

Geobjectiveerde benchmark begroting Amsterdam

In het kader van de Bestuursopdracht ‘Inzicht in beleid, geld en keuzes’

bijlagen eindrapport

15 april 2024

CEBEON
BELEIDSADVISEREND ONDERZOEK

lysias



Bijlage A

Uitkomsten benchmark per programma

Toelichting uitkomsten benchmark per programma

De bijlage bevat de uitkomsten van de benchmark per programma.

Elk programma bevat de volgende componenten:

1. een staafdiagram met een overzicht van de uitkomsten voor alle taakonderdelen die binnen het programma worden onderscheiden
2. de uitkomsten van eventuele verdiepingen op taakonderdelen
3. een toelichting op de inhoud van de onderscheiden taakonderdelen
4. een overzicht van de correctiefactoren* waarmee de uitgaven van de referentiegemeenten op Amsterdams niveau van taakzwaarte zijn gebracht

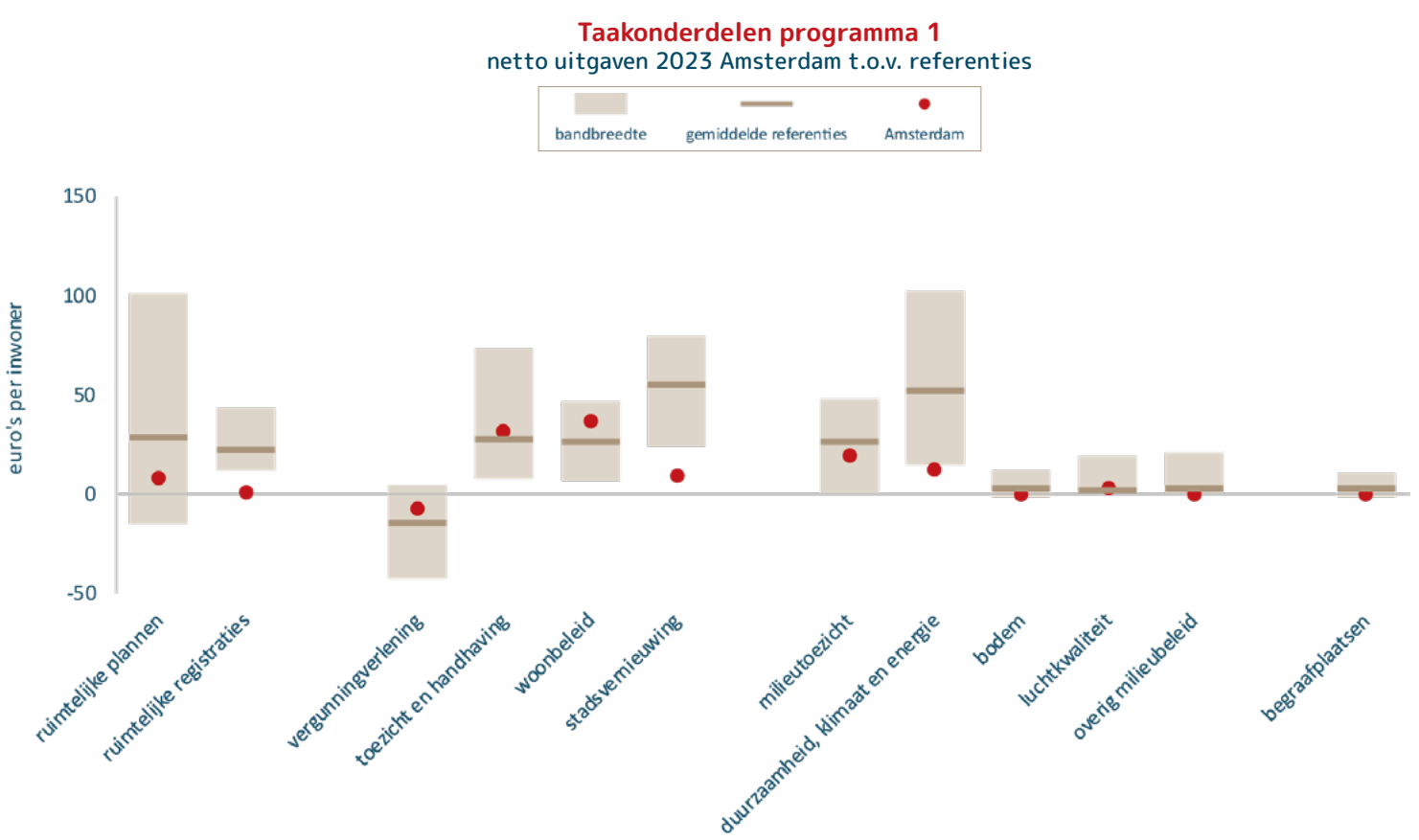
* Voor de definities van de structuurkenmerken van het gemeentefonds wordt verwezen naar www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/rapporten/2013/05/24/toelichting-op-de-berekening-van-de-uitkeringen-uit-het-gemeentefonds



Uitkomsten benchmark

Programma 1: Bouwen, wonen en duurzaamheid

Programma 1: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten



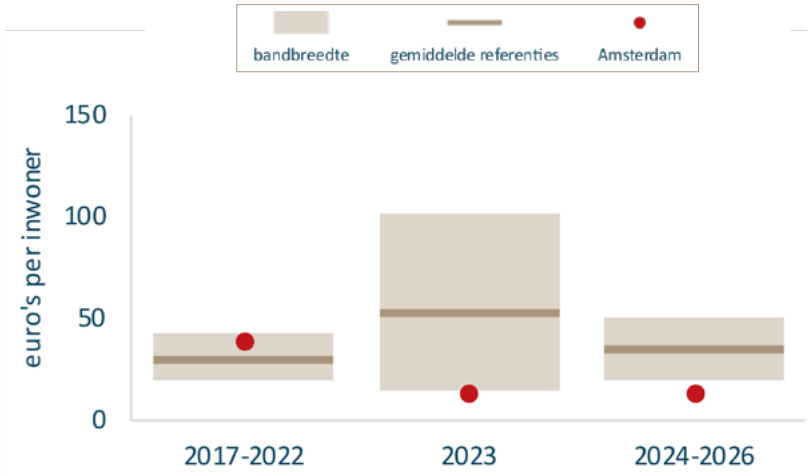
Dit programma bevat een aantal taakonderdelen die Amsterdam inkomsten opleveren die als algemene dekkingsmiddel elders in de begroting kunnen worden ingezet. Dit betreft de taakonderdelen grondexploitaties, erfpacht en vastgoed.

Daaromwordendezetaakonderdeleninde benchmark meegenomen bij programma A (algemene dekkingsmiddelen).

Op het taakonderdeel duurzaamheid, klimaat en energie is een verdiepende analyse uitgevoerd.

Gemiddelde uitgaven voor grote ambities duurzaamheid, klimaat en energie

Meerjarig beeld duurzaamheid, klimaat, energie
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Meerjarig beeld duurzaamheid, klimaat, energie
bruto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Aanleiding voor de verdieping van het taakonderdeel Duurzaamheid, klimaat en energie is dat Amsterdam in 2023 relatief lage *netto* uitgaven heeft (zie bovenste diagram). Amsterdam lijkt eerder dan de referenties begonnen met investeringen in duurzaamheid, klimaat en energie. In de periode 2019-2022 heeft Amsterdam voor deze doelen 156 miljoen euro gereserveerd in een klimaatfonds. De referentie-gemeenten hebben geen klimaatfonds. In 2023 onttrekt Amsterdam 43 miljoen euro aan het klimaatfonds. Dit komt dus niet ten laste van de algemene middelen, waardoor de netto uitgaven in de begroting 2023 relatief laag zijn. Ook de komende jaren onttrekt Amsterdam middelen aan dit fonds. De referentiegemeenten voegen de komende jaren juist nog middelen aan hun reserves op dit taakonderdeel toe.

Wanneer we abstraheren van deze verschillen in toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, ontstaat een ander beeld. In het onderste diagram zijn de *bruto* uitgaven voor Amsterdam en de referentiegemeenten weergegeven. Dit geeft een beeld van de budgetten die de komende jaren naar verwachting beschikbaar zijn voor duurzaamheid, klimaat en energie, waarvan in de referentiegemeenten een deel nog niet wordt besteed maar gereserveerd. Dan is te zien dat Amsterdam in 2023 een vergelijkbaar budget beschikbaar heeft voor duurzaamheid, klimaat en energie. Ook voor de komende jaren heeft Amsterdam vergelijkbare (afnemende) budgetten begroot als de referentiegemeenten.

In Amsterdam hebben de uitgaven grotendeels betrekking op CO2-reductie (klimaat). Voor duurzaamheid en energiebesparing zijn relatief beperkte budgetten als zodanig herkenbaar begroot. Deze thema's komen ook impliciet aan de orde op andere plekken in de begroting, met name bij programma 2 (openbare ruimte). Overigens is na de primaire begroting 2023 – bij de verdeling van de middelen uit het coalitieakkoord – nog circa 6 miljoen euro extra vrij gemaakt voor dit taakonderdeel. Daarmee komen de netto uitgaven van Amsterdam (zie bovenste diagram) aan de onderkant van de bandbreedte van de referentiegemeenten. Bij referentiegemeenten is specificatie naar duurzaamheid, klimaat en energie niet goed mogelijk, doordat subsidies en fondsen op onderdelen niet eenduidig worden verantwoord.

Amsterdam heeft grote ambities richting 2030, 2040 en 2050: uitstootvrij verkeer, aardgasvrij, klimaatneutraal. Deze ambities zijn concreter uitgewerkt dan bij de referenties. Er zijn geen kengetallen gevonden die een goede indicatie geven van de mate waarin gemeenten op koers liggen om deze ambities te bereiken. De CO2-uitstoot in Amsterdam is met 3,5 kiloton per 1000 inwoners iets hoger dan gemiddeld in de referenties (3,2 kiloton per 1000 inwoners). De CO2-reductie sinds 2014 is in Amsterdam 30%, terwijl deze in de referentiegemeenten gemiddeld 28% is.

Programma 1: toelichting inhoud taakonderdelen

Programmaonderdeel		Taakonderdeel	Toelichting
Code	Omschrijving		
1.1	Ruimtelijke ontwikkeling	Ruimtelijke plannen	Bestemmingsplannen (ontwikkelen, digitaliseren, actualiseren, herzien),beheersverordeningen, wijzigingsplannen, voorbereiden en vaststellen structuurplannen en -visies, beeldkwaliteitsplannen, omgevingsplannen
		Ruimtelijke registraties	Kadastrale informatie, leegstandsregister, vastgoedsystemen/-informatieplan, cyclorama foto's, registratie in het kader van Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb), Inspire, Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), geografische informatie
1.4	Bouwen en wonen	Vergunningverlening	Bouwvergunning, sloopvergunning, kapvergunning, aanlegvergunning, projectbesluiten, ontheffing bestemmingsplan, monumentenvergunning, bezwaar en beroep, Wabo
		Toezicht en handhaving	Toezicht en handhaving omgevingsvergunningen (incl. welstand)
		Woonbeleid	Woonruimteverdeling, woningsplitsingsvergunning, woonvergunningen, ambulant wonen (mobiele woonvormen zoals woonwagens en woonwagencentra, woonschepen en woonhavens), wonen boven winkels, doorstroming woningmarkt (waaronder koopsubsidies, startersleningen, geldstromen in kader Nationale Hypotheek Garantie), overige woontaken: het ontwikkelen en actualiseren van het woonbeleid (woon-visies, prestatieafspraken, bouw- en huisvestingsverordeningen, startersleningen
		Stadsvernieuwing	Herstructureringen, stedelijke vernieuwing, krimp, inbreiding en uitbreiding/uitleglocaties. Het gaat om een grote variëteit aan inkomsten- uitgavenposten: vernieuwings-, master- en uitwerkingsplannen, ontwikkelplannen we en overige ontwikkelactiviteiten, postzegelplannen (ook wel partiële herziening, een detailplan of een gedeeltelijke herziening), grond verwerven of verkopen, ISV-gelden, sanering (bedrijven)terreinen, rente, afschrijvingen, verzekeringen, belastingen, etc, programma van eisen, besluiten Locatie- en Woninggebonden Subsidies (BLS en BWS), particulier opdrachtgeverschap, kosten projectmanagementbureau (PMB)invoering Omgevingswet
1.6	Duurzaamheid en milieubeheer	Milieutoezicht	Milieuvergunningen, vergunningen voor indirecte lozingen, meldingsplicht veranderen inrichting of van de werking daarvan, mijnbouw milieuvergunningen, omgevingsdienst Reinigings-/milieupolitie, controles, boetes, dwangsommen, klachten
		Duurzaamheid, klimaat en energie	Energiebesparing, klimaatbeheersing (zonnepanelen, duurzaam bouwen, klimaatbeleid), energietransitie, aardgasvrij
		Bodem	Bodemonderzoek/-sanering/- bescherming/-beleid, bouwstoffenbesluit
		Luchtkwaliteit	Luchtverontreiniging, stank, milieuzones
		Overig milieubeleid	Industrielawaai, geluidsschermen, geluidsisolatie, geluidsanering, ongediertebestrijding, beleid, voorlichting, stikstof
1.7	Begraafplaatsen en crematoria	Begraafplaatsen en crematoria	Onderhoud en exploitatie van begraafplaatsen en crematoria (inclusief leges)

Programma 1: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

Structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
omgevingsadressendichtheid	**65,4%**	63	77	51	58	62	54
schaalbedrag	**13,6%**	38	3	4	7	13	10
oppervlakte bebouwing woonkernen	**9,5%**	114	110	133	161	130	142
bewoonde oorden	**5,2%**	104	106	49	49	62	85
oppervlakte historische kern	**2,4%**	181	50	78	101	212	140
oppervlakte bebouwing buitengebied	**1,4%**	224	13	91	151	15	14
kernen	**1,2%**	66	21	54	301	31	48
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	-44	80
DU vergunningverlening, toezicht en handhaving	**0,2%**	742	120	258	387	203	117
oppervlakte land	**0,2%**	159	72	124	377	83	86
DU Wet kwaliteitsborging bouw	**0,2%**	103	100	103	116	107	105
TOTAAL ruimte, milieu en economie	**100%**	**69**	**74**	**55**	**62**	**64**	**60**

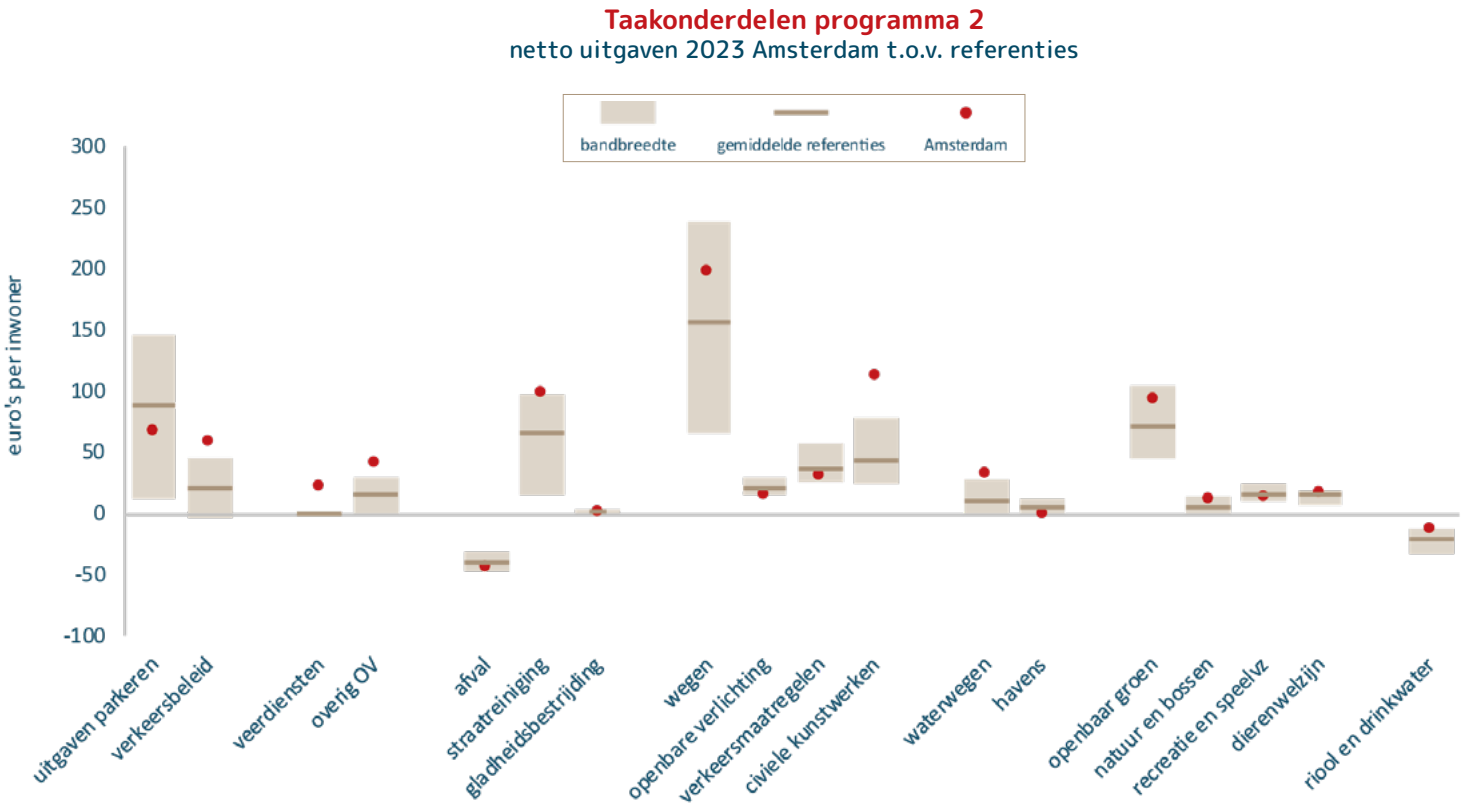
Het grootste deel van de taken van programma 1 heeft betrekking op het taakgebied ruimte, milieu en economie, zoals dat in het gemeentefonds wordt onderscheiden.



Uitkomsten benchmark

Programma 2: Openbare ruimte, Water, Groen en Vervoer

Programma 2: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten



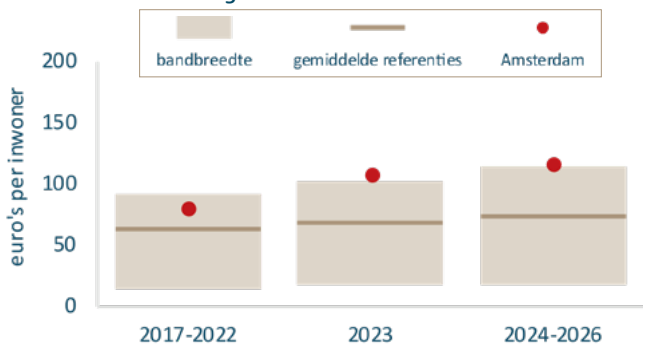
Op de volgende taakonderdelen zijn verdiepende analyses uitgevoerd:

- afval
- straatreiniging
- wegen*
- civiele kunstwerken*

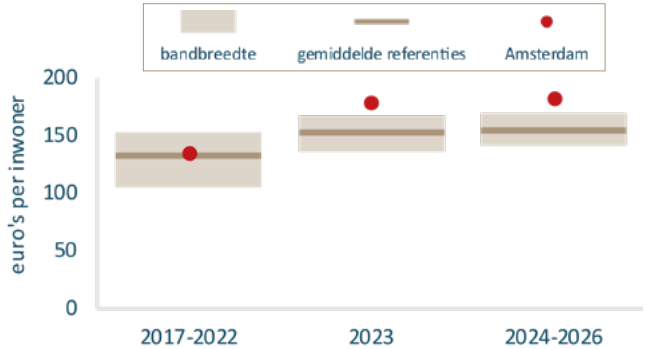
* De verdiepende analyses op de volgende pagina's zijn gebaseerd op 4 in plaats van 6 referentiegemeenten.

Amsterdam heeft hoge uitgaven voor een schone stad door het grote aantal bezoekers

Meerjarig beeld straatreiniging
bruto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Meerjarig beeld afval
bruto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



benchmark huishoudelijk afval	Amsterdam	G4	klasse A
huishoudelijk afval (kg/inw)	359	381	393
restafval (kg/inw)	242	247	203
grondstoffen in restafval (kg/inw)	139	148	129
afvalscheiding	33%	35%	48%
dienstverlening grondstoffen (score)	334	251	333
dienstverlening restafval (score)	79	89	84
dichtheid milieustraat (hh/afvalpunt)	81	68	50
openingsuren per week	54	49	49

structureel hoge uitgaven straatreiniging door veel bezoekers

Amsterdam heeft relatief hoge uitgaven aan straatreiniging. Het verschil met de referenties heeft een structureel karakter en wordt de komende jaren nog iets groter. Dit hogere uitgavenniveau geldt zowel voor eigen personeel als voor uitbestede werkzaamheden. Amsterdam kiest er voor om werkzaamheden zoveel mogelijk met eigen personeel uit te voeren vanuit sociale doelen: een betere arbeidspositie voor werknemers plus het bieden van toegang tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is de straatreiniging in bepaalde drukbezochte plekken in de stad arbeidsintensiever. Amsterdam heeft gekozen voor lager schoonniveau dan de meeste referenties.

Belangrijke verklaring voor de hoge uitgaven is het grote aantal bezoekers in delen van de stad. Uit eerder onderzoek* is gebleken dat dit vraagt om een hogere veegfrequentie om de gewenste schoonheidsgraad te realiseren. Terwijl 5% van alle inwoners in Amsterdam wonen, ontvangt de stad in 2023 circa 28% van alle toeristen. Dat is bijna 3x zoveel als de 6 referentiegemeenten tezamen. In het gemeentefonds wordt dit ook onderkend doordat de gemeente Amsterdam veel middelen ontvangt voor haar (landelijke) centrumfunctie.

structureel hoge uitgaven afval worden gedekt door de heffing

Ook bij afvalinzameling zijn de Amsterdamse uitgaven structureel hoger dan de referenties, met name de personele lasten. De hogere uitgaven komen tot uiting in een hogere heffing, waardoor de netto uitgaven gemiddeld zijn.

Uit de benchmark huishoudelijk afval (bron NVRD, zie tabel) blijkt dat de hoeveelheid huishoudelijk afval in Amsterdam lager is dan gemiddeld in de G4 en sterk verstedelijkte gemeenten (klasse A). In de tabel is te zien dat de prestaties van Amsterdam met name achterblijven bij afvalscheiding en dienstverlening restafval. Dit hangt samen met de ongescheiden inzameling in het Centrum en het minder frequent legen van minicontainers. Amsterdam heeft relatief weinig milieustraten, maar deze hebben wel ruime openingstijden.

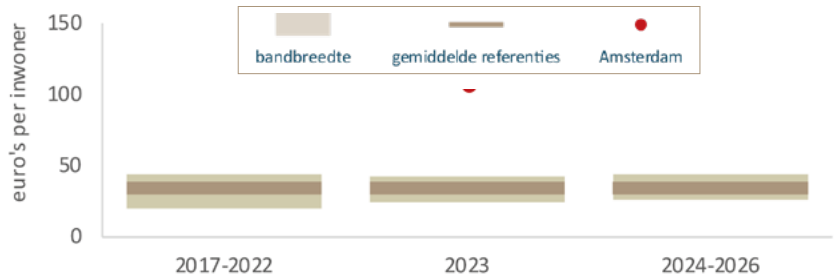
Doordat het ongescheiden afval in het Centrum in zakken mag worden aangeboden, leidt dit tot meer zwerfafval en extra kosten bij straatreiniging. Daarnaast biedt Amsterdam een hoog voorzieningenniveau, met name in de vorm van periodiek inzamelen van grofvuil zonder afspraak. Deze voorziening leidt wellicht ook tot meer zwerfafval (en kosten voor straatreiniging), doordat bewoners grofvuil op straat kunnen aanbieden.

* Cebeon 2016, Verklaring afwijking referentiebudgetten Amsterdam voor straatreiniging

Amsterdam heeft structureel relatief hoge uitgaven aan civiele kunstwerken

		referenties				
civiele kunstwerken	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven € per inwoner	**109**	**35**	**24**	**33**	**38**	**43**
waarvan personele lasten	12	5	8	3	7	1
waarvan kapitaallasten	17	8	0	7	8	18
waarvan goederen en diensten	80	22	16	23	24	25
waarvan overig	-1	0	0	0	-1	0

Meerjarig beeld civiele kunstwerken
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



uitgaven civiele kunstwerken zijn structureel hoger dan in de referenties

De netto lasten aan civiele kunstwerken liggen in Amsterdam in de hele periode 2017-2026 hoger dan in elk van de referenties. De uitgaven hebben grotendeels betrekking op inkoop van goederen en diensten. Een beperkt deel van de uitgaven heeft betrekking op personele lasten en kapitaallasten.

