

Geobjectiveerde benchmark begroting Amsterdam

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

eindrapport

15 april 2024

CEBEON
BELEIDSADVISEREND ONDERZOEK

lysias

Bestuursopdracht ‘Inzicht in beleid, geld en keuzes’

Opdrachtgever

Bestuur en GMT gemeente Amsterdam

Team Cebeon/Lysias

Rien Bruins, projectleider

Mark Pol

Wilfred Nijhof

Clemens Sengers

Marcel Benard

John van Leerdam

Sam Bos

Lex Walet

© 2024; Cebeon Centrum Beleidsadviserend Onderzoek. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Cebeon.

Inhoudsopgave

Dit is de eindrapportage van het benchmarkonderzoek dat Amsterdam heeft laten uitvoeren in het kader van de bredere bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes*. In een eerste fase van deze opdracht zijn de uitgaven in de begroting van Amsterdam op programmaniveau vergeleken met de referentiebudgetten van het gemeentefonds. In januari 2023 is gerapporteerd over de uitkomsten van deze eerste fase.

Vervolgens is de begroting van Amsterdam op programmaniveau vergeleken met een zestal referentiegemeenten in een geobjectiveerde benchmark. Voor een aantal door de gemeente geselecteerde taakgebieden binnen de programma's zijn aanvullend verdiepende analyses uitgevoerd.

Het rapport bestaat uit de volgende onderdelen:

- een managementsamenvatting
- een korte uitleg over de methode
- de belangrijkste uitkomsten van de analyses

In de bijlagen wordt nader ingegaan op de volgende onderwerpen:

A. verdiepende informatie per programma
B. meer uitgebreide toelichting op de methode



Managementsamenvatting

Managementsamenvatting

stapsgewijs inzicht in beleid, geld en keuzes

Een jaar geleden is de bestuursopdracht *Inzicht in beleid, geld en keuzes* gestart met een vergelijking van de begroting met het gemeentefonds. Nu is aanvullend een vergelijking gemaakt met andere gemeenten in de vorm van een benchmark. Deze benchmark maakt het mogelijk in te zoomen op details en te leren van de praktijk in andere gemeenten.

Gedurende de opdracht is steeds gewerkt met gedetailleerde financiële gegevens uit de primaire stand van de begroting 2023 om consistent te blijven. Voor zover begrotingswijzigingen van invloed zijn op de bevindingen wordt dat aangegeven. Het centrale analysejaar 2023 is in meerjarig perspectief geplaatst op basis van vergelijkbare detailinformatie voor de periode 2017-2026.

benchmark geeft inzicht in gemaakte keuzes en keuzeruimte

Om gemeenten op zinvolle wijze met elkaar te kunnen vergelijken, is rekening gehouden met verschillen in kostenbepalende omstandigheden. Daarmee zijn de uitgaven van de referentiegemeenten op het taakzwaarteniveau van Amsterdam gebracht. De gecorrigeerde uitgaven worden vervolgens gepresenteerd in euro's per inwoner, zodat de uitkomsten voor de hele begroting vergelijkbaar zijn.

Vergelijken van de uitgaven van Amsterdam met de referentiebudgetten van het gemeentefonds en uitgaven van andere gemeenten, geeft inzicht in de keuzeruimte van de gemeente Amsterdam en hoe die nu is ingevuld. Het betreft een feitelijk en geobjectiveerd beeld van de uitgaven en keuzes van Amsterdam en geen oordeel daarover. De verschillen in de omvang van de uitgaven in Amsterdam ten opzichte van het gemeentefonds en ten opzichte van andere gemeenten komen in richting meestal overeen. De mate van de afwijking verschilt soms wel.

inzicht in uitgavenverschillen en mogelijkheden in andere gemeenten

Dit onderzoek geeft inzicht in uitgavenverschillen tussen gemeenten en laat zien wat in de praktijk bij andere gemeenten mogelijk is. Nader onderzoek kan uitwijzen hoe en op welke termijn dit ook in Amsterdam kan worden gerealiseerd.

hogere uitgaven door ruime inkomsten

Amsterdam heeft relatief ruime eigen inkomsten, met name uit grondexploitaties, erfpacht, parkeerbelasting en toeristenbelasting. Dit maakt dat Amsterdam meer mogelijkheden heeft om keuzes te maken die leiden tot hogere uitgaven.

Dit komt vooral tot uiting in de openbare ruimte, waar de uitgaven van Amsterdam substantieel hoger zijn dan bij de referenties en de referentiebudgetten van het gemeentefonds. In mindere mate is er sprake van hogere uitgaven bij het zorgdomein en de overhead. De verdiepende analyses per programma laten zien dat de uitgaven niet alleen per programma, maar ook per taakgebied en onderdelen daarbinnen kunnen verschillen.

In 2023 heeft Amsterdam 460 miljoen euro meer eigen inkomsten dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt. Hierdoor kan Amsterdam 14% meer uitgeven dan het referentiebudget van het gemeentefonds. Ten opzichte van de referentie gemeenten geeft Amsterdam ruim 7% meer uit.

hogere uitgaven openbare ruimte door civiele kunstwerken en straatreiniging

In de openbare ruimte is er sprake van hogere uitgaven bij met name straatreiniging, wegenprojecten en civiele kunstwerken. Bij afval worden de hogere uitgaven gedekt door de inkomsten uit heffingen. Indien de begrote besparingen worden gerealiseerd zullen de uitgaven aan wegenprojecten op het gemiddelde uitkomen.

Hierbij moet worden bedacht dat een groot deel van de uitgaven aan infrastructurele voorzieningen buiten beeld blijft, doordat deze worden gedekt binnen grondexploitaties. Voor het onderhoud en de vervanging van deze voorzieningen zal in de toekomst dekking moeten worden gevonden binnen de begroting.

hogere uitgaven zorg, zowel bij preventieve als individuele voorzieningen

Uitgaven in het zorgdomein zijn hoger dan bij andere gemeenten, maar iets lager dan de referentiebudgetten in het gemeentefonds.

Binnen het zorgdomein zijn uitgaven iets hoger bij jeugdhulp en maatschappelijke opvang. Bij maatschappelijke opvang komt dit met name door een groter aantal mensen dat wordt opgevangen, en in mindere mate door extra uitgaven aan winteropvang, noodopvang gezinnen en ongedocumenteerden.

