
Verklaring afwijking referentiebudgetten Amsterdam voor straatreiniging



16843 - 008

notitie

1 Inleiding

achtergrond

Op verzoek van de gemeente Amsterdam heeft Cebeon in 2015 onderzoek verricht naar referentiebudgetten voor de taakgebieden onderwijshuisvesting en openbare ruimte. Daaruit is een aantal afwijkingen naar voren gekomen tussen de netto uitgaven van de gemeente Amsterdam en het niveau van deze referentiebudgetten. Het college van de gemeente Amsterdam heeft aangegeven nader onderzoek te willen hebben wat daarvan de mogelijke oorzaken zijn. Tegen deze achtergrond heeft Cebeon de opdracht gekregen om een aantal onderwerpen nader uit te diepen.

In deze notitie wordt ingegaan op de openbare ruimte, onderdeel straatreiniging.

onderzoeksvraag

Voor het taakgebied straatreiniging was er sprake van een netto lastenniveau van de gemeente Amsterdam dat boven het referentieniveau lag. Tegen deze achtergrond is gevraagd om nader inzicht te geven in de mogelijke oorzaken die achter dit niveauverschil schuil gaan.

Voor dit onderdeel is relatief de kleinste afwijking gevonden van de nader te onderzoeken onderdelen. Tegen deze achtergrond is afgesproken dat er geen nadere (financiële) gegevens van referentiegemeenten worden opgevraagd en niet wordt gestreefd naar een volledige kwantitatieve verklaring van de oorzaken van het verschil. Wel wordt er meer kwalitatief nagegaan welke oorzaken een rol kunnen spelen bij het gebleken verschil.

opzet notitie

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- uitgangssituatie en onderzoekswerkzaamheden (hoofdstuk 2);
- nadere duiding oorzaken achter niveauverschil met referentiebudgetten (hoofdstuk 3).

2 Uitgangssituatie en onderzoekswerkzaamheden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoekswerkzaamheden toegelicht.

Eerst wordt in paragraaf 2.2 de uitgangssituatie uit het voorgaande onderzoek geschetst.

Daarna wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de onderzoekswerkzaamheden die zijn verricht om achtergronden van het verschil ten opzichte van het referentiebudget straatreiniging nader te duiden.

2.2 Uitgangssituatie

In onderstaande tabel is de uitgangssituatie voor het onderdeel straatreiniging opgenomen zoals deze als onderzoeksresultaat in 2015 is gepresenteerd.

Tabel 2.1: Overzicht netto lasten straatreiniging (incl. gladheidsbestrijding) ten opzichte van referentiegemeenten. Bedragen uitgedrukt in euro's per inwoner (begrotingen 2014).

<i>Gemeenten</i>	<i>netto lasten straatreiniging</i>
<i>Amsterdam</i>	72
<i>Referentiegemeenten</i>	67
<i>Vershil</i>	5

Uit de tabel is af te lezen dat het om een niveaoverschil gaat van circa 5 euro per inwoner¹. Dit is gebaseerd op het analysejaar 2014 (begrotingsbasis).

2.3 Nadere verkenning mogelijke oorzaken afwijking straatreiniging

Ten behoeve van deze verdiepende analyses zijn gesprekken gevoerd met enkele deskundigen van de gemeente Amsterdam. Daarbij is met name ingegaan op de mogelijke betekenis van specifieke kostenverhogende omstandigheden voor de gemeente Amsterdam waarmee mogelijk nog geen of onvolledig rekening is gehouden in het niveau van de referentiebudgetten. Aandachtspunten hierbij waren met name mogelijke 'hoge' of 'zeer intensieve' (kwaliteits-)gebieden in Amsterdam (relatieve omvang van Centrumgebied, Zuidas, Arenagebied e.d.) en de relatie met relatief hoge (extra) bezoekersaantallen en de hoeveelheid veegvuil die daaraan is gerelateerd.

Ook is gevraagd naar mogelijke relevante recente ontwikkelingen na de peildatum van het voorgaande onderzoek.

In deze gesprekken is op onderdelen om aanvullende (kwantitatieve/financiële) informatie gevraagd om meer houvast te hebben bij de omvang van mogelijke verklaringen.

Daarnaast is aanvullend informatie uit andere bronnen verzameld over bezoekersaantallen en toeristenbelasting.

3 Belangrijkste bevindingen

Op basis van de onderzoeksactiviteiten kunnen bevindingen worden geformuleerd ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- recente budgettaire ontwikkelingen: er zijn geen bijzondere ontwikkelingen in de omvang van het budget van straatreiniging na het peiljaar (begroting) 2014 waarop de eerdere analyses zijn gebaseerd (er zijn geen duidelijke bezuinigingen of budgetverhogingen relevant);
- er is sprake van een relatief grote omvang van het areaal met een zeer hoge intensiteit voor straatreiniging in Amsterdam. Het betreft met name de drukst bezochte gebieden waar veel bezoekers komen. In een groot deel van het Centrum, maar ook in aangrenzende stadsdelen daaromheen en een aantal specifieke/zeer drukke delen van de stad (zoals het Museumplein, Zuidas, Arenagebied, drukke win-

