komend jaar vast. De raad dient er daarbij op toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.[5] Daarvoor is het van

[1] Gemeente Rotterdam, Begroting 2027, 29 september 2026. (link) Nota bene: bij verdere bronverwijzingen naar de begroting verwijzen paginanummers naar de pdf-versie en hyperlinks naar de begrotingswebsite.
[2] Verordening financiën Rotterdam 2021, CVDR651733, artikel 7 (2024). (link)
[3] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', Gemeenteraad Rotterdam, 21 oktober 2025. (link)
[4] Rekenkamer Rotterdam, *Rode draden: Jaarstukken 2025,* 19 mei 2026. (link)
[5] Gemeentewet, BWBR0005416, art. 189 (2025). (link)

belang dat de begroting inzicht geeft in de ontwikkeling van de financiële positie over de tijd. Hierbij staan drie vragen centraal:[6]

1. Zijn we financieel wendbaar en weerbaar?
2. Kunnen we de financiële risico's aan?
3. Is er ruimte voor nieuw beleid?

De begroting is niet alleen een financieel document. Tegelijkertijd moet de begroting namelijk inzicht bieden in de doelen en acties per begrotingsprogramma.[7] Concreet betekent dit dat de programma's voldoende antwoord moeten geven op de vier zogenoemde w-vragen:[8]

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wie zijn daarbij betrokken?
4. Wat mag het kosten?

Aanpak

In dit onderzoek beschouwt de rekenkamer de informatiewaarde van de begroting. Dat doet de rekenkamer op twee manieren. Ten eerste door de financiële hoofdlijnen te bekijken. Ten tweede door voor drie programma's de beantwoording van de w-vragen te bekijken.

Voor de financiële hoofdlijnen kijkt de rekenkamer naar de zogeheten financiële kengetalen en het weerstandsvermogen. Specifiek kijkt de rekenkamer hierbij naar zes financiële kengetallen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) gebruikt deze kengetallen om de financiële positie van gemeenten samen te vatten.[9] Rotterdam presenteert deze kengetallen jaarlijks samen met het weerstandsvermogen in een infographic in het meerjarig financieel beeld van de begroting.[10]

Ook beschouwt de rekenkamer de grootste wijzigingen ten opzichte van de stand bij de Eerste Herziening 2026. Deze wijzigingen omvatten meevallers, tegenvallers en beleidswijzigingen. Specifiek voor beleidswijzigingen van de nieuwe coalitie, zal de rekenkamer bekijken of deze concreet zijn en of de haalbaarheid is onderbouwd.[11]

Voor de beantwoording van de w-vragen bekijkt de rekenkamer drie programma's. Dit zijn dezelfde programma's die de rekenkamer bij de Begroting 2026 heeft bekeken, namelijk: 'armoede en schulden', 'beheer van de stad' en 'volksgezondheid'. Op die manier kan de rekenkamer vaststellen of de informatiewaarde van deze begrotingsprogramma's is versterkt.

Vragen en aandachtspunten

De rekenkamer velt geen oordeel over de begroting. In dit rapport formuleert de rekenkamer vragen en aandachtspunten, die de gemeenteraad kunnen helpen de begroting te beoordelen. Met vragen adviseert de rekenkamer om in de begrotingsbehandeling extra informatie aan het college te vragen. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan de rekenkamer het belang wil benadrukken. Met een deel van deze aandachtspunten roept de rekenkamer de gemeenteraad op om te beoordelen of de informatievoorziening past bij de eigen informatiebehoefte.

Het college hoeft niet bestuurlijk op dit rapport te reageren. De rekenkamer stelt bij dit onderzoek een onderzoeksrapport op (nota van bevindingen) en formuleert geen bestuurlijke conclusies en aanbevelingen (bestuurlijke nota). Zulke conclusies en aanbevelingen worden aan het

[6] Commissie BBV, *Notitie: Meerjarig financieel inzicht voor de raad 2020.* (link)

[7] Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BWBR0014606, art. 8 lid 3 (2025). (link)

[8] Zie ook: www.vng.nl/artikelen/programmaplan. In de financiële verordening van Rotterdam wordt in de toelichting expliciet stil gestaan bij het belang van de 1e , 2e en 4e w-vraag. Verordening financiën Rotterdam 2021, CVDR651733 (2020). (link)

[9] Findo, Dashboard gemeentelijke financiën, *Kengetallen.* (link)

[10] Zie bijvoorbeeld: Begroting 2026, *Weerstandsvermogen en risicobeheersing.* (link)

[11] Zie: Provincie Zuid-Holland, *Checklist bij het nemen van bezuinigen*. (link)

college voorgelegd voor een bestuurlijke reactie.[12] Omdat de rekenkamer geen conclusies en aanbevelingen formuleert, hoeft het college hier niet bestuurlijk op te reageren.

[12] Verordening Rekenkamer Rotterdam 2026, CVDR758177, artikel 11 lid 2 (2026). (link)

2 Financieel beeld

2-1 Reserves raken verzwakt

Vragen en aandachtspunten
Vragen
Waarom neemt de algemene reserve in 2029 en 2030 af?
Hoeveel meer of minder reserveert Rotterdam in de periode 2020-2026 voor investeringen in het voorgestelde ten opzichte van het huidige investeringsbeleid?
Hoeveel verwacht het college tot en met 2030 uit cilinder 4 van de RIM te moeten onttrekken voor lopende investeringen?
Aandachtspunten
Het uitgangspunt dat opbrengsten van de verkoop van bezit worden gebruikt om nieuw bezit te verwerven wordt met het voorgestelde investeringsbeleid versoepeld.
Het inzetten van eenmalige reserves voor structurele opgaven is risicovol.

De algemene reserve daalt in 2030 ten opzichte van 2026. De algemene reserve is de buffer die de gemeente heeft voor financiële tegenvallers. Het college verwacht 2026 af te sluiten met een algemene reserve van € 132,1 miljoen. Dit algemene reserve groeit naar verwachting tot € 163,6 miljoen in 2028. Daarna daalt het algemene reserve met zo'n € 30 miljoen per jaar naar € 100,3 miljoen in 2030. Het college licht niet toe waarom de algemene reserve op termijn afneemt. Door deze afname heeft Rotterdam op termijn minder vermogen om tegenvallers op te vangen.

Daarnaast stelt het college voor het investeringsbeleid te wijzigen. Het college stelt voor het investeringsbeleid te wijzigen met de nota 'Beleidsnota investeringen Rotterdam 2026'. Deze nota wordt tezamen met de Begroting 2027 in de commissie veiligheid, bestuur en financiën (VBF) en in de raad behandeld. De nota 'Beleidsnota investeringen Rotterdam 2026' volgt op een interne evaluatie van het investeringsbeleid door concern auditing.[13]

Door deze wijziging zal de investeringsruimte teruglopen en zal de omvang van Rotterdams bezit afnemen. De belangrijkste reden hiervoor is dat het uitgangspunt wordt losgelaten dat investeringen uit de Eneco-middelen en bijzondere erfpachtbaten zich moeten terugverdienen (revolveren).[14] Daarnaast wordt de hoeveelheid geld die jaarlijks wordt gereserveerd voor investeringen anders vastgesteld. Het is niet duidelijk of op deze wijze meer of minder geld dan voorheen voor investeringen wordt gereserveerd. Tot slot wordt het uitgangspunt dat verkoopopbrengsten opnieuw worden geïnvesteerd in bezit versoepeld.

[13] College van b&w Rotterdam, 'Raadsvoorstel over Wijziging investeringsbeleid', gemeenteraad Rotterdam, 26bb007182, Bijlage 5 - Evaluatie investeringsbeleid, Concern Auditing, 26 maart 2026. (link)
[14] College van b&w Rotterdam, 'Raadsvoorstel over Wijziging investeringsbeleid', gemeenteraad Rotterdam, 26bb00718, 8 september 2026, p. 5. (link)

De Begroting 2027 doet vervolgens een uitname van in totaal € 451,8 miljoen uit de investeringsreserve. De Rotterdamse investeringsmotor (RIM) is de huidige Rotterdamse investeringsreserve. De begroting stelt de volgende uitnames hieruit voor:

- € 62,8 miljoen uit het investeringsmiddelen-genererend vermogen (cilinder 6);
- € 298,0 miljoen uit de verkoopopbrengsten Eneco (ook wel: Eneco-middelen) (cilinder 7); en
- € 91,0 miljoen uit de verkoopopbrengsten erfpachtconversie (ook wel bijzondere erfpachtbaten) (cilinder 8).

In ieder geval € 62,8 miljoen wordt niet geïnvesteerd, maar uitgegeven. Een investering leidt tot gemeentelijk bezit, bijvoorbeeld door uitbreiding van bezit of kwaliteitsverbetering van bestaand bezit. Het college ziet de uitnamen uit de cilinders 7 en 8 als investering.[15] Investeren is echter niet als doel van deze uitnamen vastgelegd (zie ook paragraaf 2-2-1). Een deel van de bestedingen – zoals het versterken van het vestigingsklimaat – zal bovendien niet direct resulteren in gemeentelijk bezit. De uitname van € 62,8 miljoen uit cilinder 6 benoemt het college niet in de paragraaf investeringen, en wordt dus niet als investering gezien.

De terugloop van het totaal aan bestemmingsreserves is nog niet direct zichtbaar in de begroting. Dat heeft voornamelijk twee oorzaken. Ten eerste betreft € 389,0 miljoen van de uitname uit de RIM een overheveling naar andere bestemmingsreserves. Omdat dit geld met deze begroting nog niet besteed wordt, dalen de totale bestemmingsreserves nog niet. Ten tweede heeft de gemeente een deel van de reeds geplande en lopende investeringen nog niet in de begroting verwerkt.[16] De middelen hiervoor staan gereserveerd in cilinder 4, die tot 2030 groeit met € 538,7 miljoen.[17] In de praktijk zal een deel daarvan worden uitgegeven aan lopende of geplande investeringen. Het is onduidelijk hoeveel het college tot en met 2030 uit cilinder 4 verwacht te moeten onttrekken voor lopende investeringen.

Het inzetten van incidentele reserves voor structurele lasten is risicovol. Geld uit reserves is incidenteel. Dat betekent dat het maar één keer beschikbaar is. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een jaarlijks terugkerende belastinginkomst of rendement uit bezit. Incidentele reserves kunnen op de lange termijn niet worden ingezet om structurele lasten te dragen. Op een gegeven moment is de reserve immers leeg, terwijl structurele lasten jaarlijks terugkeren.