Ook bij preventieve voorzieningen, inclusief armoedebeleid en schuldhulp, zijn de uitgaven in Amsterdam hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Andere gemeenten die veel investeren in preventieve voorzieningen, zien dit terug in lagere uitgaven bij individuele voorzieningen. In Amsterdam treedt dit effect minder op.

hogere uitgaven centrale overhead, vooral door veel personeel

Hogere uitgaven aan de centrale overhead worden verklaard door de grote omvang van het personeelsbestand. Amsterdam heeft 24% meer personele lasten dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Veel personele lasten zien we vooral bij programma's waar ook meer uitgegeven wordt. 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.

Daarnaast zijn er hogere uitgaven aan huisvesting en facilitaire zaken door het grote aantal werkplekken verspreid over de stad en zijn de uitgaven aan bestuurs-ondersteuning en financiën hoger dan gemiddeld bij de referentiegemeenten.

hogere uitgaven re-integratie, toezicht en veiligheid, en dienstverlening

De uitgaven aan re-integratie zijn ook hoger dan de bij referenties, waarbij kostbare instrumenten – zoals de werkbrigade – worden ingezet, met name voor mensen zonder bijstandsuitkering en vaak met werk. De hogere uitgaven bij toezicht en veiligheid in de openbare ruimte volgen uit bestuurlijke prioriteiten in combinatie met het grote aantal evenementen en bezoekers. Bij dienstverlening hangen de hogere uitgaven samen met het ruimere voorzieningenniveau.

lagere uitgaven kunst en duurzaamheid

Bij kunst was een aantal jaren geleden in Amsterdam nog sprake van hogere uitgaven; inmiddels zijn de uitgaven lager. Dit komt doordat het budget van Amsterdam de laatste jaren gelijk is gebleven, terwijl het referentiebudget in het gemeentefonds en de uitgaven van andere gemeenten zijn gestegen. De lagere uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie worden verklaard doordat Amsterdam middelen onttrekt aan het klimaatfonds, terwijl andere gemeenten ook komende jaren nog middelen reserveren. Per saldo zijn de uitgaven aan duurzaamheid van Amsterdam gemiddeld.

niet verdiepte onderdelen begroting

Binnen de begroting zijn in totaal circa 90 taakonderdelen onderscheiden. Naast de hiervoor genoemde taakonderdelen zijn ook bij de overige taakonderdelen verschillen met de referentiegemeenten zichtbaar. Zo is er sprake van hogere uitgaven bij onderwijs en lagere uitgaven bij brandweer (bijdrage veiligheidsregio). Ook op onderdelen binnen programma's is soms ook sprake van hogere of lagere uitgaven ten opzichte van de referentiegemeenten. Deze verschillen zijn niet nader onderzocht.

aanbevelingen voor een duurzaam beheersbare begroting

Gegeven de uitkomsten van deze benchmark en de eerdere vergelijking met het gemeentefonds, wordt aanbevolen om meer inzicht te verwerven in:

- de mate waarin Amsterdam is gevorderd met de transformatie in het sociaal domein en in staat is grip te houden op de uitgaven zonder budgetplafonds;
- de achtergronden van uitgavenverschillen in de openbare ruimte;
- de invloed van (bestuurlijke) keuzes op resultaten van grondexploitaties in relatie tot de toekomstige begrotingsruimte.

In de Amsterdamse organisatie is veel expertise aanwezig die daarbij kan worden benut.



De methode

Methode: vergelijking met gemeentefonds geeft inzicht in financiële effecten gemaakte keuzes en keuzeruimte

het gemeentefonds houdt rekening met taakverzwarende omstandigheden
Gemeenten hebben dezelfde taken, alleen de omstandigheden verschillen waaronder die taken uitgevoerd moeten worden. Het gemeentefonds houdt als belangrijkste dekkingsbron van gemeentelijke taken rekening met deze verschillende omstandigheden. Dit maakt het gemeentefonds een geschikt instrument om de effecten van gestapelde beleidskeuzes te spiegelen.

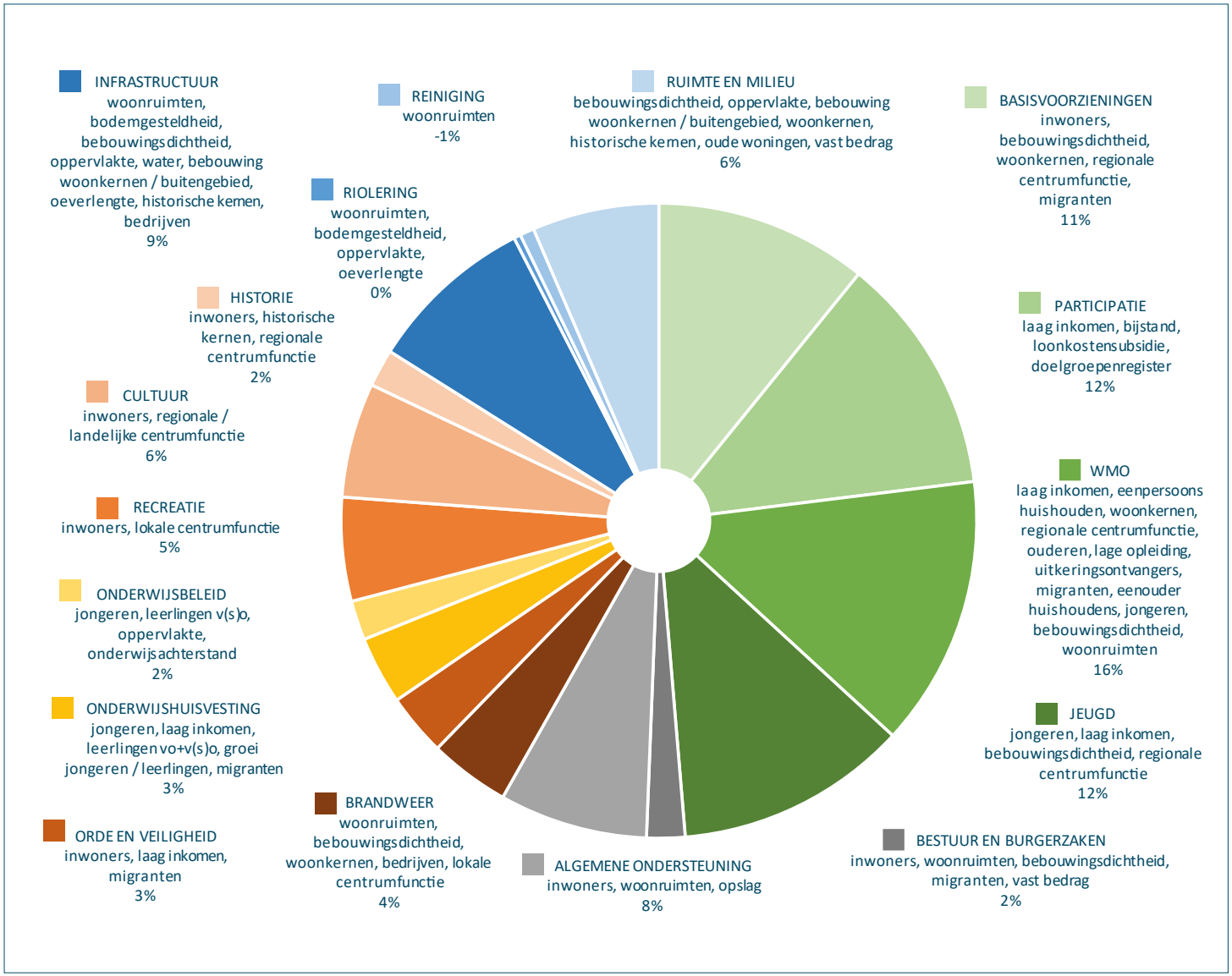
het gemeentefonds is vrij besteedbaar en moet alle gemeenten in staat stellen om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren
De middelen van het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar en bedoeld voor structurele netto uitgaven van alle reguliere gemeentelijke taken, zowel voor de exploitatie als (indirect) de investeringen. Met de verdeling van het gemeentefonds beoogt het Rijk alle gemeenten in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren bij een efficiënte uitvoering. Dit uitgangspunt wordt kostenoriëntatie genoemd en is als zodanig vastgelegd in het Financiële-verhoudingswet. Daarbij gaat het Rijk uit van volledig kostendekkende tariefdiensten en een eigen bijdrage van gemeenten (gemiddeld zo'n 15%) op basis van de inkomstencapaciteit uit OZB en overige algemene inkomsten.

