

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
21 oktober 2025

ons kenmerk
RR/25.54/SK/TL/AH

pagina
1 van 13

betreft
RP2501 aanpak P&C-cyclus: begroting 2026

Geacht raadslid,

In het onderzoeksprogramma 2025 beloofde de Rekenkamer Rotterdam om u te ondersteunen in het verwerken van informatie uit financiële stukken van de P&C-cyclus. In deze brief reflecteert de rekenkamer op de Begroting 2026.¹ De rekenkamer beperkt zich in deze brief tot twee aspecten, namelijk de navolgbaarheid van (1) de programma's; en (2) het meerjarig financieel beeld.

De rekenkamer formuleert hierbij vraag- en aandachtspunten voor u. Een vraagpunt is een onderwerp dat inhoudelijke vragen oproept voor de huidige begrotingsbehandeling. De rekenkamer adviseert om het college bij deze vraagpunten om extra informatie te vragen. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan de rekenkamer het belang wil benadrukken bij de gemeenteraad. Een deel van deze aandachtspunten adviseert u specifiek om te beoordelen of de informatievoorziening past bij uw informatiebehoefte.

1 programma's

De begroting is niet alleen een financieel document. In aanvulling op het financiële beeld uit de financiële begroting moet de beleidsbegroting namelijk per programma inzicht bieden in de voorgenomen doelen en acties.² Concreet betekent dit dat de programma's voldoende antwoord moeten geven op de zogenoemde vier w-vragen³:

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

¹ Gemeente Rotterdam, *Begroting 2026*, 30 september 2025. ([link](#)) Nota bene: bij bronvermeldingen van de begroting in deze brief verwijzen paginanummers naar de pagina's in de pdf-versie en hyperlinks naar de betreffende pagina op de begrotingswebsite.

² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BWBR0014606, art. 8 lid 3 (2025). ([link](#))

³ 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 1^e, 2^e en 4^e w-vraag. Verordening financiën Rotterdam 2021, CVDR651733 (2020). ([link](#))

De rekenkamer heeft drie programma's bekeken die variëren in thematiek en financiële omvang. Daarmee zijn de programma's – en dus ook de vraag- en aandachtspunten – illustratief voor alle 18 programma's van Rotterdam.

De drie programma's die de rekenkamer specifiek heeft bekeken, zijn:

- Armoede, schuldhulpverlening, inburgering en samenleving (hierna: ASIS);
- Beheer van de stad; en
- Volksgezondheid.

Bijlagen 1 tot en met 3 geven een gedetailleerde analyse per programma.

1-1 wat willen we bereiken?

De vraag 'wat willen we bereiken' zou in de begroting informatie moeten leveren over wat de gemeente komend jaar hoopt te bereiken. De doelen van de onderzochte programma's worden beschreven in zogenoemde doelenbomen.⁴ Deze doelenbomen geven een algemeen doel en specifiekere onderliggende doelen. De onderzochte programma's bevatten twee of drie doelenbomen.

aandachtspunt: beoordeel of de doelen voldoende aansluiten bij uw informatiebehoefte

Voor het programma ASIS zijn bijvoorbeeld meerdere beleidskaders vastgesteld. Elk van deze beleidskaders heeft meerdere doelen die daarin nagestreefd worden, die niet allemaal uitgewerkt worden in de begroting. Het is daarbij niet duidelijk waarom sommige doelen wel en andere niet aan bod komen. Zo ontbreken in de begroting doelen voor het verminderen van het aantal kinderen in armoede en het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van Rotterdammers. De doelenbomen lijken vooral historisch gegroeid. De raad zou kunnen overwegen om per beleidskader vast te stellen hoe daarover in de P&C-cyclus dient te worden gerapporteerd om zo haar informatiepositie te versterken.

aandachtspunt: beoordeel of doelen voldoende concreet zijn

Alleen wanneer doelen voldoende concreet zijn, kan vastgesteld worden of deze behaald zijn. Reflectie op het waarom hierachter is vervolgens de eerste stap in leren wat er (nog) beter kan. De rekenkamer constateert dat de in de begroting opgenomen doelen veelal abstract en niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn. Bij het programma Volksgezondheid wordt bijvoorbeeld gesteld: 'Rotterdammers van jong tot oud, ongeacht hun achtergrond, buurt of sociaaleconomische status kunnen een gezond en actief leven leiden.'⁵ Wat 'achtergrond', 'gezond en actief leven' betekent, is niet duidelijk. Een ander voorbeeld is dat de gemeente overgewicht wil aanpakken, maar met hoeveel procent het percentage overgewicht naar beneden zou moeten, en per wanneer, blijkt niet uit de begroting. Concrete(re) doelen en wat hierbij gemeten wordt zijn soms wel beschikbaar in de achterliggende beleidsdocumenten.

⁴ Dit geldt niet voor alle programma's. Zo bevatten de programma's 'belastingen', 'bestuur' en 'overhead' geen doelenbomen.