In de meerjarenbegroting van Amsterdam ligt het netto uitgavenniveau nog circa 20 euro per inwoner hoger dan in 2023. Hierdoor neemt het verschil met de referenties verder toe.

door organisatie aangedragen verklaringen

Als belangrijkste verklaring voor het hoge uitgavenniveau van Amsterdam is door de organisatie het relatief grote aantal civiele kunstwerken genoemd. Daarnaast is er op gewezen dat veel kunstwerken aan het eind van hun levensduur zijn, waardoor er (sinds 2017) veel uitgaven voor vervanging aan de orde zijn. Zowel bij bruggen, tunnels als kademuren wordt melding gemaakt van achterstallig onderhoud. In aanvulling daarop zijn de volgende verklaringen genoemd:

- bruggen: extra kosten door minder mogelijkheden voor gebruik duurzame materialen door monumentale status en welstandseisen
- kademuren: duur onderhoud door de aanwezigheid van monumentale bomen en woonboten, bouwlogistiek over water
- algemeen: kostenverhogende effecten van hoge eisen inzake bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, communicatie (BLVC), proceskosten door de complexe organisatie en de Unesco-erfgoedstatus

De effecten van deze verklaringen op de netto uitgaven van Amsterdam zijn niet gekwantificeerd door de organisatie binnen het tijdsbestek van deze opdracht.

betekenis grondexploitaties

Sommige civiele kunstwerken worden opgenomen in grondexploitaties, waardoor de structurele beheerlasten buiten de huidige begroting blijven. In toekomstige begrotingen moet hiervoor alsnog dekking worden gevonden. De mate waarin dit in Amsterdam afwijkt van de referentiegemeenten is niet onderzocht.

met veel kostenverhogende kenmerken is rekening gehouden in de benchmark

We merken op dat in het gemeentefonds en de vergelijking met referenties rekening wordt gehouden met verschillende kostenverhogende effecten, zoals de dichtheid van de bebouwing, de bodemgesteldheid, het historisch karakter en de waterrijke omgeving.

nader inzoomen op verschillende civiele kunstwerken

Op de volgende pagina's gaan we in op verschillende civiele kunstwerken om de verschillen met de referenties te duiden en de aangedragen verklaringen te toetsen.

Verschil wordt vooral verklaard door hoge uitgaven per (beweegbare) brug

		referenties				
bruggen	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven € per inwoner	**49**	**15**	**5**	**16**	**18**	**23**
waarvan personele lasten	2	2	0	0	0	7
waarvan kapitaallasten	10	5	0	0	18	0
waarvan goederen en diensten	38	8	0	16	0	16
waarvan overig	0	1	5	0	0	0
kengetallen om uitgaven te duiden						
# bruggen per km oeverlengte	1,03	1,10	0,48	1,53	1,94	0,46
# beweegbare bruggen per km oeverlengte	0,05	0,04	0,01	0,04	0,05	0,07

hogere uitgaven deels verklaard door bruggen

Voor zover bij de referentiegemeenten de netto uitgaven aan civiele kunstwerken konden worden uitgesplitst naar verschillende kunstwerken, is in de tabel te zien dat het hogere uitgavenniveau van Amsterdam deels wordt verklaard door bruggen. Het verschil met de referenties heeft voornamelijk betrekking op uitgaven aan goederen en diensten en deels op kapitaallasten.

Amsterdam heeft relatief niet veel (beweegbare) bruggen

Wanneer het aantal bruggen in de gemeenten wordt gerelateerd aan de lengte van alle oevers, blijkt dat 2 van de 3 referentiegemeenten relatief meer bruggen in beheer hebben dan Amsterdam.

De uitgaven aan bruggen worden echter in belangrijke mate bepaald door de beweegbare bruggen. Het aantal beweegbare bruggen per kilometer oeverlengte ligt in Amsterdam iets hoger dan het gemiddelde van referentiegemeenten.

Referentie C en D hebben relatief veel beweegbare bruggen en toch lagere netto uitgaven dan Amsterdam. Eén gemeenten verklaart dit doordat deze gemeente reeds in de jaren ‘90 veel heeft geïnvesteerd in duurzame materialen, waardoor de onderhoudskosten relatief beperkt blijven.

aandeel achterstallig onderhoud in uitgaven niet bekend

In de begroting van Amsterdam wordt melding gemaakt van achterstallig onderhoud bij bruggen. De komende decennia is Amsterdam voornemens dit achterstallig onderhoud weg te werken bij 80-125 bruggen (circa 5-10% van het totale aantal).

Het is niet bekend welk deel van de netto uitgaven in de exploitatie samenhangt met achterstallig onderhoud. Overigens dienen gemeenten volgens het BBV een voorziening te treffen voor onderhoud, waardoor achterstallig onderhoud geen invloed zou hebben op de netto uitgaven in de exploitatie.

conclusie

De hogere uitgaven van Amsterdam op het taakgebied openbare ruimte kunnen voor circa 34 euro per inwoner worden verklaard door de hogere uitgaven aan bruggen. In tegenstelling tot de beelden die in de organisatie leven, blijkt Amsterdam in vergelijking met enkele referenties relatief niet veel (beweegbare) bruggen te hebben.

Op basis van de beschikbare informatie laat het hogere uitgavenniveau van Amsterdam zich dan ook grotendeels verklaren door een hogere gemiddelde kostprijs per (beweegbare) brug. Deze hogere kostprijs per brug kan wellicht worden verklaard met de door de organisatie genoemde kostenverhogende factoren, voor zover die niet of in mindere mate aan de orde zijn in de referenties (welstandseisen, erfgoedstatus, BLVC en proceskosten complexe organisatie).

Ook uitgaven aan kademuren verklaren een groot deel van de hogere uitgaven

		referenties				
kademuren	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven € per inwoner	**28**	**4**	**1**	**2**	**6**	**7**
waarvan personele lasten	2	0	1	0	0	0
waarvan kapitaallasten	0	2	0	0	6	0
waarvan goederen en diensten	26	2	0	0	0	7
waarvan overig	0	1	0	2	0	0
kengetallen om uitgaven te duiden						
lengte kademuren per km oeverlengte	0,14	0,09	0,04	0,10	0,12	0,10
lengte historische kades per km oeverlengte	0,06	0,03	0,01	0,02	0,03	0,07

hogere uitgaven deels verklaard door kademuren

In de tabel is te zien dat het hogere uitgavenniveau van Amsterdam deels wordt verklaard door de uitgaven aan kademuren.

In de onderste tabel is te zien dat de lengte van de kademuren in Amsterdam ten opzichte van de lengte van oevers relatief groot is. Dit geldt nog sterker voor de lengte van kades in en rondom de historische kern. Deze kades zijn gemiddeld duurder in het onderhoud.

achterstallig onderhoud

In de begroting van Amsterdam wordt melding gemaakt van achterstallig onderhoud bij kademuren. De komende decennia is Amsterdam voornemens dit achterstallig onderhoud weg te werken bij 60 kilometer kademuren (circa 30% van het totaal).

Het is momenteel niet bekend welk deel van de netto uitgaven in de exploitatie samenhangt met achterstallig onderhoud. De organisatie heeft aangegeven dat men bezig is om dit in beeld te brengen.

Ook hier geldt dat gemeenten hiervoor in principe een voorziening dienen te treffen, waardoor dit geen invloed zou hebben op de netto uitgaven in de exploitatie. Wanneer zo'n voorziening ontbreekt of onvoldoende omvang heeft om alle kosten te dekken, zal hiervoor ruimte gevonden moeten worden in de exploitatie.

conclusie

De hogere uitgaven van Amsterdam op het taakgebied openbare ruimte kunnen voor circa 24 euro per inwoner worden verklaard door de hogere uitgaven aan kademuren.

Dit verschil kan voor een beperkt deel (circa 15%)* worden verklaard door de relatief grote lengte van historische kademuren. Het overige deel wordt dan verklaard door een relatief hoge gemiddelde kostprijs per km kademuur.

Deze hogere kostenprijs per km kademuur kan samenhangen met de door de organisatie genoemde kostenverhogende factoren, voor zover die niet of in mindere mate aan de orde zijn in de referenties (aanwezigheid bomen en woonboten, BLVC en hoge proceskosten door een complexe organisatie).

* Dit is afgeleid van de relatieve lengte van historische kademuren in Amsterdam ten opzichte van het gemiddelde van de referenties.

Tunnels verklaren een beperkt deel van de hogere uitgaven

		referenties				
tunnels	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven € per inwoner	**14**	**8**	**0**	**0**	**7**	**25**
kengetallen om uitgaven te duiden						
# tunnels per 1000 km weg	3,4	1,1	0,0	0,0	0,9	3,6

uitgaven aan tunnels zijn gemiddeld in Amsterdam

Slechts 2 van de referenties beheren grote verkeerstunnels zoals Amsterdam. In de bovenste tabel is te zien dat de netto uitgaven van Amsterdam aan tunnels in 2023 ongeveer gelijk zijn aan het gemiddelde van deze 2 referenties.

In de onderste tabel is te zien dat met name referentie D een vergelijkbaar aantal tunnels heeft als Amsterdam. Overigens is de gemiddelde lengte van deze tunnels wel iets groter dan in Amsterdam.

achterstallig onderhoud

In de begroting van Amsterdam wordt melding gemaakt van achterstallig onderhoud bij met name de IJ-tunnel en Arenatunnel.

Het is niet bekend welk deel van de netto uitgaven in de exploitatie samenhangt met achterstallig onderhoud. Overigens dienen gemeenten volgens het BBV een voorziening te treffen voor onderhoud, waardoor dit geen invloed zou moeten hebben op de netto uitgaven in de exploitatie.

conclusie

Alhoewel het netto uitgavenniveau in Amsterdam in 2023 niet hoger is dan het gemiddelde van de 2 referenties die ook grote verkeerstunnels in beheer hebben, komt het netto uitgavenniveau van Amsterdam wel hoger uit dan het gemiddeld van de 4 referenties. Daarmee kan 6 euro van het hogere uitgavenniveau van Amsterdam op het totaal van openbare ruimte worden verklaard.

Een deel van de uitgaven aan civiele kunstwerken is niet gespecificeerd

		referenties				
overige civiele kunstwerken	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven € per inwoner	17	7	1	4	6	18

niet gespecificeerde posten kunnen beelden nog beïnvloeden

Tot slot bevat de exploitatie van Amsterdam een aantal posten die nog niet konden worden toegedeeld aan de verschillende kunstwerken. Een deel van deze posten heeft betrekking op sluizen (circa 8 euro per inwoner).

Ook bij de referenties konden sommige posten nog niet worden gespecificeerd naar de verschillende civiele kunstwerken. Dit kan nog enigszins van invloed zijn op de gepresenteerde beelden voor de verschillende civiele kunstwerken.

conclusie

Dit betekent dat de relatief hoge uitgaven van Amsterdam aan civiele kunstwerken voor circa 10 euro per inwoner nog niet nader verklaard kunnen worden.

Deze uitgaven hebben wel betrekking op civiele kunstwerken en wellicht zullen de algemene verklaringen voor hogere uitgaven aan civiele kunstwerken zoals die door de organisatie zijn aangedragen ook hier gelden. Het echter niet duidelijk of deze budgetten toegevoegd kunnen worden aan de verklaringen bij de gespecificeerde civiele kunstwerken of dat er nog andere verklaringen relevant zijn.

Uitgaven wegenonderhoud zijn gemiddeld en nemen naar verwachting af

		referenties				
wegenonderhoud	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven € per inwoner	**72**	**75**	**49**	**50**	**79**	**122**
waarvan personele lasten	23	16	11	0	19	31
waarvan kapitaallasten	5	6	24	0	1	0
waarvan goederen en diensten	37	40	12	44	69	34
waarvan overig	7	13	1	6	-10	57

Meerjarig beeld wegenonderhoud
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



uitgaven wegenonderhoud zijn iets lager dan gemiddeld

In de tabel is te zien dat het netto uitgavenniveau van Amsterdam aan wegenonderhoud rond het gemiddelde van de referenties ligt.

Bij de meeste gemeenten bestaan de uitgaven aan wegenonderhoud grotendeels uit inkoop van goederen en diensten. Daarnaast zijn er doorgaans personele lasten en – in beperkte mate – kapitaallasten aan de orde.

afnemende uitgaven in meerjarenbegroting

In het diagram is te zien dat de uitgaven voor wegenonderhoud afnemen in de meerjarenbegroting van Amsterdam. Bij de referenties is sprake van een substantiële bandbreedte in de uitgaven aan wegenonderhoud, terwijl het gemiddelde uitgavenniveau in de hele periode 2017-2026 ongeveer gelijk blijft.

In dit verband wordt opgemerkt dat bij de afbakening van het taakgebied in Amsterdam een substantieel budget buiten scope is geplaatst en het soms lastig was een eenduidig onderscheid te maken tussen wegenonderhoud en wegenprojecten. De bevindingen voor beide onderdelen dienen dan ook in samenhang beschouwd te worden.

Lagere onderhoudskwaliteit gaat gepaard met kostenverhogende keuzes

		referenties				
wegenonderhoud	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven € per inwoner	**72**	**75**	**49**	**50**	**79**	**122**
kengetallen om uitgaven te duiden						
streefniveau kwaliteit onderhoud	C	B/C	C	B	C	B
%areaal kwaliteit A	74%	76%		86%	71%	81%
%areaal kwaliteit B	9%	8%			6%	10%
%areaal kwaliteit C	2%	1%		0%	2%	1%
%areaal kwaliteit D (achterstallig)	15%	13%	6%	14%	22%	8%

kwaliteit onderhoud iets lager dan gemiddeld

De onderhoudskwaliteit van het areaal is gebaseerd op de CROW-systematiek. Kwaliteitsniveau D (achterstallig onderhoud) van maximaal 10% wordt als acceptabel gezien, omdat dit als een reguliere werkvoorraad wordt beschouwd.

In de tabel is te zien dat er in Amsterdam bij 15% van het areaal sprake is van achterstallig onderhoud (kwaliteit D). Bij 3 van de referenties ligt het achterstallig onderhoud lager. Volgens Amsterdam zijn de komende jaren meer uitgaven nodig dan begroot om dit achterstallig onderhoud weg te werken. Overigens is het achterstallig onderhoud bij referentie C in het centrum en op het hoofdwegennet minder dan 10%. Amsterdam hanteert een lager streefniveau voor de kwaliteit van het onderhoud (C) dan 2 van de referenties (B).

Zowel referentie A als B hebben duidelijk lagere uitgaven dan Amsterdam, terwijl het achterstallig onderhoud in deze gemeenten lager is en/of het streefniveau hoger. Bij een hoger streefniveau mag een hoger uitgavenniveau worden verwacht, want er moet dan eerder onderhoud plaatsvinden om dit streefniveau te realiseren. Referentie D heeft zowel een hoger streefniveau als feitelijk veel minder achterstallig onderhoud dan Amsterdam, terwijl het structurele netto uitgavenniveau vergelijkbaar is (circa 50 euro per inwoner heeft betrekking op de vorming van een voorziening voor groot onderhoud).

door organisatie aangedragen verklaringen

Gegeven de onderhoudskwaliteit zijn de uitgaven van Amsterdam als relatief hoog te duiden. De organisatie heeft daarvoor de volgende verklaringen aangedragen:

- uitgaven aan achterstallig onderhoud die deels in de begroting zijn opgenomen
- gebruik van duurdere materialen (gebakken klinkers en natuursteen), al dan niet gebaseerd op kwaliteitsstandaard Puccini
- desinvesteringen door integrale gebiedsaanpak (voortijdige vervanging bestrating in combinatie met andere werkzaamheden)
- hoge eisen aan werkzaamheden, zoals inzake bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en communicatie (BLVC), bouwlogistiek en Unesco-erfgoed
- kostenverhogende effecten door het grote aantal bezoekers

Bij de aangedragen verklaringen voor hogere uitgaven is gevraagd om nadere onderbouwing en kwantificering. De organisatie heeft aangegeven dat op enkele onderdelen verkenningen lopen, maar dat het beantwoorden van de gestelde vragen meer tijd vraagt dan beschikbaar is voor deze benchmark.

De referentiegemeenten hebben ook BLVC-kosten, maar zij onderscheiden dit niet altijd. De referentiegemeenten hanteren daarbij geen hogere eisen in het centrum.

Wat betreft de kosten van bezoekers wordt opgemerkt dat daar ook inkomsten tegenover staan uit toeristenbelasting en het gemeentefonds (met name via de maatstaf centrumfunctie waar Amsterdam hoog op scoort).

achtergronden bij Amsterdamse keuzes

In Amsterdam bestaat momenteel circa 20% van het areaal uit gebakken klinkers. In twee referentiegemeenten die deze informatie konden aanreiken is dit duidelijk lager, zo'n 13%. Ook het aandeel van natuursteen is lager in de referenties, maar dit betreft een veel kleiner deel van het totale areaal (circa 1%). In aanschaf zijn gebakken klinkers een factor 6 duurder dan andere vormen van elementverharding. Natuursteen is een factor 10 duurder. Wel gaan deze duurdere materialen langer mee, waardoor de hogere aanschafkosten op termijn wellicht worden terugverdiend.

Hogere kwaliteit wegenonderhoud is mogelijk met lagere uitgaven

Puccini en integrale gebiedsaanpak zijn beide bedoeld om kosten te besparen. Puccini zou kostenbesparend werken als gevolg van standaardisering. De voordelen van integrale gebiedsaanpak slaan vooral neer bij andere programmaonderdelen, zoals riolering. Door de wijze waarop beide werkwijzen in de praktijk worden toegepast, zou het per saldo echter kunnen leiden tot hogere kosten bij wegen. Bijvoorbeeld doordat bij gebiedsontwikkeling relatief goedkope bestrating voortijdig wordt vervangen door duurdere bestrating conform Puccini.

betekenis grondexploitaties en gebiedsontwikkeling

Doordat Amsterdam uitgaven aan wegen meeneemt bij gebiedsontwikkeling en wegenprojecten onderbrengt in grondexploitaties, heeft dit een drukkend effect op de netto uitgaven van wegenonderhoud die in de exploitatie worden verantwoord. Op termijn zal in de exploitatie alsnog dekking gevonden moeten worden voor de onderhoudslasten van deze wegen. Het is niet bekend wat de betekenis is van dit effect en hoe zich dat verhoudt tot de situatie in de referentiegemeenten.

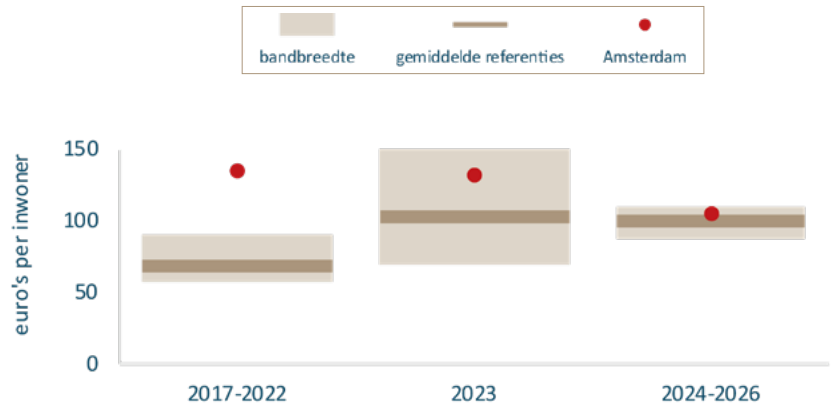
conclusie

Gegeven de kwaliteit van het wegenonderhoud zijn de uitgaven van Amsterdam als relatief hoog te duiden. Door de organisatie is aangegeven dat dit samenhangt met achterstallig onderhoud in combinatie met kostenverhogende beleidskeuzes. Met name referentie A en B zijn in staat om met (structureel) lagere uitgaven een hogere of vergelijkbare kwaliteit van onderhoud te realiseren.

Hogere uitgaven aan wegenprojecten nemen naar verwachting af tot gemiddeld

		referenties				
wegenprojecten	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven € per inwoner	**122**	**102**	**69**	**88**	**92**	**157**
waarvan personele lasten	10	18	20	0	0	51
waarvan kapitaallasten	23	31	42	39	1	42
waarvan goederen en diensten	94	39	8	43	4	102
waarvan overig	-6	13	0	5	87	-39

Meerjarig beeld wegenprojecten
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



uitgaven wegenonderhoud zijn iets lager dan gemiddeld

In de tabel is te zien dat het netto uitgavenniveau van Amsterdam aan wegenonderhoud rond het gemiddelde van de referenties ligt.

Bij de meeste gemeenten bestaan de uitgaven aan wegenonderhoud grotendeels uit inkoop van goederen en diensten. Daarnaast zijn er doorgaans personele lasten en – in beperkte mate – kapitaallasten aan de orde.

afnemende uitgaven in meerjarenbegroting

In het diagram is te zien dat de uitgaven voor wegenonderhoud afnemen in de meerjarenbegroting van Amsterdam. Bij de referenties is sprake van een substantiële bandbreedte in de uitgaven aan wegenonderhoud, terwijl het gemiddelde uitgavenniveau in de hele periode 2017-2026 ongeveer gelijk blijft.

In dit verband wordt opgemerkt dat bij de afbakening van het taakgebied in Amsterdam een substantieel budget buiten scope is geplaatst en het soms lastig was een eenduidig onderscheid te maken tussen wegenonderhoud en wegenprojecten. De bevindingen voor beide onderdelen dienen dan ook in samenhang beschouwd te worden.

Hogere uitgaven aan wegenprojecten, voor zover in beeld in de exploitatie

		referenties				
wegenprojecten	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven € per inwoner	**132**	**102**	**69**	**88**	**92**	**157**
kengetallen om uitgaven te duiden						
drempel activering in € mln	5,0	1,9	0,1	0,1	5,0	2,5

kapitaallasten Amsterdam worden gedrukt door hoge investeringsdrempel

In de tabel is te zien dat Amsterdam een relatief hoge drempel hanteert voor het activeren van investeringen. Dit betekent dat investeringen tot 5 miljoen euro in één keer ten laste van de exploitatie worden gebracht en dus niet tot uiting komen in de begroting in de vorm van kapitaallasten. Dit geeft de komende jaren ruimte binnen de exploitatie. Wanneer de betreffende kapitaalgoederen in de toekomst vervangen moeten worden, zal alsnog dekking gevonden moeten worden voor deze toekomstige uitgaven. Doordat er in de huidige begroting geen rekening wordt gehouden met toekomstige lasten van bestaande voorzieningen, worden dit ook wel ‘stille lasten’ genoemd.

De meeste referenties hanteren lagere drempels voor activering, waardoor zij een groter deel van hun investeringen activeren en hun kapitaallasten ook hoger zijn. Daardoor geeft hun exploitatie een beter beeld van de structurele uitgaven die nodig zijn om alle huidige kapitaalgoederen in stand te houden. Door de hoge activeringsdrempel worden in Amsterdam de kapitaallasten relatief laag gehouden en vormt dit een verklaring voor hogere uitgaven in jaren met veel investeringen in wegenprojecten, zoals 2023.

door organisatie aangedragen verklaringen

Door de organisatie zijn de volgende verklaringen aangedragen voor de relatief hoge uitgaven aan wegenprojecten:

- kostenverhogende eisen (BLVC, duurzame bouwlogistiek over water, gebruik duurzame materialen, Unesco-erfgoed, behoud monumentale bomen)
- veel projecten, zoals 30km zones en autoluwe straten, waarbij door de complexiteit van de stad sprake is van hoge proceskosten. Vanwege beschikbare eigen middelen uit het mobiliteitsfonds (SMF) konden de afgelopen jaren veel extra wegenprojecten worden geïnitieerd.

Het effect van deze verklaringen is niet gekwantificeerd door de organisatie.

betekenis grondexploitaties

Net als de referentiegemeenten brengt Amsterdam uitgaven aan wegenprojecten onder in grondexploitaties.* Dit heeft een drukkend effect op de huidige exploitatielasten, zowel bij wegenprojecten als wegenonderhoud. De mate waarin dit in Amsterdam afwijkt van de referentiegemeenten is niet onderzocht.

Door de organisatie is aangegeven dat in de afgelopen jaren en de komende periode jaarlijks voor circa 80 miljoen euro aan infrastructurele projecten wordt ondergebracht in grondexploitaties.

conclusie

De hogere uitgaven van Amsterdam op het taakgebied openbare ruimte kunnen voor circa 20 euro per inwoner worden verklaard door de hogere uitgaven aan wegenprojecten. Dit lijkt samen te hangen met het grote aantal projecten in de afgelopen jaren combinatie met verschillende kostenverhogende factoren. Dit werkt ook door in de uitgaven aan wegenonderhoud.

Doordat Amsterdam een hogere drempel hanteert voor het activeren van investeringen, leidt dit tot lagere kapitaallasten en hogere projectuitgaven. Bij een constante hoeveelheid investeringen en projecten zou dit op lange termijn tot dezelfde exploitatielasten leiden, maar de onderzoeksperiode van 10 jaar is niet lang genoeg om hier uitspraken over te doen.

* Overigens is in 2011 besloten de 1e aanleg van riolering bij grondontwikkeling niet meer onder te brengen in grondexploitaties maar in de rioolheffing.