om de gemeentefondsmiddelen over gemeenten te verdelen is een verfijnd verdeelsysteem ontwikkeld met ijkpunten
Het gemeentefonds is opgebouwd uit ijkpunten. Dit zijn geobjectiveerde kostenreferenties voor 20 inhoudelijk samenhangende taakgebieden. De verdeling van de gemeentefondsmiddelen over gemeenten is gebaseerd op gemeentelijke scores op ruim 50 kostenbepalende structuurkenmerken. De verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd en gemonitord door het Rijk.

deze ijkpunten bieden ook een referentieniveau voor de netto uitgaven per programma van Amsterdam
De ijkpunten zijn afgestemd op de taakzwaarte van Amsterdam, doordat bij alle taken rekening wordt gehouden met de bijzondere kostenbepalende structuurkenmerken van Amsterdam. Voor dit onderzoek zijn de ijkpunten van het gemeentefonds en de Amsterdamse programma's op elkaar afgestemd. Daarmee vormen de ijkpunten een referentieniveau als 'spiegel' voor de netto uitgaven per programma van Amsterdam.

afwijking van het referentieniveau zegt iets over Amsterdamse keuzes
De ijkpunten van het gemeentefonds geven aan wat het in de Amsterdamse omstandigheden kost om een voorzieningenniveau te realiseren dat gelijkwaardig is aan het gemiddelde voorzieningenniveau in andere gemeenten, uitgaande van een efficiënte uitvoering. Dit betekent dat een afwijking van het referentieniveau iets zegt over het gekozen voorzieningenniveau en/of de efficiëntie van de uitvoering. Dit geeft inzicht in de financiële prioriteit die Amsterdam aan een taak geeft.

Methode: in het gemeentefonds wordt rekening gehouden met kostenbepalende kenmerken van Amsterdam



Het gemeentefonds is opgebouwd uit inhoudelijk samenhangende taakgebieden.

Per taakgebied wordt een budget verdeeld op basis van verschillende kostenbepalende kenmerken van de gemeente. Elk kenmerk heeft een andere weging. Op basis van landelijk onderzoek is dit afgestemd op de kostenverschillen tussen gemeenten per taakgebied.

Voor Amsterdam wordt in totaal bijna 3,3 miljard euro verdeeld naar taakgebieden (gekleurde vlakken).

Het gat in het midden staat voor de door het Rijk veronderstelde gemeentelijke bijdrage van 0,5 miljard euro uit de algemene eigen middelen (OZB en overig eigen inkomsten). Per saldo ontvangt Amsterdam in 2023 uit het gemeentefonds 2,8 miljard euro.

In dit onderzoek hanteren we het herijkte gemeentefonds, zoals dat in 2023 is ingevoerd, met een ingroeipad voor de herverdeeleffecten als gevolg van de herijking.

Methode: geobjectiveerde benchmark maakt zuivere vergelijking met andere gemeenten mogelijk

vergelijking meerjarige uitgaven Amsterdam met 6 referentiegemeenten

In aansluiting op de eerdere vergelijking met het gemeentefonds is de benchmark met 6 andere gemeenten gebaseerd op de stand van de primaire begroting 2023. Voor een meer robuust beeld is in de benchmark ook gebruik gemaakt van het meerjarig perspectief door gebruik te maken van vergelijkbare informatie uit de rekeningen 2017-2021 en begrotingen 2022-2026.

In deze benchmark wordt Amsterdam vergeleken met Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Haarlem en Leiden. Voor deze referentiegemeenten zijn vergelijkbare gegevens verzameld. In de eerste pilots van de benchmark was meer tijd voor afstemming met de organisatie en is vergeleken met 4 referentie-gemeenten.

voor vergelijkbaarheid worden uitgaven gerubriceerd op taakinhoud

Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn de uitgaven en inkomsten van Amsterdam en de referentiegemeenten gerubriceerd op basis van taakinhoud, in aansluiting op de landelijke voorschriften inzake Informatievoorziening voor derden (Iv3) bij het Besluit Begroten en Verantwoorden. Er is gewerkt met een uniforme toedeling van het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning) en bestemmingsreserves zijn zo goed mogelijk toegedeeld aan de betreffende taakgebieden.