⁵ Begroting 2026, p. 375. ([link](#))

aandachtspunt: beoordeel of de prestatie-indicatoren voldoende aansluiten bij de doelen

De doelenbomen in de begroting bevatten prestatie-indicatoren.⁶ Die beogen de doelstellingen meetbaar te maken. Zo wordt de doelenboom ‘schone en circulaire stad’ van het programma Beheer van de stad onder ander meetbaar gemaakt door het restafval per inwoner per jaar te meten.⁷ De prestatie-indicatoren concretiseren en operationaliseren daarmee beoogde maatschappelijke effecten. De rekenkamer signaleert hierbij vier uitdagingen:

- *Niet alle doelen worden volledig door prestatie-indicatoren gemeten.* Zo heeft Rotterdam zich tot doel gesteld om in 2050 een afvalvrije en grondstofrijke stad te zijn. De wethouder heeft u in februari 2024 geïnformeerd dat er (nog) geen geschikte methode voor grondstoffengebruik beschikbaar is en aangegeven naar de best bruikbare methode voor monitoring te zoeken.⁸ Dit wordt in de begroting niet verder toegelicht.
- *De prestatie-indicatoren meten niet altijd een direct relevante uitkomst.* Zo wordt in het programma ASIS de klanttevredenheid van deelnemers aan trajecten basisvaardigheden en aanvullende taalactiviteiten gebruikt om de kwaliteit van daarvan te meten.⁹ Dit is geen goede maatstaf, omdat een hoge klanttevredenheid niet inherent iets zegt over de kwaliteit van deze activiteiten.
- *Het is niet altijd duidelijk wat prestatie-indicatoren meten.* Zo kent de doelenboom ‘veilige en beschikbare buitenruimte’ in het programma Beheer van de stad een indicator voor de beschikbaarheid van vitale infrastructuur op bruggen en tunnels. Het valt uit de begroting en achterliggende ‘nota onderhoud kapitaalgoederen’ niet op te maken wat deze beschikbaarheid betekent en hoe deze is gemeten. Daarbij lijkt deze indicator alléén de Erasmusbrug te betreffen, terwijl de oorspronkelijke doelstelling in de ‘nota onderhoud kapitaalgoederen’ ook expliciet betrekking had op de Maastunnel.¹⁰
- *Een deel van de prestatie-indicatoren is laat beschikbaar.* Zo staat in het programma Volksgezondheid dat de Gezondheidsmonitor wordt gebruikt om prestaties te meten.¹¹ De Gezondheidsmonitor wordt eens in de vier jaar uitgevoerd. Nieuwe data van de Gezondheidsmonitor worden dus pas in 2029 beschikbaar. In de tussentijd is niet duidelijk of de beoogde doelen worden gehaald, en zo nee, of extra maatregelen nodig zijn.

datum

21 oktober 2025

pagina

3 van 13

1-2 wat gaan we daarvoor doen?

De vraag ‘wat gaan we daarvoor doen’ zou in de begroting informatie moeten leveren over wat er het komende jaar gaat gebeuren om de doelen van het programma te bereiken. Daarbij is het nuttig om ook terug te kijken naar wat al goed gaat en wat beter kan. Zo kan met de begroting geleerd worden van de tweede herziening en waar nodig worden bijgestuurd.

⁶ Dit geldt niet voor het programma volksgezondheid.

⁷ Begroting 2026, p. 91-93. ([link](#))

⁸ College van B&W Rotterdam, “Groeiprogramma circulair- voortgang,” gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 24bb000691, 14 februari 2024). ([link](#))

⁹ Begroting 2026, p. 70. ([link](#))

¹⁰ Gemeente Rotterdam, *Nota onderhoud kapitaalgoederen: openbare ruimte 2023-2027*, 28 november 2023, p. 78. ([link](#))

¹¹ De Gezondheidsmonitor is onderzoek van de GGD'en, GGD GHOR Nederland, het RIVM en CBS om de gezondheid van Nederlanders in kaart te brengen. Zie ook: www.rivm.nl/gezondheidsmonitors.

aandachtspunt: beoordeel of de acties voldoende toekomstgericht zijn

Alhoewel een begroting naar zijn aard toekomstgericht dient te zijn, valt op dat onder deze tweede w-vraag vooral wordt teruggekeken. Terugkijken alléén is niet voldoende. Een begroting stelt immers de financiële kaders voor het komend jaar vast. Als voorbeeld het programma ASIS, doelenboom 'minder armoede en schulden'. Hierin wordt teruggeblikt op het oprichten van Geldplein, maar niet op wat Geldplein in 2026 gaat doen. Daarnaast wordt er gekeken naar wie zich tot nu toe hebben aangesloten bij het gemeentelijke samenwerkingsconvenant vroegsignalering schulden en het huidige bereik van de inkomensondersteunende regelingen. Er worden bij dit laatste punt wel enkele acties voor 2026 genoemd (zoals de overstap van het Jeugdfonds Sport en Cultuur naar de Rotterdampas), maar het overgrote deel gaat over 2025.

datum

21 oktober 2025

pagina

4 van 13

vraagpunt: wat gaat de gemeente anders doen in 2026 ten opzichte van 2025?

In bepaalde gevallen volgt een overzicht met acties, maar is onduidelijk wat de verandering is. In de doelenboom 'schone en circulaire stad' in het programma Beheer van de stad staat bijvoorbeeld: "de gemeente maakt meer gebruik van technieken die het gedrag beïnvloeden rondom wijkcontainers (nudging)" en "de plaagdierbeheersers krijgen steeds meer een adviserende rol en zijn aanspreekpunt in hun wijk voor alle betrokken partners."¹² Uit de tekst valt niet op te maken wat de concrete acties zijn die hieronder vallen en hoe deze in 2026 verschillen van 2025.

aandachtspunt: beoordeel of incidentele acties alléén voor incidentele doelen worden gepleegd

Het college doet de raad met de Begroting 2026 het voorstel voor een éénmalige intensivering van € 4 mln. om de stad schoon te maken en te houden (het schoonoffensief).¹³ De aanleiding hiervoor is dat de stad sneller vervuult dan eerder gedacht; er is dus extra inzet nodig om hetzelfde doel te behalen. Dit lijkt geen eenmalige oorzaak. Dat roept de vraag op of er niet structureel - in plaats van incidenteel - extra inzet nodig is om de geformuleerde doelen te behalen.