Programma 2: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	omschrijving	taakonderdeel	toelichting
2.1	Verkeer, vervoer en parkeren	Parkeren (uitgaven excl. toezicht)	Parkeerbeleid, ontheffingen en vergunningen, onderhoud en beheer parkeervoorzieningen
		Verkeersbeleid (incl. overige verkeers-maatregelen)	Mobiliteitsplannen, verkeerscirculatieplannen, gedragsbeïnvloeding, smart mobility, straatmeubilair, vergunningen voor het tijdelijk plaatsen van voorwerpen op de openbare weg (Wior-vergunning), kabels en leidingen, kunst in de openbare ruimte (Kior), uitritvergunning, fonteinen (niet in groengebieden), openbare toiletten, abri's, verkeersonderwijs.
2.2	Openbaar vervoer	Veerdiensten	Exploitatie en bijdragen aan kanaalmaatschappijen
		Overig OV	Infrastructurele aanpassingen voor metro-, tram- en bus van grotere omvang (busstations bijvoorbeeld), (gescheiden) busbanen, P+R-terreinen. Exploitatie OV-voorzieningen.
2.3	Afval en reinigen openbare ruimte	Straatreiniging	Incl. onkruidbestrijding (op verhardingen), graffiti, zwerfvuil (ook in het water en bij stranden), schoon.
		Gladheidsbestrijding	Gladheidsbestrijding en sneeuwruimen
		Afvalinzameling	Inzameling van huis- en bedrijfsafval, inkomsten afvalstoffenheffing en reinigingsrechten.
2.4	Openbare ruimte	Wegen	Regulier en groot onderhoud van wegen, straten en pleinen, bermen en fietspaden. Inclusief gebiedsbeheer en mutaties in reserves bestemd voor wegenonderhoud. Aanleg, vervanging en reconstructie van wegen, straten en pleinen, bermen en fietspaden. Inclusief reservemutaties voor wegenprojecten.
		Openbare verlichting	Aanleg en onderhoud van openbare verlichting, stadsilluminatie en energielasten.
		Verkeersmaatregelen	Verkeersregelinstallaties (VRI's), verkeersborden, belijning, bewegwijzering, maatregelen verkeersveiligheid, maatregelen gericht op gedragsbeïnvloeding en mobiliteitsbeheersing en straatmeubilair met een verkeersregulerende functie.
		Civiele kunstwerken	Aanleg en onderhoud van bruggen, kade- en walmuren, tunnels, viaducten, aquaducten, sluizen en duikers.
2.5	Water	Waterwegen	Baggerwerkzaamheden, oevervoorzieningen, beschoeiingen, inspecties, beheersing van oppervlaktewater en voorkomen wateroverlast, bemalingen.
		Havens	Havenmeester, laad en loswal, walstroom, havengelden
2.6	Groen en dierenwelzijn	Openbaar groen	Parken, plantsoenen, (sier)heesters, gras, groenstroken, bomen, gemeentetuin en, onkruidbestrijding in het groen, groenmeubilair (banken, afvalbakken), maaien van bermen en walkanten.
		Natuur en bossen	Bijdragen aan recreatieschappen, natuurbescherming, natuurbelevingscentrum, schaapskuddes
		Recreatie en speelvoorzieningen	Volksfeesten (Koningsdag, kermissen, carnaval, bevrijdingsfeesten), strandvoorzieningen (incl. toiletten), recreatieplassen. Boomfeestdag, onderhoud speelvoorzieningen
		Dierenwelzijn	Stadsboerderijen, kinderboerderijen / dierenweiden, dierentuinen, volkstuinen, hertenkampen, schooltuinen.
2.7	Riool en drinkwater	Riolering	Aanleg en onderhoud riolering en gemalen, rioolheffing (rioolwater, hemelwater, grondwater), heffing en invordering

Programma 2: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
omgevingsadressendichtheid	50,1%	62	77	51	58	54	62
oppervlakte bebouwing woonkernen * bodem	14,3%	122	92	109	142	120	124
aantal woonruimten * bodem	12,1%	101	77	73	91	76	93
oeverlengte * dichtheid * bodem	11,2%	50	37	30	24	33	91
aantal bedrijfsvestigingen	4,6%	69	76	74	59	76	59
schaalbedrag	3,9%	0	0	0	0	0	0
oppervlakte historische kern	1,3%	181	50	78	101	140	212
suppletie herijking (tijdelijk)	0,8%	166	623	126	-548	80	-44
aantal woonruimten	0,5%	94	93	88	104	90	98
oppervlakte bebouwing buitengebied * bodem	0,5%	193	10	80	135	12	16
oeverlengte * bodem	0,3%	105	51	70	180	54	95
oppervlakte land * bodem	0,3%	150	59	104	331	73	80
oppervlakte binnenwater	0,2%	312	18	41	148	49	31
oppervlakte buitenwater	0,0%	191	88	0	0	0	0
TOTAAL openbare ruimte	**100,0%**	**78**	**75**	**60**	**66**	**64**	**76**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
woonruimten	100,0%	94	93	88	104	90	98
TOTAAL afval	**100,0%**	**94**	**93**	**88**	**104**	**90**	**98**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
woonruimten	166,7%	94	93	88	104	90	98
woonruimten * bodemfactor kom	-65,4%	101	77	73	91	76	93
oppervlakte land * bodemfactor totaal	-0,4%	151	59	104	331	73	80
oeverlengte * dichtheid * bodemfactor totaal	-1,0%	50	37	30	24	33	92
TOTAAL riolering	**100,0%**	**90**	**104**	**99**	**112**	**100**	**101**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
inwoners	94,9%	100	100	100	100	100	100
lokale centrumfunctie	4,0%	103	102	104	100	103	108
suppletie herijking (tijdelijk)	1,1%	166	623	126	-548	80	-44
TOTAAL sport en recreatie	**100,0%**	**101**	**106**	**100**	**93**	**100**	**99**

Het grootste deel van de taken van programma 2 heeft betrekking op het taakgebied openbare ruimte, zoals dat in het gemeentefonds wordt onderscheiden.*

Voor de taakonderdelen reiniging en riolering kent het gemeentefonds afzonderlijke correctiefactoren.

Dit geldt ook voor het taakonderdeel groen, dat in het gemeentefonds onderdeel uitmaakt van het bredere taakgebied sport en recreatie.

* Dat is inclusief straatreiniging.

Definitie en bron kengetallen

kengetal	Amsterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	definitie	bron
oeverlengte in hectometers	15.572	5.978	5.240	8.348	1.779	De oeverlengte is de omtrek van aaneengesloten vlakken water, volgens de objectklasse Waterdeel van de Basisregistratie Topografie (schaal 1:10.000). Daarbij wordt buiten beschouwing gelaten: waterlopen smaller dan 6 meter en wateroppervlakten kleiner dan 50 m2 (meren en poelen). Bij de bepaling van de omtrek van wateroppervlak zijn de lijnen die de begrenzing vormen tussen buitenwater en land, respectievelijk tussen buitenwater en binnenwater, uitgesloten. Voor Amsterdam zijn met een globale correctie de oevers van het IJmeer en Markermeer uitgesloten.	Gemeentefonds, toelichting op de berekening van de uitkering uit het gemeentefonds 2023
lengte wegen in km	1.763	1.103	1.067	978	436	Lengte wegen in gemeentelijk beheer	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
aantal tunnels	6	4	1	0	0	Tunnels waarvan het gesloten deel langer is dan 250 meter	Nederlands kenniscentrum voor ondergronds bouwen en ondergronds ruimtegebruik (COB)
aantal bruggen	1.602	289	800	380	346	Totaal aantal bruggen	Eigen opgaven
aantal beweegbare bruggen	76	5	21	55	9	Aantal beweegbare bruggen in gemeentelijk beheer	www.waterkaart.net
lengte kademuren in km	214	62	65	35	17	Lengte van damwanden en kademuren	Eigen opgaven
lengte historische kades in km	87	10	14	6	12	Kadelengten van de waterwegen in de historische kern en de kadelengten van de waterwegen rondom de historische kern. Alleen die waterwegen worden meegeteld waarvan het verloop qua structuur nagenoeg ongewijzigd is gebleven in vergelijking met de situatie op het kadastrale minuutplan van omstreeks 1830	Gemeentefonds, toelichting op de berekening van de uitkering uit het gemeentefonds 2022

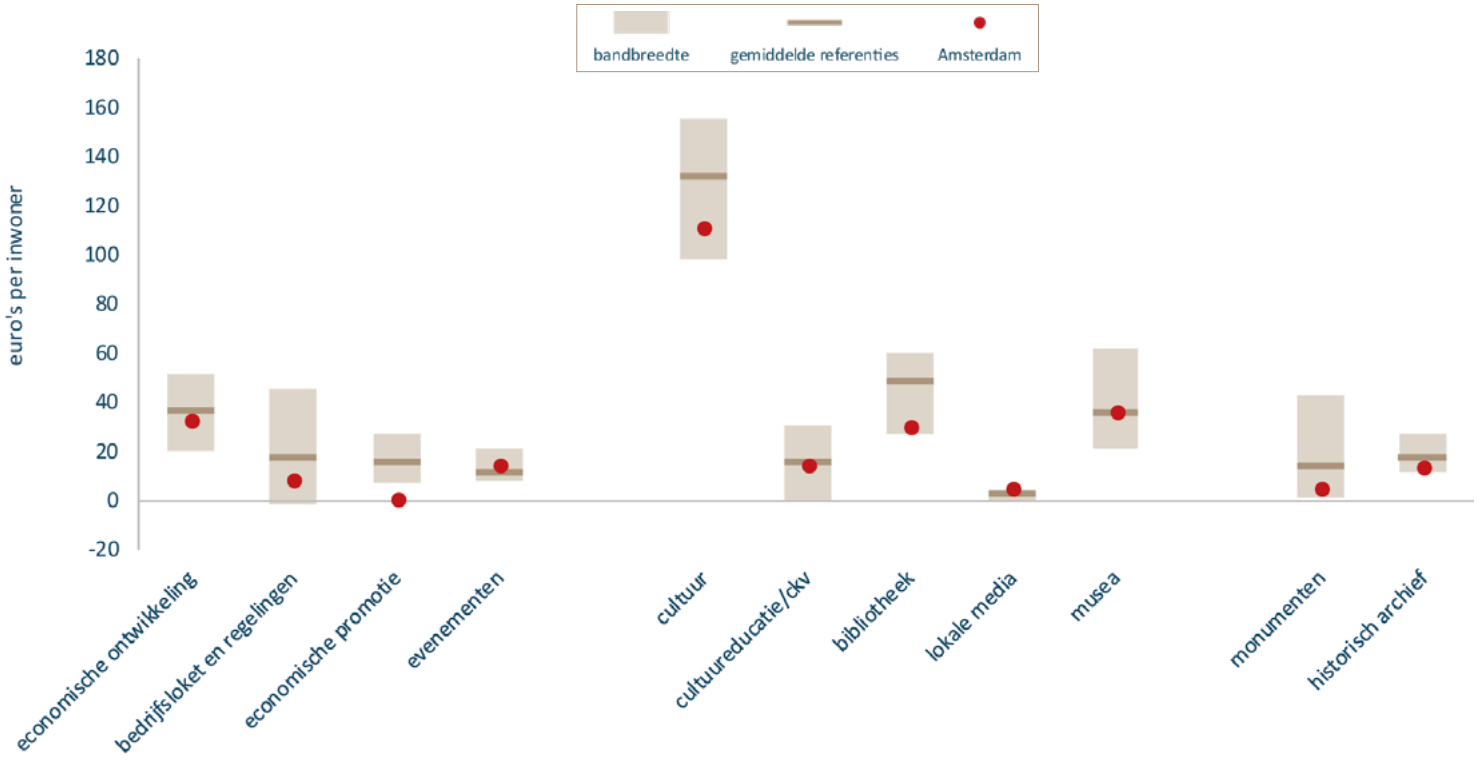


Uitkomsten benchmark

Programma 3: Economie, Kunst, Cultuur en Erfgoed

Programma 3: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten

Taakonderdelen programma 3
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties

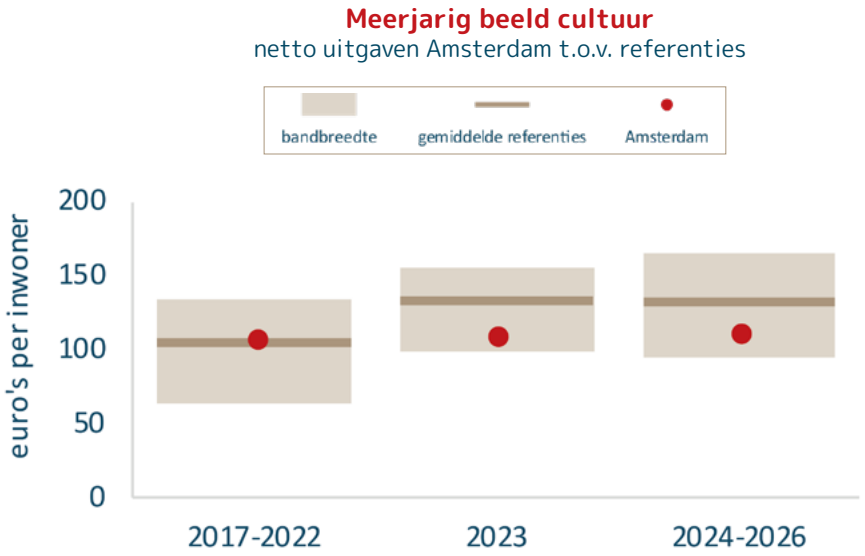


Binnen dit programma is op het taakonderdeel kunst een verdiepende analyse uitgevoerd.

De lage uitgaven bij bibliotheek vielen ook op, maar vanwege de relatief beperkte omvang is er niet voor gekozen om dit te verdiepen.

Uitgaven cultuur achtergebleven bij ontwikkelingen in referentiegemeenten en gemeentefonds

aandeel in totaal NL	Amsterdam	G3	ref A	ref B	ref C	ref D	ref E	ref F
inwoners	5,1%	3,0%	3,7%	3,1%	2,1%	1,3%	0,9%	0,7%
BIS subsidies 2021-2024	43%	7,4%	7%	8%	7%	7%	1%	0%
aantal organisaties	11,9%	3,9%	4,7%	4,4%	2,6%			
aantal theaterzalen	12,1%	4,3%	5,1%	5,0%	2,7%			
publiekscapaciteit theaters	15,8%	5,8%	9,2%	4,8%	3,5%			
aantal voorstellingen	17,4%	7,2%	10,3%	5,1%	6,1%			
aantal bezoekers	31,8%	7,0%	8,0%	6,2%	6,7%			
aantal toeristen uit Nederland	10,9%	3,4%	4,2%	3,7%	2,3%			
aantal toeristen uit buitenland	47,1%	3,8%	5,1%	4,3%	2,1%			
aantal toeristen totaal	27,6%	3,6%	4,6%	4,0%	2,2%			



Amsterdam geeft aan cultuur minder uit dan referentiegemeenten en het referentiebedrag in het gemeentefonds. In het diagram is te zien dat de netto uitgaven van Amsterdam aan cultuur sinds 2017 vrijwel gelijk zijn gebleven, terwijl de uitgaven van referentiegemeenten zijn toegenomen. Ook het referentiebudget in het gemeentefonds is sindsdien toegenomen.

Enkele instellingen ontvangen minder subsidie omdat ze gebruik maken van huisvesting in eigendom van de gemeente Amsterdam, waarvoor de gemeente geen of lage huurprijzen rekent. Aangezien deze inkomsten worden verantwoord in programma 1 (vastgoed) leiden deze indirecte subsidies tot lagere inkomsten in programma 1.

Amsterdam ontvangt 43% van de landelijke subsidies voor culturele basisinfrastructuur 2012-2024 (exclusief Rijkscultuurfondsen en Erfgoedwet). De referentiegemeenten ontvangen een veel kleiner deel van deze subsidies, ook wanneer rekening wordt gehouden met het aantal inwoners. In het cultuurconvenant dat aan deze landelijke subsidies ten grondslag ligt, wordt uitgegaan van gemeentelijke cofinanciering. De organisatie geeft aan dat de omvang van de gemeentelijke cofinanciering achterblijft bij de afspraken die in dit verband zijn gemaakt.

Ten opzichte van de G3 heeft Amsterdam duidelijk meer culturele organisaties en theaterzalen. Ook de publiekscapaciteit, het aantal voorstellingen en het aantal bezoekers is groter. Dit laatste wordt wellicht ook beïnvloed door het relatief grote aantal (buitenlandse) toeristen in Amsterdam. Of dit betekent dat de afhankelijkheid van gemeentelijke subsidies in Amsterdam kleiner is dan in de referentiegemeenten, is in het kader van deze benchmark niet vastgesteld.

Programma 3: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	**omschrijving**	**taakonderdeel**	**toelichting**
3.1	Economie en innovatie	Economische ontwikkeling	Clusterontwikkeling en versterking van sectoren, stimulering van (samenwerkings-)projecten van onderzoeksinstellingen en bedrijven, aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt, lokale, regionale, bovenregionale, internationale op versterking van de economische structuur en innovatie gerichte samenwerkingsverbanden, zoals energietransitie
		Bedrijfsloket en regelingen	Gemeentelijke ondersteuning van bedrijven en ondernemers, bedrijvenloket, stimuleren netwerken voor facilteren bedrijfscontacten, regelen straathandel en markten (incl. marktgelden en staanplaatsgelden), BIZ-bijdrage.
		Economische promotie	Promotionele activiteiten, gericht op het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en nieuwe werkers, aantrekken van overige instellingen ter versterking van het profiel van de gemeente, investeren in bovenlokale, regionale, landelijke en internationale kennis- en economische relatienetwerken, promotie toerisme.
		Evenementen	Bijdragen voor evenementen op het gebied van (top)sport, cultuur en recreatie
3.2	Kunst en cultuur	Cultuur	Zowel accommodaties als programmering: muziek, zang, opera, toneel, ballet en dans. Schouwburgen, concertgebouwen, toneel en concertzalen. Musea voor moderne kunst, tentoonstellingen, ateliers, overkoepelende organen op het gebied van kunstbeoefening, kunstprijzen, cultuurmanifestaties en herdenkingen, poppodia, filmhuizen. Subsidies voor kunstgroepen, beroepsgezelschappen, amateurkunst, architectuur, culturele initiatieven, beeldende kunst.
		Cultuureducatie	Cultuureducatie, combinatiefunctionarissen cultuur, centra voor kunsten, muziekscholen, culturele en kunstzinnige vorming
		Musea	Bijdragen exploitatie musea, oudheidkamers, tentoonstellingen.
		Bibliotheken	Bijdragen exploitatie bibliotheken.
		Lokale media	Subsidies lokale media
3.3	Erfgoed	Monumenten	Monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten, cultuurlandschappen, molens, carillons, kerkorgels en -torens, luidklokken, stadsbeiaardier, immaterieel cultureel erfgoed, open monumentendag.
		Historisch archief	Streekarchief, stadsarchief, historisch informatiecentrum, archeologie, heemkunde

Programma 3: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
landelijke centrumfunctie	**67,8%**	98	88	91	79	56	55
regionale centrumfunctie	**19,3%**	110	93	106	116	67	67
schaalbedrag	**7,4%**	36	0	0	0	0	0
inwoners	**3,8%**	100	100	100	100	100	100
DU beeldende kunst en vormgeving	**1,4%**	112	104	91	70	32	42
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,4%**	166	623	126	-548	80	-44
TOTAAL cultuur	**100,0%**	**97**	**86**	**87**	**78**	**55**	**54**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
regionale centrumfunctie	**48,1%**	110	93	106	116	67	67
bewoonde oorden 1931 in historische kern	**32,8%**	100	96	47	45	86	63
oppervlakte historische kern	**17,2%**	181	50	78	101	140	212
DU slavernijverleden	**1,5%**	0	0	0	0	0	0
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,4%**	166	623	126	-548	80	-44
inwoners	**0,0%**	100	100	100	100	100	100
TOTAAL historie	**100,0%**	**88**	**87**	**79**	**85**	**84**	**87**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
omgevingsadressendichtheid	**65,4%**	63	77	51	58	54	62
schaalbedrag	**13,6%**	38	3	4	7	10	13
oppervlakte bebouwing woonkernen	**9,5%**	114	110	133	161	142	131
bewoonde oorden 1931	**5,2%**	104	106	49	49	85	62
oppervlakte historische kern	**2,4%**	181	50	78	101	140	212
oppervlakte bebouwing buitengebied	**1,4%**	224	13	91	151	14	15
kernen	**1,2%**	66	21	54	301	48	31
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	80	-44
DU vergunningverlening, toezicht en handhaving	**0,2%**	745	120	258	387	117	203
oppervlakte land	**0,2%**	160	72	124	377	86	84
DU Wet kwaliteitsborging bouw	**0,2%**	103	100	103	116	105	108
TOTAAL ruimte, milieu en economie	**100,0%**	**70**	**74**	**55**	**62**	**60**	**64**

De taken van programma 3 hebben betrekking op verschillende taakgebieden, zoals dat in het gemeentefonds wordt onderscheiden.

Een groot deel van de taakonderdelen binnen programma 3 valt onder het taakgebied cultuur, waar de centrumfunctie een belangrijke rol speelt.

Dit geldt ook voor taakonderdelen met een historisch karakter, maar daar wordt dit aangevuld met historische kenmerken.

De economische taakonderdelen worden in het gemeentefonds niet onderscheiden en maken deel uit van het bredere taakgebied ruimte, milieu en economie.



Uitkomsten benchmark

Programma 4: Sport

Programma 4: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten

Taakonderdelen programma 4
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



Bij de onderscheiden taakonderdelen binnen programma 4 vallen de relatief lage netto uitgaven voor sportaccommodaties op. Aangezien het om relatief beperkte budgetten gaat is er niet voor gekozen om dit te verdiepen.

Programma 4: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
inwoners	**94,9%**	100	100	100	100	100	100
lokale centrumfunctie	**4,0%**	103	102	104	100	103	108
suppletie herijking (tijdelijk)	**1,1%**	166	623	126	-548	80	-44
TOTAAL sport en recreatie	**100,0%**	**101**	**106**	**100**	**93**	**100**	**99**

Programma 4: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	omschrijving	taakonderdeel	toelichting
4.1	Sport	Sportbeleid	Stimuleren van (amateur en top)sport, ondersteunen en stimuleren recreatieve sportbeoefening, ondersteunen van organisatie die zich met sport bezig houden, sport in de buurt en functies/buurtsportcoaches (combinatiefuncties).
		Zwembaden	Overdekte zwembaden, openlucht zwembaden.
		Sportaccommodaties	Sporthallen, schaatsbanen/hallen, atletiekbanen, sportvelden/-terreinen (incl. kunstgrasvelden), wielerbanen, tennisaccommodaties.

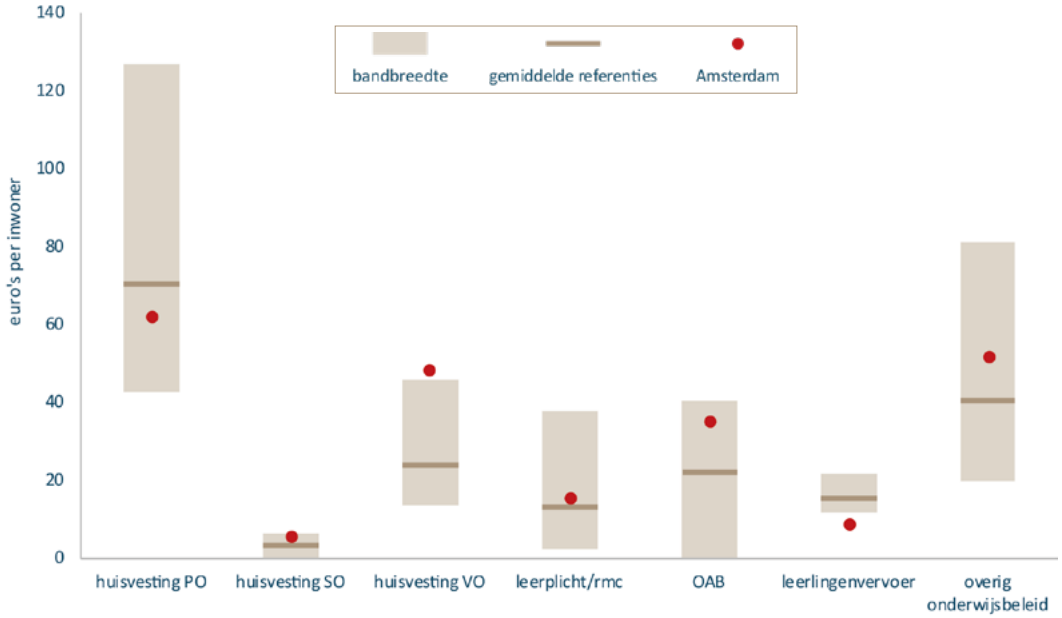


Uitkomsten benchmark

Programma 5: Onderwijs

Programma 5: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten

Taakonderdelen programma 5
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



Binnen programma 5 vallen de relatief hoge netto uitgaven op bij de taakonderdelen huisvesting voortgezet onderwijs, onderwijsachterstanden-beleid en overige onderwijsbeleid. Aangezien dit past bij de bestuurlijke prioriteit is er niet voor gekozen om dit te verdiepen. Bovendien gaat het om relatief beperkte budgetten.

Programma 5: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	**omschrijving**	**taakonderdeel**	**toelichting**
5.1	Onderwijs	Huisvesting primair onderwijs	Nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van bestaande schoolgebouwen, verhuur, onderhoudsprogramma, vandalismebestrijding van BO-schoolgebouwen
		Huisvesting speciaal onderwijs	Nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van bestaande schoolgebouwen, verhuur, onderhoudsprogramma, vandalismebestrijding van SO-schoolgebouwen
		Huisvesting voortgezet onderwijs	Nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van bestaande schoolgebouwen, verhuur, onderhoudsprogramma, vandalismebestrijding van VO-schoolgebouwen
		Leerplicht	Regionale meld en coördinatiefunctie; aanpak voortijdig schoolverlaten (VSV) / schoolverzuim
		Onderwijsachterstandenbeleid	Voor en vroegschoolse educatie, zomerscholen, schakelklassen, laaggeletterdheid, Wet OKE (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie)
		Leerlingenvervoer	Bijdragen voor leerlingenvervoer
		Overig onderwijsbeleid	Onderwijsvoorzieningen, bewegingsonderwijs (klokuren), schoolzwemmen, peuterspeelzalen/kinderopvang, volwasseneducatie, school-begeleiding, overig onderwijsvoorzieningen

Programma 5: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
inwoners met migratieachtergrond	**32,6%**	110	102	68	34	47	47
jongeren	**22,2%**	112	119	118	88	121	91
huishoudens met laag inkomen	**18,1%**	113	92	70	98	84	82
leerlingen voortgezet onderwijs	**14,9%**	107	103	95	139	146	176
leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	**10,4%**	173	123	128	188	176	218
suppletie herijking (tijdelijk)	**1,0%**	166	623	126	-548	80	-44
groei leerlingen	**0,8%**	0	216	853	0	0	0
TOTAAL onderwijshuisvesting	**100,0%**	**117**	**112**	**96**	**84**	**98**	**99**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
jongeren	**37,0%**	112	119	118	88	121	91
schaalbedrag	**26,7%**	27	0	0	0	0	0
onderwijsachterstand	**25,1%**	161	151	70	35	53	48
DU jeugd	**6,3%**	144	83	54	51	41	37
DU voorschoolse voorziening peuters	**2,5%**	118	104	86	105	80	82
oppervlakte land	**0,9%**	160	72	124	377	86	84
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	80	-44
DU aanpak laaggeletterdheid	**0,6%**	147	124	139	205	219	306
leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	**0,0%**	173	123	128	188	176	218
TOTAAL onderwijsbeleid	**100,0%**	**105**	**96**	**70**	**47**	**65**	**53**

Binnen het gemeentefonds wordt voor de taken van programma 5 een onderscheid gemaakt naar onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid, omdat de kosten van gemeenten door verschillende structuurkenmerken worden bepaald.