De indeling en afbakening van alle taakgebieden is door middel van brugstaten met de begroting teruggekoppeld op de organisatie. De analyses worden in eerste instantie uitgevoerd op netto uitgaven (het saldo van uitgaven en inkomsten), omdat binnen dit kader belangrijke bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt.

en gecorrigeerd voor verschillen in taakzwaarte met Amsterdam

Voor een zinvolle vergelijking zijn de netto uitgaven (het saldo van uitgaven en inkomsten) van de referentiegemeenten gecorrigeerd voor verschillen in taakzwaarte. Deze verschillen komen tot uiting in kostenbepalende structuurkenmerken, zoals de schaal, de sociale en fysieke structuur en de centrumfunctie van gemeenten.

Om de uitgaven van de referentiegemeenten op het Amsterdamse niveau van taakzwaarte te brengen, zijn de kenmerken en weging daarvan in het gemeentefonds gebruikt. Daarmee komt in beeld hoeveel de referenties hadden uitgegeven wanneer ze dezelfde taakzwaarte als Amsterdam zouden hebben.

Dit betekent meestal dat de uitgaven van referenties worden opgehoogd. In sommige gevallen is de taakzwaarte van een referentiegemeente groter dan van Amsterdam, zoals bij jeugdhulp in Rotterdam, burgerzaken in Den Haag of participatie in Groningen.

uitkomsten worden gepresenteerd in euro's per inwoner

Nadat de uitgaven van de referenties zijn gecorrigeerd voor verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken ten opzichte van Amsterdam worden de uitgaven gepresenteerd in euro's per inwoner. Op die manier zijn de uitgaven voor de hele begroting vergelijkbaar. Doordat Amsterdam ruim 900.000 inwoners heeft, kunnen deze bedragen voor Amsterdam ook worden gelezen als miljoenen euro's.

vervangen beelden door feiten in samenspraak met de organisatie

De benchmarkanalyse richt zich op het verklaren van verschillen tussen de uitgaven van Amsterdam en de vergelijkbaar gemaakte uitgaven van de referenties. Voor zover resterende verschillen niet samenhangen met incidentele factoren, kunnen deze worden verklaard door gemeentelijke keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau en/of de efficiëntie van de uitvoering. De eerste uitkomsten zijn besproken met de organisatie, waarbij is gezocht naar verklaringen voor verschillen en onderbouwing daarvan. In samenspraak met de organisatie zijn uitkomsten zo goed mogelijk geduid met behulp van kengetallen.

Daarmee biedt de benchmark inzicht in de relatie tussen (bestuurlijke) keuzes en uitgavenniveaus. De benchmark geeft geen oordeel over uitgaven en keuzes. In afstemming met de organisatie zijn de bevindingen uit de benchmark zo feitelijk en objectief mogelijk gerapporteerd. In bijlage B wordt de methode nader toegelicht.

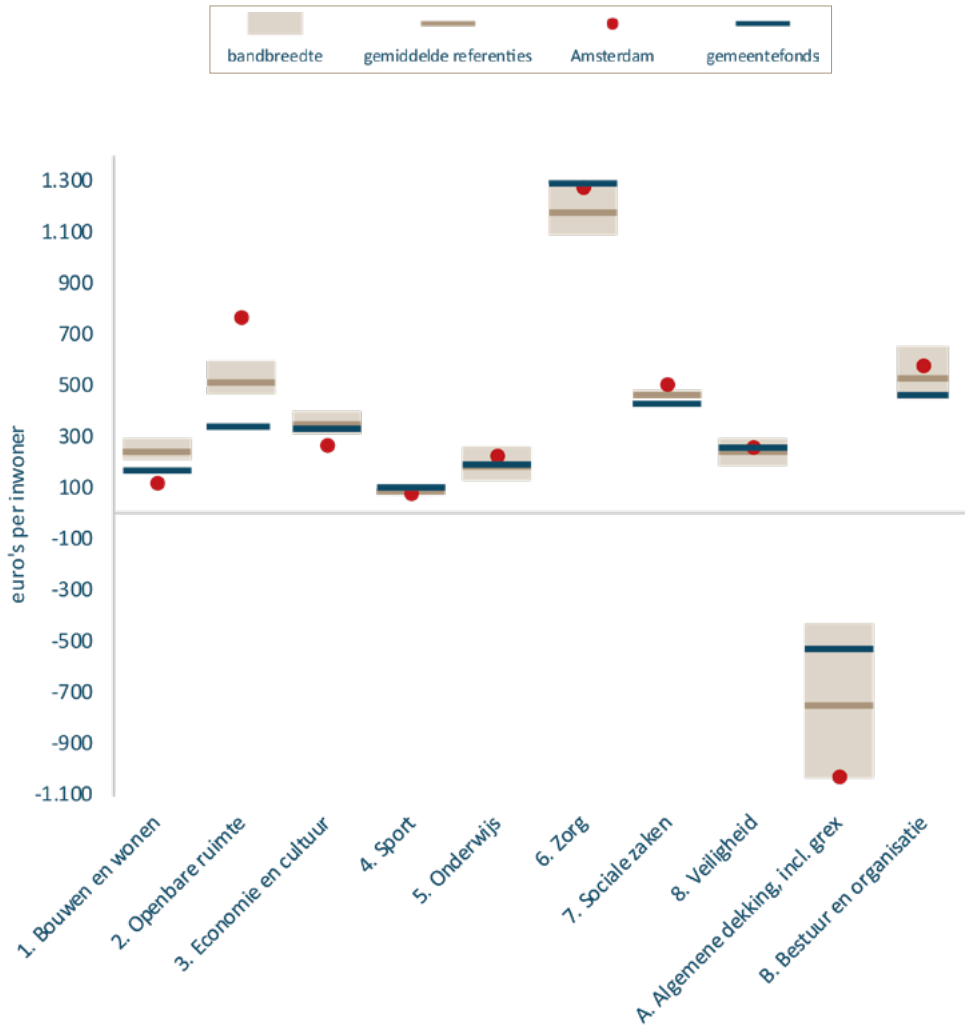


Uitkomsten van de analyse

- op programmaniveau
- verdieping op geselecteerde taakgebieden binnen programma's
- nadere toelichting op de verdieping

Uitkomst: overzicht vergelijking begroting Amsterdam op programmaniveau met externe referenties

Totaal netto uitgaven per programma 2023
Amsterdam t.o.v. referenties



toelichting staafdiagram
In het staafdiagram wordt op prorgrammaniveau weergegeven hoe de uitgaven van Amsterdam (rode stip) zich verhouden tot de bandbreedte in de vergelijkbaar gemaakte uitgaven van de laagste en hoogste referentiegemeente (beige staaf), het referentiegemiddelde (donkerbeige streep) en de referentiebudgetten uit het gemeentefonds (blauwe streep).

door extra eigen middelen heeft Amsterdam meer keuzemogelijkheden
Op hoofdlijnen geven de benchmark en de vergelijking met het gemeentefonds een vergelijkbaar beeld van de keuzes van Amsterdam.