1-3 wie zijn daarbij betrokken?

De gemeente behaalt haar beleidsdoelen niet alleen. Zicht op de betrokken partijen is van belang omdat het duidelijk maakt wat de sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn. De begroting moet duidelijk maken in hoeverre de gemeente voor het behalen van haar beleidsdoelen afhankelijk is van andere partijen, wat deze partijen daarvoor doen, en in hoeverre de financiering daarvan bijgestuurd kan worden.

aandachtspunt: beoordeel of de rol van derden voldoende duidelijk is

Programma's moeten de betrokkenheid van deze verbonden partijen benoemen.¹⁴ Het valt de rekenkamer op dat het Gemeenschappelijk Bezit Evides (GBE) BV – waar de gemeente Rotterdam 50,6% van de aandelen bezit – niet genoemd is onder de verbonden partijen in het programma Beheer van de stad, maar enkel in de algemene paragraaf Verbonden partije. Dit terwijl Evides volgens het programma wel een rol heeft in het behalen van doelstellingen.¹⁵

¹² Begroting 2026, p. 91. ([link](#))

¹³ College van B&W, "Schoonoffensief," gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 25bb006966, 30 september 2025). ([link](#))

¹⁴ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BWBR0014606, art. 8 lid 3b (2025). ([link](#))

¹⁵ Begroting 2026, p. 609. ([link](#))

Daarnaast geven andere onderdelen van de begroting inzicht in de betrokkenheid van andere partijen. De paragraaf subsidies geeft een overzicht van de voor 2026 begrote subsidies per programma. Ook wordt er ad hoc in de tekst van de begroting gereflecteerd op de rol van derden. Zo wordt de rol van Evides binnen het programma Beheer van de stad benoemt waar het gaat om gestegen kosten rondom de aanleg van watertappunten.¹⁶ Er is geen systematisch inzicht in de acties en doelen die betrokken partijen in 2026 uitvoeren.

1-4 wat mag het kosten?

De Begroting 2026 geeft per programma een overzicht van de geraamde baten en lasten tot en met 2029 en de ramingsbijstellingen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025. Dit geeft daarmee een overzicht van de financiële middelen waarmee de acties en doelen bereikt moeten worden.

datum

21 oktober 2025

pagina

5 van 13

aandachtspunt: beoordeel of er voldoende verbinding is tussen beleid en financiën

De rekenkamer merkt op dat een expliciete koppeling tussen doelen en acties enerzijds en financiën anderzijds veelal ontbreekt. Zo stelt het programma Beheer van de stad dat de gemeente met verhoogde inzet in de wijken van het collegetarget naastplaatsingen sneller wil opruimen. Uit de financiële toelichting blijkt niet tot welke extra lasten deze verhoogde inzet leidt. Andersom kent programma Beheer van de stad twee structurele bijstellingen van zo'n € 3,5 mln. vanwege hogere kapitaallasten. Het is op basis van de toelichting niet duidelijk wat deze bijstellingen betekenen voor de uitgevoerde acties. Zijn de deze kapitaallasten hoger uitvallen doordat voorgenomen acties meer geld kosten, of doordat extra acties nodig zijn om bestaande doelen te bereiken?

vraagpunt: als de programmalasten afnemen, wat gaat de gemeente dan minder doen?

Ook in het meerjarig beeld ontbreekt de vertaalslag van financiële veranderingen naar uit te voeren taken. Voor de programma's ASIS en Volksgezondheid nemen de zowel baten als de lasten tot en met 2029 af. De begroting licht toe dat voor programma ASIS de baten en lasten in 2025 en 2026 hoger zijn door enkele tijdelijke regelingen (waaronder de Regeling Opvang Ontheemde Oekraïners (ROOO) en de regeling crisisopvang asielzoekers). Er wordt niet toegelicht waarom de lasten in 2027 met € 23 mln. meer dalen dan de baten (respectievelijk € 69 mln. en € 46 mln.). Bij het programma Volksgezondheid licht de begroting toe dat de baten met name afnemen door dalingen in verschillende Rijksbijdragen.¹⁷ Maar er wordt niet toegelicht waarom de lasten in 2026 met € 3 mln. minder dalen dan de baten (respectievelijk een daling van € 8 mln. en € 11 mln.). En de begroting expliciteert niet welke taken de gemeente minder gaat uitvoeren door de lagere lasten.

aandachtspunt: beoordeel of de (mogelijke) impact van externe ontwikkelingen duidelijk is

Ook worden verwachte veranderingen in baten en lasten niet gerelateerd aan externe maatschappelijke of economische ontwikkelingen. Baten en lasten veranderen immers niet alleen doordat de gemeente besluit iets meer of minder te doen. Wanneer de economische omstandigheden verslechteren, kunnen bijvoorbeeld meer mensen in aanmerking komen voor lokale inkomensregelingen binnen het programma ASIS. Uit de begroting valt niet op te maken welke aannames hierover ten grondslag liggen aan de geraamde lasten.