[15] Begroting 2027, p. 519. (link)
[16] Begroting 2027, p. 684. (link)
[17] Berekening rekenkamer: € 770,0 - € 231,3 = € 538,7.

2-2 € 900 miljoen nog zonder duidelijk doel

Vragen en aandachtspunten	
§	Vragen
1	Waaraan wordt de uitname van € 62,8, miljoen uit cilinder 6 van de RIM besteed?
2	Hoe verhouden de taakstellingen ‘opgave ambtelijk apparaat’ en ‘Oracle fusion’ zich tot de eerdere bezuinigingsopgave "kiezen voor Rotterdam”?
2	Hoe verhoudt de taakstelling ‘Toenemende kosten jeugdhulp’ zich tot de eerdere ‘Regionale Bestuursopdracht Kostenbeheersing’?
3	Waarom wordt € 451,8 miljoen zonder duidelijk doel uit de RIM gehaald en niet eerst gereserveerd op de algemene middelen?
3	Waarom wordt € 450 miljoen zonder duidelijk doel beschikbaar gesteld aan begrotingsprogramma’s, en niet eerst gereserveerd op de algemene middelen?
3	In hoeverre voldoen de in de Begroting 2027 opgenomen taakstellingen aan de checklist van de provincie Zuid-Holland?

2-2-1 € 450 miljoen uitname uit de RIM zonder duidelijk doel

Het is nog onduidelijk waar de uitnamen uit de RIM precies aan besteed zullen worden. € 389,0 miljoen wordt overgeheveld naar andere bestemmingsreserves. Tabel 2-1 geeft een overzicht van deze bestemmingsreserves en de bijbehorende doelen. De doelen van deze bestemmingsreserves zijn zeer breed geformuleerd. Het is daarmee onduidelijk waar de raad dit geld precies voor beschikbaar stelt. Voor de resterende € 62,8 miljoen die niet in een bestemmingsreserve landt, wordt niet toegelicht hoe deze wordt ingezet. Tezamen maakt dit € 451,8 miljoen.[18]

De raad geeft met onduidelijke doelen ruimte aan het college. De raad stelt voor iedere bestemmingsreserve een doel vast. Met dit doel geeft de raad het college kaders mee voor de besteding van middelen uit de betreffende bestemmingsreserve. Vervolgens rapporteert het college op het niveau van de bestemmingsreserve over financiële verloop.[19] Onduidelijke doelen geven het college ruimte deze verder in te vullen of te interpreteren.

Tabel 2-1: Inzet uitnamen RIM

Toevoeging (miljoenen)	Bestemmingsreserve	Doel
€ 91,0	Doorbouwfonds	De versnelling van de woningbouw mogelijk te maken, in het bijzonder betaalbare woningen.[20]
€ 45,0	Fiets- en autoluwfonds	Structurele verkeersmaatregelen die bijdragen aan een autoluwer centrum, waaronder het autovrij maken van vijf straten in het centrum, en aan het oplossen van fiets- en verkeersknelpunten elders in de stad.[21]
€ 50,0	NPRZ	Hieruit worden investeringsprojecten gedekt in de focuswijken, tuinsteden en tuindorpen in Rotterdam Zuid.[22]

vervolgt op volgende pagina

vervolg Tabel 2-1

[18] Berekening rekenkamer: € 389,0 + € 62,8 = € 451,8.
[19] Gemeente Rotterdam, *Kadernota reserves en voorzieningen Rotterdam 2025,* juni 2025, p. 4. (link)
[20] Begroting 2027, p. 669. (link)
[21] Begroting 2027, p. 668. (link)
[22] Begroting 2027, p. 660. (link)

Toevoeging (miljoenen)	Bestemmingsreserve	Doel
€ 93,0	Economie en haven	Het versterken van het vestigingsklimaat in de stad en in de haven. Investeringen in: • Health Tech: € 15,0 miljoen • De circulaire maakindustrie: € 15,0 miljoen • De haven: € 30,0 miljoen • Mogelijk maken van nachtcultuur: € 7,5 miljoen • Versterken van winkelgebieden: € 7,5 miljoen Beter benutten van bedrijfsruimten: € 18,0 miljoen.[23]
€ 50,0	Start-ups en scale-ups	De ontwikkeling van startups en scale-ups te versterken.[24]
€ 40,0	Klimaat- en circulair	Dit fonds wordt ingezet om innovaties in de regio te versnellen. Tevens wordt het fonds ingezet voor de vergroening van de leefomgeving, duurzame opwek en opslag van zonne- en windenergie, waterstofproductie, de transitie naar een circulaire economie en het reduceren van energiegebruik.[25]
€ 10,0	Veiligheid buitenruimte	De veiligheidsbeleving te verbeteren.[26]
€ 10,0	Sociale accommodaties	Investeringen in het maatschappelijk vastgoed, om het vastgoed relevanter en buurtgerichter te kunnen benutten.[27]
€ 62,8	-	Besteding onbekend.[28]

2-2-2 € 450 miljoen taakstellende intensiveringen zonder duidelijk doel

Een deel van de plannen uit het coalitieakkoord is uitgewerkt in de Begroting 2027. Voor een deel betreft dit de verlenging van huidig beleid. Zo wordt het bestaande beleid binnen de uitvoering van de participatiewet structureel gemaakt. De begroting werkt de bijbehorende maatregelen nader uit en voorziet ze van meerjarige budgetten.[29] Zo wordt het plan 'ieder kind groeit op met zekerheid thuis' ingevuld door het armoede- en schuldenbeleid structureel te maken, onder meer via het AOW- en Jeugdtegoed en de Rotterdampasregeling.[30]

Voor een ander deel betreft dit concrete wijzigingen in beleid, regelingen of inzet. Zo wordt de handhaving uitgebreid met 80 boa's om de veiligheid in de stad te vergroten en wordt het parkeerbeleid aangepast door bestaande beleidsregels en regelingen te wijzigen. De begroting werkt deze plannen nader uit door de inzet, financiële middelen en uitvoering concreter te beschrijven.[31]

Andere plannen uit het coalitieakkoord zijn nog niet uitgewerkt, maar al wel ingeboekt in deze begroting. Een opdracht om zonder onderliggend plan meer of minder geld uit te geven wordt ook wel een taakstelling genoemd. Tabel 2-2 geeft een overzicht van deze taakstellingen. In totaal

[23] Begroting 2027, p. 675. (link)
[24] Begroting 2027, p. 675. (link)
[25] Begroting 2027, p. 673. (link)
[26] Begroting 2027, p. 676. (link)
[27] Begroting 2027, p. 680. (link)
[28] In het ambtelijk wederhoor gaf de gemeente aan dat dit gelden "zijn ingezet ter dekking van het algemeen financieel beeld."
[29] Begroting 2027, p. 406. (link)
[30] Begroting 2027, p. 57-58. (link)
[31] Begroting 2027, p. 313-315. (link)

omvat de begroting nog niet uitgewerkte taakstellende bezuinigingen[32] die oplopen tot € 75,9 miljoen in 2030 en optellen tot € 219,2 miljoen.[33] Daarnaast omvat de begroting taakstellende intensiveringen die oplopen tot € 145,5 miljoen in 2030 en optellen tot € 450 miljoen.[34] Dit komt neer op zo'n 28% van de totale bezuinigingen en 44% van de totale intensiveringen.[35]

Tabel 2-2: Taakstellingen (in miljoenen euro's)

Bezuinigingen	2026	2027	2028	2029	2030
Taakstellende opgave ambtelijke organisatie		10,0	25,0	45,0	60,0
Oracle fusion	11,7	12,6	9,3	8,6	7,1
Taakstelling Armoede		2,3	2,3	2,3	2,3
Beheer en onderhoud openbare ruimte		2,0	2,0	2,0	2,0
Taakstelling preventie en welzijn - Welzijn				2,0	2,0
Taakstelling preventie en welzijn - jeugdpreventie		1,5	1,5	1,5	1,5
Dienstverlening werkzoekenden		0,4	0,5	0,8	1,0
Totaal	*11,7*	*28,8*	*40,6*	*62,2*	*75,9*

Intensiveringen	2026	2027	2028	2029	2023
Toenemende kosten jeugdhulp	13,0	54,0	65,0	81,0	95,0
Een huis voor iedereen	1,0	8,0	14,0	20,0	27,0
Aanpak daklоosheid - stadsakkoord	1,0	3,3	4,5	5,8	7,0
Een huis in een bereikbare stad		3,0	4,0	6,5	6,5
Intensivering economie		2,5	5,0	5,0	5,0
Totaal	15,0	72,4	95,0	122,1	145,5

Bronnen: Begroting 2027 (link) en berekening rekenkamer (totalen).

Taakstellende bezuinigingen kunnen leiden tot tegenvallers of ten koste gaan van doelen. Omdat er nog geen concrete plannen voor taakstellingen bestaan, kan in de praktijk blijken dat de voorgenomen bezuiniging niet mogelijk is. In dat geval rekent de gemeente zich nu rijk. Later volgt dan alsnog een financiële tegenvaller. Wanneer verhoogde efficiëntie niet mogelijk blijkt, maar het budget wel verlaagd blijft, zal dit ten koste gaan van de gemeentelijke doelen. Omdat een taakstelling verdeeld wordt over begrotingsprogramma's, valt van tevoren niet te zeggen welke doelen binnen een programma wel en welke niet zullen verslechteren.

[32] Boekhoudkundig wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen bezuinigingen en ombuigingen. Een *bezuiniging* betekent dan dat het uitgavenniveau daalt ten opzichte van het huidige jaar, een *ombuiging* dat het uitgavenniveau daalt ten opzichte van een eerdere begrotingsstand. De rekenkamer benoemt beiden als bezuiniging.

[33] Berekening rekenkamer: € 11,7 + € 28,8 + € 40,6 + € 62,2 + € 75,9 = € 219,2.

[34] Berekening rekenkamer: € 15,0 + € 72,4 + € 95,0 + € 122,1 + € 145,5 = € 450,0.

[35] Berekeningen rekenkamer: € 75,9 / € 275,2 = 28% en € 145,5 / € 334,2 = 44%.

Taakstellende intensiveringen hebben als voornaamste risico dat geld ongericht wordt uitgegeven. Met zo'n intensivering wordt geld beschikbaar gesteld voor een bepaald begrotingsprogramma. Tegelijkertijd is niet duidelijk welke doelen met dat geld moeten worden bereikt, of welke acties met dat geld moeten worden uitgevoerd. Het risico is dat dit geld vervolgens wordt uitgegeven aan zaken die niet (voldoende) bijdragen aan de doelen van de gemeente Rotterdam.