¹ Gecorrigeerd voor overige structuurkenmerken, zoals in het eerdere onderzoek beschreven.

kelstraten) is er mede als gevolg van de hoge bezoekersaantallen sprake van zeer hoge veegfrequenties die in een relatief groot deel van de stad zijn vereist om de gewenste schoonheidsgraad te bereiken. Het betreft daarbij een hoge veegfrequentie (6 of 7 dagen per week), met een relatief hoge vervuilingsgraad (in Centrum geldt dit maar liefst 75% van het totale areaal). In deze omvang en intensiteit komt dit gemiddeld niet voor in de andere referentiegemeenten, waarbij ook de relatieve aantallen bezoekers (ten opzichte van het eigen inwonertal) en de daarbij behorende vervuilingdruk (zie ook hierna) in Amsterdam groter is;

- Amsterdam kent relatief veel grote evenementen met grote aantallen bezoekers. Daarbij wordt soms ook 's nachts doorgewerkt om de ergste vervuiling op te ruimen. Volgens de informanten worden er in bepaalde gevallen wel kosten in rekening gebracht, maar is er geen sprake van kostendekkende tarieven voor straatreiniging bij evenementen;
- voorgaande aspecten worden bevestigd in de omvang van bezoekersaantallen van Amsterdam ten opzichte van de referentiegemeenten. Uit CBS gegevens met betrekking tot het aantal overnachtingen blijkt dat in Amsterdam het aantal hotelovernachtingen² ten opzichte van het eigen inwonertal veel hoger ligt dan gemiddeld in de referentiegemeenten. In verhouding zijn dat er in heel Amsterdam circa 7 à 8 keer zoveel als in de referentiegemeenten. Bovendien is dit aantal in Amsterdam in de jaren vlak voor 2014 (het centrale peiljaar voor het benchmarkonderzoek) relatief sterk gestegen³;
- voorgaande elementen geven aan dat in de referentiebudgetten (en ijkpunten van het gemeentefonds) weliswaar met een bepaald basisoniveau aan bezoekers rekening is gehouden, maar niet met een dergelijk extreem hoog niveau zoals dat in 2014 in Amsterdam relevant was. Dit betekent dat de extra kosten van straatreiniging door de hogere aantallen bezoekers niet volledig in het referentiebudget tot uiting komen.⁴

totaalbeeld

Tegen bovengenoemde achtergronden is het plausibel dat het niveau van de totale lasten per inwoner in de lasten van straatreiniging in Amsterdam in 2014 een aantal euro's per inwoner hoger uitkomt dan in het referentiebudget. Het geconstateerde niveauverschil van 5 euro per inwoner lijkt daarmee dan ook te verklaren op grond van de extra druk en veegintensiteit in relatie tot de hoge (en recentelijk verder gegroeide) bezoekersaantallen in Amsterdam. De extra intensiteit waarvan hier in de praktijk sprake is voor een deel van het areaal, wordt ook in relatieve zin niet in de referentiebudgetten teruggevonden⁵.

Tegen deze achtergrond kan worden opgemerkt dat behalve de extra kosten die aan relatief hoge bezoekersaantallen zijn verbonden, de gemeente Amsterdam ook aan de inkomstenkant meer inkomsten ontvangt die direct samenhangen met toerisme, namelijk via de toeristenbelasting. Er is weliswaar geen directe relatie tussen de toeristenbelasting en extra lasten op diverse taakgebieden (waaronder straatreiniging), maar het niveau van de inkomsten uit toeristenbelasting is wel relatief veel hoger dan in de referentiegemeenten (per inwoner is dit circa 9 keer zo hoog in Amsterdam als in de referentiegemeenten)⁶.

² Dit is nog zonder overige overnachtingsmogelijkheden, zoals B&B.

³ Daarnaast is er nog sprake van veel dag-bezoekers (zonder overnachting) in Amsterdam. Over deze aantallen zijn echter geen betrouwbare gegevens beschikbaar in vergelijking met de referentiegemeenten.

⁴ Naast de kosten van het extra vegen door een hogere vervuilingdruk, is er mogelijk ook een beperkt kostenverhogend effect vanuit de extra kosten voor het transport en verwerking van de hoeveelheid veegvuil die bij een dergelijke hogere vervuilingdruk hoort. Een kwantificering hiervan is lastig, omdat er momenteel (nog) geen direct bruikbare gegevens hierover voorhanden zijn.

⁵ In de ijkpunten van het gemeentefonds is er in het verleden voor gekozen om extra hoge lasten van gemeenten die indirect in verband gebracht kunnen worden met extra hoge inkomsten uit toeristenbelasting ook niet in de verdeling te betrekken (anders zouden andere gemeenten deze lasten gaan betalen, terwijl de betreffende (toeristische) gemeenten zelf een inkomstenbron hebben). Dit heeft betrekking op een beperkt aantal taakvelden, waaronder wegen/water (m.n. straatreiniging) en cultuur/ontspanning (extra voorzieningen toeristen).

⁶ Volgens CBS-cijfers gaat het in de begrotingen 2016 om respectievelijk circa 56 euro per inwoner in Amsterdam en gemiddeld om circa 6 euro per inwoner in de referentiegemeenten.