Amsterdam geeft op verschillende programma's meer uit. Ten opzichte van de referentiegemeenten geeft Amsterdam op verschillende programma's meer uit: € 252 per inwoner bij openbare ruimte, € 51 per inwoner bij bestuur en organisatie en € 43 per inwoner bij sociale zaken. Ten opzichte van het gemeentefonds zijn de verschillen nog groter.

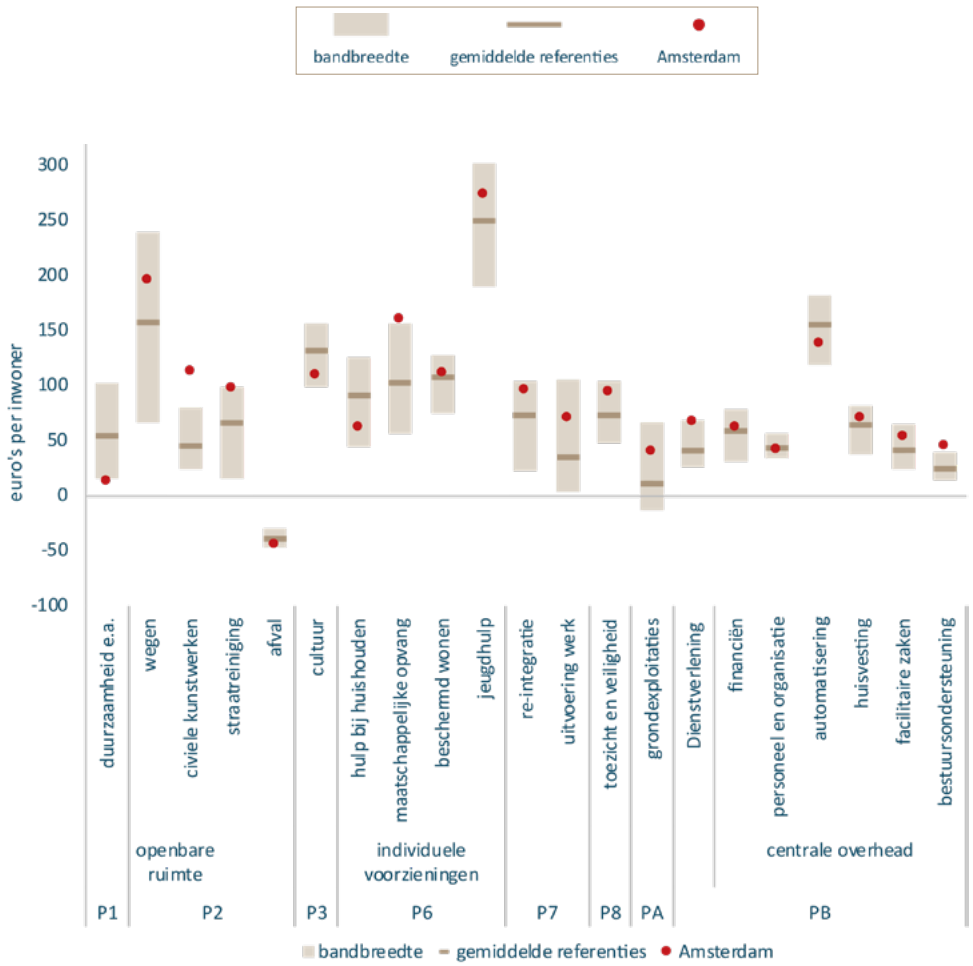
Amsterdam kan zich deze extra inzet van middelen permitteren doordat zij over meer algemene dekkingsmiddelen kan beschikken (met name uit grondexploitaties, parkeerbelasting en toeristenbelasting), in totaal € 289 per inwoner meer dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Bij zorg geeft Amsterdam € 15 per inwoner minder uit dan het referentiebudget van het gemeentefonds. De gemiddelde uitgaven van de referentiegemeenten liggen op dit programma nog € 99 per inwoner lager.

Ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegemeenten geeft Amsterdam € 124 per inwoner minder uit bij bouwen en wonen en € 74 per inwoner minder bij economie en cultuur. Op beide programma's geeft Amsterdam ook minder uit dan het referentiebudget van het gemeentefonds.

Uitkomst: overzicht gekozen verdiepingen op taakgebieden binnen programma's

Selectie verdiepingen
netto uitgaven 2023 Amsterdam t.o.v. referenties



Binnen de programma's zijn 90 vergelijkbare taakgebieden onderscheiden waarvoor de netto uitgaven van Amsterdam zijn vergeleken met de referentiegemeenten.*

Vervolgens is een aantal onderdelen geselecteerd voor diepere analyse op basis van de volgende criteria:

- er zijn substantiële uitgaven mee gemoeid
- er is sprake van een grote bandbreedte bij de referenties, wat duidt op veel keuzeruimte
- er is sprake van een duidelijke afwijking ten opzichte van referenties
- het uitgavenniveau van Amsterdam reflecteert niet de bestuurlijke prioriteit
- aandacht voor de samenhang tussen taakgebieden
- de uitkomsten van de benchmark liggen in het verlengde van de uitkomsten van de eerdere vergelijking met het gemeentefonds
- het moet gaan om een meerjarig beeld en geen incidentele uitschieters

Dit heeft geleidt tot verdiepende analyse op de taakgebieden die zijn vermeld in het staafdiagram.** In aanvulling daarop is gekozen voor een integrale analyse van programma 6 (Zorg e.a.) en de personele lasten in alle programma's. Ook de bruto stromen van de tariefdiensten zijn in beeld gebracht.

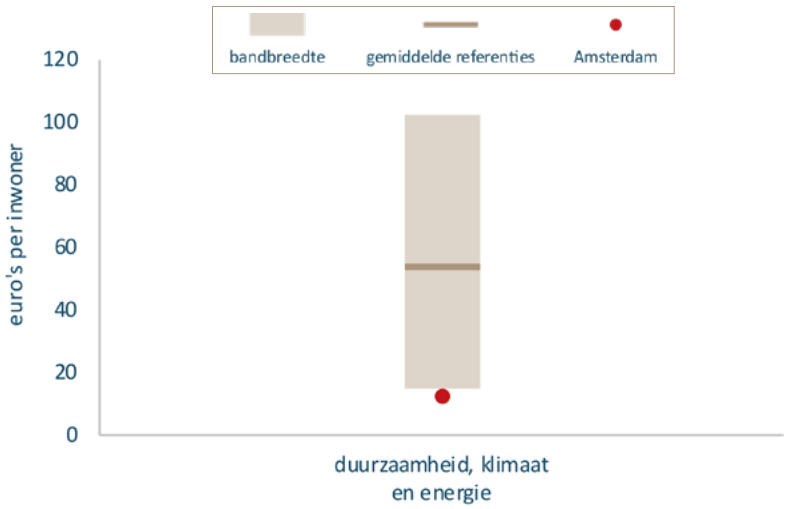
De totale overzichten per programma zijn te vinden in bijlage A. In programma 2, 6 en B zijn een aantal onderdelen extra verdiept met kengetallen. Dit is te vinden in de bijlagen per programma.

* De definities van de taken zijn te vinden in de bijlage per programma. De toedelingen van de uitgaven en inkomsten zijn met de organisatie gevalideerd.

** Voor Openbare ruimte, Individuele voorzieningen en centrale overhead zijn alle programma onderdelen verdiept met kengetallen. Dit was onderdeel van de pilot waar dit rapport op is gebaseerd. De resultaten zijn geïntegreerd in dit rapport.

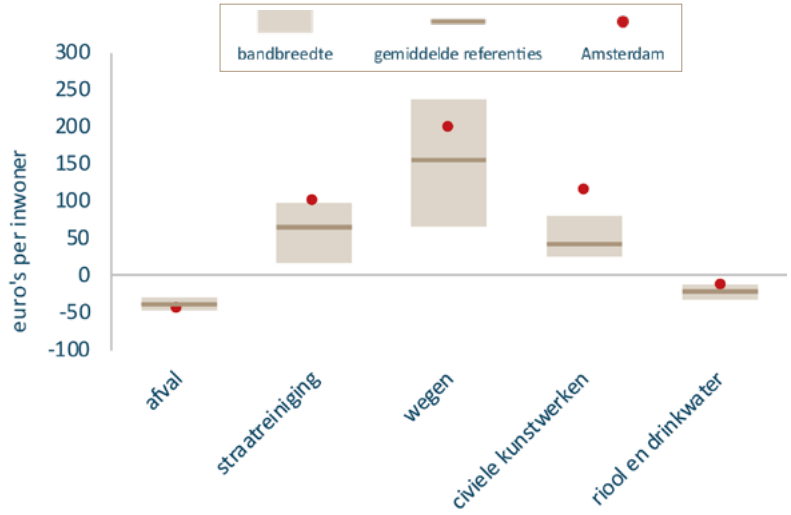
Belangrijkste uitkomsten verdiepende analyses (1)

Verdiepingen programma 1
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Duurzaamheid, klimaat en energie: dit betreft alleen die uitgaven die niet als onderdeel van andere begrotingsprogramma's plaatsvinden, zoals duurzame auto's of duurzame gebouwen. Amsterdam is eerder dan referenties gestart met sparen voor uitgaven aan duurzaamheid, klimaat en energie door de vorming van een klimaatfonds. Terwijl Amsterdam vanaf 2023 uitgaven dekt uit het klimaatfonds, zetten de referentiegemeenten de komende jaren nog reserves opzij. Wanneer wordt gekeken naar de bruto uitgaven, dus zonder dekking uit reserves en fondsen, laat Amsterdam een gemiddeld uitgavenbeeld zien.

Verdiepingen programma 2
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



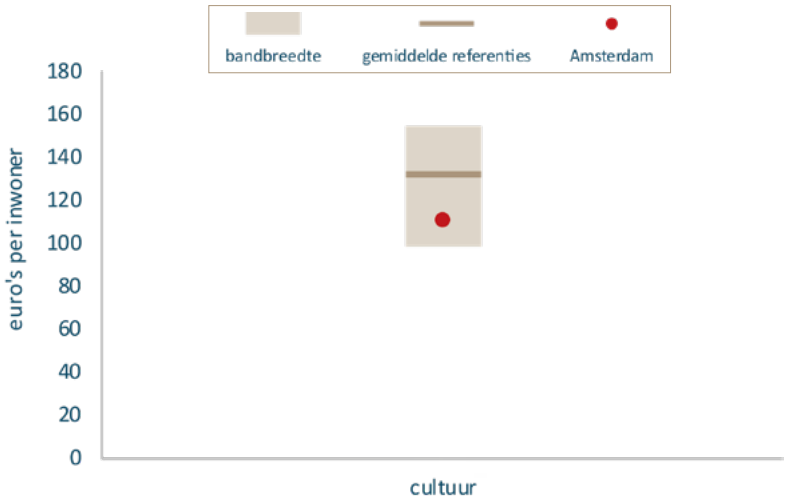
Ondanks een lagere schoonnorm dan gemiddeld bij de referentiegemeenten heeft Amsterdam structureel hogere uitgaven voor **straatreiniging** en **afval** die de komende jaren verder toenemen. Bij afval worden deze hogere uitgaven gedekt met de afvalstoffenheffing. De hogere uitgaven hebben grotendeels betrekking op personele lasten. Belangrijke verklaring voor de hogere uitgaven is het grote aantal bezoekers.

De structureel hogere uitgaven bij openbare ruimte worden vooral verklaard door hogere uitgaven aan **civiele kunstwerken**. Daarbinnen is sprake van hoge onderhoudskosten per (beweegbare) brug en per kilometer kademuur. De hogere uitgaven aan wegen in 2023 nemen in de meerjarenbegroting af tot gemiddeld. De door de organisatie aangedragen verklaringen voor hogere uitgaven vragen om nadere onderbouwing en kwantificering.

Bij tariefdiensten **riolering en afval** zijn de inkomsten in de begroting hoger dan de uitgaven, net als in de referentiegemeenten. Dit komt doordat gemeenten kosten in de heffing mogen opnemen die niet in de exploitatie tot uiting komen, zoals extracomptabel toegerekende overhead en compensabele BTW. Bij riolering is het positieve saldo in Amsterdam kleiner dan in de referentiegemeenten, bij afval is het positieve saldo groter.

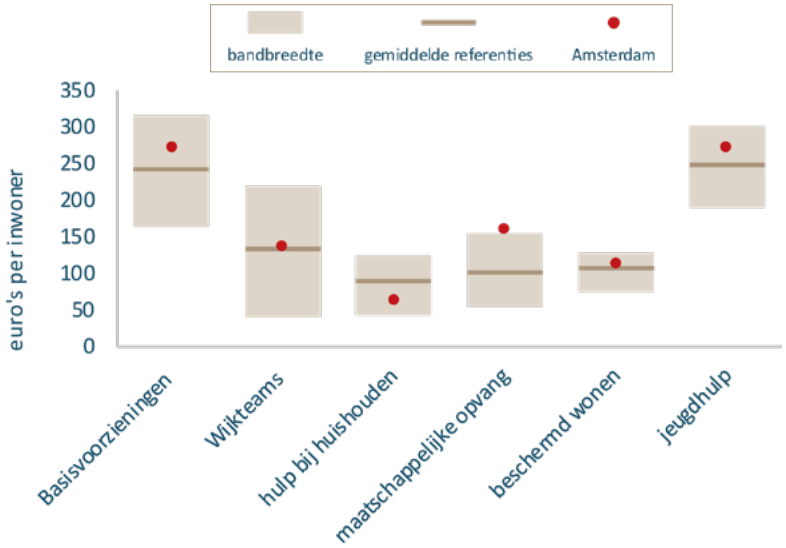
Belangrijkste uitkomsten verdiepende analyses (2)

Verdiepingen programma 3
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Bij **cultuur** heeft Amsterdam structureel lagere uitgaven, zowel ten opzichte van de referentiegemeenten als ten opzichte van de referentiebudgetten in het gemeentefonds, waarbij rekening wordt gehouden met de (landelijke) centrumfunctie van Amsterdam. Sinds 2017 zijn de netto uitgaven in Amsterdam nauwelijks toegenomen, in tegenstelling tot de referentiebudgetten en uitgaven van andere gemeenten. Amsterdam heeft relatief veel voorzieningen ten opzichte van de referentiegemeenten en speelt een (inter)nationale kernfunctie. Van deze voorzieningen wordt een groot deel door het Rijk gesubsidieerd, waarbij wordt uitgegaan van gemeentelijke cofinanciering.

Verdiepingen programma 6
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties

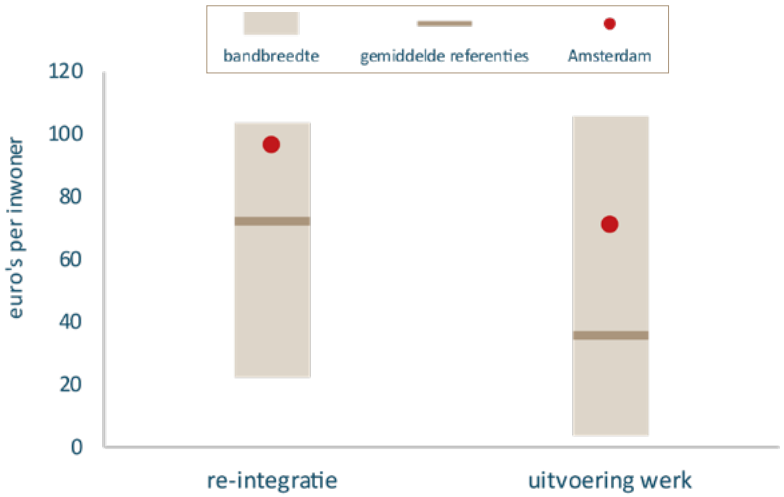


Bij de individuele voorzieningen heeft Amsterdam relatief hoge uitgaven aan **maatschappelijke opvang**, met name door relatief veel gebruikers van de opvang en hogere uitgaven bij **beschermd wonen**. Amsterdam heeft bovengemiddelde uitgaven aan **jeugdhulp**, met relatief lange trajecten. Referentiegemeenten laten zien dat lagere uitgaven mogelijk zijn, vooral bij jeugdhulp met verblijf. De uitgaven bij **hulp bij huishouden** zijn in Amsterdam relatief laag en gaan gepaard met lange wachtlijsten, volgens de organisatie vanwege personeelstekorten bij aanbieders.

Binnen het integrale zorgdomein (programma 6) heeft Amsterdam relatief hoge uitgaven aan zowel preventieve voorzieningen (**basisvoorzieningen** en **wijkteams**) als individuele voorzieningen. Bij een deel van de referentie-gemeenten gaan hogere uitgaven aan preventieve voorzieningen samen met substantieel lagere uitgaven aan individuele voorzieningen. In Amsterdam is dit niet het geval, ondanks de budgetplafonds en wachtlijsten.

Belangrijkste uitkomsten verdiepende analyses (3)

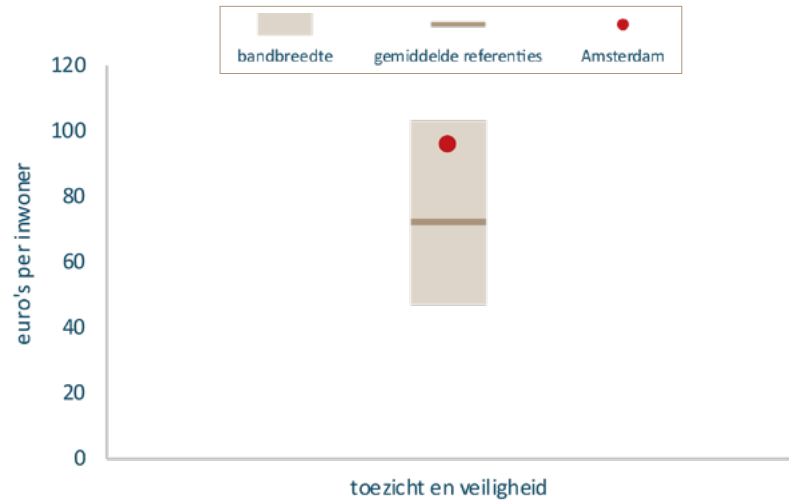
Verdiepingen programma 7
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Amsterdam heeft relatief hoge uitgaven voor **re-integratie en uitvoering werk**, deels doordat de arbeidsintensieve begeleiding meer personeel vraagt, maar ook door de inzet van relatief kostbare instrumenten zoals de Werkbrigade en Amsterdam Werkt!.

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 van Amsterdam zich ook op maatschappelijke participatie en bestaanszekerheid voor mensen die geen bijstand ontvangen. Ook dit is een deel van de verklaring voor de structureel hoge uitgaven voor re-integratie en werk.

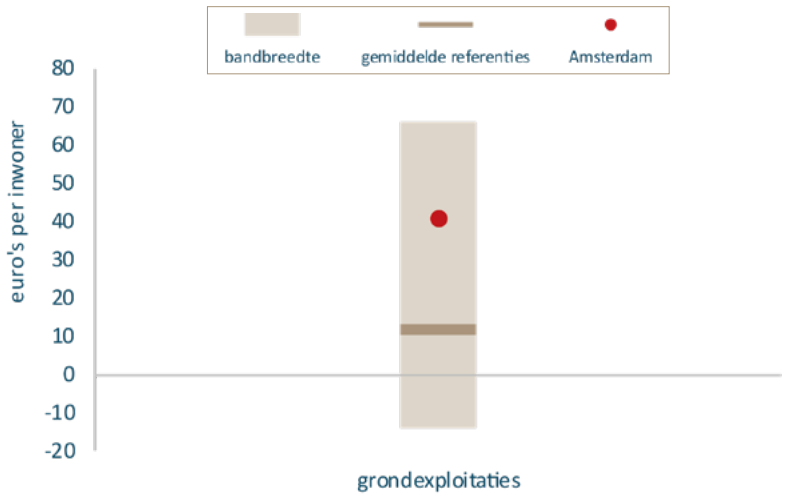
Verdiepingen programma 8
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



De hoge uitgaven bij **toezicht en veiligheid** in de openbare ruimte lijken samen te hangen met bestuurlijke prioriteiten zoals de aanpak van risicojongeren en overlast (straatcoaches, persoonsgerichte aanpak, OV). Daarnaast werkt het grote aantal evenementen en bezoekers kostenverhogend, specifiek voor veiligheid in het openbaar vervoer en nautisch handhaven.

Belangrijkste uitkomsten verdiepende analyses (4)

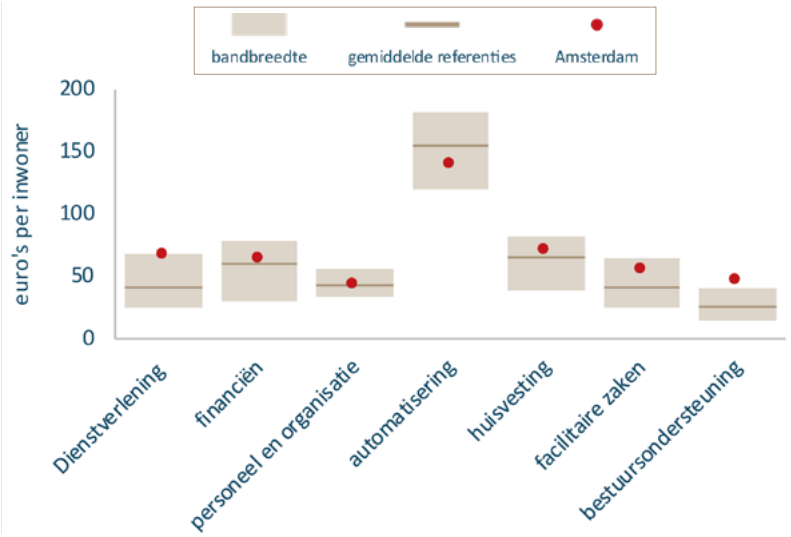
Verdiepingen programma A
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



De hoge netto lasten op **grondexploitaties** worden veroorzaakt door toevoegingen van positieve resultaten op grondexploitaties aan het vereveningsfonds. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd realiseert Amsterdam jaarlijks substantiële positieve resultaten op grondexploitaties, waarvan via het vereveningsfonds een deel wordt afgedragen aan de algemene middelen. In de periode 2017-2021 gaat het jaarlijks gemiddeld om 97 euro per inwoner. Dit maakt uitgaven elders in de begroting mogelijk. Enkele referentiegemeenten weten in de afgelopen jaren in mindere mate dan Amsterdam positieve resultaten op grondexploitaties te realiseren die zij afdragen aan de algemene middelen. Gemiddeld hebben de referentiegemeenten in de periode 2017-2021 uit de grondexploitaties een bedrag van 8 euro per inwoner afgedragen aan de algemene middelen.

Als gevolg van toegenomen bouwkosten en de keuze om meer sociale woningbouw te realiseren, wordt verwacht dat de resultaten op grondexploitaties de komende jaren onder druk komen te staan.

Verdiepingen programma B
netto uitgaven Amsterdam t.o.v. referenties



Hogere uitgaven bij **dienstverlening** worden grotendeels verklaard door een hoger voorzieningenniveau door ruimere openingstijden en extra voorzieningen zoals 24/7 bereikbaarheid voor spoedeisende meldingen openbare ruimte en veel aandacht voor innovatie en digitale omgevingen. Een beperkt deel van de hogere uitgaven betreft producten waarvoor kostendekkende leges kunnen worden geheven en hogere kosten van de Basisregistratie Personen (BRP) door grootstedelijke problematiek.

Hogere uitgaven aan de centrale overhead (PIOFACH*) worden verklaard door de grote omvang van de organisatie (zie volgende pagina). Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd is op diverse taakonderdelen van de centrale overhead geen sprake van hoge uitgaven. Bij **facilitaire zaken** en **huisvesting** blijft wel sprake van hogere uitgaven door het grote aantal locaties verspreid over de stad. Bij **bestuursondersteuning** hangen de hogere uitgaven samen met extra personele capaciteit vanwege het bestuurlijk stelsel met stadsdelen.

* PIOFACH staat voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting.

Belangrijkste uitkomsten verdiepende analyses (5)



De totale **personele lasten** (van eigen personeel en inhuur) liggen bovenin de ruime bandbreedte die we zien bij de referentiegemeenten. 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.

De hoge uitgaven voor de centrale overhead worden volledig verklaard door het grote personeelsbestand. Dit betekent dat Amsterdam in verhouding tot de omvang van het personeelsbestand relatief weinig uitgeeft aan centrale overhead.

De extra personele inzet is vooral te zien bij programma 2 en programma A (inclusief grondexploitaties). Dit is in lijn met de hogere uitgaven in programma 2 en het grote aantal (winstgevende) grondexploitaties in Amsterdam.

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