Daarnaast roepen enkele specifieke taakstellingen aanvullende vragen op. Zo wil het college in 2030 € 67,1 miljoen bezuinigen op de ambtelijke organisatie.[36] Hiervan maakt het college niet duidelijk hoe deze taakstelling zich verhoudt tot de eerdere bezuinigingsopgave 'kiezen voor Rotterdam'. Ook wil het college in 2030 € 95,0 miljoen intensiveren op de jeugdhulp (taakstelling 'Toenemende kosten jeugdhulp'). Hiervan is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de regionale bestuursopdracht kostenbeheersing (RBOK) om juist structureel € 54,2 miljoen te besparen op de jeugdhulp. Omdat een toelichting ontbreekt is het onduidelijk of het hier gaat om een collegebesluit om meer inzet te plegen op jeugdhulp, of dat dit een bijstelling is, omdat de kosten van jeugdhulp eerder te laag waren ingeschat.

2-2-3 De raad kan sturen op concrete doelen

De risico's van ongerichte intensiveringen kunnen beperkt worden door het geld nog niet toe te voegen aan begrotingsprogramma's. Binnen de Rijksoverheid is het gebruikelijk om middelen uit het regeerakkoord op te nemen in een zogeheten 'aanvullende post' beheerd door het Ministerie van Financiën. De Kamer kent deze middelen pas toe aan een begroting nadat er concrete en evalueerbare bestedingsplanen zijn opgesteld. Op deze manier kunnen de intensiveringen wel worden meegenomen in het meerjarig financieel beeld. Tegelijkertijd kan de Kamer gedegen besluiten over de inzet van deze middelen, wanneer er een uitgewerkt plan ligt. Ook de raad kan ervoor kiezen intensiveringen eerst te reserveren op het begrotingsprogramma 'algemene middelen' en haar budgetrecht later in te zetten om deze aan een specifiek begrotingsprogramma toe te kennen.

Een checklist van de provincie kan helpen beoordelen of taakstellingen realistisch zijn. De provincie Zuid-Holland heeft een checklist opgesteld om bezuinigingen te beoordelen.[37] Deze kan ook worden gebruikt bij intensiveringen. Specifiek loopt deze checklist na of taakstellingen (1) concreet en haalbaar zijn; (2) tijdig genomen zijn; (3) juridisch mogelijk zijn en (4) nog leiden tot andere kosten. Belangrijke vragen hieruit zijn:

- Worden concrete acties en maatregelen genoemd?
- Is het bedrag te onderbouwen of is het genoemde bedrag een streven?
- Welk deel van het budget omvat de besparing (of intensivering)?
- Zijn er risico's die een obstakel vormen voor het behalen van de besparing (of intensivering)?
- Hoeveel tijd is er nodig om de maatregelen te treffen?
- Hoe gaat u de voortgang monitoren?
- Heeft u een 'Plan B' mocht de besparing (of intensivering) niet gerealiseerd worden?

[36] Namelijk € 60,0 miljoen met de "Taakstellende opgave ambtelijke organisatie" en € 7,1 miljoen Met "Oracle fusion".
[37] Provincie Zuid-Holland, *Checklist bij het nemen van bezuinigingen*, zonder datum. (link)

2-3 Begroting niet begrijpelijker

Vragen en aandachtspunten	
§	Vragen
1	Waarom verbetert het structureel exploitatiesaldo vanaf 2027 ten opzichte van 2026?
1	Waarom verslechtert het structureel exploitatiesaldo in 2027 en 2028 ten opzichte van de *Begroting 2026*?
2	Waarom is de belastingcapaciteit anders gepresenteerd dan in de geamendeerde Begroting 2026?
3	Welke concrete doelen stelt het college voor 2027?
3	Wat gaat de gemeente in 2027 anders doen dan in 2026?
	Aandachtspunten
1	Op termijn daalt het eigen vermogen en stijgen de schulden en verslechtert de financiële positie.
1	Let erop dat het college voldoende toelichting geeft op (wijzigingen in) het meerjarig financieel beeld.

2-3-1 Duiding financiële positie ontbreekt grotendeels

Vragen over de financiële positie uit de rekenkamerbrief bij de Begroting 2026 zijn ook bij de Begroting 2027 niet beantwoord. Bij de Begroting 2026 formuleerde de rekenkamer onder andere de volgende vragen:

- Waarom verbetert het structureel exploitatiesaldo in 2027?
- Waarom verslechtert het structureel exploitatiesaldo in 2026 ten opzichte van de voorjaarsnota 2025?
- Waarom verslechteren de netto schuldquote en solvabiliteitsratio in 2026 ten opzichte van de voorjaarsnota 2025?[38]

Ook in de Begroting 2027 ontbreekt toelicht op veranderingen in de financiële kengetallen ten opzichte van eerdere jaren of eerdere begrotingsstanden grotendeels.[39]

Toelichting is van belang om weloverwogen besluiten te nemen. Besluiten over de inzet van middelen vergen inzicht in de financiële positie van de gemeente. De financiële kengetallen vormen daarin een eerste stap. Een beter inzicht kan worden verkregen uit aanvullende duiding op deze getallen, die de oorzaken voor de ontwikkeling over tijd en verandering ten opzichte van eerdere standen toelicht.

De financiële uitgangspositie van Rotterdam is goed. De gerapporteerde wettelijk verplichte financiële kengetallen vallen voor 2026 in de minst risicovolle en neutrale categorie. Tabel 2-3 vat deze kengetallen samen. Deze kengetallen geven aan dat Rotterdam in 2026:

- Voldoende jaarlijkse inkomsten heeft om haar schulden te dragen (*schuldquote (gecorrigeerd)*).
- Een neutrale verhouding heeft tussen eigen vermogen en financiële verplichtingen (*solvabiliteitsratio*).
- Meer structurele baten (en onttrekkingen aan reserves) dan lasten heeft (*structureel exploitatiesaldo*).
- Een laag risico loopt op grondexploitaties (*grondexploitatie*).
- Een gemiddelde lokale lastendruk heeft (*belastingcapaciteit*).

[38] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', p. 7-12. (link)

[39] In de paragraaf 'financiële kengetallen' geeft het college beknopt de belangrijkste oorzaken voor de meerjarige ontwikkeling van de netto schuldquote en de solvabiliteitsratio. Andere meerjarige ontwikkelingen, of veranderingen ten opzichte van de Begroting 2026 licht het college niet toe.

Tegelijkertijd daalt het eigen vermogen ten opzichte van de financiële verplichtingen. De gemeente zet een deel van de reserves in. Hierdoor neemt het eigen vermogen, waar deze middelen onder vallen, minder snel toe dan het balanstotaal. In totaal groeit het eigen vermogen van 2026 tot 2030 met zo'n € 0,3 miljard, terwijl het vreemd vermogen – de financiële verplichtingen – groeit met € 1,0 miljard.[40] Voornamelijk door de onderliggende toename van de schulden verslechtert de *netto schuldquote* de komende jaren (zie Tabel 2-3).

Tabel 2-3: Stand wettelijk voorgeschreven kengetallen

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Netto schuldquote	29,1%	31,6%	39,9%	51,7%	58,8%	62,4%	62,6%
Netto schuldquote gecorrigeerd	27,2%	29,9%	38,5%	50,4%	57,5%	61,2%	61,4%
Solvabiliteitsratio	53,6%	51,3%	47,0%	42,4%	41,3%	41,2%	41,4%
Structurele exploitatiesaldo	-1,8%	3,0%	0,8%	2,0%	3,4%	3,5%	3,2%
Grondexploitatie	29,1%	31,6%	39,9%	51,7%	58,8%	62,4%	62,6%
Belastingcapaciteit	103%	102%	103%	107%			

Noten: **groen** minst risicovol; **zwart** neutraal; **rood** meest risicovol.[41]

Het structureel exploitatiesaldo verslechtert in 2027 en 2028 ten opzichte van de Begroting 2026. De raad erop moet toezien dat de begroting structureel in evenwicht is en dus dat het *structureel exploitatiesaldo* niet negatief is.[42] Het structureel exploitatiesaldo in 2027 en 2028 is respectievelijk 2,0% en 3,4% (zie Tabel 2-3). Hoewel positief is, is dit is een verslechtering van zo'n 0,5 procentpunt ten opzichte van de stand in de Begroting 2026 (zie Tabel 2-4). Het college licht deze verslechtering niet toe.

Tabel 2-4: Verandering kengetallen t.o.v. de Begroting 2026 (in procentpunten)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Netto schuldquote		-8,3	-13,5	-12,8	-8,1	-2,2	
Netto schuldquote gecorrigeerd		-8,4	-13,6	-12,8	-8,1	-2,2	
Solvabiliteitsratio		4,2	5,2	1,4	0,7	-1,1	
Structurele exploitatiesaldo		3,7	1,8	-0,6	-0,4	0,1	
Grondexploitatie		0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	
Belastingcapaciteit							

Noten: **groen** verbetering; **zwart** neutraal; **rood** verslechtering. Bron: berekening rekenkamer.

2-3-2 Belastingcapaciteit op het meest risicovolle niveau

De belastingcapaciteit staat in 2027 op het meest risicovolle niveau. Dat betekent dat Rotterdam minder ruimte heeft dan andere gemeenten om tekorten op te vangen met een belastingverhoging. De begroting geeft bovendien de ambitie om op een gemiddelde lokale lastendruk te sturen (binnen G4-verband).[43] In de begroting wordt niet toegelicht wat deze ambitie concreet betekent. Op dit moment is de lokale lastendruk hoger dan het landelijk gemiddelde.

[40] Berekening: € 3,0 – € 2,7 en € 2,9 – € 1,9.
[41] Provincie Zuid-Holland, *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader gemeenten*, 2026. (link)
[42] Gemeentewet, BWBR0005416, art. 189 (2025). (link)
[43] Begroting 2027, p. 30. (link).

De begroting maakt geen onderscheid tussen verschillende rekenmethoden voor de belastingcapaciteit. Bij de Begroting 2026 ontbrak de belastingcapaciteit voor het begrotingsjaar.[44] In de Begroting 2027 is de belastingcapaciteit wel opgenomen voor het begrotingsjaar. In 2027 wordt de lokale lastendruk vergeleken met het landelijk gemiddelde in het voorgaande jaar (rekenmethode *t*-1). Voor de andere jaren wordt de lokale lastendruk vergeleken met het landelijk gemiddelde in het betreffende jaar (rekenmethode *t*). In 2026 is de begroting met een amendement gewijzigd, opdat beide rekenmethoden in de begroting werden vermeld.[45] Het is opvallend dat in de huidige begroting deze presentatiewijze weer is losgelaten. Het college licht dit niet toe in de huidige begroting. Tabel 2-5 geeft de belastingcapaciteit volgens beide methoden.