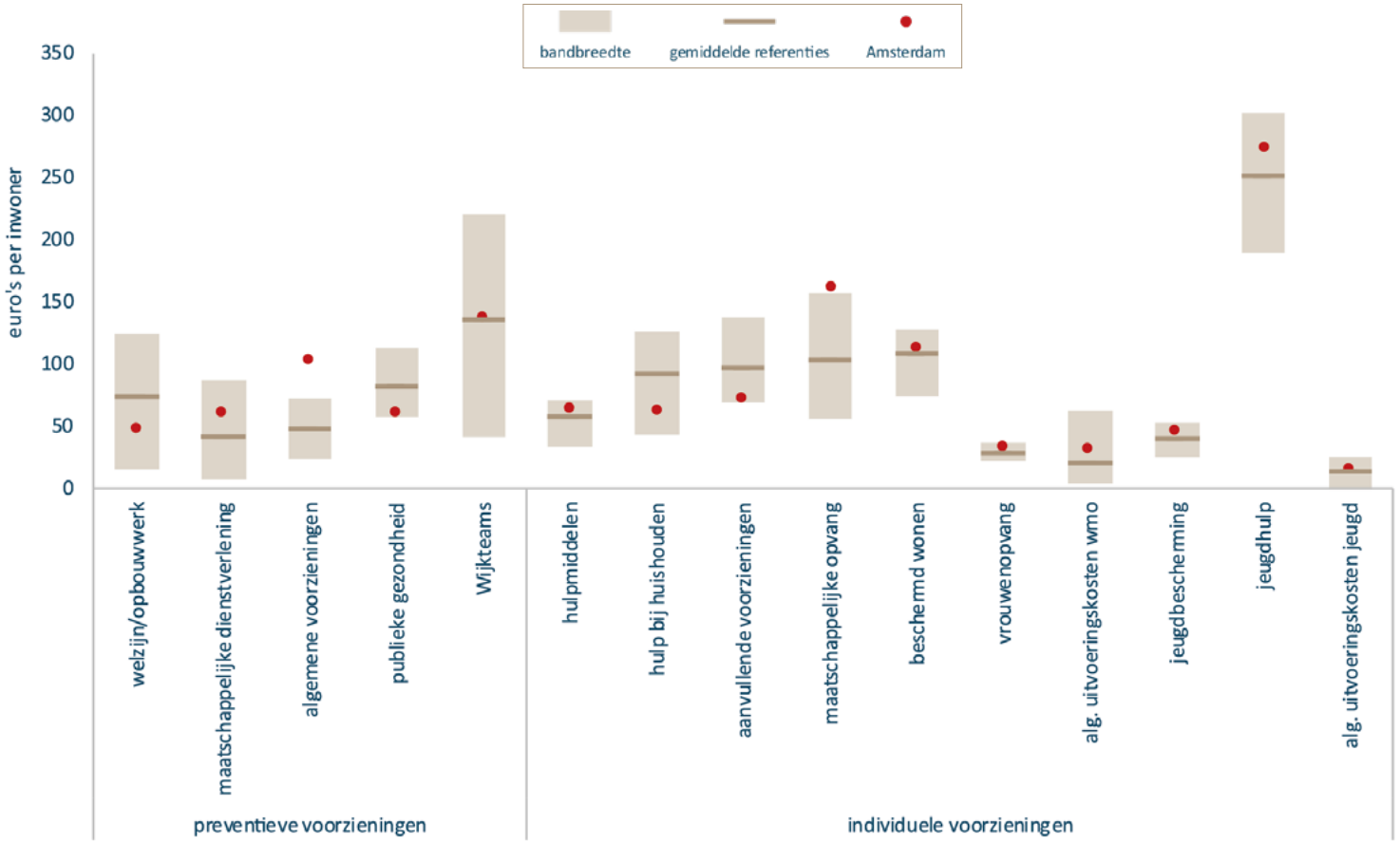


Uitkomsten benchmark

Programma 6: Gezondheid, Zorg, Jeugd, Opvang en Diversiteit

Programma 6: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten

Taakonderdelen programma 6
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



Op volgende taakonderdelen van individuele voorzieningen zijn verdiepende analyses uitgevoerd:

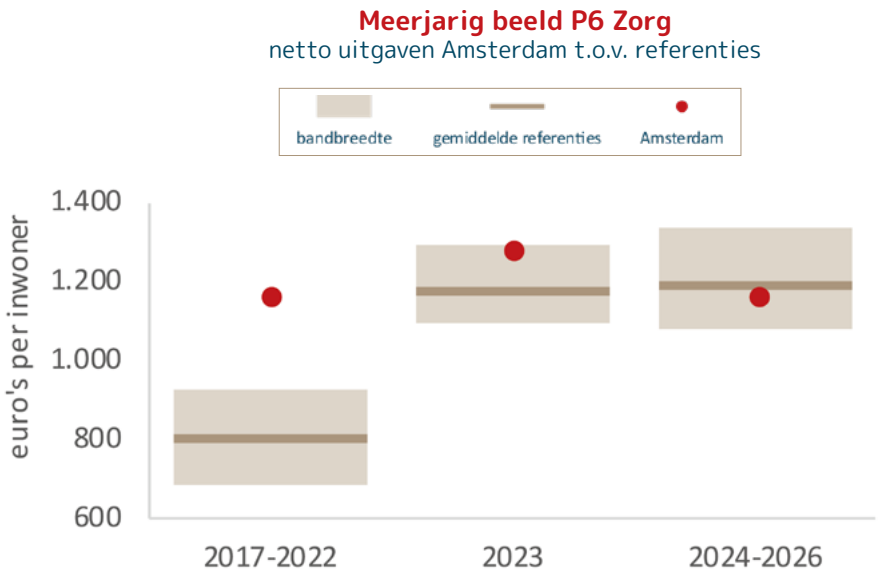
- hulp bij huishouden*
- maatschappelijke opvang*
- beschermd wonen*
- jeugdhulp*

Tevens is het gehele programma in onderlinge samenhang in een verdiepende analyse betrokken.

* De verdiepende analyses op de volgende pagina's zijn gebaseerd op 4 in plaats van 6 referentiegemeenten.

Hoge uitgaven aan individuele voorzieningen ondanks inzet op preventieve voorzieningen

netto uitgaven € per inwoner	Amsterdam	referenties gemiddeld	groep laag	groep hoog
totaal programma 6	**1.281**	**1.175**	**1.147**	**1.202**
waarvan personele lasten	**204**	135	118	151
1. basisvoorzieningen	**273**	**242**	**233**	**250**
2. wijkteams	**137**	**147**	**184**	**111**
3. individuele voorzieningen	**871**	**785**	**730**	**841**
4. preventieve voorzieningen (=1+2)	**410**	389	417	361
factor preventie / individueel (=4/3)	**0,47**	**0,50**	**0,57**	**0,43**
minimabeleid (programma 7)	**160**	144	146	141



Voor het totaal van programma 6 heeft Amsterdam de hoogste uitgaven van alle gemeenten in de benchmark. Aanleiding voor de verdieping is de inhoudelijke samenhang tussen individuele voorzieningen (die afzonderlijk zijn verdiept) en sociale basisvoorzieningen. Deze laatste categorie heeft een preventieve werking. Hiertoe worden ook de sociale wijkteams gerekend.

De referentiegemeenten zijn in twee groepen ingedeeld op basis van hun totale netto uitgaven op dit programma. De groep gemeenten met lage uitgaven zetten veel in op preventieve voorzieningen en zien de opbrengst hiervan terug in relatief lage uitgaven aan individuele voorzieningen.

Amsterdam geeft meer dan gemiddeld uit aan preventieve voorzieningen, maar heeft desondanks de hoogste uitgaven aan individuele voorzieningen. Bovendien is het beroep op deze individuele voorzieningen gelimiteerd doordat Amsterdam budgetplafonds hanteert voor Jeugdhulp en Wmo (zie ook verdieping individuele voorzieningen). Verder valt op dat een deel van de hogere uitgaven van Amsterdam betrekking heeft op personele lasten.

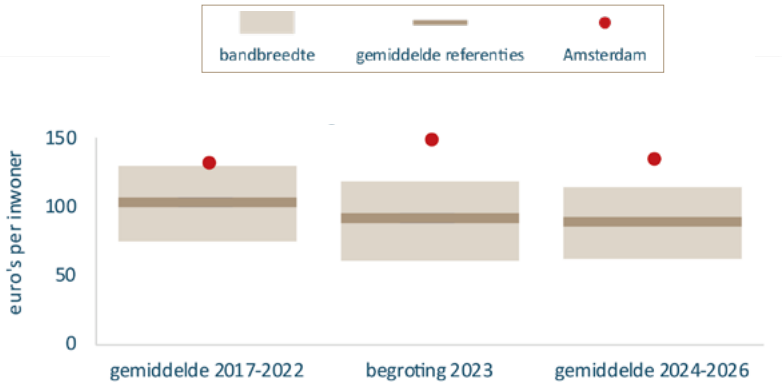
Onder in de tabel zijn de netto uitgaven aan minimabeleid (programma 7) vermeld. Dit taakonderdeel kan ook als preventieve voorziening worden beschouwd.

In het staafdiagram is te zien dat de uitgaven in de referentiegemeenten de afgelopen jaren substantieel lager waren dan in Amsterdam. Voor de komende jaren blijven de uitgaven van de referenties ten opzichte van 2023 gemiddeld stabiel, terwijl Amsterdam lagere uitgaven verwacht. Overigens zijn deze besparingen in de meerjarenbegroting van Amsterdam inmiddels gedeeltelijk teruggedraaid.

Deze analyse roept de vraag op: wat leveren de hoge uitgaven aan preventieve voorzieningen in Amsterdam op, gezien de hoge uitgaven aan individuele voorzieningen? Het kan interessant zijn om nader in te zoomen op de effectiviteit van de inzet op preventieve voorzieningen in Amsterdam in vergelijking met de referentiegemeenten met lagere totale uitgaven op dit programma. Bij zo'n effectiviteitsanalyse ligt het voor de hand om ook het minimabeleid te betrekken.

Uitgaven maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn structureel hoger dan bij referenties

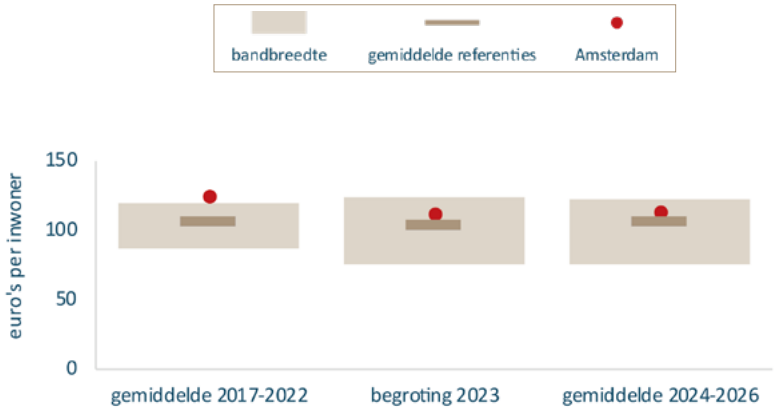
Meerjarig beeld maatschappelijke opvang
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



structureel hogere uitgaven maatschappelijke opvang
In het bovenste diagram is te zien dat de uitgaven aan maatschappelijke opvang in Amsterdam structureel hoger zijn dan in de referenties. Ten opzichte van de afgelopen jaren zijn de uitgaven in Amsterdam gestegen, terwijl deze in de referenties juist zijn afgenomen.

Voor de komende jaren worden ook in Amsterdam lagere uitgaven voorzien, onder andere als gevolg van het aflopen van de Blokhuisgelden (aanpak dak- en thuisloosheid), lagere subsidies vreemdelingenbeleid en de overgang van cliënten naar de Wet langdurige zorg.

Meerjarig beeld beschermd wonen
bruto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



structureel hogere uitgaven beschermd wonen
In het onderste diagram is te zien dat de uitgaven aan beschermd wonen structureel iets hoger zijn in Amsterdam. De afgelopen jaren zijn de uitgaven zowel in Amsterdam als de referentiegemeenten iets afgenomen.

Voor de komende jaren wordt zowel door Amsterdam als de referenties een stabiel uitgavenniveau begroot.

Een groot aantal cliënten leidt tot relatief hoge uitgaven aan maatschappelijke opvang

		referenties				
maatschappelijke opvang	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**149**	**91**	**61**	**82**	**100**	**119**
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal cliënten per 1.000 inwoners regio	3,1	0,3	0,1	0,6	0,2	0,2
wachtlijst	ja		ja	nee	ja	nee
gemiddelde wachttijd in maanden	10	1	4	0		0

hogere uitgaven door veel cliënten, ondanks lange wachttijd

De netto* uitgaven aan maatschappelijke opvang (incl. GGZ, zie ook bijlage) zijn in Amsterdam zo'n 58 euro per inwoner hoger dan het referentiegemiddelde.

In de tabel is te zien dat Amsterdam relatief veel mensen binnen de regio gebruik maken van maatschappelijke opvang, ondanks de wachtlijst en de lange gemiddelde wachttijd voor de reguliere opvang. Gerelateerd aan het inwonertal van de regio is het aantal cliënten met maatwerkarrangementen voor maatschappelijke opvang in Amsterdam ruim 10 keer zo groot als in het referentiegemiddelde.** Wanneer deze verhouding van toepassing is op alle cliënten, zou dat betekenen dat de gemiddelde kosten van maatschappelijke opvang per cliënt in Amsterdam relatief laag zijn. Dit zou verklaard kunnen worden door schaalvoordelen, wanneer met grootschalige voorzieningen aan veel mensen opvang kan worden geboden.

door de organisatie aangedragen verklaringen

Als mogelijke verklaring voor de hogere uitgaven is door de organisatie aangedragen dat Amsterdam extra (bovenwettelijke) voorzieningen biedt die andere gemeenten niet zouden aanbieden.

Daarnaast is gewezen op de aanzuigende werking van het ruimhartige beleid van Amsterdam. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de kenmerken c.q. samenstelling en herkomst van de cliënten van maatschappelijke opvang. Wel is een inventarisatie gemaakt van de extra voorzieningen.

extra voorzieningen vaak ook in referentiegemeenten

Door de organisatie is aangegeven dat Amsterdam de volgende bovenwettelijke voorzieningen aanbiedt:

- langdurige winteropvang (niemand slaapt op straat): 7 euro per inwoner
- opvang van ongedocumenteerden: 13 euro per inwoner
- noodopvang van gezinnen (deels in hotels): 10 euro per inwoner
- maatschappelijk gezondheidszorg (geïntegreerde voorzieningen): 2 euro per inwoner
- In totaal geeft Amsterdam 31 euro per inwoner uit aan deze extra voorzieningen.

Uit navraag blijkt dat de referentiegemeenten deze voorzieningen meestal ook aanbieden. Twee referenties bieden winteropvang gedurende 4-5 maanden. Ook wordt in twee referenties opvang geboden aan ongedocumenteerden. Alle referenties hebben plekken voor noodopvang van gezinnen, soms ook in hotels. Drie van de vier referenties hebben methadonvoorzieningen. Wel is het aantal voorzieningen in de referentiegemeenten vaak lager dan in Amsterdam. Het aantal opvangplekken per inwoner in de regio ligt in de referenties gemiddeld op circa een kwart van Amsterdam en bij ongedocumenteerden is dat bijna de helft. Alleen bij de noodopvang van gezinnen hebben de referenties gemiddeld een vergelijkbaar aantal plekken.

De meeste referenties konden de kosten voor deze extra voorzieningen niet specificeren. In enkele gevallen waarin specificatie wel mogelijk was gaat het om vergelijkbare uitgaven per inwoner als in Amsterdam.

Aangezien de referenties wel vergelijkbare extra voorzieningen bieden maar met relatief minder plekken dan Amsterdam, gaan we er van uit dat circa 50% van de uitgaven van Amsterdam aan deze extra voorzieningen (circa 15 euro per inwoner) als verklaring kan dienen voor het verschil in uitgaven ten opzichte van het referentiegemiddelde.

* De uitgaven zijn gesaldeerd voor taakgerelateerde inkomsten, zoals Blokhuismiddelen en bijdragen van zorgverzekeraars.

** Dit zijn de enige MO-cliënten waarvoor betrouwbare CBS-registraties beschikbaar zijn.

In Amsterdam ook hogere uitgaven bij beschermd wonen

geen gegevens om aanzuigende werking te onderbouwen

Uit een monitor MO en BW van Amsterdam uit 2017 bleek dat destijds circa 15% van de aanmeldingen voor opvang in Amsterdam uit andere gemeenten kwam. Volgens de organisatie is deze informatie niet voor recente jaren beschikbaar.* Zowel referentie C als D maken melding van een aanzuigende werking van de opvang die zij bieden. Daarom hebben zij afspraken gemaakt over opvang in de regiogemeenten, omdat daar bijvoorbeeld meer en/of goedkopere huisvesting beschikbaar is.

deels zelfde doelgroep als beschermd wonen

Naast maatschappelijke opvang biedt de gemeente ook beschermd wonen aan dat deels op dezelfde doelgroepen betrekking heeft (dak- en thuislozen, vaak met psychische of psychosociale problematiek en/of verslaving). Daarom zijn ook de uitgaven en kengetallen voor beschermd wonen in beeld gebracht.

		referenties				
beschermd wonen	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven per inwoner	**113**	**102**	**123**	**120**	**76**	**91**
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal cliënten per 1.000 inwoners regio	1,8	1,9	2,0	2,7	1,8	1,1
gemiddelde wachttijd in maanden	15	10	6	0	20	13

In de tabel is te zien dat de uitgaven aan beschermd wonen in Amsterdam ruim 10 euro per inwoner hoger zijn dan het referentiegemiddelde, terwijl het aantal cliënten in Amsterdam iets onder het referentiegemiddelde ligt. Dit betekent dat de kosten van beschermd wonen per cliënt in Amsterdam relatief hoog zijn.

De krappe woningmarkt kan hiervoor een verklaring zijn. Hierdoor is de component huisvesting bij beschermd wonen in Amsterdam een belangrijke kostenverhogende factor. Bovendien is de doorstroming op de woningmarkt slecht, wat kan bijdragen aan de relatief lange wachttijd.

maatschappelijke opvang als (tijdelijk) alternatief voor beschermd wonen

Wanneer mensen in afwachting zijn van beschermd wonen, maken ze vaak gebruik van maatschappelijke opvang. Dit kan gedurende langere tijd het geval zijn, gezien de lange wachttijden voor beschermd wonen. Sommige gemeenten zetten bewust in op minder dure zorg voor de doelgroep van beschermd wonen (ambulantisering zorg, beschermd thuis). Daarom zijn de uitgaven voor beide zorgvormen vaak communicerende vaten: weinig cliënten en uitgaven bij beschermd wonen leidt tot veel cliënten en uitgaven bij opvang en omgekeerd.

netto uitgaven per inwoner		**referenties**				
totaal MO en BW	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
maatschappelijke opvang	149	91	61	82	100	119
beschermd wonen	113	102	123	120	76	91
totaal MO en BW	262	193	185	202	176	210

uitgaven Amsterdam hoog op beide zorgvormen

In de bovenstaande tabel zijn de uitgaven aan maatschappelijke opvang en beschermd wonen onder elkaar gezet. Bij de referentiegemeenten is inderdaad sprake van communicerende vaten, waar hoge en lage uitgaven op beide onderdelen elkaar compenseren.

Alleen in Amsterdam zijn de uitgaven op beide onderdelen relatief hoog. Bij maatschappelijke opvang wordt dit vooral verklaard door het grote aantal cliënten, bij beschermd wonen zijn vooral de kosten per cliënt hoog.

* Uit recente gegevens voor beschermd wonen blijkt dat in Amsterdam 7% van de cliënten beschermd wonen van buiten de regio komt, terwijl dit in de referenties het dubbele is.

Conclusie maatschappelijke opvang en beschermd wonen

veel gebruik maatschappelijke opvang door ruimhartig beleid

Ondanks de lange wachttijd maken in Amsterdam relatief zeer veel mensen gebruik van maatschappelijke opvang, waardoor de uitgaven hoog zijn. Per inwoner van de regio is het aantal geregistreerde cliënten maatschappelijke opvang in Amsterdam ruim 10 keer zo groot als in het referentiegemiddelde. Van het ruimhartige beleid zou een aanzuigende werking uit kunnen gaan, ook op inwoners van andere gemeenten. In hoeverre dit laatste in Amsterdam afwijkt van de situatie in de referenties kan niet worden aangetoond, omdat recente data hiervoor ontbreken.

Amsterdam ontvangt relatief veel middelen voor centrumfunctie

In dit verband wordt opgemerkt dat in de benchmark rekening is gehouden met de regionale functie van centrumgemeenten, zoals Amsterdam en de referenties. Centrumgemeenten ontvangen ook middelen voor maatschappelijke opvang in de regio. Hierbij speelt de verdeelmaatstaf centrumfunctie – naast andere kostenbepalende kenmerken – een belangrijke rol. Mede daardoor ontvangt Amsterdam duidelijk meer middelen voor maatschappelijke opvang dan de referentiegemeenten.

beoordeling uitgaven vraagt om meer inzicht

Om te kunnen beoordelen in hoeverre het grote beroep op maatschappelijke opvang in Amsterdam het gevolg is van bewuste keuzes, is het nuttig om inzicht te hebben in de samenstelling van het cliëntenbestand in relatie tot de uitgaven. Dit betreft met name cliënten maatschappelijke opvang, waarvoor momenteel alleen cliënten met een maatwerkarrangement in beeld zijn. Het zou interessant zijn om meer inzicht te hebben in de samenstelling van de totale cliëntpopulatie (bijvoorbeeld naar groepsgrootte, met/zonder huisvesting en type opvang).

Deze inzichten dienen vervolgens wel gekoppeld te worden aan de beoogde rol van maatschappelijke opvang in de hele zorgketen. Zodat beoordeeld kan worden in hoeverre de middelen voor maatschappelijke opvang optimaal worden ingezet om de beleidsdoelstellingen in het sociaal domein te realiseren.

mogelijkheden voor beheersing uitgaven

Referentiegemeenten weten de uitgaven aan maatschappelijke opvang te beperken door een beroep te doen op gemeenten in de regio, waar bijvoorbeeld meer en/of goedkopere huisvesting beschikbaar is. Kanttekening hierbij is dat de regio van Amsterdam relatief klein is, waardoor er minder ‘uitwijkmogelijkheden’ zijn dan in de referentiegemeenten.

Daarnaast wordt door enkele referenties ingezet op preventie en inzicht in de (veranderende) doelgroep en oorzaken van de zorgvraag. De aanpak kenmerkt zich door maatwerk en effectieve samenwerking met betrokken partijen binnen en buiten de gemeente. Voor besluitvorming over specifieke voorzieningen worden soms maatschappelijke kostenbatenanalyses uitgevoerd.

Bij beschermd wonen is het beleid om uitgaven te beperken en beter passende hulp te bieden gericht op ambulantisering van het zorgaanbod. Door maatwerk te bieden afgestemd op de specifieke situatie van een cliënt, kan soms dure zorg in de vorm van beschermd wonen worden vervangen door minder dure ambulante zorg (beschermd thuis). Daarbij is vaak sprake van integrale sturing en bekostiging via maatwerkarrangementen, waarin zowel voorzieningen van maatschappelijke opvang als beschermd wonen zijn opgenomen.

Iets hogere uitgaven jeugdhulp Amsterdam

jeugdhulp	Amsterdam	referenties gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**280**	**270**	**234**	**270**	**275**	**301**
kengetallen om uitgaven te duiden						
ontwikkeling cliënten/jongeren 2017-2022	1,1%	2,3%	0,9%	0,1%	6,7%	1,4%
aantal cliënten per 1.000 jongeren	143	148	168	145	120	160
% trajecten gestart met crisis	4,9%	2,5%	1,5%	4,0%	2,8%	1,8%
budgetplafond	ja		nee	zacht	zacht	nee

iets hogere uitgaven

Op de eerste regel in de tabel is te zien dat in 2023 de netto uitgaven van Amsterdam iets hoger zijn dan het referentiegemiddelde.