¹⁶ Begroting 2026, p. 97. ([link](#))

¹⁷ De rijksbijdragen voor gezondheidsbevordering, versterking infectieziektebestrijding en de specifieke uitkering covid-19 vaccinatie.

aandachtspunt: baten en lasten staan vaak in verschillende programma's

Als duidelijk is wat iets mag kosten, is de volgende vraag: hoe gaan we dat betalen? De toelichting op de financiën per programma geeft hier beperkt inzicht in, omdat baten vaak in andere programma's vallen dan de lasten. Zo wordt de belangrijkste inkomstenbron van de gemeente – de uitkering uit het Gemeentefonds – geboekt als baat op de algemene middelen, terwijl de lasten voornamelijk op andere programma's vallen. Voor investeringen geldt dat de kapitaallasten in de inhoudelijke programma's vallen, terwijl de onttrekking van de Rotterdamse Investeringsmotor (RIM) in de algemene middelen valt. Door deze opsplitsing is niet meteen duidelijk of de baten en de lasten in gelijke mate wijzigen.

aandachtspunt: deze opsplitsing gaat gepaard met inconsistenties

Bovendien kan deze opsplitsing leiden tot interne inconsistenties. Een voorbeeld daarvan zijn de vervangingsinvesteringen in het programma Beheer van de stad. Cilinder 5 van de RIM dekt de kapitaallasten van deze vervangingsinvesteringen. Bij de beschrijving van de RIM staat hierover het volgende: "Het verloop van cilinder 5 laat in 2029 een dreigend tekort [van € 2,5 mln.] zien. Sommige investeringen zullen echter vertraging oplopen. De kans dat het tekort zich daadwerkelijk zal voordoen is dan ook gering."¹⁸ In het programma Beheer van de stad staat juist dat (vervangings)onderhoud op tijd en op basis van de vastgestelde nota's wordt uitgevoerd.¹⁹

aandachtspunt: de Nota vervangingsinvesteringen moet worden herzien

De rekenkamer merkt daarbij op dat de onderliggende Nota vervangingsinvesteringen nog niet is herzien. Deze dateert uit juni 2021. In de Begroting 2026 staat dat deze eens per vier jaar wordt opgesteld. Eerder is door het college toegezegd dat deze met de Voorjaarsnota 2025 zou worden herzien.²⁰ Een herziening van de nota kan betekenen dat er een groter (of kleiner) tekort is in de dekking van kapitaallasten voor vervangingsinvesteringen, bijvoorbeeld omdat de vervangingswaarde sneller (of langzamer) is gedaald dan eerder aangenomen.

2 meerjarig financieel beeld

De begroting gaat over het maken van keuzes. Daarvoor is het van belang dat de begroting inzicht geeft in de ontwikkeling van de financiële positie over de tijd.

Hierbij staan drie vragen centraal.²¹

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

De rekenkamer heeft aan de hand van deze vragen de meerjarenbegroting bekeken. De definities en referentiewaarden van alle kengetallen staan in bijlage 4.

¹⁸ Begroting 2026, p. 693. ([link](#))

¹⁹ Begroting 2026, p. 94. ([link](#))

²⁰ Nota onderhoud kapitaalgoederen, p. 12. ([link](#))

²¹ Commissie BBV, *Meerjarig financieel inzicht voor de raad: de samenhang tussen beleid en kengetallen. Hoe krijg je inzicht in de financiële positie en de financiële ruimte?* (Commissie BBV, 2020). ([link](#))

2-1 zijn we financieel weerbaar en wendbaar?

Vijf financiële kengetallen bieden inzicht in financiële weerbaarheid en wendbaarheid:

- *netto schuldquote*: geeft aan of de gemeente over voldoende baten beschikt om haar financiële verplichtingen te dragen;
- *solvabiliteitsratio*: geeft aan of de gemeente over voldoende eigen middelen beschikt om haar financiële verplichtingen te dragen;
- *grondexploitatie*: geeft zicht op hoeveel risico de gemeente loopt op haar grondexploitatie;
- *structureel exploitatiesaldo*: geeft aan of er structureel geld overblijft of tekort is;
- *belastingcapaciteit*: geeft inzicht in de ruimte om lokale belastingen te verhogen.

aandachtspunt: de meeste kengetallen verslechteren in 2026 ten opzichte van 2025

De begroting geeft geen duiding bij de verwachte financiële positie in 2026. Tabel 1 geeft de vijf kengetallen die de gemeente gebruikt om de weerbaarheid en wendbaarheid te beoordelen. Voor 2026 is p de kengetallen netto schuldquote (gecorrigeerd), solvabiliteitsratio en structureel exploitatiesaldo is een verslechtering te zien ten opzichte van 2025. Het exploitatiesaldo zou hiermee voor het vierde jaar op rij negatief zijn. De grondexploitatie verbetert in 2026 ten opzichte van 2025. In de beantwoording van de technische vragen is toegelicht dat de schuldquote en solvabiliteitsratio verslechteren door een toename van de vaste schulden.²²

Tabel 1: de gebruikte financiële kengetallen verslechteren tussen 2025 en 2026

kengtal	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
netto schuldquote (gecorrigeerd)	20,1%	27,2%	38,3%	52,1%	63,2%	65,6%	63,4%
solvabiliteitsratio	57,8%	53,6%	47,1%	41,8%	39,8%	40,5%	42,3%
grondexploitatie	-3,0%	-1,7%	-1,9%	-1,4%	-1,2%	-2,4%	-3,6%
structureel exploitatiesaldo	-0,4%	-1,8%	-0,7%	-1,0%	2,6%	3,8%	3,4%
belastingcapaciteit	101%	109%	102%	NB			

Noten: **groen** meest wenselijke niveau; **zwart** neutraal niveau; **rood** minst wenselijke niveau. Zie bijlage 4 voor verdere toelichting. Bron: Begroting 2026, p. 650 ([link](#)).

vraagpunt: waarom verslechtert het structureel exploitatiesaldo in 2026 ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025?