Tabel 2-5: Belastingcapaciteit volgens twee rekenmethoden

Belastingcapaciteit	2024	2025	2026	2027
Begroting 2027	103%	102%	103%	**107%**
Rekenmethode *t*	103%	102%	103%	
Rekenmethode *t*-1	**109%**	**108%**	**107%**	**107%**

Noten: **groen** minst risicovol ; **zwart** neutraal; **rood** meest risicovol. Bron: Begroting 2027, p. 482 (link) en berekening rekenkamer.

2-3-3 Begrotingsprogramma's nog niet begrijpelijker

Vragen en aandachtspunten uit de rekenkamerbrief bij de Begroting 2026 blijven ook in de Begroting 2027 onbeantwoord. Bij de Begroting 2026 formuleerde de rekenkamer onder andere de volgende vragen en aandachtspunten rondom de begrotingsprogramma's:

- Beoordeel of de doelen voldoende concreet zijn.
- Beoordeel of prestatie-indicatoren voldoende aansluiten bij de doelen.
- Beoordeel of acties voldoende toekomstgericht zijn.
- Wat gaat de gemeente anders doen in 2026 ten opzichte van 2025?
- Beoordeel of de rol van derden voldoende duidelijk is.
- Beoordeel of er voldoende verbinding is tussen beleid en financiën.
- Als de programmalasten afnemen, wat gaat de gemeente dan minder doen?

De doelen in de begroting zijn minder concreet en de status is niet altijd duidelijk. In 2026 loopt een deel van de beleidsprogramma's af. Nieuwe beleidsprogramma's zijn nog niet vastgesteld. Tegelijkertijd zijn de doelen in de begroting al wel aangepast. Zo wordt binnen het programma volksgezondheid benoemd dat de nota Gezonder010 zal worden 'herijkt', maar is het programma al teruggebracht tot één inhoudelijk anders geformuleerde doelenboom.[46] Op het niveau van de effect- en prestatie-indicatoren ontbreken voor verschillende subdoelen nog streefwaarden. Dit geldt bijvoorbeeld voor een groot deel van de indicatoren onder de hoofddoelstelling 'schone en circulaire stad' voor de periode 2027-2030.[47] Specifiek voor de subdoelen "minder restafval en meer afvalscheiding", "emissieloos wagenpark" en "gladheidsbestrijding" ontbreken de ramingen vanaf 2027. Voor het subdoel 'een circulaire stad' ontbreekt de indicator in zijn geheel.[48] Dit roept de vraag op wat de status is van de in de begroting opgenomen doelen en effect- en prestatie-indicatoren. En waar het college eind 2027 beoogt te staan.

Sommige nieuwe acties zijn uitgewerkt, andere nog niet. Wat de gemeente komend jaar (anders) gaat doen is nog niet altijd helder. Met name de ambitie om bestaand beleid te continueren is uitgewerkt, maar de inzet bij nieuwe ambities blijft nog onduidelijk. Zo formuleert de begroting bij het programma 'beheer van de stad', onder het subdoel 'dierenwelzijn en plaagdierbeheersing' dat

[44] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', p. 8. (link)

[45] P.J.H.D Verkoelen, "Amendement Dubbel duidelijk en transparant begroten met alle financiële kengetallen", Gemeenteraad Rotterdam, 25bb008417, 11 november 2025. (link)

[46] Begroting 2027, p. 398 (link); Begroting 2027, p. 401 (link)

[47] Begroting 2027, p.88 (link)

[48] Begroting 2027, p. 86. (link)

bewoners en ondernemers meer weten en meer inzicht hebben in dierenwelzijn'. [49] Uit de tekst blijkt echter niet welke concrete acties hieronder vallen en hoe deze in 2027 verschillen ten opzichte van 2026. Het is hierdoor onvoldoende duidelijk of de middelen passen bij de doelen en de inzet.

De verbinding tussen beleid en financiën is nog niet versterkt. De expliciete koppeling tussen doelen en acties enerzijds en financiën anderzijds ontbreekt vaak nog. Zo wordt voor het programma 'volksgezondheid' een overzicht weergeven van de baten en lasten waar de middelen aan worden besteed. De baten en de lasten nemen allebei af.[50] Er kan dus minder gedaan en bereikt worden. Het is niet duidelijk hoe de acties en doelen daarvoor worden aangepast

Enkele specifieke, opmerkingen van de rekenkamer zijn wel verwerkt. In vergelijking met de begroting van vorig jaar heeft het college bijvoorbeeld wel expliciet aangegeven dat een aantal reserves binnen het programma 'armoede en schulden' komen te vervallen.[51] Ook zijn voor het programma 'beheer van de stad' enkele indicatoren beter uitgewerkt en zijn sommige acties per subdoel overzichtelijker gepresenteerd (zie paragraaf 4-6).

[49] Begroting 2027, p. 86. (link)
[50] Begroting 2027, p. 408. (link)
[51] Begroting 2027, p. 77-78. (link)

2-4 Oude risico's niet aangepakt

Vragen en aandachtspunten	
§	Vragen
1	Waarom zal het in 2026 en 2027 lukken om meer geld uit te geven, terwijl er in 2025 onderuitputting was en 2026 een verkiezingsjaar?
1	In hoeverre is het financieel beeld voor 2026 betrouwbaar?
2	Waarom zijn risico's in het weerstandsvermogen aangepast of vervallen ten opzichte van de Begroting 2026?
3	Hoe wordt de vormgeving van de RIM aangepast om deze minder ingewikkeld en technisch te maken?
	Aandachtspunten
2	Bepaal of het weerstandsvermogen een geschikt getal is om op te sturen.
3	Let erop dat de raad betrokken wordt bij het vaststellen van heldere en concrete doelen van het investeringsbeleid.

2-4-1 Onderuitputting

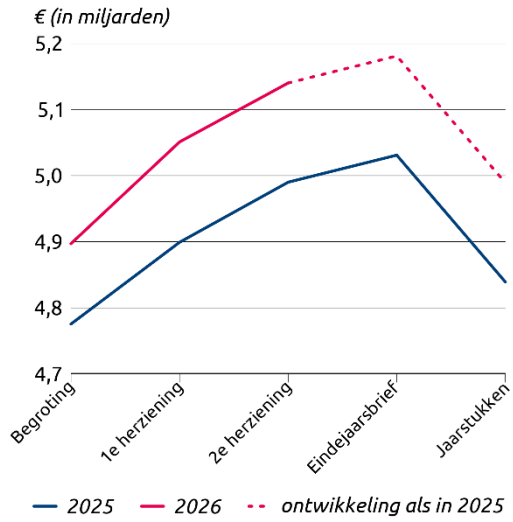
In 2025 gaf de gemeente bijna € 200 miljoen minder uit dan verwacht. Bij de jaarstukken constateerde de rekenkamer dat Rotterdam in 2025 € 191,8 miljoen minder uitgaf dan eerder werd verwacht. We noemen dit ook wel onderuitputting. Dit kwam vooral door uitstel en vertraging. Dit betekent dat de gemeente in 2025 beoogde acties niet heeft kunnen realiseren. De rekenkamer adviseerde de raad daarom te vragen waar dit verschil tussen raming en realisatie veroorzaakte. En om te vragen hoe de begroting voor komende jaren wordt aangepast om uitstel en vertraging te voorkomen.[52] Ook de provincie heeft aangegeven te verwachten dat deze realisatie wordt verwerkt in de Begroting 2027 en meerjarenraming 2028-2030.[53]

In 2026 en 2027 stijgen de verwachte lasten ten opzichte van 2025. De gemeente verwacht in de voorliggende begroting dat de lasten (exclusief reserves) in 2026 uitkomen op € 5,1 miljard en in 2027 op € 5,2 miljard. Dat is respectievelijk € 243,1 miljoen en € 528,7 miljoen meer dan verwacht bij de Begroting 2026.[54] In 2027 wordt € 178,7 miljoen van de stijging ten opzichte van 2025 verklaard door indexatie.[55] In 2027 wil het college dus voor zo'n € 350 miljoen meer doen dan in 2025, terwijl dat in 2025 niet lukte.[56]

Het college legt nog niet uit waarom het in 2026 en 2027 wel zal lukken dit geld uit te geven. Figuur 2-1 vergelijkt de lastenontwikkeling van 2026 met die van 2025. In 2026 ontwikkelen de verwachte lasten zich tot nu toe op vergelijkbare wijze als in 2025. Het college licht in de begroting niet toe waarom de uiteindelijke realisatie niet ook (fors) lager uit zal vallen. Het college heeft dit ook niet toegelicht bij de eerste herziening.[57] De rekenkamer merkt daarbij op dat het college in de begroting wel vermeldt dat door "planningsoptimisme" investeringen en uitgaven vaak lager uitvallen dan begroot.[58]

[52] Rekenkamer Rotterdam, *Rode draden: Jaarstukken 2025,* p. 9 en p. 18. (link)
[53] Provincie Zuid-Holland, 'Tussenbericht financieel toezicht 2026', Gemeenteraad Rotterdam, 25 augustus 2026. (link)
[54] Berekening rekenkamer: € 5.140,2 – € 4.897,1 en € 5.168,5 – € 4.639,8.
[55] Naar prijspeil 2026 en 2027. Begroting 2026, pp. 53-55 (link) ;Begroting 2027 pp. 52-54. (link)
[56] Berekening rekenkamer: € 528,7 - 101,9 - € 76,8 = € 350,0.
[57] College van b&w Rotterdam, 'Vaststelling Eerste Herziening 2026 en informerende brief', gemeenteraad Rotterdam, 19 mei 2026. (link)
[58] Begroting 2027, p. 485 en pp. 490-491. (link)

Figuur 2-1: Ontwikkeling lasten (exclusief reserves) gemeente Rotterdam



Bron: Begroting 2025 tot en met Begroting 2027.