Op de onderste regel in de tabel is te zien dat Amsterdam als enige een 'hard' budgetplafond* hanteert, overigens niet bij alle onderdelen van jeugdhulp. Twee referenties hanteren een 'zacht' budgetplafond. Daarbij worden budgetten voor zorgaanbieders vooraf wel afgestemd op een maximum aantal cliënten, maar in urgente situaties wordt wel extra budget beschikbaar gesteld. De referentie met de laagste uitgaven hanteert geen budgetplafond.

(ontwikkeling) aantal jongeren met jeugdhulp gemiddeld

Het deel van de jongeren dat jeugdhulp krijgt, is de afgelopen jaren in Amsterdam iets minder toegenomen dan het referentiegemiddelde.

Momenteel is het aantal jongeren met jeugdhulp in Amsterdam ongeveer gelijk aan het referentiegemiddelde. Dit betekent dat het hogere uitgavenniveau van Amsterdam voornamelijk wordt verklaard door relatief hoge uitgaven per cliënt.

Hierbij wordt opgemerkt dat in de benchmark rekening wordt gehouden met diverse (sociale en economische) kenmerken van gemeenten die van invloed zijn op de kosten van jeugdhulp (zie bijlage).

veel jeugdhulptrajecten starten vanuit crisissituatie

Opvallend is het verschil in het percentage cliënten dat vanuit een crisissituatie instroomt in de jeugdhulp: dat ligt in Amsterdam duidelijk hoger dan bij de referenties (bron: CBS). Dit kan betekenen dat in Amsterdam crisissituaties vaker voorkomen of ontstaan doordat het langer duurt voordat jongeren jeugdhulp krijgen, waardoor hun situatie is verslechterd en het zorgtraject wellicht langer en duurder wordt.

lagere uitgaven mogelijk

Referentiegemeente A laat zien dat het mogelijk is om duidelijk lagere uitgaven te realiseren zonder een budgetplafond te hanteren.

In deze gemeente krijgt zelfs een groter deel van de jongeren jeugdhulp, maar blijkbaar zijn de uitgaven per cliënt in deze gemeente substantieel lager. Verder valt op dat het aantal trajecten dat vanuit een crisissituatie start, in referentie A het laagst is. Wellicht weet referentie A veel jongeren sneller adequate hulp te bieden, zodat hun problematiek minder kans krijgt om te escaleren.

door organisatie aangedragen verklaringen voor verschillen

Om de verschillen tussen gemeenten in hun uitgaven voor jeugdhulp te kunnen duiden, zijn door de organisatie de volgende suggesties aangedragen:

- inzicht in de samenstelling van het cliëntenbestand ingedeeld naar zorgzwaarte
- het onderscheiden van jeugdhulp met en zonder verblijf
- in relatie tot het budgetplafond is het interessant om te zien in welke mate dit leidt tot wachtlijsten en langere wachttijden voor jeugdhulp

De specificatie van cliënten naar zorgzwaarte is door Amsterdam niet aangeleverd. Voor de andere suggesties is wel informatie ontvangen. De uitkomsten worden gepresenteerd op de volgende pagina's.

* In de vorm van taakgerichte lumpsumfinanciering

Iets hogere uitgaven jeugdhulp zonder verblijf per cliënt, ondanks groot aandeel wijkteams

		referenties				
jeugdhulp zonder verblijf	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**199**	**194**	**193**	**198**	**189**	**197**
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal cliënten per 1.000 jongeren	136	143	165	142	115	151
gemiddelde duur jeugdhulp in dagen	479	414	414	334	393	517
wachtlijst in % cliënten	3%		1%		19%	
% trajecten door wijkteam	38%	24%	62%	35%	1%	0%

hogere uitgaven jeugdhulp zonder verblijf

Het grootste deel van de uitgaven heeft betrekking op jeugdzorg zonder verblijf. In de bovenstaande tabel is te zien dat de uitgaven aan jeugdhulp zonder verblijf in Amsterdam hoger zijn dan in de referentiegemeenten.

Het aantal jongeren dat jeugdhulp zonder verblijf krijgt, ligt in Amsterdam iets onder het referentiegemiddelde. Dit betekent dat de uitgaven per cliënt met jeugdhulp zonder verblijf in Amsterdam relatief hoger zijn.

relatief lange zorgduur zonder verblijf

In de tabel is te zien dat de gemiddelde duur van jeugdhulptrajecten zonder verblijf in Amsterdam langer is dan in 3 van de referenties. Dit kan betekenen dat de problematiek van cliënten in Amsterdam zwaarder is of dat cliënten geen adequate hulp krijgen.

Aangezien dit kengetal sterk kan fluctueren tussen de jaren, is in de tabel de gemiddelde zorgduur in 2021/2022 opgenomen (bron: CBS).

weinig bruikbare informatie over wachtlijsten en –tijden beschikbaar

De meeste referenties kunnen geen bruikbare informatie aanleveren over wachtlijsten en wachttijden voor jeugdhulp zonder verblijf. Soms worden gegevens met uiteenlopende definities geregistreerd door verschillende zorgaanbieders per wijk, waardoor geen goed beeld op gemeentelijk niveau gegeven kan worden. Referentiegemeente C geeft aan een forse wachtlijst te hebben als gevolg van personeelstekort.

groot deel jeugdhulp aangeboden door wijkteams

In de onderste regel van de tabel is te zien dat in Amsterdam relatief veel trajecten door wijkteams worden uitgevoerd. In referentie A – met de laagste uitgaven – worden relatief nog meer trajecten via de wijkteams uitgevoerd.

Referentie C en D hebben er voor gekozen om vrijwel geen jeugdhulp via de wijkteams aan te bieden.

Bij de decentralisatie van de jeugdhulp werd veronderstelt dat eerstelijnszorg via wijkteams kwalitatief beter is en ook goedkoper wanneer hiermee dure tweedelijnszorg kan worden voorkomen. Het is dan wel van belang om de situatie van de jongeren goed in te schatten en daar het zorgaanbod op af te stemmen. Wanneer jongeren te lang basiszorg via wijkteams krijgen, terwijl eigenlijk zwaardere specialistische hulp nodig is, is dit uiteindelijk duurder. De basiszorg en wijkteams zijn buiten de scope van deze benchmark gebleven.

Overigens is percentage trajecten dat via wijkteams wordt uitgevoerd in Amsterdam de afgelopen jaren gedaald. In 2017/2018 lag dit nog boven de 50%. Hierbij wordt opgemerkt dat dit niet wordt herkent door de organisatie, omdat het OKT hogere percentages opgeeft. Bij het referenties is dit percentage redelijk stabiel in de tijd.

Jeugdhulp met verblijf kan goedkoper, wellicht door investeringen in jeugdhulp zonder verblijf

		referenties				
jeugdhulp met verblijf	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven per inwoner	**80**	**76**	**42**	**72**	**86**	**104**
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal cliënten per 1.000 jongeren	11,6	11,1	5,8	12,0	9,1	17,6
gemiddelde duur jeugdhulp in dagen	708	483	407	637	427	464
wachtlijst in % cliënten	0,3%				10,2%	0,0%

hogere uitgaven jeugdhulp met verblijf

In de bovenstaande tabel is te zien dat de uitgaven van Amsterdam aan jeugdhulp met verblijf iets hoger zijn dan gemiddeld. Dit wordt verklaard door het grotere aantal cliënten met verblijf per 1.000 jongeren in Amsterdam. Met name bij referentie A ontvangen relatief veel minder jongeren jeugdhulp met verblijf.

fors langere zorgduur met verblijf

De gemiddelde duur van jeugdhulp met verblijf (2021/2022, bron CBS) is in Amsterdam duidelijk langer dan in de referentiegemeenten. Dit betekent dat jongeren in Amsterdam relatief lang dure hulp met verblijf krijgen (gemiddeld bijna 2 jaar). In referentie A is de gemiddelde zorgduur het kortst (ruim 1 jaar).

Wellicht zijn trajecten ook langer dan elders vanwege gebrekkige doorstroming naar (begeleid) wonen.

passende hulp zonder verblijf om dure hulp met verblijf te beperken

De transformatie in het sociaal domein is er op gericht om (potentiële) cliënten vroegtijdig passende hulp te bieden, zodat escalatie van problematiek kan worden voorkomen en zorgkosten beperkt kunnen blijven.

Dit betekent dat jongeren zoveel mogelijk geholpen moeten worden met relatief goedkope hulp zonder verblijf, om te voorkomen dat ze later dure hulp met verblijf nodig hebben. Dit vraagt wel om extra investeringen in jeugdhulp zonder verblijf.

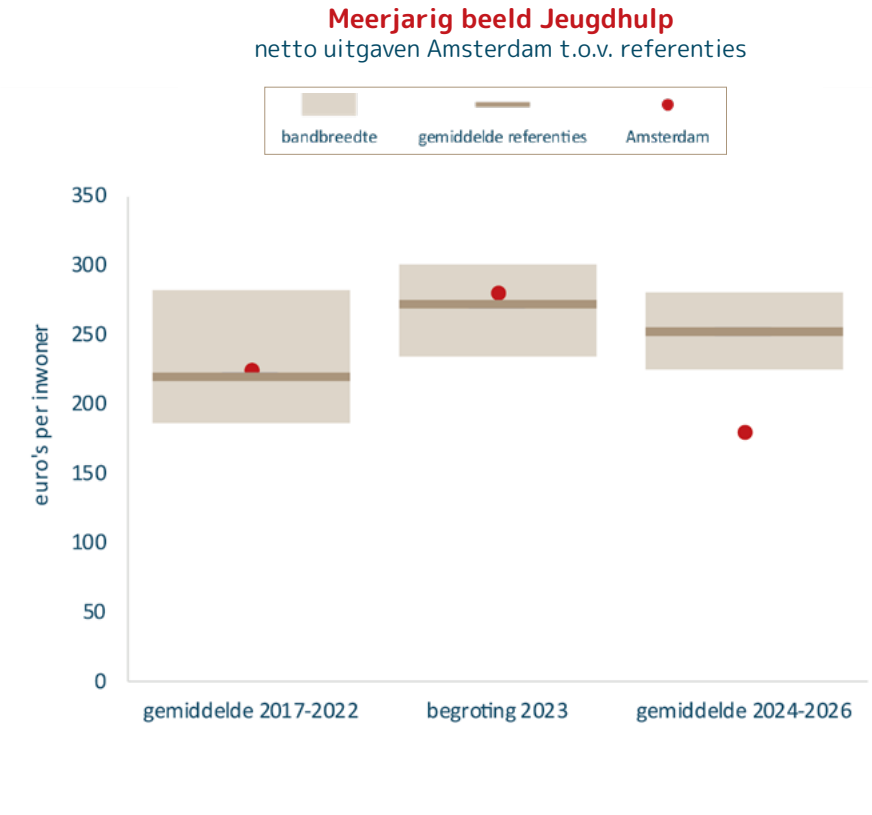
referentie A als voorbeeldgemeente?

Bij referentie A valt op dat daar de uitgaven aan jeugdhulp relatief laag zijn, vooral aan jeugdhulp met verblijf.

In deze gemeente maken relatief veel jongeren gebruik van jeugdhulp zonder verblijf door de wijkteams en starten relatief weinig trajecten vanuit een crisissituatie. Dit wijst op snelle hulp waardoor escalatie van problematiek wordt voorkomen en de gemiddelde trajectduur van (dure) jeugdhulp met verblijf beperkt kan blijven.

Overigens beperkt een effectieve aanpak van jeugdproblematiek zich niet alleen tot hulp met en zonder verblijf, maar kan ook het aanbod van basisvoorzieningen een belangrijke rol spelen evenals het functioneren van de wijkteams.

Amsterdam begroot voor komende jaren fors lagere uitgaven jeugdhulp



In het diagram is te zien dat het uitgavenniveau van Amsterdam in de afgelopen jaren iets boven het gemiddelde van de referenties ligt.

Voor de komende jaren worden in Amsterdam fors lagere uitgaven aan jeugdhulp begroot: gemiddeld circa 100 euro per inwoner minder dan in 2023.

Dit is het effect van een taakstelling van circa 75 euro per inwoner in navolging van de landelijke korting op de middelen die via het gemeentefonds worden verstrekt voor jeugdzorg. Daarnaast begroot Amsterdam lagere uitgaven aan enkelvoudig specialistische jeugdhulp (circa 18 euro per inwoner) en de lumpsum zorg in natura (circa 11 euro per inwoner). Overigens is de omvang van deze taakstelling in de voorjaarsnota 2023 neerwaarts bijgesteld.

De referentiegemeenten begroten voor de komende jaren ook lagere uitgaven, echter niet zoveel lager als Amsterdam.

Wanneer de voorgenomen bezuinigingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, komen de uitgaven van Amsterdam fors lager uit dan de referentie met de laagste uitgaven. Gezien de bevindingen van deze benchmark is het de vraag hoe realistisch dit is. Welke specifieke maatregelen maken dat een besparing van dergelijke omvang in enkele jaren ook daadwerkelijk haalbaar is en wat zijn de verwachte consequenties voor de uitgaven en kwaliteit van de jeugdhulp (en/of eventuele vervangende voorzieningen in bijvoorbeeld sociale basis of minimabeleid) op langere termijn?

Conclusie jeugdhulp

mogelijkheden voor beheersing uitgaven

Referentie A laat zien dat het mogelijk is om duidelijk lagere uitgaven te realiseren. Deze gemeente biedt relatief veel jeugdhulp zonder verblijf aan, waarvan een groot deel via de wijkteams. De trajectduur bij jeugdhulp met verblijf is in deze gemeente het laagst. Deze gemeente heeft aangegeven geen budgetplafond te hanteren. Voor het totaal van jeugdhulp liggen de uitgaven van referentie A circa 46 euro per inwoner lager dan in Amsterdam. In het kader van dit onderzoek is geen informatie verzameld over de kwaliteit van jeugdhulp en de relatie met uitgaven op andere taakgebieden van het sociaal domein.

Tegen deze achtergrond is het de vraag hoe realistisch de omvangrijke bezuinigingen zijn die Amsterdam in de meerjarenbegroting heeft opgenomen.

Veel gemeenten worstelen met de uitdaging om de uitgaven te beheersen en toch adequate jeugdhulp te bieden. In dit verband hebben enkele referentiegemeenten een onderscheidende aanpak ontwikkeld, die hieronder kort wordt toegelicht.

verdere transformatie in het kader van de hervormingsagenda jeugd

Het beleid van gemeente A wordt gekenmerkt door de volgende speerpunten:

- veel aandacht voor preventie, waarbij de wijkteams een belangrijke rol spelen om de vraag naar jeugdhulp zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken
- investeren in samenwerking in de keten, voor de juiste hulp op de juiste plek op het juiste moment
- aandacht voor vernieuwing gericht op meer effectieve jeugdhulp en het efficiënt inzetten van jeugdhulp als ondersteunende oplossing voor sociale problematiek

Deze gemeente heeft dit beleid vrij snel na de decentralisatie van de jeugdzorg ingezet en consequent doorgevoerd. De genoemde speerpunten spelen ook een belangrijke rol in de samenwerking tussen deze gemeente en zorgaanbieders in het kader van de hervormingsagenda.

ontwikkeling objectief budgetmodel jeugdhulp op wijkniveau

Een andere referentiegemeente is bezig met de ontwikkeling van een objectief budgetmodel voor jeugdhulp. Daarmee worden zorgvraag en kosten van jeugdhulp op wijkniveau geobjectiveerd op basis van de specifieke kenmerken van de populatie in elke wijk. Deze wijken hebben uiteenlopende transformatie opgaven: van kostenbesparing tot het vergroten van het bereik van jeugdhulp.

Met behulp van dit model beoogt de gemeente een eerlijke verdeling van de jeugdhulp over de stad te bewerkstelligen en te monitoren. Het model biedt de gemeente ook houvast bij de aanbesteding en samenwerking met zorgaanbieders. Tevens krijgt het model een regionale component die de gemeente geobjectiveerd inzicht biedt in de interactie met regiogemeenten bij de uitvoering van de jeugdhulpverlening. Daarmee biedt dit model de gemeente een referentiekader voor een adequate sturing op budget en prestaties (meer ‘soft control’ in plaats van een hard budgetplafond).

Lagere uitgaven aan hulp bij huishouden door omvangrijke en langdurige wachtlijst

		referenties				
hulp bij huishouden	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven per inwoner	**63**	**93**	**48**	**83**	**114**	**126**
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal cliënten per 1.000 inwoners	19	26	19	26	29	29
wachtlijst in % cliënten	7%	2%	4%	0%	0%	3%
gemiddelde wachttijd in maanden	8	2	4	0	0	4

relatief lage uitgaven door grote wachtlijst met lange wachttijd

Op het onderdeel hulp bij huishouden ligt het uitgavenniveau van Amsterdam lager dan in 3 van de referentiegemeenten. Ten opzichte van het referentiegemiddelde zijn de uitgaven in Amsterdam 30 euro per inwoner lager.

Dit wordt voornamelijk verklaard doordat in Amsterdam relatief weinig inwoners hulp bij huishouden ontvangen. Dit kan in beperkte mate worden verklaard door de omvangrijke wachtlijst met een relatief lange wachttijd in Amsterdam. Volgens de organisatie hangt deze wachtlijst samen met personeelstekorten bij zorgaanbieders. Wellicht worden een deel van de potentiële cliënten voor hulp bij huishouden geholpen via basisvoorzieningen (dit blijft buiten scope in deze benchmark).

Alle gemeenten maken melding van de aanzuigende werking van het abonnementstarief dat binnenkort wordt afgeschaft. De financiële effecten hiervan konden niet worden gekwantificeerd.

geen objectieve informatie over kwaliteit dienstverlening

Er zijn geen objectieve gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening. Wel laten gemeenten soms periodiek onderzoek doen naar cliëntervaringen, waarbij vaak ook wordt gevraagd naar de kwaliteit van de dienstverlening. Bij referenties B en D geven cliënten aan erg tevreden te zijn. Amsterdam heeft voor het laatste in 2019 zo'n onderzoek laten uitvoeren, met een vergelijkbare uitkomst.

verdere bezuinigingen Amsterdam

In de afgelopen jaren heeft Amsterdam bezuinigd op hulp bij huishouden. Voor de komende jaren begroot Amsterdam verdere verlaging van de uitgaven (met circa 8 euro per inwoner).

De referentiegemeenten begroten voor de komende jaren gemiddeld gelijk blijvende uitgaven aan hulp bij huishouden. Referentie D overweegt voor de komende jaren een budgetplafond.

Overigens laat referentie A zien dat bij vergelijkbare cijfers over het relatieve aantal cliënten, wachtlijsten en wachttijden, nog lagere uitgaven mogelijk zijn.

Programma 6: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	omschrijving	taakonderdeel	toelichting
6.1	Basisvoorzieningen	Welzijns- en opbouwwerk	Welzijnsaccommodaties, buurtcentra, algemeen en sociaal-cultureel werk (SCW) gericht op samenlevingsopbouw, ontmoeting, sociale samenhang/cohesie, gehandicaptenbeleid, flankerend ouderen-/seniorenbeleid, burgerparticipatie, burgerinitiatieven, maatschappelijke & sociale participatie, burgerraad, inwonerspanel
		Maatschappelijke dienstverlening	Informele zorg(netwerken), sociaal makelaars, coördinatie vrijwillige thuis en mantelzorg (CVTM), mantelzorgcompliment, algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijke diensten (maaltijdenservice, thuisadministratie, boodschappenservice, alarmering, klussenhulp, telefonische hulpdiensten, sociaal raadslieden / juridische ondersteuning, pakketmaatregel Awbz), collectieve zorgverzekering
		Algemene voorzieningen	Beleidsontwikkeling (WMO), subsidie coördinatie, toezicht en handhaving kinderopvang, jeugd en jongerenwerk (incl. accommodaties), huiswerkbegeleiding, schoolmaatschappelijk werk, kinderopvang op basis van sociaal-medische indicatie, maatschappelijke stages, jongerenparticipatie, inburgering/minderheden, vluchtelingenhulp, noodopvang vluchtelingen, Wmo-raad / adviesraad sociaal domein
		Publieke gezondheid	Publieke gezondheidszorg, gezondheidsbevordering, bevordering eerstelijnszorg, algemene bijdrage GGD, zorgvernieuwingsprojecten GGz, infectieziektebestrijding, AED, gezond in de stad (GIDS), basistakenpakket, jeugd en gezin (excl. toegang jeugd), jongeren op gezond gewicht (JOGG), bestrijding overgewicht, prenatale zorg, ambulancevoorzieningen.
6.2	Wijkteams	Wijkteams	Wmo loketten, wijk-/dorpenteams wmo, cliëntenondersteuning, huisbezoeken, voorlichting, advies, loket CJG (centra jeugd en gezin), jeugd en gezinsteams (CJG), cliëntondersteuning, vroegsignalering, vangnet jeugd, zorgcoördinatie risicokinderen, praktijkondersteuning huisartsen (POH-er)
6.3	Individuele voorzieningen	Hulpmiddelen	Individueel vervoer, aanvullend openbaar vervoer, rolstoelen, woningaanpassingen
		Hulp bij huishouden	Zorg in natura incl. PGB
		Aanvullende voorzieningen	Ambulante begeleiding, persoonlijke verzorging, incl. respijtzorg, kortdurend verblijf en PGB
		Maatschappelijke opvang	Beschermd verblijf en beschermd thuis, incl. PGB
		Beschermd wonen	Dak- en thuislozen, dag/nachtopvang, crisisopvang, bed-bad-brood regeling, openbare geestelijke gezondheidszorg, verwarde personen, bemoeizorg, vangnet en advies, zorg en overlast, lokale zorgnetwerken, opvang ex-gedetineerden, inloopfunctie GGZ, prostitutiebeleid, huisuitzettingen, verslavingspreventie en ambulante verslavingshulp
		Vrouwenopvang	Vrouwenopvang, huiselijk geweld
		Jeugdbescherming	Jeugdbescherming, kindermishandeling (Veilig Thuis), jeugdreclassering en crisisinterventie
		Jeugdhulp	Ambulant en met verblijf, incl. PGB
		Algemene uitvoeringskosten jeugd	Uitvoeringskosten van de gemeente voor zover die niet direct toe te rekenen is aan bovenstaande onderdelen, zoals management en –ondersteuning, ICT team services en data, accommodaties en contractmanagement. Exclusief de kosten van de wijkteams
		Algemene uitvoeringskosten Wmo	Uitvoeringskosten van de gemeente voor zover die niet direct toe te rekenen is aan bovenstaande onderdelen, zoals management en –ondersteuning, ICT team services en data, accommodaties en contractmanagement. Exclusief de kosten van de wijkteams

Programma 6: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties (reguliere taken)

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
inwoners	**43,3%**	100	100	100	100	100	100
omgevingsadressendichtheid	**18,9%**	63	77	51	58	54	62
inwoners met migratieachtergrond	**18,8%**	110	102	68	34	47	47
regionale centrumfunctie	**17,9%**	110	93	106	116	67	67
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	80	-44
DU personen met verward gedrag	**0,2%**	158	141	202	151	180	315
kernen	**0,0%**	66	21	54	301	48	31
TOTAAL basisvoorzieningen	**100,0%**	**97**	**99**	**86**	**78**	**75**	**76**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
huishoudens met laag inkomen	**77,9%**	113	92	70	98	84	82
regionale centrumfunctie	**25,7%**	110	93	106	116	67	67
omgevingsadressendichtheid	**-25,7%**	63	77	51	58	54	62
jongeren	**15,0%**	112	119	118	88	121	91
schaalbedrag	**5,8%**	0	0	0	0	0	0
suppletie herijking (tijdelijk)	**1,0%**	166	623	126	-548	80	-44
DU voogdij 18+	**0,2%**	0	25	31	594	0	645
DU jeugdhulp kinderen AZC	**0,0%**	80	0	410	75	0	0
TOTAAL jeugd	**100,0%**	**122**	**100**	**87**	**100**	**88**	**80**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
regionale centrumfunctie	**43,1%**	110	93	106	116	67	67
huishoudens met laag inkomen	**24,1%**	113	92	70	98	84	82
alleenstaanden	**23,2%**	84	81	86	118	71	101
laag opgeleiden	**7,8%**	206	163	48	36	102	75
suppletie herijking (tijdelijk)	**1,5%**	166	623	126	-548	80	-44
woonkernen	**0,3%**	66	21	54	301	48	31
TOTAAL Wmo excl. BW, MO en VO	**100,0%**	**119**	**104**	**88**	**98**	**84**	**79**

Programma 6 omvat diverse taakgebieden waarvoor uiteenlopende structuurkenmerken van invloed zijn op de kosten die gemeenten moeten maken.

Voor de taken waar Amsterdam geen expliciete regionale centrumfunctie heeft wordt binnen het gemeentefonds onderscheid gemaakt naar basisvoorzieningen, jeugdzorg en overige Wmo voorzieningen (exclusief beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang waar Amsterdam een regionale centrumfunctie heeft, zie volgende bladzijde).