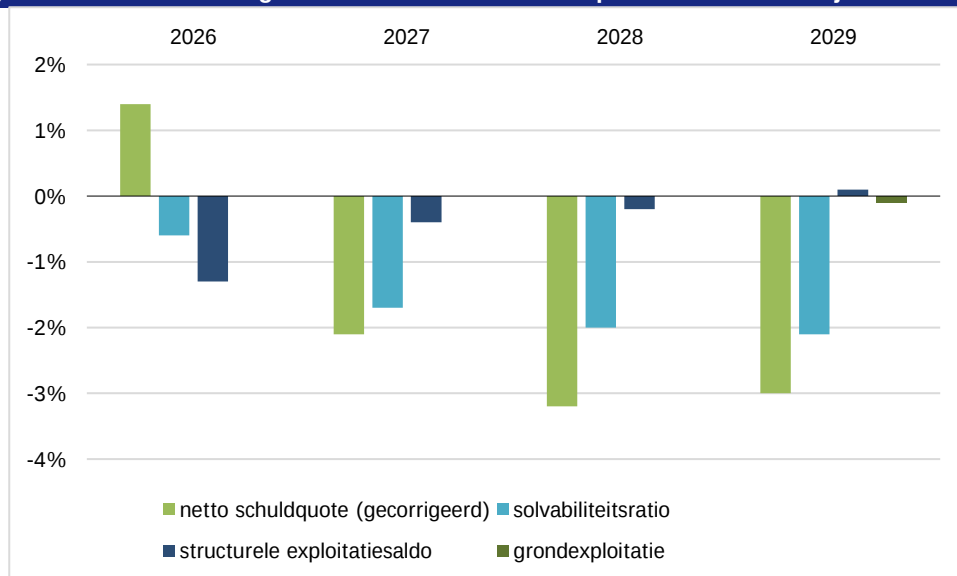
In de begroting verslechteren belangrijke kengetallen ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 die afgelopen juni is gepresenteerd (zie figuur 1). In de Voorjaarsnota 2025 is bijvoorbeeld een structureel exploitatiesaldo voor 2026 van 0,3% (€ 16 mln.) geraamd. In de Begroting 2026 wordt nu een tekort verwacht: het structureel exploitatiesaldo voor 2026 wordt namelijk begroot op -1,0% (-€ 50 mln.). Het structureel exploitatiesaldo in 2026 is daarmee met € 66 mln. verslechterd. Er wordt niet toegelicht waar dit verschil vandaan komt. Het valt daarbij op dat het reguliere exploitatiesaldo voor reserves in 2026 'slechts' met € 38 mln. is verslechterd ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025.

²² Wethouder Financiën, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten, "Beantwoording technische vragen concept Begroting 2026 / 2e herziening 2025," gemeenteraad Rotterdam (Wethoudersbrief, 25bb007616, 17 oktober 2025), p. 12. ([link](#))

vraagpunt: waarom verslechteren de netto schuldquote en solvabiliteitsratio in 2026 ten opzichte van de voorjaarsnota 2025?

De netto schuldquote (gecorrigeerd) blijkt hoger en daarmee slechter uit te vallen in de begroting ten opzichte van de voorjaarsnota: namelijk met 2,1% (2027), 3,1% (2028) en 3,0% (2029). De solvabiliteit neemt af en verslechtert daarmee in de begroting 2026 ten opzichte van de voorjaarsnota. De achterliggende oorzaken voor de verslechterde schuldquote en solvabiliteit zijn respectievelijk dat de netto schulden sneller zijn toegenomen dan de totale baten op de begroting; en dat het eigen vermogen minder snel groeit dan het balanstotaal. In de begroting wordt deze verslechtering niet toegelicht.

Figuur 1: de meeste kengetallen verslechteren ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025



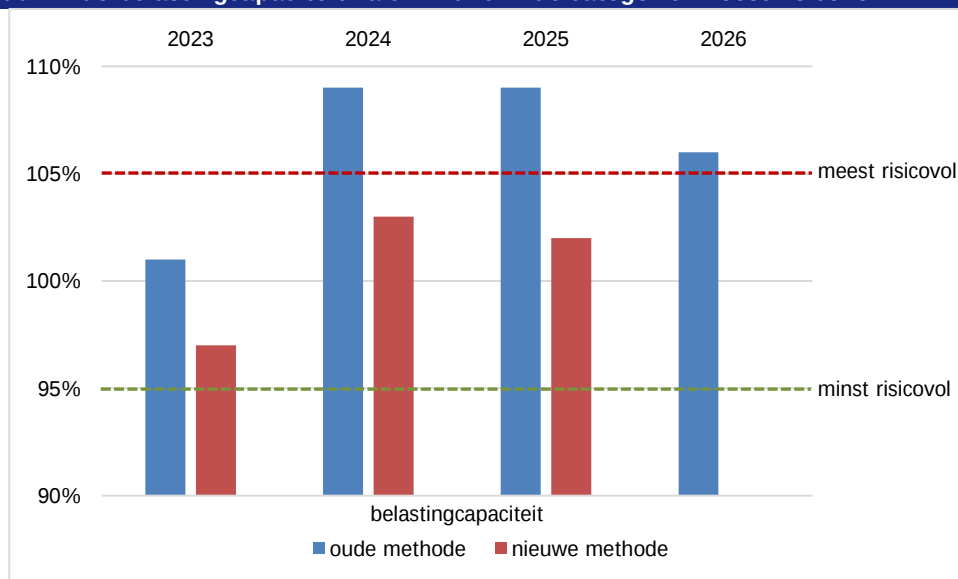
Noten: Verbetering (+) of verslechtering (-) van de belangrijkste financiële kengetallen in de Begroting 2026 ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025. Voor onderliggende cijfers, zie tabel b5 in bijlage 5. Bron: eigen berekening op basis van Voorjaarsnota 2025, p.472 ([link](#)) en Begroting 2026, p. 456 ([link](#)).