Het is daarbij de vraag hoe goed het zicht is op de lasten die er tot nu toe zijn geweest in 2026. Bij de Jaarstukken 2025 heeft de accountant gewaarschuwd dat verbetering van de "financiële basishygiëne" noodzakelijk was. De accountant constateerde dat de betrouwbaarheid en kwaliteit van de financiële administratie door de implementatie van Oracle Cloud onder druk stonden.[59] De Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) heeft daarom aanbevolen deze financiële basishygiëne – en de onderliggende oorzaken - te verbeteren.[60] Het college licht in de Begroting 2027 niet toe hoe zij de financiële basishygiëne heeft verbeterd. Ook voor 2026 blijft de financiële basishygiëne volgens de accountant een belangrijk aandachtspunt.[61] De financiële administratie vormt de basis voor inzicht in de realisaties. Zonder verbetering van de financiële basishygiëne is de vraag in hoeverre er goed zicht is op de realisaties.

2-4-2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan of de gemeente de ingeschatte risico's kan dragen. Het cijfer geeft aan wat de verhouding is tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (de algemene reserve, risicoreserves en de stelpost onvoorzien) en de benodigde weerstandscapaciteit (de ingeschatte risico's). Het college streeft naar een weerstandsvermogen van minimaal 1,0, zodat de beschikbare weerstandscapaciteit tenminste gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit.[62]

De mogelijke risico's zijn per saldo lager ingeschat dan in de vorige begroting. De benodigde weerstandscapaciteit is tussen de 10% en 20% lager dan bij de begroting van 2026. Als voorbeeld: het totale risico voor de tweedelijns Wmo is nu fors lager ingeschat, doordat een aantal risico's nu samen wordt genomen. De toelichting is hierover onduidelijk. Deze betreft alleen de rijkslobby bij de Commissie Van Ark en jeugdzorg en niet de tweedelijns Wmo.[63] Tabel 2-6 geeft de daling in weerstandscapaciteit ten opzichte van de Begroting 2026.

[59] PWC, *Gemeente Rotterdam: Accountantsverslag 2025,* 12 mei 2026, p. 8. (link)
[60] Commissie tot Onderzoek van de Rekening, *Rapport jaarstukken 2025,* 28 mei 2026, p. 12. (link)
[61] PWC, *Controleplan 2026 voor gemeente Rotterdam*, 15 september 2026, p. 6. (link)
[62] Begroting 2027, p. 646-647. (link)
[63] Zie Begroting 2026, p. 643 (link) voor de eerder opgenomen reeksen; Begroting 2027, p. 639 (link); berekening rekenkamer.

Tabel 2-6: Benodigde weerstandscapaciteit t.ov. Begroting 2026 (in miljoenen euro's)				
	2027	2028	2029	2030
Begroting 2026	136	162	161	
Begroting 2027	110	143	145	148
Verschil	-26	-19	-16	
Percentueel	-19%	-12%	-10%	

Bron: Begroting 2026, p. 646 (link); Begroting 2027, p. 648 (link); en berekening rekenkamer voor verschil en percentueel verschil.

Het is niet duidelijk waarom de benodigde weerstandscapaciteit in 2027 lager is dan eerder begroot. Dit heeft grofweg twee oorzaken. Ten eerste zijn sommige risico's zonder toelichting bijgewerkt of vervallen. Zo legt het college wel uit waarom het risico Grondbank RZG Zuidplas is komen te vervallen. Wat niet wordt toegelicht is waarom het risico Werkgeverspremies en Cao gemeenten zijn komen te vervallen.[64] Ook is het renterisico (kans van 50%) consequent lager ingeboekt dan voorheen. Voor 2027 was dit in de vorige begroting € 34,1 miljoen en in de huidige begroting € 14,1 miljoen.[65] Ten tweede is de berekening van het weerstandsvermogen niet makkelijk navolgbaar.[66]

Dit roept de vraag op of het weerstandsvermogen een geschikt sturingsinstrument is. De hoogte van het weerstandsvermogen is afhankelijk van de omvang van de risico-inschatting van de gemeente. Uit de begroting valt niet op te maken of te controleren hoe deze risico-inschatting tot stand komt. Dat biedt ruimte om de risico-inschatting bij te stellen wanneer het weerstandsvermogen lager uitvalt dan het doel van 1,0.

Beleidsrisico's

Beleidsambities zijn geen risico's. De gemeente definieert een financieel restrisico als een extern, nauwelijks beïnvloedbaar risico.[67] Vorig jaar merkte de rekenkamer op dat het college beleidsambities opnam in de begroting.[68] Ook de COR constateerde dat een bezuiniging binnen een programma geen risico is.[69] Het college onderschrijft dit in een reactie, maar vindt ook dat bezuinigingsopgaven kunnen leiden tot een concreet risico bijvoorbeeld als doelen en activiteiten niet worden aangepast of er onzekerheid is over het behalen van een bezuiniging.[70] De rekenkamer merkt op dat dit beide voorbeelden zijn van de kern van het werk dat de gemeente zelf doet: de eigen beleidsvorming en eigen uitvoering. Dat zijn geen externe risico's volgens de gemeentelijke definitie.

[64] Begroting 2027, p. 630. (link)

[65] Begroting 2027, p. 638-639. (link); Begroting 2026, p. 642. (link)

[66] De gebruikte Monte Carlo risicosimulatie is een geaccepteerde manier om risico's te simuleren, maar valt op basis van de begroting te controleren.

[67] De volledige definitie stelt dat dit risico's betreft die: niet of niet volledig zijn afgedekt door beheersmaatregelen; niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn en hoofdzakelijk tot de externe risico's behoren; en een kans van maximaal 50% hebben, zodat de vorming van een voorziening niet te rechtvaardigen is. Beleidsnota Weerstandsvermogen en risicobeheersing Rotterdam 2022, CVDR684313, (link).

[68] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', p. 10. (link)

[69] Commissie tot Onderzoek van de Rekening, *Rapport jaarstukken 2025,* 28 mei 2026, p. 11. (link)

[70] College van b&w Rotterdam, 'Collegereactie op Adviesrapport van de COR over de jaarstukken 2025', gemeenteraad Rotterdam, 9 juni 2026, 26bb004506, p. 2 (link)

In de Begroting 2027 zijn nog steeds beleidsrisico's opgenomen. Een voorbeeld hiervan is het opgenomen risico "Jeugdwet (jeugdoffensief)" van € 76,0 miljoen. De gemeente beoogt met het jeugdoffensief de uitgavengroei in de jeugdhulp om te buigen.[71] Het "risico" is dat dit misschien niet lukt. Dit betreft niet een extern, nauwelijks beïnvloedbaar risico, maar een gevolg van de gemeentelijke beleidsvorming en uitvoering. Iets waar de gemeente ook met beleid op kan sturen.

2-4-3 Investeringsbeleid

Concern auditing heeft in een evaluatie aanbevelingen gedaan om de randvoorwaarden van het investeringsbeleid te verbeteren. Daarmee beval concern auditing onder andere aan:

- Heldere en concrete ambities leidend te maken in het investeringsbeleid.
- Te zorgen dat het ambitieniveau van investeringen aansluit bij het budget.
- De financiële haalbaarheid van projecten te toetsen.

Kort samengevat dienen deze randvoorwaarden ervoor te zorgen dat er gerichtere keuzes worden gemaakt over de aanwending van investeringsreserves.[72]

Het college heeft nog geen voorstel gedaan om de randvoorwaarden van het investeringsbeleid te verbeteren. Het voorliggende raadsvoorstel voor het investeringsbeleid, gaat niet in op de aanbeveling om de randvoorwaarden van het investeringsbeleid te verbeteren. Het college stelt zich te beperken tot "aanbevelingen die het beleid raken en daarmee onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad vallen".[73] Daarmee suggereert het college dat de raad niet betrokken hoeft te worden bij het scheppen van de randvoorwaarden om bij investeringen heldere, concrete en financieel haalbare doelen te formuleren. Deze randvoorwaarden bieden een kader om de doelmatigheid van investeringen te borgen. De rekenkamer merkt op dat zo'n kader – en de onderliggende keuzes – bij uitstek een onderwerp is voor het politieke debat in de raad.

Daarnaast is nog onduidelijk hoe de RIM in de toekomst wordt vormgegeven. Uit de evaluatie van concern auditing volgde ook dat het investeringsbeleid als "te ingewikkeld en technisch" wordt ervaren. Voor een deel heeft dit te maken met de systematiek van de RIM, met geldstromen tussen verschillende cilinders. Uit het nieuwe investeringsbeleid blijkt nog niet of en hoe de RIM vereenvoudigd wordt.

[71] Begroting 2027, p. 640. (link)
[72] College van b&w Rotterdam, 'Evaluatie investeringsbeleid', 26 maart 2026, p. 6 en p. 18. (link)
[73] College van b&w Rotterdam, 'Raadsvoorstel over Wijziging investeringsbeleid', 26bb00718, 8 september 2026, p. 3. (link)

3 Armoede en schulden

3-1 Inleiding

Dit hoofdstuk bekijkt welk inzicht het begrotingsprogramma 'armoede en schulden' biedt. Hiervoor bekijkt de rekenkamer in hoeverre het begrotingsprogramma antwoord geeft op de vier w-vragen. Vorig jaar bekeek de rekenkamer het programma 'armoede, schulden, inburgering en samenleving' (ASIS). In de begroting van 2027 zijn deze programma's opgesplitst, waarbij 'armoede en schulden' een apart programma is, net als en 'samenleving en inburgering'. Dit hoofdstuk beschrijft waar de beantwoording van de vier w-vragen is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Onderstaande tabel geeft de vragen en aandachtspunten die de rekenkamer bij dit begrotingsprogramma formuleert.

Vragen en aandachtspunten	
§	Vragen
2	Wat is de status van de in de begroting opgenomen doelen en indicatoren?
3	Met welke acties gaat het college de taakstelling voor het programma 'armoede en schulden' behalen?
4	Welke betrokken partijen, niet zijnde verbonden partijen, zijn nodig om de doelen van het college te halen?
	Aandachtspunten
2	Beoordeel of doelen voldoende concreet zijn om het budget vast te stellen. Alleen wanneer doelen voldoende concreet zijn, kan geld gericht worden uitgegeven.
5	Beoordeel of er voldoende verbinding is tussen beleid en financiën.

3-2 Wat willen we bereiken?

Het programma armoede en schulden omvat twee doelbomen. In de begroting van 2027 is de doelenboom 'Minder armoede en schulden' van 2026 opgesplitst in twee doelbomen: 'minder Rotterdammers in problematische schulden' en 'minder Rotterdammers leven in armoede'.[74] Deze doelenbomen zijn niet verder uitgewerkt in subdoelen of targets die het college per jaar wil behalen.