Programma 6: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties (taken met centrumfunctie)

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
laag inkomen i.c.m. centrumfunctie	**35,8%**	97	75	80	80	44	52
inwoners 18-44 jaar i.c.m. centrumfunctie	**31,8%**	84	67	95	66	41	55
AWBZ-middelen	**16,5%**	33	38	75	82	14	102
uitkeringsontvangers	**8,5%**	142	147	124	321	187	145
inwoners met migratieachtergrond	**3,2%**	127	123	108	42	108	97
aantal inwoners <65 jaar	**1,6%**	113	120	212	190	254	352
aantal eenouderhuishoudens	**1,6%**	130	127	152	155	229	258
aantal inwoners 10-24 jaar	**0,7%**	122	124	230	234	261	389
aantal regiogemeenten	**0,2%**	161	136	666	641	739	1.565
TOTAAL maatschappelijke opvang	**100,0%**	**88**	**76**	**94**	**100**	**61**	**84**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
woonruimten	**26,9%**	108	116	192	200	239	336
omgevingsadressendichtheid	**25,3%**	68	91	76	68	106	136
inwoners met migratieachtergrond	**25,1%**	127	123	108	42	108	97
regionale centrumfunctie	**11,6%**	113	104	128	148	115	133
aantal eenouderhuishoudens	**9,8%**	130	127	152	155	229	258
mannenopvang	**0,9%**	138	163	250	0	0	0
AWBZ-middelen	**0,5%**	303	16	183	864	264	0
TOTAAL vrouwenopvang	**100,0%**	**107**	**111**	**131**	**118**	**155**	**190**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
decentralisatie uitkering beschermd wonen	**100,0%**	133	110	204	245	214	213
TOTAAL beschermd wonen	**100,0%**	**133**	**110**	**204**	**245**	**214**	**213**

Bij maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang hebben centrumgemeenten als Amsterdam en de referentiegemeenten ook een regionale rol. Dit betekent dat zij hogere kosten hebben doordat hun voorzieningen ook gebruikt worden door inwoners uit regiogemeenten. Daar staat tegenover dat de centrumgemeenten via de landelijke verdeelmodellen ook middelen krijgen die deels voor de regio zijn bedoeld.

De relatieve omvang van de regio's verschilt per centrumgemeente. Binnen de regio Amsterdam is het aantal inwoners dat in de regio woont ten opzichte van de Amsterdamse inwoners relatief klein.

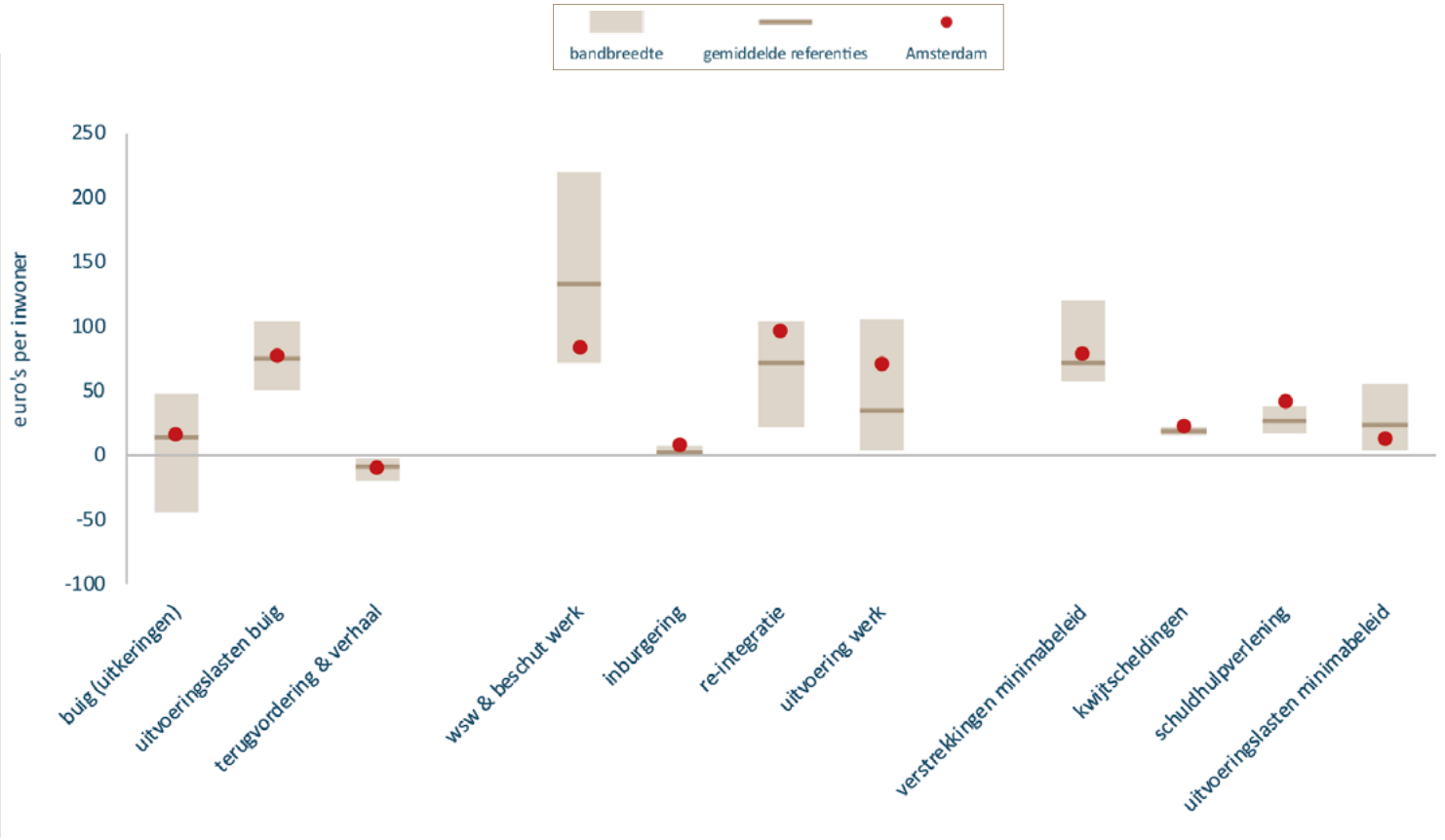


Uitkomsten benchmark

Programma 7: Sociale zaken en Armoedebestrijding

Programma 7: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten

Taakonderdelen programma 7
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



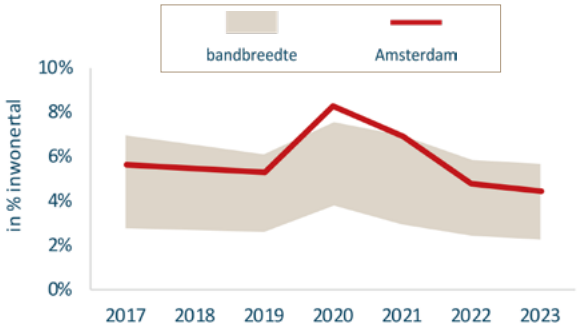
Op volgende taakonderdelen zijn verdiepende analyses uitgevoerd:

- re-integratie
- uitvoering werk

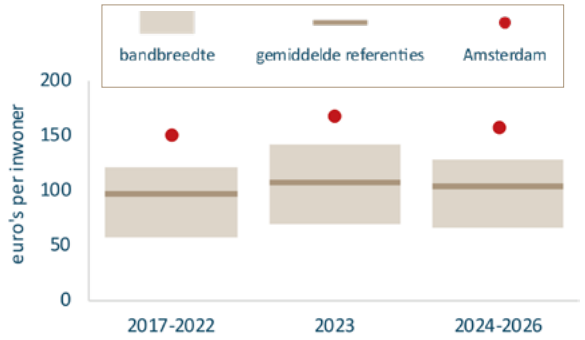
Hoge uitgaven aan re-integratie en uitvoering werk door arbeidsintensieve begeleiding en brede inzet kostbare instrumenten

		referenties					
netto uitgaven € per inwoner	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**	**ref E**
re-integratie	96	72	65	74	94	103	23
uitvoering werk	71	35	4	11	8	16	106
Totaal re-integratie en werk	**167**	**108**	**68**	**86**	**102**	**119**	**128**
waarvan personele lasten	106	66	20	66	60	89	108
# re-integratie voorzieningen per 1000 inw	11	13	12	7	22	15	11
waarvan met bijstand	46%	75%	81%	63%	81%	72%	74%
waarvan zonder bijstand zonder werk	18%	6%	7%	8%	4%	7%	4%
waarvan zonder bijstand met werk	36%	19%	12%	29%	15%	22%	22%
# bijstandsontvangers per 1000 inw	45	38	23	27	45	44	56
# loonkostensubsidie per 1000 inw	1,2	1,5	0,7	1,3	2,5	2,2	1,5
# banen per 1000 inw	1.008	811	608	755	739	887	816

Meerjarig beeld bijstand
Amsterdam t.o.v. referenties



Meerjarig beeld re-integratie en werk
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



Amsterdam heeft relatief hoge uitgaven voor re-integratie en uitvoering werk. Voor een belangrijk deel heeft dit betrekking op hogere personele lasten. Dit kan worden verklaard door de intensieve begeleiding met een lagere gemiddelde caseload per begeleider. Bovendien wordt een groot deel van de re-integratie in eigen beheer uitgevoerd (zoals jobcoaching en Amsterdam Werk!).

Het aantal re-integratie voorzieningen in Amsterdam is iets lager is dan gemiddeld (bron: CBS). Amsterdam heeft een aantal kostbare programma's zoals de Werkbrigade, Amsterdam Werkt!, Meer Kans Op Werk (2019-2023) en Iedereen Kans Op Werk (2023-2026). In totaal is hiermee in de begroting 2023 zo'n 39 miljoen euro gemoeid. Deze keuzes verklaren deels de hogere uitgaven.

Het valt op dat relatief veel voorzieningen worden aangeboden aan mensen zonder bijstandsuitkering en vaak met werk. Dit hangt waarschijnlijk samen met het beleid specifiek gericht op jongeren van wie een groot deel geen uitkering ontvangt en mogelijk ook met de voorzieningen in het kader van volwassen-educatie, zoals taalscholing.

Het beleid is niet uitsluitend gericht op begeleiding naar werk, maar ook op maatschappelijke participatie en bestaanszekerheid, zoals de bijverdienpremie. Ook dit is een deel van de verklaring voor de structureel hoge uitgaven voor re-integratie en werk.

In het onderste deel van de tabel (bron: CBS) is te zien dat Amsterdam relatief veel mensen met bijstand heeft. Het aantal mensen met loonkostensubsidie ligt onder het gemiddelde. Het grote banenpotentieel sluit niet goed aan bij de competenties van de bijstandspopulatie, die bovendien concurrentie ervaart van studenten. Het aantal bijstandsontvangers ligt in Amsterdam structureel bovenin de bandbreedte van de referenties. Naast inspanningen om deze mensen aan het werk te krijgen richt het beleid zich ook op bestaanszekerheid en maatschappelijke participatie, zoals hiervoor beschreven.

Programma 7: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	**omschrijving**	**taakonderdeel**	**toelichting**
7.1	Inkomensregelingen	Uitkeringen Buig	Bijstandsverlening, verstrekkingen BUIG (incl. Ioaw, Ioaz, Bbz), incl. budget Rijk, loonkostensubsidies, TONK/TOZO
		Uitvoeringslasten Buig	Uitvoeringskosten inkomensregelingen
		Terugvordering en verhaal	Fraudebestrijding, sociale recherche
7.2	Werk, participatie en inburgering	WSW & Beschut werk	Sociale werkvoorziening, beschut werk en dagbesteding (incl. vervoer).
		Inburgering	Oudkomers, gericht op arbeidsparticipatie
		Re-integratie	Re-integratie-instrumenten, waaronder Work First, proefplaatsing, participatieplaatsen, vrijwilligerswerk/ sociale activering, detacheringsbanen, scholing, duale trajecten
		Uitvoeringslasten werk	Uitvoeringskosten verbonden met WSW, beschut werk en re-integratie
7.3	Armoede en schuldhulp	Verstrekkingen minimabeleid	Bijzondere bijstand, armoedebestrijding, kindpaketten, woonlastenfonds, langdurigheidstoeslag, tegemoetkomingen kinderopvang/ peuterspeelzaal, tegemoetkomingen chronisch zieken en gehandicapten (WTCG) en compensatie eigen risico (CER), energietoeslag, studietoeslag
		Kwijtscheldingen	Kwijtscheldingen gemeentelijke belastingen
		Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening en bewindvoering
		Uitvoeringslasten minimabeleid	Uitvoering minimabeleid en kwijtscheldingen

Programma 7: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
bijstandsontvangers	**66,0%**	120	99	62	101	48	57
DU participatie	**17,7%**	94	90	61	150	121	194
huishoudens met laag inkomen	**10,1%**	113	92	70	98	84	82
loonkostensubsidie	**1,9%**	124	201	59	175	59	103
DU armoedebestrijding kinderen	**1,7%**	131	111	74	76	63	66
doelgroepenregister	**1,7%**	134	146	90	126	70	127
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	80	-44
DU uitstapprogramma prostituees	**0,1%**	177	220	275	165	219	0
DU versterking arbeidsmarktregio's	**0,1%**	138	163	250	385	555	722
TOTAAL participatie	**100,0%**	**116**	**104**	**64**	**106**	**66**	**85**



Uitkomsten benchmark

Programma 8: Veiligheid

Programma 8: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten

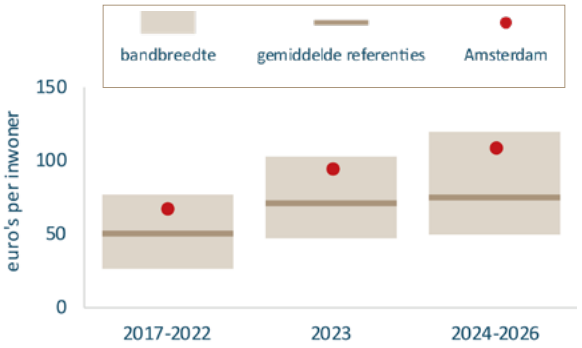


Binnen dit programma is een verdiepende analyse uitgevoerd voor het taakonderdeel toezicht en veiligheid in de openbare ruimte.

Structureel hoge uitgaven door bestuurlijke prioriteit toezicht en veiligheid

netto uitgaven € per inwoner	Amsterdam	referenties gemiddeld	verschil
totaal toezicht en veiligheid	**96**	**72**	**24**
waarvan personele lasten	74	53	21
waarvan cameratoezicht	2	5	-3
waarvan toezicht veilig-schoon-heel	32	33	-1
waarvan aanpak risicojongeren	24	13	11
waarvan openbaar vervoer	8	2	6
waarvan planvorming	8	4	4
waarvan nautisch handhaven	5	1	4
waarvan overig	17	14	3

Meerjarig beeld toezicht en veiligheid
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



aantal misdrijven per 1000 inwoners	Amsterdam	referenties gemiddeld	verschil
vermogensmisdrijven	55	42	13
vernielingen / gezag	9	8	1
gewelds- en seksuele misdrijven	8	7	1
verkeersmisdrijven	9	11	-2
Totaal misdrijven	**81**	**68**	**13**

Dit betreft toezicht en veiligheid in de openbare ruimte, inclusief aanpak risicojongeren, overlast OV en nautisch handhaven. Aanleiding voor de verdieping zijn de relatief hoge uitgaven van Amsterdam ten opzichte van referentiegemeenten. Dit betreft vooral personele lasten en daarnaast overige lasten (uitbestedingen veilige binnenstad / gebieden). Deze hogere uitgaven hebben een structureel karakter.

De meerkosten hangen vooral samen met de aanpak van risicojongeren: jeugdoverlast en jeugd-criminaliteit, Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA), arbeidsintensieve persoonsgerichte aanpak en Top600. Daarnaast zijn er hogere uitgaven voor de aanpak van overlast in het OV (teams VOV), planvorming (criminaliteitspreventie / informatiemanagement) en nautisch handhaven.

Deze extra inzet is te duiden vanuit een aantal achtergronden:

- bestuurlijke prioriteit gericht op het aanpakken van (jeugd)overlast;
- een groter aantal evenementen en bezoekers, die gepaard gaan met veiligheidsclaims (zowel in het OV als nautisch);
- relatief veel geregistreerde misdrijven, met name diefstal en inbraak;
- bredere gevoelens van onveiligheid onder de bevolking, gerelateerd aan allerlei vormen van overlast. Tegelijk is het oordeel over het functioneren van de gemeente (algemeen en handhavers) minder positief dan elders.

Programma 8: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	**omschrijving**	**taakonderdeel**	**toelichting**
8.1	Brandweer en crisisbeheersing	Brandweer en crisis	Bijdragen aan veiligheidsregio, preventie/risicobeheersing, bluswatervoorzieningen/brandkranen, huisvesting kazernes, crisisbeheersing/ rampenbestrijding
8.2	Openbare orde en veiligheid	Handhaving en toezicht	Cameratoezicht in openbare ruimten, Stads-/dorpswachten, mariniers, BOA's, extra politie-inzet, preventief fouilleren, straatverboden, sociale veiligheid in het openbaar vervoer, beleid- en planvorming, buurtpreventie, burgernet, veilig uitgaan, politiekeurmerk veilig wonen, aanpak risicojongeren, veiligheid op het water (nautisch handhaven), straatintimidatie
		APV/bijzondere wetten	Handhaving APV, drank-/horecawet, speelautomaten, bordelen, wapen en munitie, inclusief leges
		Ondermijning en BIBOB	Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, bestuursdwang openbaar geweld, RIEC
		Overige veiligheid	Reddingsbrigade, strandposten/EHBO, opvang zwerfdieren, dierenasiel, opsporing en ruiming explosieven, HALT, parkeertoezicht, slachtofferhulp, lijkschouw/doodschouw, anti-discriminatievoorzieningen, radicalisering, veiligheidshuis, veiligheid op het water, veiligheid op het ijs, integraal veiligheidsplan (beleid), anti-discriminatievoorziening

Programma 8: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
omgevingsadressendichtheid	**65,4%**	63	77	51	58	54	62
schaalbedrag	**13,6%**	38	3	4	7	10	13
oppervlakte bebouwing woonkernen	**9,5%**	114	110	133	161	142	131
bewoonde oorden 1931	**5,2%**	104	106	49	49	85	62
oppervlakte historische kern	**2,4%**	181	50	78	101	140	212
oppervlakte bebouwing buitengebied	**1,4%**	224	13	91	151	14	15
kernen	**1,2%**	66	21	54	301	48	31
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	80	-44
DU vergunningverlening, toezicht en handhaving	**0,2%**	745	120	258	387	117	203
oppervlakte land	**0,2%**	160	72	124	377	86	84
DU Wet kwaliteitsborging bouw	**0,2%**	103	100	103	116	105	108
TOTAAL ruimte, milieu en economie	**100,0%**	**70**	**74**	**55**	**62**	**60**	**64**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
inwoners met migratieachtergrond	**63,7%**	110	102	68	34	47	47
huishoudens met laag inkomen	**14,5%**	113	92	70	98	84	82
inwoners	**13,1%**	100	100	100	100	100	100
schaalbedrag	**7,0%**	63	0	0	0	0	0
DU veiligheidshuizen	**0,7%**	158	141	202	151	180	315
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,5%**	166	623	126	-548	80	-44
DU versterking omgevingsveiligheidsdiensten	**0,2%**	186	43	66	97	35	37
DU extra capaciteit BOA's	**0,2%**	106	109	122	142	167	191
TOTAAL overige orde en veiligheid	**100,0%**	**107**	**96**	**69**	**48**	**57**	**57**

Binnen het gemeentefonds wordt voor de taken van programma 8 een onderscheid gemaakt naar brandweer en rampenbestrijding en overige orde en veiligheid, omdat de kosten van gemeenten door verschillende structuurkenmerken worden bepaald.

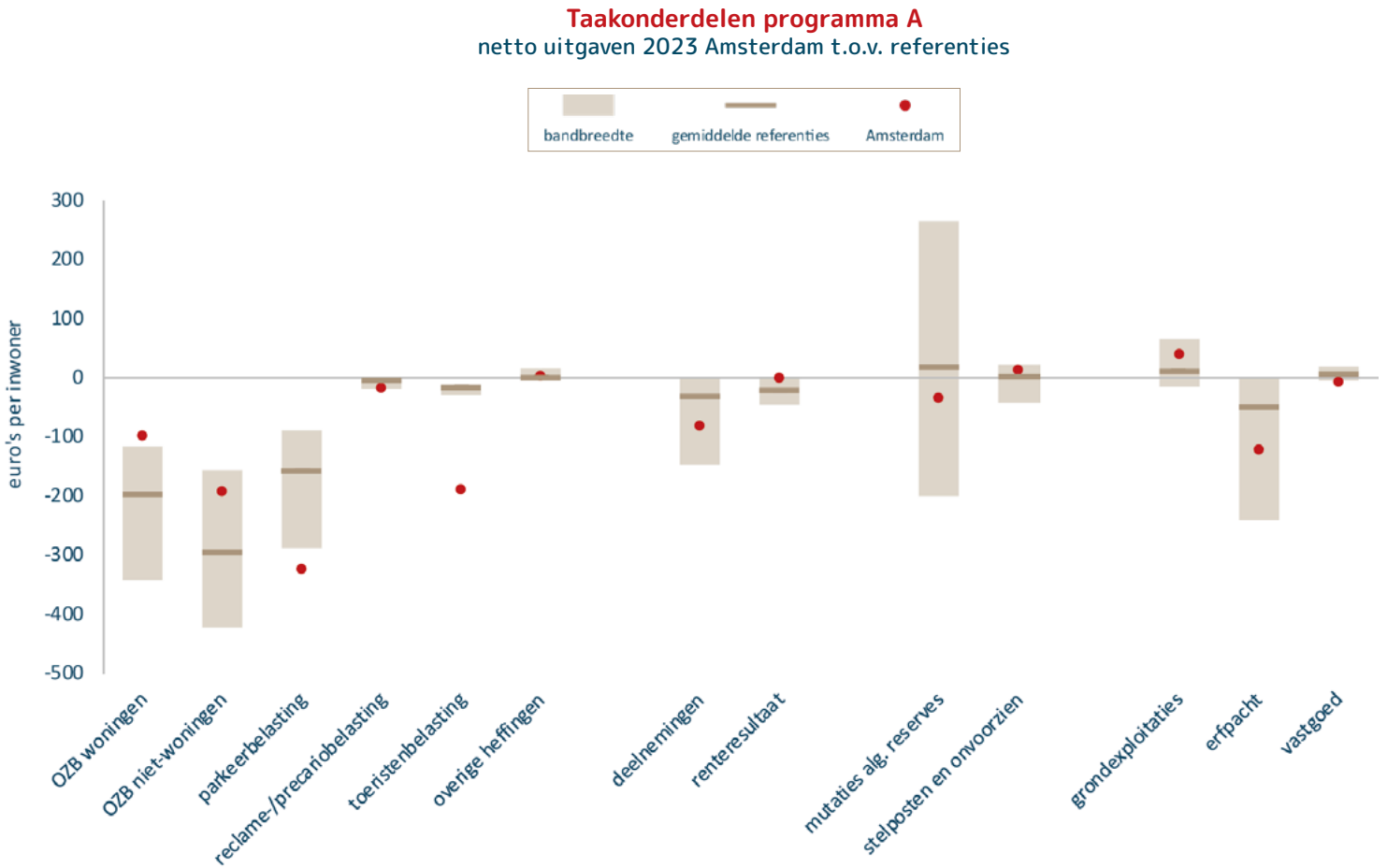
Een groot deel van de taken op het onderdeel brandweer en rampenbestrijding wordt uitgevoerd door de veiligheidsregio. Voor deze taken ontvangt Amsterdam middelen via het gemeentefonds, waarvan de bijdrage aan de veiligheidsregio wordt betaald.



Uitkomsten benchmark

Programma A: Algemene dekkingsmiddelen

Programma A: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten



Binnen dit programma vallen de hoge inkomsten bij parkeerbelasting en toeristenbelasting op. Dit gaf geen aanleiding om deze onderdelen te verdiepen.

Bij programma A (algemene dekkingsmiddelen) worden in de benchmark ook algemene dekkingsmiddelen uit programma 1 meegenomen. Dit betreft de taakonderdelen grondexploitaties, erfpacht en vastgoed.

Voor grondexploitaties is een verdiepende analyse uitgevoerd.

Substantiële inkomsten uit grondexploitaties maken uitgaven elders in de begroting mogelijk

bijzondere situatie Amsterdam met erfpacht en vereveningsfonds

Bij de analyse van de saldi op grondexploitaties dient rekening te worden gehouden met de bijzondere situatie met erfpacht en het vereveningsfonds (VEF) van Amsterdam. Veel gronden zijn en worden door Amsterdam niet verkocht maar in erfpacht uitgegeven. De grondwaarde van nieuwe erfpachtuitgiften en de meerwaarde van transformaties van bestaande erfpachtrechten zijn onderdeel van de grondexploitaties; 'reguliere' ontwikkelingen in bestaande erfpachtrechten zijn onderdeel van de jaarlijkse exploitatie van erfpacht. De resultaten op grondexploitaties komen niet direct ten gunste van de algemene middelen, maar worden verrekend via het VEF, waarin de resultaten van positieve en negatieve grondexploitaties met elkaar worden verevend.

bijzondere situatie Amsterdam maakt relatie grondexploitatie en begroting minder inzichtelijk

Vanwege de bijzondere situatie in Amsterdam en de eisen die het BBV stelt (de dotaties en onttrekkingen aan de reserve moeten ook worden verantwoord in de baten en lasten, waardoor er sprake is van een vorm van 'dubbeltelling') zijn de resultaten op grondexploitaties niet eenvoudig uit de begroting af te leiden. Dit maakt het lastig om de invloed van grondexploitaties op de begroting goed te beoordelen. Veel gemeenten kiezen er voor om in de begroting geen resultaten op grondexploitaties te ramen, maar deze alleen in de rekening verantwoorden.

inkomsten grondexploitaties maken uitgaven elders in de begroting mogelijk

De rekeningen laten zien dat Amsterdam in de periode 2017-2021 substantiële positieve resultaten op grondexploitaties heeft gerealiseerd, waarvan jaarlijks gemiddeld 97 euro per inwoner is afgedragen aan de algemene middelen en daarmee onttrokken aan het VEF.