aandachtspunt: er is geen grond om de belastingcapaciteit in 2026 niet beschikbaar te noemen

De gemeente hanteert in de Begroting 2026 voor het eerst een nieuwe rekenmethode om de belastingcapaciteit te berekenen. De nieuwe rekenmethode leidt tot een flinke verbetering van de belastingcapaciteit ten opzichte van de oude rekenmethode. Figuur 2 geeft een vergelijking van de nieuwe en oude rekenmethode. Als de gemeente volgens de oude methode de gemiddelde landelijke belastingdruk van 2025 had gebruikt dan zou deze volgens de rekenkamer uitkomen op 106%.²³ Dit is boven de grenswaarde van 105% en valt daarmee in de categorie 'meest risicovol'.

²³ Namelijk € 1129 / € 1063, zie: Begroting 2026, p. 458. ([link](#))

Figuur 2: de belastingcapaciteit valt in 2026 in de categorie 'meest risicovol'



datum

21 oktober 2025

pagina

9 van 13

Noten: Voor achterliggende cijfers, zie tabel b6 in bijlage 5. Bron: Voorjaarsnota 2025, p. 473 ([link](#)) en Begroting 2026, p. 457 ([link](#)). 2026 op basis van eigen berekening.

In de nieuwe methode wordt de gemiddelde landelijke lastendruk van *hetzelfde* jaar gebruikt in plaats van de gemiddelde landelijke lastendruk van het *vorige* jaar.²⁴ De motivering hiervoor in de begroting is dat de berekende belastingcapaciteit daarmee actueler wordt. Op de vraag waarom de gemeente het vorige jaar en niet het actuele jaar gebruikte als referentie voor de belastingcapaciteit, stelde de gemeente in 2024 juist de vastgestelde kaders te volgen.²⁵ In de Begroting 2026 wordt niet toegelicht waarom de nieuwe rekenwijze binnen deze kaders past. Volgens de rekenkamer is er in ieder geval géén grond om te stellen dat de begrotingscapaciteit niet beschikbaar is. De gemeente dient namelijk volgens de landelijke regeling bij de berekening data van het 'laatst bekende begrotingsjaar' te gebruiken.²⁶

aandachtspunt: de lokale lastendruk stijgt sterker dan de CPI

Bij bestudering van de belastingcapaciteit valt daarnaast op dat de onderliggende totale woonlasten voor een gezin bij de gemiddelde WOZ-waarde in 2026 met 4,5% toenemen ten opzichte van 2025. In de bestuurlijke hoofdlijnen wordt benadrukt dat de gemeentelijke lasten voor inwoners en ondernemers niet extra verhoogd worden, behalve door 'gebruikelijke indexaties'.²⁷ De gebruikelijke indexaties blijkt hier niet alleen op de consumentenprijsindex (CPI) van 3,6% te slaan, maar ook op aanvullende – eerder door de gemeente vastgestelde – opslagen voor de riool- en afvalstoffenheffing.²⁸

²⁴ De begroting licht toe dat deze nieuwe methode vanaf 2025 wordt gehanteerd. Een vergelijking met de Voorjaarsnota 2025 leert dat voor alle in de Begroting 2026 opgenomen jaren de landelijke lastendruk van *hetzelfde* jaar is gebruikt.

²⁵ Gemeente Rotterdam, "Beantwoording technische vragen Jaarstukken 2024," 25bb003944 (28 mei 2025). ([link](#))

²⁶ Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten, BWBR0036853, art. 2 (2019). ([link](#))

²⁷ Begroting 2026, p. 7. ([link](#))

²⁸ Begroting 2026, p. 560. ([link](#))

2-2 kunnen we de financiële risico's aan?

De gemeente beoordeelt aan de hand van het weerstandsvermogen of er voldoende capaciteit is om financiële risico's op te vangen. De gemeente definieert financiële risico's als restrisico's die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn en hoofdzakelijk bestaan uit externe risico's. Structurele financiële tegenvallers kunnen éénmalig worden opgevangen waarna er structurele dekking voor gevonden moet worden.²⁹

aandachtspunt: beleidsambities zijn geen risico's

De inventarisatie van de risico's in de begroting komt niet altijd overeen met de eigen definitie van een risico. In de begroting zijn risico's opgenomen die de rekenkamer beschouwt als beleidsambities van het college, zoals een Bestuurlijke Opdracht Zorg voor de tweedelijns Wmo zorg.³⁰ Dit is geen extern, nauwelijks beïnvloedbaar risico. Ook is per 2024 een risico opgenomen voor het niet slagen van een lobby bij het Rijk voor extra middelen voor (eveneens) tweedelijns Wmo.³¹ De opbrengsten van deze lobby vielen tot nu toe lager uit dan begroot: € 20 mln. in 2024 en € 36,8 mln. in 2025.³² Voor deze niet-incidentele tegenvaller dient volgens de beleidsnota structurele dekking gevonden te worden.