Doelen vloeien voort uit aflopende beleidskaders. Het beleidskader armoede en schulden loopt eind 2026 af. In de eerste helft van 2027 volgt een nieuw vierjarig beleidskader.[75] De huidige doelen zijn gebaseerd op het eerdere beleidskader en er zijn nog geen nieuwe doelen opgenomen voor de periode na 2026. Hiermee kijken de doelen niet vooruit.[76] Ook de effect- en prestatie-indicatoren hebben nog geen ambitieniveaus voor 2027 en later.

[74] Begroting 2027, p. 62. (link)
[75] Begroting 2027, p. 63. (link)
[76] De rekenkamer constateerde in 2025 dat niet alle doelen uit het huidige beleidskader hun weerklank vonden in de begroting. (link)

De voorgestelde effect- en prestatie-indicatoren meten niet direct de doelstellingen. Bij de doelenboom 'minder Rotterdammers in problematische schulden' luidt het doel "minder Rotterdammers met problematische schulden". De bijbehorende prestatie-indicatoren meten welke activiteiten, zoals het aantal wijkcampagnes of gestarte schuldregelingen bij Geldplein, de gemeente onderneemt. De indicatoren meten niet of het percentage Rotterdammers met een problematische schuld afneemt.[77] Uit de toelichting op het doel blijkt dat zulke cijfers wel beschikbaar zijn.

De effect- en prestatie-indicatoren omvatten niet alle ambities. In de begroting is een aantal concrete acties opgenomen, zoals het willen behouden van het hoge bereik van het Kind- en Jeugdtegoed. Succes hiervan wordt in de begroting echter niet gemeten met toekomstige effect- en prestatie-indicatoren.[78] Daarnaast zijn doelstellingen niet in de tabel 'Effect- en prestatie indicatoren' opgenomen, maar wel terug te vinden in de tekst. Een voorbeeld hiervan is het doel 'minder Rotterdammers leven in armoede', waar in de tekst wel doelen worden gesteld over het bereik van het AOW-tegoed en de individuele inkomenstoeslag. Deze doelstellingen zijn niet in de tabel opgenomen.[79]

3-3 Wat gaan we daarvoor doen?

Een deel van de acties is concreet. Zo worden tijdelijke aanvullingen op lokale inkomensregelingen voorgezet en structureel opgenomen in de begroting. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanvulling van de individuele inkomenstoeslag, die per 1 juli 2025 is. Ook het (Kinder)Armoedefonds wordt voortgezet.[80]

Maar, niet alle acties zijn concreet. In de begroting is een taakstelling van € 2,3 miljoen vanaf 2027 opgenomen. Het is onduidelijk hoe het college deze bezuiniging wil behalen, omdat zij geen concrete acties bij deze taakstelling benoemt.[81] Een ander voorbeeld zijn de wijkcampagnes tegen armoede en schulden. Het college geeft aan minimaal zes normale en zes 'light' wijkcampagnes per jaar te willen uitvoeren. Dit zijn promotieteams die de inwoners proactief benaderen. Hoe een lightversie verschilt van een normale wijkcampagne licht de begroting niet toe.[82]

3-4 Wie zijn daarbij betrokken?

Het blijft onduidelijk in hoeverre betrokken partijen nodig zijn om de doelen te bereiken. Dit constateerde de rekenkamer vorig jaar ook.[83] Binnen het programma armoede en schulden zijn geen formele verbonden partijen. Wel werkt de gemeente met veel partijen samen, waarvan een aantal expliciet wordt genoemd in de begroting. De prestatie-indicator over partners die zijn aangesloten bij het landelijk convenant vroegsignalering (met 424 partners vanaf september 2025)[84] is komen te vervallen in de Begroting 2027.[85]

[77] Begroting 2027, p. 64-65. (link)
[78] Begroting 2027, p. 62-65. (link)
[79] Begroting 2027, p. 67. (link)
[80] Begroting 2027, p. 73-74. (link)
[81] Begroting 2027, p. 72-73. (link)
[82] Begroting 2027, p. 65. (link)
[83] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', bijlage 1, p. 2. (link)
[84] Begroting 2026, p. 69. (link)
[85] Begroting 2027, p. 79. (link)

3-5 Wat mag het kosten?

Tabel 3-1: Baten en lasten programma 'armoede en schulden' (in miljoenen euro's)						
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Baten	9,3	10,2	10,1	10,1	9,9	9,9
Lasten	112,2	122,4	122,6	124,4	125,4	126,2
Saldo	-102,9	-112,2	-112,5	-114,3	-115,6	-116,4

De lasten lopen op, de baten blijven ongeveer gelijk. Tabel 3-1 geeft de baten en lasten van het programma 'armoede en schulden'. De oplopende lasten komen voort uit het intensiveringen van het coalitieakkoord, die het aflopende beleid continueren, en leiden tot een stijging van de sociale uitkeringen.[86]

De financiële paragraaf is slechts ten dele gekoppeld aan acties en doelen. De financiële bijstellingen geven een overzicht van de nieuwe acties die gemeente gaat uitvoeren.[87] Op die manier biedt de begroting inzicht in nieuw beleid. Het overzicht van baten en lasten laat zien waar alle middelen van het programma aan worden besteed.[88] Dit zou inzicht kunnen bieden in de besteding van middelen volgens staand beleid. In de praktijk geeft dit overzicht echter alleen een uitsplitsing naar iv3-categorie, en valt niet te herleiden naar acties en doelen.[89]

De begroting verwijst niet consistent tussen begrotingsprogramma's. De gemeente schaft het gratis OV voor AOW'ers af, en compenseert arme ouderen. Daarmee verschuiven kosten van het programma 'stedelijke ontwikkeling' het programma 'armoede en schulden'. Hierover wordt echter niet consistent gesproken in de begroting. In het programma 'stedelijke ontwikkeling' staat dat er bij de begroting van dat programma € 6,1 miljoen wordt bespaard en dat bij de begroting van het programma 'armoede en schulden' € 2,8 miljoen wordt ingeboekt. In feite is dit dus een besparing van € 3,3 miljoen.[90] In het programma 'armoede en schulden' staat niet vermeld dat het een verschuiving en netto besparing betreft.[91]

3-6 Wat is er verbeterd in de begroting?

Wijzigingen in het beleid vanuit het coalitieakkoord worden structureel opgenomen in de begroting. Het nieuwe coalitieakkoord zet binnen het programma 'armoede en schulden' regelingen voort van het vorige college. Vorig jaar constateerde rekenkamer dat het voor het toenmalige programma ASIS onduidelijk was wat de gemeente minder ging doen.[92] Dit ging gedeeltelijk om aflopende regelingen, die het nieuwe college een structurele plek geeft in de begroting. Hierdoor nemen de programmalasten in de toekomst niet langer af.

[86] Begroting 2027, p. 75-76. (link)
[87] Begroting 2027, p. 72-73. (link)
[88] Begroting 2027, p. 76. (link)
[89] Iv3 (informatie voor derden) categorieën zijn de cijfers die o.a. gemeenten moeten aanleveren bij bijvoorbeeld het CBS. Voor meer informatie zie link.
[90] Berekening rekenkamer: € 6,1 – € 2,8 = € 3,3.
[91] Begroting 2027, p. 73. (link)
[92] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', bijlage 1, p. 3. (link)

Reserves worden volledig benut in de periode die daarvoor staat. Vorig jaar constateerde de rekenkamer dat niet alle reserves volledig werden benut of vrijvielen voor de einddatum van de reserve.[93] In de Begroting 2027 laat het college deze reserves wel vrijvallen. In totaal valt er de komende jaren € 1,1 miljoen vrij uit de bestemmingsreserves 'Armoedebeleid' en 'Armoedefonds'.[94] Deze vrijval is bij de Begroting 2026 al gedeeltelijk goedgekeurd door de raad.[95]

[93] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', bijlage 1, p. 3. (link)
[94] Begroting 2027, p. 77-78. (link); berekening rekenkamer: € 0,3 + € 0,83 = € 1,1 (afrondingsverschil).
[95] Begroting 2026, p. 58-60. (link)

4 Beheer van de stad

4-1 Inleiding

Dit hoofdstuk bekijkt welk inzicht het begrotingsprogramma 'beheer van de stad' biedt. Hiervoor bekijkt de rekenkamer in hoeverre het begrotingsprogramma antwoord geeft op de vier w-vragen. Vorig jaar bekeek de rekenkamer ook het programma 'beheer van de stad'. Dit hoofdstuk beschrijft daarom ook deels waar de beantwoording van de vier w-vragen is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Onderstaande tabel geeft de vragen en aandachtspunten die de rekenkamer bij dit begrotingsprogramma formuleert.

Vragen en aandachtspunten	
§	Vragen
2	Wat is de status van de in de begroting opgenomen doelen en indicatoren?
3	Wat gaat de gemeente anders doen in 2027 ten opzichte van 2026?
4	Welke betrokken partijen, niet zijnde verbonden partijen, zijn nodig om de doelen van het college te halen?
5	Hoe zorgt het college ervoor dat de taakstellende bezuiniging op beheer en onderhoud leidt tot hogere efficiëntie, en niet ten koste gaat van dienstverlening?
	Aandachtspunten
2	Beoordeel of doelen voldoende concreet zijn om het budget vast te stellen. Alleen wanneer doelen voldoende concreet zijn, kan geld gericht worden uitgegeven.
2	Let er bij het vaststellen van nieuwe beleidskaders op dat doelen voldoende concreet zijn, het beleidsterrein voldoende afdekken en voldoende zijn omgezet in effect- en prestatie-indicatoren.

4-2 Wat willen we bereiken?