In dezelfde periode is bij de referentiegemeenten gemiddeld sprake van een afdracht aan de algemene middelen van 8 euro per inwoner. Per referentiegemeente is er sprake van sterk uiteenlopende resultaten die ten gunste of ten laste zijn gekomen van de algemene middelen, oplopend tot jaarlijks gemiddeld enkele tientallen euro's per inwoner.

externe ontwikkelingen en keuzes zetten druk op resultaten grondexploitaties

Voor de komende jaren zijn afspraken gemaakt over een vaste jaarlijkse afdracht uit de resultaten op grondexploitaties. Oplopende bouwkosten en de keuze om relatief meer sociale woningbouw te realiseren, hebben een drukkend effect op de resultaten van grondexploitaties. Daardoor wordt verwacht dat het steeds moeilijker zal worden om voldoende resultaten te realiseren om de afgesproken afdrachten te bekostigen en ruimte te hebben voor het vaststellen van nieuwe negatieve grondexploitaties. Dit zou betekenen dat mogelijk moet worden ingeteerd op het vermogen van het vereveningsfonds.

conclusie

Van de positieve resultaten op grondexploitaties is in de afgelopen jaren een substantieel deel afgedragen aan de algemene middelen. De verwachting is dat deze inkomsten de komende jaren onder druk komen te staan. Voor het gewenste inzicht in de begroting is ook het belangrijk om inzichtelijk te hebben welke invloed keuzes binnen grondexploitaties hebben op de mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de algemene middelen. Aandachtspunt in dit verband is de relatie tussen het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) en de (meerjaren) begroting van Amsterdam.

Programma A: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	**omschrijving**	**taakonderdeel**	**toelichting**
A.1	Lokale heffingen	OZB woningen	Belastinginkomsten OZB woningen, inclusief heffing en invordering en waardering onroerende zaken (WOZ)
		OZB niet-woningen	Belastinginkomsten OZB niet-woningen eigenaren en gebruikers, inclusief heffing en invordering en waardering onroerende zaken (WOZ)
		Reclame-/precariobelasting	Opbrengst reclamebelasting, inclusief heffing en invordering. Betreft belasting of rechten voor plaatsen objecten die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg (zoals lichtbakken). Opbrengst precariobelasting, inclusief heffing en invordering. Betreft belasting of rechten voor plaatsen objecten op, boven of onder gemeentegrond, zoals terrassen, lichtbakken of kabels (ondergronds van energiemaatschappijen).
		Toeristenbelasting	Opbrengst en heffing van toeristen- en forensenbelasting
		Parkeerbelasting	Belastinginkomsten parkeren, inclusief heffing en invordering, onderhoud parkeervoorzieningen
		Overige heffingen	Opbrengst en heffing overige lokale heffingen, zoals hondenbelasting, roerende woon en bedrijfsruimten en baatbelasting.
A.3	Treasury en deelnemingen	Deelnemingen	Opbrengsten dividend of verkoop aandelen, evenals kosten voor energie, water, stadsverwarming, afvalverwerking, internet. Bedrijfsmatige activiteiten door gemeenten (drinkwaterbedrijf, energiecentrale).
		Renteresultaat	Werkelijke en toegerekende betaalde of ontvangen rente, inclusief rente over eigen vermogen (bespaarde rente).
A.4	Overige eigen middelen en onvoorzien	Mutaties algemene reserves	Toevoeging en onttrekking algemene (vrij inzetbare) reserves en bestemmingsreserves die geen specifiek karakter hebben, zoals gevormd door fondsen voor ontwikkeling, transitorische posten (overboekingen tussen jaren), reserves ter dekking van kapitaallasten (voor investeringen in maatschappelijk nut) en vrijval van (bestemmings)reserves, resultaat rekening.
		Stelposten en onvoorzien	Stelposten voor nog in te vullen bezuinigingen, nog niet toegerekende posten voor bijv loon/prijsstijgingen, begrotingsruimte, post onvoorzien, algemene baten en lasten, nagekomen lasten en baten van voorgaande jaren, vennootschapsbelasting.
1.2	Grond	Grondexploitaties	Resultaten grondexploitaties woningen, bedrijventerreinen, grondaankopen/-verkopen, projectbureaus, bouwrijp maken, woonrijp maken, planontwikkeling, bovenwijkse voorzieningen ten behoeve van bouwgrondcomplexen.
1.3	Erfpacht	Erfpacht	Inkomsten erfpachtcanon en afkoopsommen.
1.5	Vastgoed	Vastgoed	Accommodaties en gronden die gemeenten in eigendom hebben, maar die niet voor gemeentelijke taken worden aangewend. Het gaat veelal om onroerend goed dat wordt verhuurd of is afgestoten. De kosten van accommodaties die wel worden gebruikt voor gemeentelijke taken zijn bij de betreffende taak ondergebracht.

Programma A: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
WOZ woningen eigenaar	**53,9%**	63	69	79	59	91	77
WOZ niet-woningen eigenaar	**19,4%**	100	76	100	61	71	75
WOZ niet-woningen gebruiker	**14,8%**	100	75	100	59	70	74
woonruimten	**11,9%**	94	93	88	104	90	98
schaalbedrag	**-0,0%**	138	163	250	385	555	722
TOTAAL onroerende-zaakbelasting	**100,0%**	**79**	**74**	**87**	**65**	**84**	**78**

Naast de OZB wordt – in aansluiting op de werkwijze in het gemeentefonds – in de benchmark ook rekening gehouden met de inkomsten uit overige eigen middelen (met name overige belastingen, grondexploitaties, rente en deelnemingen).

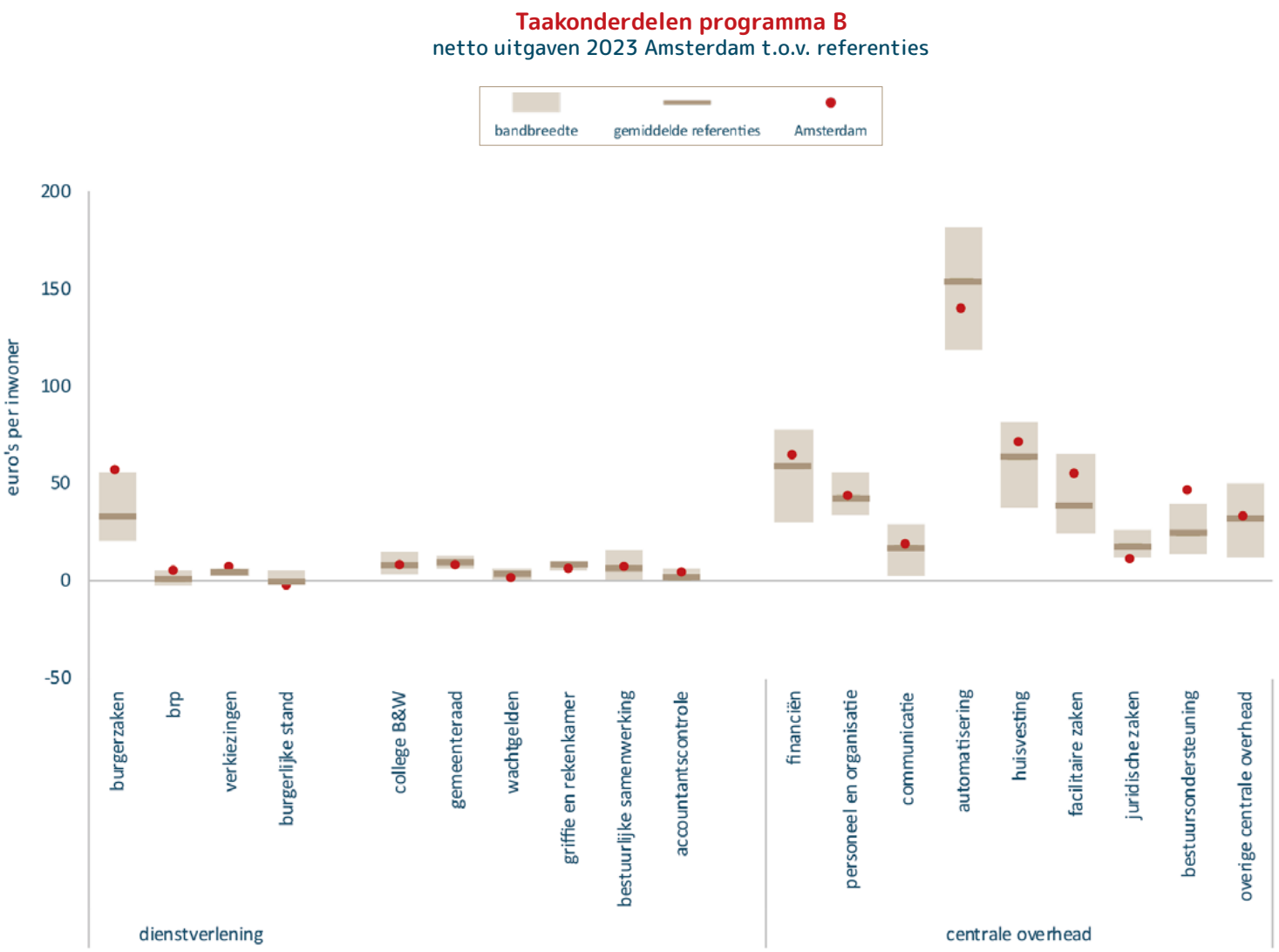
Voor deze overige eigen middelen wordt in het gemeentefonds vooralsnog uitgegaan van een gelijke inkomstencapaciteit per inwoner van gemeenten. In het kader van de onderhoudsagenda gemeentefonds loopt er een landelijk onderzoek naar de mogelijkheden om via objectieve kenmerken van gemeenten rekening te houden met verschillen in de capaciteit om overige eigen inkomsten te genereren.



Uitkomsten benchmark

Programma B: Bestuur en Organisatie

Programma B: netto uitgaven per taakonderdeel, Amsterdam en referentiegemeenten



Binnen dit programma zijn op de volgende taakonderdelen verdiepende analyses uitgevoerd:

- dienstverlening (burgerzaken, BRP, verkiezingen en burgerlijke stand)
- financiën*
- automatisering*
- huisvesting*
- facilitaire zaken*
- bestuursondersteuning*

Vanwege de relatie van dit programma met de rest van de organisatie, is ook een verdiepende analyse op de totale personele lasten uitgevoerd.

* De verdiepende analyses op de volgende pagina's zijn gebaseerd op 4 in plaats van 6 referentiegemeenten.

Structureel hoge uitgaven dienstverlening door hoger voorzieningenniveau

uitgaven € per inwoner	Amsterdam	referenties gemiddeld	verschil
netto uitgaven dienstverlening	**67**	**40**	**28**
waarvan personele lasten	54	39	15
bruto uitgaven legesproducten	20	14	6
inkomsten leges	-15	-14	-1
netto uitgaven legesproducten	5	0	5
kostendekkingsgraad leges	66%	84%	-18%
netto uitgaven overige taken	62	39	23
wv BRP	6	1	5
wv verkiezingen	7	5	2
wv overige niet legesproducten	50	34	16

Meerjarig beeld dienstverlening
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



kenmerken dienstverlening	Amsterdam	referenties
werkwijze	inloop	afspraak
# locaties per 100.000 inwoners	0,9	0,9
openingsuren per 100.000 inwoners	38	32
thuisbezorgdienst	ja	2x ja, 4x nee

Deze verdieping heeft betrekking op dienstverlening: burgerzaken, Basisregistratie Personen (BRP), verkiezingen en burgerlijke stand en exclusief vergunningen openbare ruimte. Aanleiding voor deze verdieping zijn de relatief hoge uitgaven van Amsterdam in vergelijking met de referenties. Deze komen vooral tot uiting in hoge personele lasten (voor stadsloketten, CCA, I-domein) en kosten van het Saas-systeem, basisregistratie, verkiezingen, dienstverlening en het programmabudget data. Deze hogere uitgaven hebben een structureel karakter.

Dit verschil kan met name worden verklaard door een hoger voorzieningenniveau. De organisatie geeft aan dat Amsterdam voorop loopt met diverse vormen van vernieuwing, zoals Mijn Amsterdam (portaal voor alle officiële gemeentedocumenten), diverse pilots van het Rijk, verkorten van de klantreis en digitale kwaliteitscontroles. Een extra voorziening is de 24/7 bereikbaarheid voor spoedeisende meldingen in de openbare ruimte. Dergelijke initiatieven vragen ook ondersteuning vanuit andere organisatiedelen zoals het I-domein, waarvoor kosten worden toegerekend aan dienstverlening. Daarnaast is sprake van ruimere openingstijden en thuisbezorging van documenten wat de meeste referenties niet aanbieden. De kosten van de BRP zijn iets hoger dan bij de referentiegemeenten. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door grootstedelijke problematiek, de aantrekkingskracht van Amsterdam op migranten en de hoge woningnood in Amsterdam. Hierdoor is er meer werk nodig om de kwaliteit van de BRP, en dan met name de adreskwaliteit, op orde te houden. Verder wordt opgemerkt dat het CCA in Amsterdam via telefonische dienstverlening veel vragen afhandelt die elders wellicht door andere afdelingen moeten worden opgepakt, zoals betalingsregelingen.

Net als de meeste gemeenten hanteert Amsterdam maximum legestarieven die door het Rijk zijn vastgesteld. Door de hoge uitgaven aan legesproducten is er sprake van een lage kostendekking van legesproducten (rijbewijzen, reisdocumenten, uittreksels, verklaringen, huwelijken en naturalisaties). In de kostentoerekening valt op dat de opslag voor overhead relatief laag is. Anders dan bij de meeste referenties wordt wel btw toegerekend.

In het staafdiagram is te zien dat het verschil met de referenties afneemt in de komende jaren. Dit wordt mogelijk verklaard doordat Amsterdam voorloopt in de ontwikkelingen en dat de kosten bij andere gemeentes ook zullen stijgen als gevolg van toegenomen eisen aan dienstverlening van burgers.

Opgemerkt wordt dat Amsterdam bij burgerzaken een afwijkende werkwijze hanteert: in plaats van op afspraak wordt in Amsterdam gewerkt op basis van inloop. De referenties werken op afspraak omdat zij denken dat dat efficiënter is omdat de bezetting kan worden afgestemd op de drukte en zo nodig in de backoffice kan worden ingezet. Volgens de organisatie is uit eigen onderzoek tijdens de coronaperiode gebleken dat inloop in Amsterdam efficiënter is. Dit houdt verband met hogere volumes, waar de inroostering van personeel op afgestemd wordt.

Hoge uitgaven centrale overhead in belangrijke mate verklaard door grotere omvang organisatie

netto uitgaven € per inwoner		referenties						
	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D	ref E	ref F
centrale overhead	479	452	378	403	461	425	496	547
totaal personele lasten	1.819	1.464	1.009	1.200	1.454	1.460	1.671	1.991
centrale overhead in % personele lasten	26%	31%	37%	34%	32%	29%	30%	27%

meer uitgaven Amsterdam door ruimere taakinvulling

In de eerste fase van het onderzoek is gebleken dat Amsterdam substantieel meer kan uitgeven aan haar taken door de beschikbaarheid van eigen middelen. Daardoor heeft Amsterdam kunnen kiezen voor een ruimere taakinvulling. Destijds is aandacht gevraagd voor de invloed hiervan op de overhead.

relatief hogere uitgaven centrale overhead

Op de eerste regel van de tabel is te zien dat de totale netto uitgaven voor de centrale overhead in Amsterdam hoger liggen dan in alle referentiegemeenten.

ruimere taakinvulling leidt tot grotere organisatie

Op de tweede regel van de tabel is te zien dat de Amsterdamse organisatie ook duidelijk groter is dan in alle referentiegemeenten. Dit komt tot uiting in de omvang van de totale personele lasten, waarbij rekening is gehouden met de grotere taakzwaarte van Amsterdam.* Ten opzichte van het referentiegemiddelde zijn de personele lasten in Amsterdam zo'n 24% hoger.

hogere uitgaven centrale overhead passen bij grotere organisatie

In de onderste regel is te zien dat wanneer rekening wordt gehouden met de grotere omvang van de Amsterdamse organisatie, de relatieve omvang van de centrale overhead in Amsterdam duidelijk lager is dan bij de referenties.

Daarmee wordt een belangrijk deel van de hogere uitgaven aan centrale overhead verklaard door de grotere omvang van de organisatie.

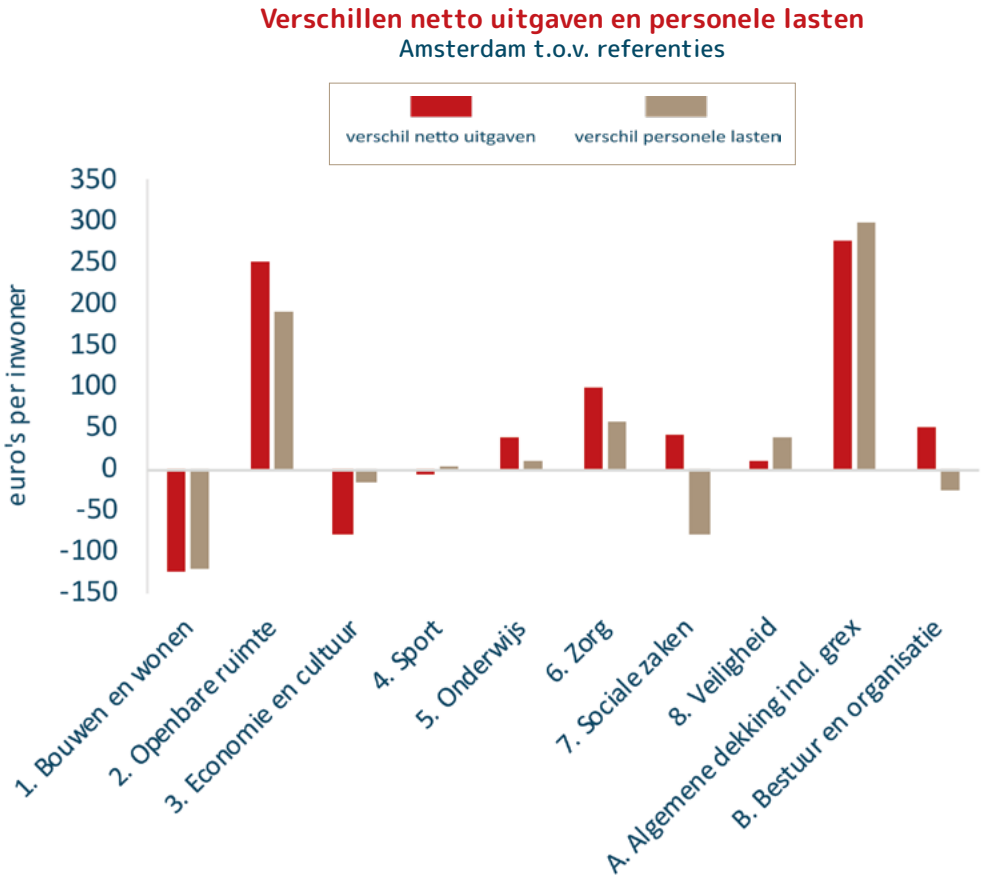
invloed omvang organisatie verschilt per onderdeel centrale overhead

Wel zien we verschillen tussen de verschillende onderdelen van de centrale overhead. Bovendien zijn niet alle onderdelen in gelijke mate gerelateerd aan de omvang van de organisatie.

De omvang van de organisatie is met name van invloed op de huisvesting en facilitaire zaken. Daarnaast is de omvang van de organisatie deels van invloed op de uitgaven aan personeel en organisatie, financiën en automatisering.

* De personele lasten is het totaal van salarislasten van eigen personeel, inclusief uniform toegerekende decentrale overhead, en inhuur. Hierbij is rekening gehouden met onderlinge verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken tussen de gemeenten op de verschillende taakgebieden.

Verschillen in inzet personeel sluit aan bij verschillen in netto uitgaven per programma



Vanwege de relatie tussen de uitgaven voor centrale overhead en de omvang van de organisatie, is een verdiepende analyse uitgevoerd op het totaal van de personele lasten.

In het diagram is weergegeven hoe de totale netto uitgaven en de personele lasten per programma in Amsterdam zich verhouden tot het gemiddelde van de referentiegemeenten. Het verschil in netto uitgaven tussen Amsterdam en het referentiegemiddelde is weergegeven in de donkerblauwe staafjes en het verschil in personele lasten is weergegeven in de lichtblauwe staafjes.

Op hoofdlijnen volgen de verschillen in inzet van personeel de verschillen in netto uitgaven. Vooral bij programma 2 en A (algemene dekkingsmiddelen, inclusief grondexploitaties) zet Amsterdam relatief veel personeel in. Bij programma A gaat het om extra inkomsten die Amsterdam heeft ten opzichte van de referentiegemeenten, waarvoor ook extra personeel wordt ingezet om het verdienpotentieel van grondexploitaties in Amsterdam te kunnen benutten.

Op programma 1 (exclusief grondexploitaties), waar Amsterdam relatief weinig netto uitgaven heeft, zet Amsterdam ook relatief weinig personeel in.

Alleen bij programma 7 en B is sprake van een uiteenlopend beeld: op beide programma's geeft Amsterdam relatief veel uit met relatief weinig personeel.

Er zijn geen programma's waar met relatief veel personeel weinig uitgegeven wordt, wat zou kunnen wijzen op een minder efficiënte uitvoering.

Verschillen in personele lasten kunnen samenhangen met de hoeveelheid voorzieningen die de gemeente biedt, de beslissing om in- of uit te besteden of het meer of minder efficiënt uitvoeren van een taak. De keuzes die de gemeente hierin kan maken verschillen per taakgebied en vragen nadere analyse.

Op de volgende pagina's wordt nader ingezoomd op specifieke taakonderdelen van de centrale overhead.

Relatief hogere uitgaven huisvesting in 2023 door groot aantal werkplekken verspreid over de stad

		referenties				
huisvesting	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**70**	**53**	**40**	**49**	**58**	**64**
waarvan personele lasten	8	9	2	4	10	19
waarvan kapitaallasten	20	21	22	33	22	7
waarvan goederen en diensten	31	20	15	3	21	39
waarvan overig	12	4	1	9	5	-0
waarvan huur	12	-3		-3	-5	-1
waarvan onderhoud	17	10	12	4	15	
waarvan nutsvoorzieningen	6	5	3	8	4	
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal werkplekken per medewerker	0,77	0,69	0,84	0,47	0,90	0,56
aantal werkplekken per kantoorpand	130	289	300	124	69	661
oppervlakte per werkplek in m2	20	27	25	25	35	22

hogere uitgaven Amsterdam, vooral voor huur en onderhoud

De netto uitgaven voor huisvesting zijn in Amsterdam hoger dan in elk van de referenties. Dit verschil wordt vooral verklaard door hoger uitgaven aan goederen en diensten en dotaties aan onderhoudsvoorzieningen (overige uitgaven).

In tegenstelling tot de referenties heeft Amsterdam per saldo uitgaven aan huur van panden en zijn de uitgaven aan onderhoud van panden duidelijk hoger dan het referentiegemiddelde.

relatief veel, doch kleinere werkplekken verspreid over veel panden

In het onderste deel van de tabel is te zien dat Amsterdam relatief veel werkplekken per medewerker beschikbaar heeft, maar dat de oppervlakte per werkplek relatief klein is.

Daarnaast zijn de werkplekken in Amsterdam verspreid over relatief veel kantoorpanden. Deze versnippering zal ook een kostenverhogend effect hebben bij andere onderdelen van de overhead, zoals facilitaire zaken en automatisering.

hogere uitgaven 2023 deels verklaard door grotere omvang organisatie

Bij huisvesting zijn de uitgaven in belangrijke mate gerelateerd aan de omvang van de organisatie. Het restant van de hogere uitgaven wordt verklaard door het relatief grote aantal werkplekken dat bovendien is verspreid over veel panden in de stad.

afnemende uitgaven in meerjarenbegroting Amsterdam

Voor de komende jaren begroot Amsterdam lagere uitgaven aan huisvesting (gemiddeld circa 9 euro per inwoner), terwijl de referenties gemiddeld hogere uitgaven begroten (circa 5 euro per inwoner). Hierdoor neemt het verschil met de referenties 14 euro per inwoner af.

Van eerder begrote taakstellingen per 2024 is met de voorjaarsnota 2023 circa 6 euro per inwoner toegedeeld aan huisvesting.

na bezuinigingen in meerjarenbegroting relatief lage uitgaven

Na realisatie van alle voorgenomen bezuinigingen op huisvesting (zowel begroot als de taakstelling uit de voorjaarsnota) komen de uitgaven aan huisvesting van Amsterdam lager uit dan het referentiegemiddelde, wanneer rekening wordt gehouden met de grotere omvang van de Amsterdamse organisatie.

Relatief hogere uitgaven facilitaire zaken door groot aantal werkplekken verspreid over de stad

		referenties				
facilitaire zaken	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**55**	**37**	**26**	**26**	**32**	**65**
waarvan personele lasten	32	15	6	10	12	32
waarvan goederen en diensten	22	20	19	16	18	29
waarvan overig	-0	1	0	0	2	4
waarvan schoonmaak	7	5		6	5	5
waarvan catering	5	3		3	2	

hogere uitgaven zijn voornamelijk personele lasten

De netto uitgaven aan facilitaire zaken zijn in Amsterdam substantieel hoger dan het referentiegemiddelde. Dit hangt vooral samen met hogere personele lasten.

In het onderste deel van de tabel is te zien dat de hogere uitgaven voor een beperkt deel betrekking hebben op schoonmaak en catering.

hogere uitgaven deels verklaard door grotere omvang organisatie

De hogere uitgaven in Amsterdam aan facilitaire zaken worden deels verklaard door de grotere omvang van de organisatie. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, liggen de uitgaven voor facilitaire zaken in Amsterdam nog steeds duidelijk boven het referentiegemiddelde.

Als verklaring voor deze relatief hogere uitgaven wordt met name gewezen op de keuzes met betrekking tot de huisvesting (verspreid over veel panden en relatief veel werkplekken per medewerker). De uitgaven aan facilitaire zaken zijn hier een afgeleide van.

na bezuinigingen in meerjarenbegroting nog steeds relatief hoge uitgaven

Voor de komende jaren begroot Amsterdam iets lagere uitgaven aan facilitaire zaken (gemiddeld circa 4 euro per inwoner), terwijl het uitgavenniveau in de referenties gemiddeld gelijk blijft.

Van eerder begrote taakstellingen per 2024 is met de voorjaarsnota 2023 circa 1 euro per inwoner toegedeeld aan facilitaire zaken.

Ook na deze ontwikkelingen in de meerjarenbegroting en rekening houdend met de grotere omvang van de organisatie, blijft er in Amsterdam sprake van relatief hoge uitgaven aan facilitaire zaken.

Relatief hogere uitgaven financiën door grotere personele capaciteit

		referenties				
financiën	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**64**	**50**	**31**	**46**	**60**	**64**
waarvan personele lasten	54	47	29	43	58	60
waarvan goederen en diensten	9	2	3	3	-2	3
waarvan overig	-0	1	-1	0	4	0
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal fte per 100.000 inwoners						
totaal financiën	54	48	33	42	56	60
personele lasten per fte financiën	99.627	91.389	80.575	92.430	93.011	99.538

hogere uitgaven, met name voor personeel

Op het onderdeel financiën is in Amsterdam sprake van relatief hoge uitgaven. Deze uitgaven hebben voornamelijk betrekking op personele lasten en deels op inkoop van goederen en diensten.

omvang organisatie verklaart deel hogere uitgaven

De uitgaven bij financiën zijn deels gerelateerd aan de omvang van de organisatie (bijvoorbeeld bij de salarisadministratie en planning en control). Dit verklaart een deel van de hogere uitgaven aan financiën in Amsterdam.

Het restant van het uitgavenverschil laat zich voornamelijk verklaren door de combinatie van relatief veel fte's (rekening houdend met de grotere omvang van de organisatie) en hogere personele lasten per fte.

na investeringen in kwaliteit blijven uitgaven komende jaren stabiel

Net als bij de referenties zijn de uitgaven in Amsterdam de laatste jaren gestegen. In Amsterdam hangt dit onder andere samen met investeringen in systemen voor financieel management, inkoop en verbetering van de financiële functie. In alle gemeenten worden de komende jaren vergelijkbare uitgavenniveaus begroot.

Van eerdere taakstellingen per 2024 is met de voorjaarsnota 2023 circa 2 euro per inwoner toegedeeld aan Financiën.

Relatief hogere uitgaven bestuursondersteuning door bestuurlijk stelsel Amsterdam

		referenties				
bestuursondersteuning	**Amsterdam**	**gemiddeld**	**ref A**	**ref B**	**ref C**	**ref D**
netto uitgaven per inwoner	**46**	**30**	**15**	**29**	**37**	**40**
waarvan personele lasten	35	25	16	25	25	32
waarvan goederen en diensten	8	7	4	3	12	8
waarvan overig	3	-1	-5	-0	0	0
waarvan bestuursadvisering	24	15	5	15	13	27
kengetallen om uitgaven te duiden						
bestuursondersteuning						
aantal fte per 100.000 inwoners	36	26		27	25	25
personele lasten per fte	98.812	100.820		85.961	99.834	116.667
bestuursadvisering						
aantal fte per 100.000 inwoners	20	15		14	11	19
personele lasten per fte	89.129	106.633		86.585	118.205	115.109

hogere uitgaven, met name voor personeel

De netto uitgaven aan bestuursondersteuning zijn in Amsterdam duidelijk hoger dan het referentiegemiddelde. Dit verschil heeft vooral betrekking op personele lasten, die in Amsterdam deels bij de stadsdelen zijn ondergebracht. Een deel van het verschil met de referenties heeft betrekking op goederen en diensten en overige uitgaven*.

Een groot deel van de uitgaven aan bestuursondersteuning heeft betrekking op bestuuradvisering. Dit betreft met name uitgaven aan bestuursadviseurs, public affairs en strategie (exclusief de staf van de gemeentesecretaris).

Bij de referenties maken dergelijke taken ook deel uit van bestuursadvisering, maar zijn de uitgaven niet te specificeren.

bestuursondersteuning is in Amsterdam deels belegd bij stadsdelen

In Amsterdam is een belangrijk deel van de taken voor bestuursondersteuning belegd bij de stadsdelen. Samen met de centrale organisatie voeren zij vergelijkbare taken uit als de referentiegemeenten. Van de totale netto uitgaven van Amsterdam aan bestuursondersteuning heeft 21 euro per inwoner betrekking op de stadsdelen.

hogere uitgaven door bestuurlijk stelsel Amsterdam

Voor het totale taakgebied bestuursondersteuning wordt in Amsterdam relatief – ten opzichte van het inwonertal – veel personeel ingezet. De gemiddelde personele lasten per fte zijn in Amsterdam lager dan het referentiegemiddelde. Per saldo zijn de netto uitgaven van Amsterdam voor bestuursondersteuning 16 euro per inwoner hoger dan het referentiegemiddelde.

De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt het bestuurlijke stelsel van Amsterdam, waarbij de taken zijn verdeeld over de centrale organisatie en stadsdelen. Per saldo leidt dit tot de inzet van relatief veel formatie op de verschillende taken van bestuursondersteuning.

Uitgaven Amsterdam komende jaren stabiel

Voor de komende jaren begroot Amsterdam iets hogere uitgaven aan bestuursondersteuning (gemiddeld circa 1 euro per inwoner), terwijl de referenties gemiddeld een iets grotere toename begroten (circa 4 euro per inwoner).

Van eerder begrote taakstellingen per 2024 is met de voorjaarsnota 2023 circa 2 euro per inwoner toegedeeld aan bestuursondersteuning.

* Dit betreft onder andere nominale compensatie, opleidingen en afschrijvingen MIP

Gemiddelde uitgaven personeel en organisatie in 2023, gegeven grotere omvang organisatie

		referenties				
personeel en organisatie	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**43**	**38**	**35**	**37**	**39**	**42**
waarvan personele lasten	40	30	23	28	31	38
waarvan goederen en diensten	2	8	10	8	8	4
waarvan overig	-0	1	2	0	1	0
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal fte per 100.000 inwoners	38	33		27	28	44
personele lasten per fte	106.666	93.034		93.565	100.070	85.466
instroom in % medewerkers	12%	14%	9%	17%	14%	14%
uitstroom in % medewerkers	9%	9%	4%	12%	8%	11%
ziekteverzuim totaal organisatie	7,6%	7,0%	7,7%	6,1%	6,9%	7,2%

hogere uitgaven aan personeel

De netto uitgaven van Amsterdam op het onderdeel personeel en organisatie zijn hoger dan in elk van de referenties. Dit betreft met name personele lasten. Aan goederen en diensten wordt iets minder uitgegeven dan in de referenties.

vergelijkbare caseload, wel hoger ziekteverzuim

Als belangrijke indicatie voor de caseload is informatie verzameld over de in- en uitstroom van personeel. In de tabel is te zien dat het verloop van personeel in Amsterdam vrijwel gelijk is aan het referentiegemiddelde.

Het ziekteverzuim ligt hoger dan het referentiegemiddelde. Ten opzichte van de referenties verantwoordt Amsterdam relatief veel uitgaven aan advies en vitaliteit.

hogere uitgaven geheel verklaard door grotere omvang organisatie

De omvang van personeel en organisatie hangt in belangrijke mate* samen met de omvang van de gehele organisatie. Dit vormt de belangrijkste verklaring voor de grotere omvang en navenant hogere uitgaven aan personeel en organisatie.

wellicht ook schaalvoordelen grotere organisatie

In de tabel is te zien dat de personele lasten per fte duidelijk hoger zijn dan het referentiegemiddelde. Dit zou betekenen dat Amsterdam op personeel en organisatie minder personeel inzet dan verwacht mag worden door de grotere omvang van de organisatie. Wellicht spelen hier bepaalde schaalvoordelen van een grotere organisatie een rol.

relatief lagere uitgaven na taakstelling voorjaarsnota

Het uitgavenniveau in de meerjarenbegroting is vergelijkbaar met 2023, zowel bij Amsterdam als de referenties.

Van eerder begrote taakstellingen per 2024 is met de voorjaarsnota 2023 circa 6 euro per inwoner toegedeeld aan personeel en organisatie. Rekening houdend met de omvang van de Amsterdamse organisatie komen de uitgaven van Amsterdam na deze taakstelling iets lager uit dan het gemiddelde van de referentiegemeenten, ervan uitgaande dat er bij de referenties geen aanvullende taakstellingen aan de orde zijn.

* Met uitzondering van bepaalde taken, zoals op het gebied van vitaliteit, Arbo en organisatieadvies. We gaan er van uit dat circa driekwart van de uitgaven aan personeel en organisatie samenhangt met de omvang van de organisatie.

Relatief lagere uitgaven automatisering in 2023, gegeven grotere omvang organisatie

		referenties				
automatisering	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D
netto uitgaven per inwoner	**157**	**144**	**123**	**133**	**159**	**160**
waarvan personele lasten	70	70	52	49	90	89
waarvan kapitaallasten	12	14	16	2	15	22
waarvan goederen en diensten	75	64	55	82	53	67
waarvan overig	1	-4	0	1	1	-18
waarvan uitgaven digitale voorzieningen	99	93	68	106	91	109
waarvan uitgaven digitalisering en data	54	50	55	27	68	51
kengetallen om uitgaven te duiden						
aantal accounts per medewerker	1,19	1,37	1,14	1,65		1,32
uitgaven digitale voorzieningen per account	4.083	5.099	6.088	4.245		4.966

hogere uitgaven, vooral aan ingekochte goederen en diensten

De netto uitgaven aan automatisering liggen in Amsterdam aan de bovenkant van de bandbreedte die we bij de referenties zien. Dit verschil hangt samen met uitgaven aan goederen en diensten. Het niveau van de personele lasten en kapitaallasten is in Amsterdam vergelijkbaar met het referentiegemiddelde.

uitgaven software relatief laag per medewerker

Op verzoek van de organisatie zijn de uitgaven aan digitale voorzieningen en digitalisering en data in beeld gebracht. Beide zijn iets hoger dan het referentiegemiddelde.

Wanneer de uitgaven aan digitale voorzieningen worden gerelateerd aan het aantal accounts, is dat in Amsterdam juist relatief laag. Dit kan samenhangen met schaalvoordelen, maar ook met andere factoren zoals de prijs van voorzieningen of meer uitvoerend personeel waarvoor geen accounts nodig zijn. Ook is het aantal accounts gerelateerd aan het aantal medewerkers relatief laag. Dit kan samenhangen met contractafspraken.

relatief lagere uitgaven 2023 gegeven grotere omvang organisatie

Bij automatisering zijn met name de uitgaven aan digitale voorzieningen gerelateerd aan de omvang van de organisatie. Dit betreft circa 2/3 van de totale netto uitgaven aan automatisering. Wanneer rekening wordt gehouden met dit verschil in omvang van de organisatie, verklaart dit circa 16 euro per inwoner van het verschil met het referentiegemiddelde.

Daarmee komen de totale uitgaven aan automatisering van Amsterdam in 2023 iets lager uit dan het referentiegemiddelde. Dit past bij het beeld dat zowel het aantal accounts als de kosten daarvan per medewerker in Amsterdam relatief laag zijn.

toekomstige uitgaven Amsterdam blijven achter bij referenties

Net als bij de referenties zijn de uitgaven aan automatisering in Amsterdam de afgelopen jaren sterk toegenomen. Daarbij is onder andere geïnvesteerd in digitale veiligheid, bescherming persoonsgegevens en informatiebeheer.

Voor de komende jaren worden in Amsterdam gelijkblijvende uitgaven begroot, terwijl deze in de referenties verder doorstijgen. Deze stijging betreft met name uitgaven aan digitalisering en data. Daardoor komen de uitgaven van Amsterdam in de meerjarenbegroting lager uit dan het referentiegemiddelde.

Van eerder begrote taakstellingen per 2024 is met de voorjaarsnota 2023 circa 2 euro per inwoner toegedeeld aan automatisering.

Programma B: toelichting inhoud taakonderdelen

programmaonderdeel			
code	omschrijving	taakonderdeel	toelichting
B.1	Dienstverlening	Burgerzaken	Verstrekkingen reisdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten, zakenpaspoorten, e.d.), rijbewijzen, uittreksels en verklaringen (uittreksel geboorteregister en verklaringen omtrent gedrag (VOG). Het gaat zowel om kosten als opbrengsten (leges, inclusief afdracht aan Rijk). Aanvragen van Nederlandse nationaliteit, naturalisatieceremonies, overige taken burgerzaken waaronder straatnaamgeving en huisnummering, Donorwet, gevonden voorwerpen.
		Basisregistratie personen	Ook onderzoeken naar de juistheid van BRP. Loket Register Niet-Ingezetene (RNI) voor personen die een korte periode in Nederland verblijven. CRIB Centraal Registratie- en Informatiebureau van mens en dier.
		Verkiezingen	Organiseren van verkiezingen en referenda
		Burgerlijke stand	Het afsluiten van huwelijken (inclusief vergoeding Babs), aangifte geboorten/overlijden en echtscheidingen, naamswijzigingen
B.4	Bestuur	College B&W	Kosten voor vergoeding en tegemoetkomingen aan het college van burgemeester en wethouder, salarissen en overige personele kosten van het college van burgemeester en wethouders (vergoedingen, bezoldigingen etc), representatiekosten van college van B&W-leden (o.a. directe loonkosten, reis- en verblijfskosten, ambtswoning, de huistelefoon etc.), opleidingen, verzekeringen, ICT-voorzieningen. Overige lasten aan bestuur waaronder de gemeentelijke ombudsman, wijkraden.
		Gemeenteraad	Kosten voor vergoeding en tegemoetkomingen aan de gemeenteraad, vergoedingen en overige personele kosten van de gemeenteraad (inclusief vergoeding voor commissieleden, niet zijnde raadsleden), representatiekosten van raadsleden, vergoedingen en overige personele kosten van de leden (niet zijnde raadsleden) van commissies ex artikel 96, fractie-ondersteuning en ambtelijke ondersteuning van de raad.
		Uitkeringen voormalige bestuurders	Uitkeringen aan bestuurders/raadsleden of hun nabestaanden zoals wachtgelden, pensioenen en sociale uitkeringen in natura.
		Griffie en rekenkamer	Kosten van de griffier/notubiz, kosten voor huisvesting en overige ondersteuning van de griffie(r), budget voor het uitvoeren van wettelijke taak van de gemeentelijke rekenkamerfunctie, inclusief ambtelijke ondersteuning en huisvesting.
		Bestuurlijke samenwerking	Gemeentelijke/regionale, landelijke en internationale bestuurlijke samenwerking, lidmaatschap VNG, stedenbanden/zustersteden, ontwikkelingssamenwerking, dienstreizen naar buitenlandse steden
		Accountantscontrole	Betreft zowel de uitbestede kosten van de accountant als ambtelijke inzet dat hiermee is gemoeid
B.5	Centrale overhead	Financiën	Planning en control (opstellen begroting, jaarrekening, voorjaarsnota), financiële administratie (debiteuren, crediteuren), salarisadministratie (PSA), concernfinanciën.
		P&O	Arbeidsvoorwaardenbeleid, arbo-diensten, duurzaam vitaal (& gezondheid), organisatieontwikkeling, WKR, werving en selectie, loopbaanbegeleiding.
		Communicatie	Concern communicatie, gemeentewebsite (internet/intranet), gemeentepagina in lokale media, (bestuurs)voorlichting. Exclusief communicatie primaire dienstverlening
		Automatisering	Concernbreed automatisering/ICT (hardware, werkplekken, netwerk/infrastructuur, software/licenties), informatiemanagement, telefonie.
		Huisvesting	Aankoop/huur, instandhouding en onderhoud van centrale huisvesting (stadhuis, gemeentehuis, stadskantoor), nutsvoorzieningen, heffingen, verzekeringen
		Facilitaire zaken	Schoonmaak, catering (restaurant, koffievoorziening), kantoorkosten, inventaris/interieur
		Juridische zaken	Concern juridische zaken, commissie bezwaarschriften, klachtenafhandeling.
		Bestuursondersteuning	Gemeentesecretaris en de ondersteuning daarvan, directie stadsdelen en de ondersteuning daarvan, bestuurssecretariaat, ondernemingsraad, (strategische) ondersteuning en advies college en bestuur stadsdelen.
		Overige centrale overhead	Post en repro, archief documentaire informatievoorziening (DIV), receptie/bodes, inkoop, onderzoek & statistiek, beveiliging, representatie, nieuwjaarsreceptie, bedrijfshulpverlening/EHBO, balie.

Programma B: correctiefactoren voor verschillen in taakzwaarte Amsterdam en referenties

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
inwoners	**75,8%**	100	100	100	100	100	100
omgevingsadressendichtheid	**21,7%**	63	77	51	58	54	62
suppletie herijking (tijdelijk)	**1,3%**	166	623	126	-548	80	-44
schaalbedrag	**1,1%**	138	382	250	385	555	722
woonruimten	**0,1%**	94	93	88	104	90	98
TOTAAL bestuur en burgerzaken	**100,0%**	**93**	**105**	**91**	**86**	**95**	**97**

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem	Leiden
aantal inwoners	**59,2%**	100	100	100	100	100	100
schaalfactor taakomvang	**25,4%**	95	87	76	81	72	75
aantal woonruimten	**14,6%**	94	93	88	104	90	98
suppletie herijking (tijdelijk)	**0,8%**	166	623	126	-548	80	-44
TOTAAL overhead	**100,0%**	**98**	**99**	**91**	**90**	**90**	**91**



Uitkomsten bruto stromen tariefdiensten

Bruto stromen tariefdiensten

uitgaven / inkomsten € per inwoner	referenties							
	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D	ref E	ref F
bruto uitgaven riolering	88	83	62	63	64	76	90	142
inkomsten riolering	-100	-103	-94	-80	-79	-88	-116	-162
netto uitgaven riolering	-12	-21	-33	-17	-15	-12	-26	-21
tarief eenpersoonshuishouden	160	184	120	156	155	177	237	259
tarief meerpersoonshuishouden	160	201	223	156	155	177	237	259

uitgaven / inkomsten € per inwoner	referenties							
	Amsterdam	gemiddeld	ref A	ref B	ref C	ref D	ref E	ref F
bruto uitgaven afval	178	152	137	140	150	160	160	167
inkomsten afval	-223	-191	-178	-180	-185	-207	-191	-207
netto uitgaven afval	-44	-39	-42	-40	-35	-47	-31	-40
tarief eenpersoonshuishouden	344	295	239	315	279	374	296	264
tarief meerpersoonshuishouden	459	410	449	366	426	460	384	375

Het Rijk veronderstelt in het gemeentefonds 100% kostendekkende heffingen. Het BBV schrijft voor dat de heffingen voor de hele begroting niet meer dan 100% kostendekkend mogen zijn. Amsterdam heeft gekozen voor 105% kostendekking in de openbare ruimte. Daar tegenover staan lagere percentages kostendekking elders in de begroting, zoals bij burgerzaken.

Desalniettemin verantwoorden de meeste gemeenten in hun exploitatie meer inkomsten dan uitgaven voor riolering en reiniging (afval). Dit komt doordat gemeenten ook kosten in hun heffing mogen opnemen die niet in de exploitatie tot uiting komen, zoals extracomptabel toegerekende overhead en compensabele BTW. Daarnaast zijn er verschillen tussen gemeenten in de mate waarin in de heffing kosten worden opgenomen in verband met overhead, straatreiniging en kwijtschelding.

Bij riolering is te zien dat Amsterdam iets lagere tarieven hanteert dan gemiddeld in de referenties, met name bij meerpersoonshuishoudens. Door de combinatie van hogere uitgaven en lagere inkomsten is het positieve saldo bij riolering in Amsterdam lager dan het referentiegemiddelde. Dit betekent dat de bijdrage aan de algemene middelen vanuit riolering in Amsterdam relatief laag is.*

Bij afval is te zien dat Amsterdam de hoogste uitgaven heeft (zie ook verdieping programma 2). Doordat ook de heffing in Amsterdam hoog is, is het positieve saldo bij afval groter dan gemiddeld bij de referenties. Met name voor eenpersoonshuishoudens is de afvalstoffenheffing in Amsterdam substantieel hoger dan in de referentiegemeenten.

* Bij riolering mogen ook kosten worden meegenomen van beheer oppervlaktewater en grondwater-metingen.



Bijlage B

Toelichting methodiek benchmark

Toelichting methodiek

scope van de benchmark

De scope van de benchmark is in overleg met de opdrachtgever afgestemd op de programma-indeling van Amsterdam. In aansluiting op fase 1 zijn alle uitgaven en inkomsten die betrekking hebben op het betreffende takenpakket voor de periode 2017-2026 eenduidig gerubriceerd, inclusief een uniforme toedeling van decentrale overhead uit programma B (management en ondersteuning). In overleg met de organisatie zijn binnen het takenpakket een aantal vergelijkbare taakonderdelen onderscheiden.

Voor de referentiegemeenten zijn de uitgaven en inkomsten op vergelijkbare gerubriceerd. Vervolgens zijn de netto uitgaven (uitgaven minus inkomsten) van de referentiegemeenten gecorrigeerd voor kostenbepalende structuurverschillen, zodat ze vergelijkbaar zijn met Amsterdam.

mogelijke verklaringen voor verschillen in uitgaven tussen gemeenten

Verschillen in netto uitgaven tussen gemeenten kunnen 3 verklaringen hebben:

- Verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken van gemeenten
- Keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau (aantal en/of kwaliteit)
- Keuzes ten aanzien van de uitvoering, waardoor taken meer of minder efficiënt worden uitgevoerd

Wanneer in de vergelijking tussen gemeenten rekening wordt gehouden met kostenbepalende structuurverschillen (1) en resterende verschillen niet samenhangen met incidentele factoren, kunnen deze worden verklaard uit keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau (2) en/of de uitvoering (3).

In samenspraak met de organisatie maken we deze keuzes inzichtelijk aan de hand van kengetallen.

algemene toelichting werkwijze

De toegepaste werkwijze om de uitgaven van de referentiegemeenten op Amsterdams niveau te brengen, lichten we nader toe aan de hand van een fictief voorbeeld.

Stel referentiegemeente A geeft 1,5 miljoen uit aan een taak en heeft 150.000 inwoners. De uitgaven bedragen dan 10 euro per inwoner. De vergelijking van uitgaven per inwoner houdt alleen rekening met de omvang, niet met de verschillende kostenbepalende kenmerken van een gemeente.

Om daar wel rekening mee te houden, gebruiken we structuurkenmerken die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds. Voor deze kenmerken geldt dat als een gemeente er zwaarder op scoort, ze meer uitgaven moet doen om dezelfde voorzieningen te kunnen bieden, uitgaande van een vergelijkbaar efficiënte uitvoering.

Stel dat referentiegemeente A op de voor het taakgebied relevante kenmerken 70 scoort versus Amsterdam 100 per inwoner. Dit betekent dat als referentie A dezelfde kenmerken zou hebben als Amsterdam, deze referentie niet 10 euro maar 100/70*10=14 euro per inwoner had uitgegeven. Om de uitgaven van referentie A zinvol te kunnen vergelijken met Amsterdam, zijn de uitgaven voor het betreffende taakgebied opgehoogd met ruim 40%.

Voor elk taakgebied is een andere combinatie en weging van structuurkenmerken bepalend voor de kosten die gemeenten moeten maken. Dit betekent dat de correctiefactor om de uitgaven van de referentiegemeenten op Amsterdams niveau te krijgen per taakgebied verschilt.

Hoe werkt dat objectiveren?

Amsterdam

900.000 inwoners

65 miljoen uitgaven

€ 72 per inwoner

Den Haag

550.000 inwoners

33 miljoen uitgaven

€ 60 per inwoner

€ 80 per inwoner

x 1,33

structuurkenmerken per inwoner Adam=100	in % totaal	Den Haag	Utrecht	Groningen	Haarlem
omgevingsadressendichtheid	50,1%	77	51	58	54
oppervlakte bebouwing woonkernen * bodem	14,3%	92	109	142	120
aantal woonruimten * bodem	12,1%	77	73	91	76
oeverlengte * dichtheid * bodem	11,2%	37	30	24	33
aantal bedrijfsvestigingen	4,6%	76	74	59	76
schaalbedrag	3,9%	0	0	0	0
oppervlakte historische kern	1,3%	50	78	101	140
suppletie herijking (tijdelijk)	0,8%	623	126	-548	80
aantal woonruimten	0,5%	93	88	104	90
oppervlakte bebouwing buitengebied * bodem	0,5%	10	80	135	12
oeverlengte * bodem	0,3%	51	70	180	54
oppervlakte land * bodem	0,3%	59	104	331	73
oppervlakte binnenwater	0,2%	18	41	148	49
oppervlakte buitenwater	0,0%	88	0	0	0
TOTAAL openbare ruimte	**100,0%**	**75**	**60**	**66**	**64**

Wanneer Den Haag dezelfde kenmerken als Amsterdam zou hebben gehad, dan waren de uitgaven van Den Haag 100/75 = 1,33x zo hoog geweest

- **meestal** worden de uitgaven van de referenties **opgehoogd** naar 'Amsterdams niveau'
- na correctie voor externe factoren **presenteren** we uitkomsten in euro's per inwoner voor de hele begroting