datum

21 oktober 2025

pagina

10 van 13

aandachtspunt: sommige risico's zijn zonder toelichting bijgewerkt

Daarbij is niet navolgbaar hoe de gemeente tot een inschatting van de kans en het risicobedrag komt. De begroting bevat namelijk niet altijd toelichting hierop. Ook helpt niet mee dat bij een aantal risico's de toelichting in de tekst niet geüpdatet is ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025. Dit terwijl de kansen of bedragen soms wel zijn gewijzigd. Zo is het risico 'Jeugdwet (aanvullend)' van € 13,3 mln., met 35% kans van voordoen, voor 2026 vervallen en het maximale risico 'Afvalverwerking lachgascilinders' met bijna € 23 mln. naar beneden bijgesteld. Zonder toelichting kan de rekenkamer niet beoordelen of deze risico's daadwerkelijk zijn afgenomen.

aandachtspunt: de algemene reserve neemt af ten bate van de RIM

De rekenkamer merkt op dat het weerstandsvermogen voor 2026 met de gewijzigde risico-inschatting nauwelijks is veranderd ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025 (van 1,02 naar 1,01). De beschikbare weerstandscapaciteit is echter 23% afgenomen. Dit komt voornamelijk doordat de algemene reserve in 2025 met zo'n € 43 mln. afneemt ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025.³³ De afname van de algemene reserve wordt voornamelijk gedreven door een vervroegde aflossing van € 29,1 mln. op een lening uit de bestemmingsreserve RIM.³⁴

De algemene reserve, bedoeld om plotselinge financiële tegenvallers op te vangen, is sowieso klein ten opzichte van de totale lasten. In 2025 is de algemene reserve € 48,6 mln. oplopend tot € 129,6 mln. in 2029.³⁵ Dat is respectievelijk 1,0% en 2,8% van de totale gemeentelijke lasten.³⁶

²⁹ Beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing Rotterdam 2022, CVDR684313, (2022). ([link](#))

³⁰ Begroting 2026, p. 643. ([link](#)).

³¹ Gemeente Rotterdam, *Begroting 2024*, 27 september 2023, p. 710.

³² Gemeente Rotterdam, *Begroting 2025*, 25 september 2024, p. 693-694 ([link](#)); Begroting 2026, p. 4. ([link](#))

³³ Namelijk van € 91,9 mln. naar € 48,6 mln.

³⁴ Begroting 2026, p. 14. ([link](#))

³⁵ Begroting 2026, p. 657. ([link](#))

³⁶ Namelijk € 48,6 mln. / € 4990,1 mln. en € 129,6 mln. / € 4550,4 mln.

2-3 is er ruimte voor nieuw beleid?

Het structureel exploitatiesaldo geeft aan of de structurele baten en structurele lasten in evenwicht zijn. Indien de structurele baten groter zijn dan de structurele lasten, is er ruimte voor nieuw beleid. De raad dient er daarbij op toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.³⁷

vraagpunt: waarom verbetert het structureel exploitatiesaldo in 2027?

In het voorwoord stelt het college het volgende: “vanaf 2027 is het exploitatiesaldo structureel positief.”³⁸ Dit suggereert dat er vanaf 2027 ruimte is voor nieuw beleid. Op basis van de toelichting is niet duidelijk waarom het college verwacht dat het structureel exploitatiesaldo vanaf 2027 verbetert. Vermoedelijk hangt dit samen met het afvlakken of krimpen van programmabegrotingen (zie 1-4). Om het positieve exploitatiesaldo in 2027 te duiden is echter meer inzicht nodig in de verwachte veranderingen in de baten en lasten in 2027 ten opzichte van 2026.

datum

21 oktober 2025

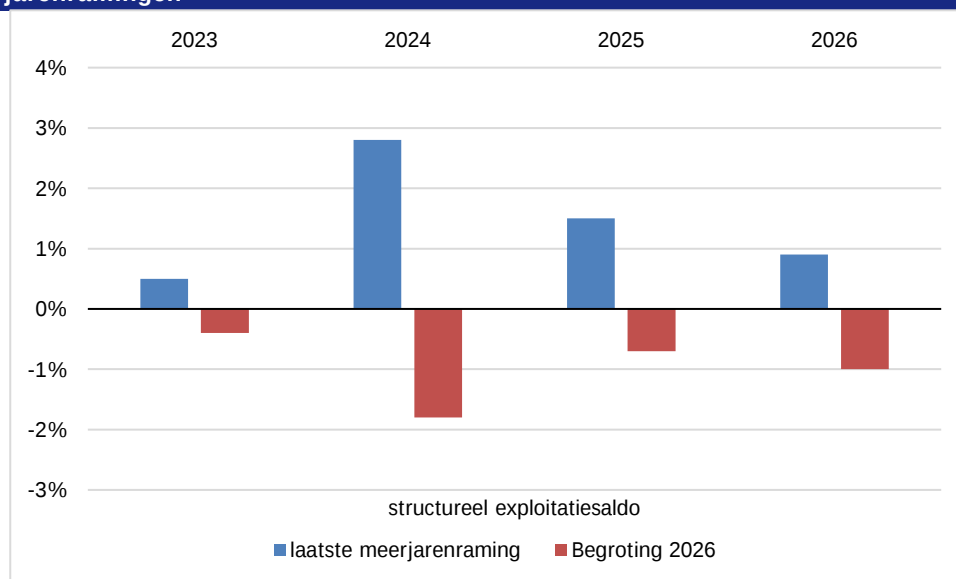
pagina

11 van 13

vraagpunt: waarom was het structureel exploitatiesaldo de afgelopen jaren slechter dan in de meerjarenramingen begroot?

De afgelopen jaren zijn de exploitatiesaldi tegengevallen ten opzicht van de ramingen uit de meerjarenbegroting. Om dit inzichtelijk te maken vergelijkt Figuur 3 de exploitatiesaldi in de huidige begroting met eerdere standen. Deze figuur geeft per jaar telkens de raming van de laatste begroting voordat de begroting van het betreffende jaar werd vastgesteld. Dus de Begroting 2022 voor 2023, de Begroting 2023 voor 2024 enzovoorts. Dit is daarmee analoog aan het inzicht dat de Begroting 2026 voor 2027 biedt. Figuur 3 laat zien dat het structureel exploitatiesaldo in de meerjarenbegroting in de jaren 2023-2026 telkens neerwaarts is bijgesteld. Dit roept de vraag op of er daadwerkelijk vanaf 2027 ruimte is voor nieuw beleid.

Figuur 3: het structureel exploitatiesaldo was afgelopen jaren lager dan in de meerjarenramingen



Noot: “Laatste meerjarenraming” geeft het structurele exploitatiesaldo in de begroting 2022 voor 2023, in de begroting 2023 voor 2024 enzovoorts. Voor onderliggende cijfers, zie tabel b7 in bijlage 5. Bron: Begrotingen 2022 t/m 2026

³⁷ Gemeentewet, BWBR0005416, art. 189 (2025). ([link](#))

³⁸ Begroting 2026, p. 2. ([link](#))

aandachtspunt: de begroting dient realistisch te zijn

Het structureel exploitatiesaldo kan tegenvallen door voorzienbare en onvoorzienbare bijstellingen. Eerder dit jaar publiceerde de rekenkamer het rapport 'samen op zoek naar zicht' over de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR). Daarin constateerde de rekenkamer dat de kosten voor jeugdhulp onvoldoende realistisch begroot werden en daarmee voorzienbare tegenvallers bevatte. Sinds 2024 ligt de verantwoordelijkheid voor het begroten van deze kosten bij de gemeente. De provincie heeft daarom onlangs gewezen op het belang van het aansluiten van de gemeentelijke begroting op de begroting van de GRJR en het onderbouwen van de financiële effecten van (ingeboekte) maatregelen.³⁹ Ook wordt in zowel de begroting als de beantwoording van de technische vragen opgemerkt dat de gemeente vermoedelijk minder snel zal investeren dan in de begroting beloofd.⁴⁰ Dit roept de vraag op hoeveel minder de gemeente jaarlijks verwacht te kunnen investeren en waarom dit niet in de begroting is opgenomen.

datum

21 oktober 2025

pagina

12 van 13

tot slot

Het college heeft toegezegd om de P&C-producten leesbaarder en toegankelijker te maken. Met het raadsvoorstel voor de vaststelling van de begroting heeft de wethouder FODG aangegeven dit najaar een plan van aanpak te kunnen aanbieden om de P&C-producten door te ontwikkelen en toegankelijker te maken.⁴¹ De oorspronkelijke toezegging bestaat eruit dat de wethouder terugkomt op vier actiepunten: infographics, AI-tools, informatiesessies en een begrippenlijst. De rekenkamer benadrukt dat de toegankelijkheid van de begroting óók gebaat is bij:

- een tussen programma's uniforme presentatie van informatie;
- het verbinden van doelen, prestatie-indicatoren, acties en financiën; en
- het zoveel mogelijk op één plaats weergeven van samenhangende informatie.

Tot slot vielen bij het doornemen van de Begroting 2026 een aantal zaken op die de inzichtelijkheid van de begroting belemmeren, waaronder:

- Teksten in de Begroting 2026 zijn niet altijd geüpdatet ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025. Het is niet duidelijk of dat betekent dat een tekst niet herzien is, of dat er geen nieuwe informatie beschikbaar is.
- De links in de PDF-versie van de begroting verwijzen niet naar de juiste pagina's van de PDF-versie van de begroting.
- Niet alle tabellen zijn goed leesbaar. Zo is het bij de tabel lopende investeringen niet mogelijk is om de investering en alle ramingsjaren in één venster te zien. Deze tabel is bovendien niet volledig in de PDF-versie van de begroting beschikbaar.⁴²
- De begroting bevat verwijzingen naar (externe) websites. Niet alle achterliggende websites zijn beschikbaar.⁴³ Daarbij zijn websites die nu beschikbaar zijn mogelijk in de toekomst niet meer beschikbaar.

³⁹ Provincie Zuid-Holland, "Financieel toezicht begroting 2026," Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (Brief, 25bb007368, 30 september 20205). ([link](#))

⁴⁰ Begroting 2026, p. 693 ([link](#)); Wethouder Financiën, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten, "Beantwoording technische vragen concept Begroting 2026 / 2e herziening 2025," gemeenteraad Rotterdam (Wethoudersbrief, 25bb007616, 17 oktober 20250), p. 12. ([link](#))

⁴¹ College van B&W, "Vaststelling tweede herziening 2025 en begroting 2026," gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 25bbo07717, 30 september 2025). ([link](#))

⁴² Begroting 2026, p. 480-556. ([link](#))

⁴³ Zo wordt in het programma Beheer van de stad voor de Nota vervangingsinvesteringen verwezen naar een webpagina van de gemeente, die niet beschikbaar is.

Met deze brief hoop ik u voldoende geïnformeerd te hebben over onze vraag- en aandachtspunten over de Begroting 2026. Ik hoop dat deze vraag- en aandachtspunten u ondersteuning bieden in het verwerken van informatie van de begroting. Neem vooral nog contact op met mij indien u vragen heeft.

Met vriendelijke groet,



datum

21 oktober 2025

pagina

13 van 13

Sjoerd Keulen
Directeur Rekenkamer Rotterdam