Het programma 'beheer van de stad' omvat twee doelenbomen. Namelijk: 'schone en circulaire stad' en 'een veilige beschikbare openbare ruimte voor nu en in de toekomst'. Daarin zijn de algemene hoofddoelstellingen geformuleerd. Ook zijn per doelenboom verschillende specifiekere subdoelen geformuleerd. De derde doelenboom 'prettige leefomgeving' is ten opzichte van de vorige begroting komen te vervallen.[96]

Doelen vloeien voort uit aflopende en nog niet vastgestelde beleidskaders. De beleidskaders waarop verschillende (sub)doelstellingen worden gebaseerd, zijn niet in alle gevallen formeel vastgesteld. Zo wordt voor concrete beleidsdoelen met indicatoren voor het subdoel 'circulaire stad' verwezen naar de opvolger van het Programma Rotterdam Circulair 2023-2026.[97] Deze is echter nog niet vastgesteld. Ook de concrete doelstellingen voor het subdoel 'minder restafval en meer afvalscheiding' moeten nog worden opgenomen in de Grondstoffennota 2027-2030.[98]

[96] Begroting 2026, p.79 (link)
[97] Gemeente Rotterdam, *Samen in actie voor een circulaire stad. Rotterdam circulair programma 2023-2026*, 23bb007418. (link)
[98] Begroting 2027, p. 86. (link)

Niet alle doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Zo is het subdoel 'een circulaire stad' niet meetbaar, omdat indicatoren ontbreken waarmee kan worden vastgesteld of het doel wordt behaald.[99] Het subdoel 'de gemeente zorgt voor een stad die klaar staat voor de toekomst' is niet specifiek, omdat de formulering onvoldoende duidelijk maakt wat een toekomstbestendige stad inhoudt. Het doel is daarnaast niet meetbaar, omdat indicatoren ontbreken. Ook is het niet tijdgebonden, omdat er geen termijn is vastgesteld waarbinnen het doel gerealiseerd moet worden.[100] Hierdoor is het lastig om de voortgang van deze doelen te monitoren.

Effect en prestatie-indicatoren zijn deels gewijzigd en deels nog niet vastgesteld.
In vergelijking met de begroting van vorig jaar zijn verschillende subdoelen toegevoegd met bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren. Niet voor alle doelen worden effect- en prestatie-indicatoren beschreven vanaf 2027. Zo staat bij vier van de zes subdoelen van hoofddoelstelling 1 'schone en circulaire stad' dat het college de doelen op de indicatoren in de komende maanden verder vorm zal geven.[101] Ook voor subdoel 3 'de gemeente zorgt voor een stad die klaar staat voor de toekomst' van hoofddoelstelling 2 "een veilige en beschikbare openbare ruimte voor nu en in de toekomst" is geen enkele indicator vastgesteld.[102]

4-3 Wat gaan we daarvoor doen?

De begroting geeft beperkt zicht in de concrete extra inzet in 2027. Zo staat bij het subdoel 'dierenwelzijn en plaagdierbeheersing' dat "bewoners en ondernemers meer weten en meer inzicht hebben in dierenwelzijn". Uit de tekst blijkt niet welke concrete acties het college hiervoor onderneemt en hoe deze in 2027 verschillen van 2026.[103]

Niet bij alle subdoelen is concreet beschreven hoe de beschreven activiteiten zullen bijdragen aan de beoogde resultaten. Zo wordt bij het subdoel 'een circulaire stad' ingezet op ketensamenwerkingen, subsidieverleningen aan initiatieven en een rol voor de gemeente als eerste afnemer binnen de circulaire markt. De begroting ligt echter niet toe welke concrete resultaten deze activiteiten in 2027 moeten opleveren en hoe deze bijdragen aan het realiseren van een circulaire stad.[104]

Acties en middelen zijn niet aangepast aan niet behaalde doelen. In 2025 werd de streefwaarde van 90% B-niveau of hoger volgens CROW-systematiek voor 'een schone stad' niet gehaald (89,47%).[105] Het college stelde toen een eenmalige intensivering voor: het schoonoffensief van € 4 miljoen. De rekenkamer merkte op dat dit geen eenmalig probleem leek.[106] In 2026 daalde de realisatie naar 86,50%.[107] Desondanks wordt de doelstelling niet aangepast. Tegelijkertijd wordt op het budget voor het programma 'beheer van de stad' taakstellend € 2,0 miljoen bezuinigd.[108]

---

[99] Begroting, 2027, p. 84-86. (link)
[100] Begroting, 2027, p. 84 (link), p. 88. (link)
[101] Begroting 2027, p. 86. (link)
[102] Begroting 2027, p. 90. (link)
[103] Begroting 2027, p. 86. (link)
[104] Begroting 2027, p. 85. (link)
[105] CROW heeft een landelijke methode ontwikkeld om de kwaliteit van de openbare ruimte te meten. Het kwaliteitsniveau B betekent: basis, functioneel, voldoende onderhouden.
[106] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', Gemeenteraad Rotterdam, 21 oktober 2025, p.4 (link)
[107] Begroting 2027, p. 88. (link)
[108] Begroting 2027, p. 101-102. (link)

4-4 Wie zijn daarbij betrokken?

De relatie tussen programma en verbonden partijen is niet volledig inzichtelijk.
Het programma benoemt één verbonden partij in de desbetreffende paragraaf om het doel van het programma te realiseren, namelijk Stedin Holding N.V. Net als bij de Begroting 2026 is onduidelijk waarom het Gemeenschappelijk Bezit Evides (GBE) BV, waar de gemeente Rotterdam 50,6% van de aandelen bezit, niet wordt genoemd onder de verbonden partijen in het programma 'beheer van de stad', maar enkel in de algemene paragraaf Verbonden partijen. Dit terwijl Evides volgens het programma wel een rol heeft in het behalen van doelstellingen.[109]

Een overzicht van de andere partners die de gemeente helpen haar doelen te bereiken, ontbreekt nog. In de voorliggende begroting worden in vergelijking met de Begroting 2026 vaker verschillende partners gekoppeld aan de acties. Er is echter geen duidelijk overzicht van welke partners welke acties uitvoeren in 2027. Een dergelijk overzicht is van belang, omdat een deel van de uitvoering bij partners ligt, terwijl de gemeente eindverantwoordelijk blijft voor de resultaten. Inzicht in de verdeling van de verantwoordelijkheden helpt om te beoordelen waar risico's en sturingsmogelijkheden liggen.

4-5 Wat mag het kosten?

Tabel 4-1: Baten en lasten programma 'beheer van de stad' (in miljoenen euro's)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Baten	319,2	330,5	341,1	355,4	362,1	373,2
Lasten	529,7	564,0	574,5	598,9	609,9	620,6
Saldo	-210,5	-233,5	-233,4	-243,4	-247,8	-247,3

Zowel de baten als de laten lopen jaarlijks op. Tabel 4-1 weergeeft de baten en lasten van het programma beheer van de stad. De lasten nemen in 2027 met € 10,5 miljoen toe ten opzichte van 2026.[110] Dit komt voornamelijk door hogere kapitaallasten, als gevolg van geplande investeringen. De baten nemen in 2027 bijna even sterk toe, namelijk met € 10,6 miljoen[111]. De baten bestaan hoofdzakelijk uit inkomsten uit lokale lasten, zoals de afvalstoffenheffing, rioolheffing en diverse leges. De toenemende baten komen voornamelijk door de afvalstoffenheffing die vanaf 2027 kostendekkend wordt (verhoging van dekkingsgraad van 94% naar 98%).[112]

De financiële paragraaf is slechts ten dele gekoppeld aan acties en doelen. De paragraaf licht toe dat de lasten kosten omvatten voor afvalinzameling, reiniging, archeologie, begraven en cremeren, vervoer en materieel, wegen, openbare verlichting, civiele kunstwerken, water, groen, riolen, gemalen en het ruimen van ontplofbare oorlogsresten.[113] Niet voor al deze kostenposten zijn in de begroting doelen en acties geformuleerd.

De bezuiniging op onderhoud van de openbare ruimte is nog onvoldoende concreet. Vanuit het coalitieakkoord wordt vanaf 2027 een taakstelling van € 2,0 miljoen op beheer en onderhoud van de openbare ruimte doorgevoerd. Bij vergelijking met de checklist voor gemeentelijke bezuinigingen valt op dat de koppeling tussen de besparing en de maatregel onvoldoende

[109] Begroting 2026, p. 609. (link)
[110] Berekening rekenkamer: € 574,5 – € 564,0 = € 10,5.
[111] Berekening rekenkamer: € 341,1 – € 330,5 = € 10,6.
[112] Begroting 2027, p.101-102 (link)
[113] Begroting 2027, p. 106. (link)

inzichtelijk is.[114] De financiële toelichting vermeldt dat een deel van het onderhoud niet wordt uitgevoerd of uitgesteld, maar licht niet toe op welke onderhoudsactiviteiten dit betrekking heeft. Ook de haalbaarheid van de taakstelling wordt beperkt onderbouwd.

4-6 Wat is er verbeterd in de begroting?

Doelstellingen verwijzen nu vaker naar onderliggende beleidskaders en bronnen. In de Begroting 2026 ontbrak bijvoorbeeld de bron voor het doel om per 2030 het gemeentelijke wagenpark emissieloos te laten zijn. Deze is nu wel toegevoegd.[115]

Enkele indicatoren zijn beter uitgewerkt. Zo is de verbeterde indicator "beschikbaarheid civiele kunstwerken (maximaal 3% ongepland niet beschikbaar zijn van de Erasmusburg en Maastunnel)"[116] niet vergelijkbaar met de voorganger van vorig jaar "beschikbaarheid van vitale infrastructuur op bruggen en tunnels". De nieuwe indicator dekt nu zowel de Erasmusbrug als de Maastunnel, waarbij de meetwijze duidelijk is toegelicht. Hiermee is de opmerking van vorig jaar verwerkt.[117]

Sommige acties zijn per subdoel meer uitgewerkt en overzichtelijker gepresenteerd. De begroting stelt niet meer dat het (vervangings-)onderhoud "op tijd en op basis van de vastgestelde nota's wordt uitgevoerd", maar ook welke concrete acties de gemeente wil leveren en binnen welke termijn. Zo wil de gemeente uiterlijk in 2030 drie bruggen moderniseren, in totaal 8.000 lichtmasten vervangen en 200 speel- en sportplekken vernieuwen (50 per jaar).[118]

In de begroting worden vaker partners gekoppeld aan de acties. Zo wordt in deze begroting uitgelegd dat woningbouwcorporaties, handhavers en groenbeheerders ingezet worden bij plaagdierbeheersing en wordt bij circulaire activiteiten verwezen naar bedrijven, bewonersinitiatieven en ketensamenwerkingen.[119] Ook bij "vervanging speel- en sportplekken" wordt participatie met de wijk expliciet genoemd als onderdeel van de uitvoering.[120]

[114] Provincie Zuid-Holland, *Checklist bij het nemen van bezuinigingen*, zonder datum. (link)
[115] Begroting 2027, p. 87. (link)
[116] Begroting 2027, p. 91. (link)
[117] Rekenkamer Rotterdam, 'RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026', p. 5. (link)
[118] Begroting 2027, p. 92-93. (link)
[119] Begroting 2027, p. 86-87 (link)
[120] Begroting 2027, p. 91 (link)

5 Volksgezondheid

5-1 Inleiding

Dit hoofdstuk bekijkt welk inzicht het begrotingsprogramma 'volksgezondheid' biedt. Hiervoor bekijkt de rekenkamer in hoeverre het begrotingsprogramma antwoord geeft op de vier w-vragen. Vorig jaar heeft de rekenkamer ook gekeken naar het programma 'volksgezondheid'. Dit hoofdstuk beschrijft daarom ook waar de beantwoording van de vier w-vragen is verbeterd ten opzichte van vorig jaar.

Vragen en aandachtspunten	
§	Vragen
2	Wat is de status van de in de begroting opgenomen doelen en indicatoren?
3	Wat gaat de gemeente anders doen in 2027 ten opzichte van 2026?
4	Welke betrokken partijen, niet zijnde verbonden partijen, zijn nodig om de doelen van het college te halen?
5	Waarom nemen de baten en lasten in 2027 af?
	Aandachtspunten
2	Beoordeel of doelen voldoende concreet zijn om het budget vast te stellen. Alleen wanneer doelen voldoende concreet zijn, kan geld gericht worden uitgegeven.
2	Veel prestatie-indicatoren zijn maar eens in de vier jaar beschikbaar.

5-2 Wat willen we bereiken?

Het programma 'volksgezondheid' bevat één doelenboom. Namelijk: 'Gezondere Rotterdammers.' De doelenboom 'GGD voert haar wettelijke taken gedegen uit' is daarmee als afzonderlijke doelstelling komen te vervallen. De uitvoering van deze taken wordt nu (kort) benoemd als activiteit bij het subdoel gericht op "een gezonde basis voor alle inwoners". De doelenboom 'Gezonde stad' is min of meer opgenomen in 'Gezondere Rotterdammers'.[121]

Doelen vloeien voort uit nog niet vastgestelde beleidskaders. In de Begroting 2026 stond binnen de doelenboom 'Gezonde stad' een doel opgenomen uit de nota Gezonder010, namelijk: "In 2040 zijn de gezondheidsachterstanden verkleind en hebben alle Rotterdammers meer levensjaren in goede gezondheid en ervaren hun gezondheid positiever dan in 2024."[122] De gemeente gaat de nota Gezonder010 herijken.[123] In de Begroting 2027 is het doel echter al vervangen. Het is niet duidelijk waar deze nieuwe doelen op gebaseerd zijn.

[121] Begroting 2026, p. 375 (link); Begroting 2026, p. 377. (link)
[122] Gemeente Rotterdam, *Gezonder010: Gezondheidsaanpak Rotterdam 2024+,* 18 maart 2024 (link); Begroting 2026, p. 375. (link)
[123] Begroting, 2027, p. 398. (link)

Subdoelen zijn weinig concreet geformuleerd. Het tweede subdoel luidt bijvoorbeeld “Een gezonde leefomgeving in Rotterdam”. Het is onduidelijk wat dit precies inhoudt en wanneer dit doel bereikt is. De geformuleerde effect- en prestatie-indicatoren meten alleen de groen- en woonbeleving, die maar een deel van de gehele leefomgeving vormen.[124]

De meeste prestatie-indicatoren zijn laat beschikbaar. De rekenkamer merkte bij de Begroting 2026 al op dat veel indicatoren gebaseerd zijn op de gezondheidsmonitor, die maar ééns in de vier jaar wordt uitgevoerd.[125] Dit betekent dat tussentijds niet getoetst kan worden of de gemeente nog op schema ligt. Dat is in deze begroting niet veranderd, waardoor de raad beperkt inzicht heeft in de voortgang.

5-3 Wat gaan we daarvoor doen?

De begroting geeft beperkt zicht in de concrete extra inzet in 2027. Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste zijn niet alle acties concreet geformuleerd. Zo beoogt de gemeente een gezonde omgeving te “faciliteren” en sporten en bewegen in het kader van gezondheidsinterventies te “stimuleren”.[126] Uit de begroting blijkt niet welke concrete inzet hieraan ten grondslag ligt. Ten tweede is niet duidelijk wat de gemeente in 2027 extra gaat doen ten opzichte van voorgaande jaren. Zo benoemt de begroting het “faciliteren” van trainingen valpreventie en trainingen gecombineerde leefstijlinterventie.[127] Het is niet duidelijk in hoeverre de gemeente dit meer gaat doen dan voorheen.

Het is onduidelijk wat de gemeente extra gaat doen om de doelstelling voor het bereik van het CJG te behalen. Het college streeft naar een bereik van minimaal 95% door het CJG. In 2025 was het bereik 94,1%. De toelichting vermeldt enkele doorlopende maatregelen vanuit het CJG, maar legt niet uit wat het CJG en de gemeente extra gaan doen om dit doel alsnog te behalen.[128]

5-4 Wie zijn daarbij betrokken?

Een overzicht van de andere partners die de gemeente helpen haar doelen te bereiken, ontbreekt nog. Vorig jaar merkte de rekenkamer op dat GGD en CJG Rijnmond weliswaar werden benoemd onder het kopje ‘Verbonden partijen’, maar dat een overzicht van andere betrokken partijen ontbrak.[129] Ook in deze begroting ontbreekt dit overzicht. Andere betrokken partijen komen slechts beperkt aan bod in de toelichting van het begrotingsprogramma. Zo wordt benoemd dat subsidies worden verstrekt voor gespecialiseerde jeugdhulp en maatschappelijke opvang, maar niet aan welke partijen.[130] Overigens komt het CJG Rijnmond niet terug in de overkoepelende paragraaf Verbonden partijen.[131]

5-5 Wat mag het kosten?

Tabel 5-1: Baten en lasten programma ‘volksgezondheid’ (in miljoenen euro’s)

[124] Begroting 2027, p. 401. (link)
[125] Begroting 2027, p. 402. (link)
[126] Begroting 2027, p. 401. (link)
[127] Begroting 2027, p. 401. (link)
[128] Begroting 2027, p. 402. (link)
[129] Rekenkamer Rotterdam, ‘RP2501 aanpak P&C cyclus: Begroting 2026’, bijlage 1, p. 10. (link)
[130] Begroting 2027, p. 408. (link)
[131] Begroting 2027, p. 607-635. (link)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Baten	34,0	31.7	21.6	21.2	19.4	19.4
Lasten	71.1	76.9	66.4	65.6	63.7	63.7
Saldo	-37.1	-44.1	-44.5	-44.4	-44.3	-44.4

De toelichting waarom de baten en lasten in 2027 dalen ontbreekt. Tabel 5-1 geeft de baten en lasten van het programma 'volksgezondheid' weer. De baten nemen in 2027 met € 10,1 miljoen af ten opzichte van 2026.[132] Dit komt voornamelijk door een daling van de bijdragen van het rijk en van medeoverheden van € 10,0 miljoen.[133] De lasten nemen in 2027 met € 10,5 miljoen af ten opzichte van 2026.[134] Dit komt voornamelijk doordat € 5,9 miljoen minder begroot is voor programmalasten en € 5,0 miljoen minder voor inhuur.[135] € 1,9 miljoen van deze daling komt door het stoppen van het programma 010 Fit'R in 2027. Voor de overige € 8,6 miljoen valt de oorzaak niet uit de begroting op te maken.[136]

Waarschijnlijk wordt een deel van deze dalingen verklaard door het aflopen van tijdelijke inzet met tijdelijke (externe) investering. Een voorbeeld hiervan is het hitteplan. Dat is een gezamenlijke aanpak van gemeente, GGD en zorg- en welzijnspartners om inwoners te beschermen tegen de gezondheidsrisico's van extreme hitte. De huidige inzet wordt volledig uit externe LIFE-IP-middelen gefinancierd, die eind 2027 aflopen.[137] Het is onduidelijk welke stappen de gemeente onderneemt om de uitvoering structureel te borgen en hoeveel geld dit gaat kosten.[138]

5-6 Wat is er verbeterd in de begroting?

De doelstellingen zijn deels gekoppeld aan effect en prestatie-indicatoren. In de begroting van vorig jaar ontbrak een overzicht van de gebruikte indicatoren en werd er hiervoor alleen verwezen naar de GGD-gezondheidsmonitor.[139] In de Begroting 2027 heeft het college een overzicht van relevante effect- en prestatie-indicatoren opgenomen, inclusief een toelichting per indicator.

[132] Berekening rekenkamer: € 31,79 – € 21,6 = € 10,1.
[133] Berekening rekenkamer: € 27,5 - € 15, 8 = € 10,0 (afrondingsverschil).
[134] Berekening rekenkamer: € 76,9 – € 66,4 = € 10,5
[135] Berekening rekenkamer: € 36,75 – € 30,815 = € 5,935 en € 5,453 – € 0,464 = € 4,989.
[136] Begroting 2027, p. 408. (link)
[137] Het *LIFE-IP Klimaatadaptatie* (2022-2027) is een Nederlands programma met cofinanciering door de Europese Unie.
[138] Begroting 2027, p. 398. (link)
[139] Begroting 2026, p. 375 (link); Begroting 2026, p. 377. (link)

6 Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is uitsluitend gebaseerd op documentstudie. De rekenkamer heeft zich daarbij gebaseerd op de Begroting 2027 en onderliggende documenten waar in de conceptjaarstukken naar verwezen wordt. In enkele gevallen is gebruik gemaakt van aanvullende, reeds openbare informatie, zoals informatie die beschikbaar is via het raadsinformatiesysteem of de website van de gemeente.

Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit:

- Mark Kamphuis (leerwerkstudent);
- Nora Bahdada (onderzoeker);
- Sjors Stuurman (onderzoeker); en
- Timo Lambregts (projectleider).

Beeldmateriaal

Deze publicatie maakt gebruik van beeldmateriaal uit de Beeldbank van de gemeente Rotterdam. Dit betreft de omslagfoto van fotograaf Irene Hoekstra.

Procedures

Binnen de rekenkamer heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden met de directeur over het rapport. Alle stukken zijn intern op de kwaliteit getoetst door onderzoekers van de rekenkamer (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk wederhoor werden aangeboden.

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen. Deze is op 9 oktober 2026 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeente. Het ambtelijk wederhoor is op 14 oktober 2026 ontvangen. Dit onderzoek is gepubliceerd zonder bestuurlijke nota en is niet voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad openbaar.

Rekenkamer Rotterdam

Uitgave 15 oktober 2026

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam
telefoon
010 - 267 22 42
info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl