

Honderd-uit-verteldopdat het niet in het honderd loopt

*lessen voor de financiële beheersing van grote
steden en regionale samenwerkingsverbanden*



Honderd-uit-verteldopdat het niet in het honderd loopt

*lessen voor de financiële beheersing van grote
steden en regionale samenwerkingsverbanden*

Raad voor de Stadsdeelfinanciën

Redactie Peter Huigsloot en Coen van Rij m.m.v. Hans Moor

8 april 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting aan de hand van stellingen	5
1 Inleiding.....	9
1.1 Honderd vergaderingen	9
1.2 Lessen van het stadsdeelfonds voor gebiedsgerichte budgetten en vormen van populatiebepaling in steden en regio's	9
1.3 Systeem van financiële beheersing met de focus op financiële ijkpunten	11
1.4 Opbouw	12
2 Hans Moor: van eigen geldje naar Hoog College van Stad	15
2.1 In de startblokken	15
2.2 De aanloop naar de stadsdelen: tekorten, ombuigen en opbouwen financiële kennis.....	16
2.3 De start in 1981: de komst van de stadsdelen Noord en Osdorp met 'een eigen geldje'	16
2.4 Stadsdelen om efficiënter te werken.....	17
2.5 Het programma richting 1987.....	18
2.6 Het programma richting 1990.....	22
2.7 Vormgeving centrale stadsorganisatie.....	23
2.8 De positie van de facilitaire bedrijven of facilitaire dienstonderdelen.....	23
2.9 Stadsdeelfonds, Bureau stadsdelen en Hoog College van Stad.....	24
2.10 Wel stadsdeel Centrum, geen stadsprovincie Amsterdam.....	26
2.11 Tot slot.....	27
3 Het belang van (gebiedsgerichte) financiële ijkpunten binnen stadsdeel- en gemeentefonds	29
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Amsterdamse uitvinding leidt tot betere verdeling gemeentefonds	29
3.3 Stadsdeelfonds en gemeentefonds: systemen van verdeling én kostennormering	34
3.4 Naast overeenkomsten ook verschillen tussen stadsdeelfonds en gemeentefonds	38
3.5 Verschil in het aantal compartimenten respectievelijk clusters en in het onderhouden daarvan.....	44
4 De totstandkoming van financiële ijkpunten en de betekenis van de verschillenanalyse	49
4.1 Inleiding.....	49
4.2 Verschillenanalyse en financiële ijkpunten: een Amsterdamse uitvinding	49
4.3 De financiële ijkpunten van het stadsdeelfonds	51

4.4	De dynamische werking van financiële ijkpunten.....	54
4.5	Theorie en praktijk: de methode van de verschillenanalyse.....	56
5	Bredere betekenis van financiële ijkpunten	63
5.1	Inleiding.....	63
5.2	Toepassingen in andere verdeelsystemen.....	63
5.3	Toepassingen bij gemeentelijke en provinciale benchmarks	65
5.4	Betekenis financiële ijkpunten voor ketens van voorzieningen in grote steden en stedelijke regio's	67
6	Het belang van beheer en onderhoud	71
6.1	Inleiding.....	71
6.2	Het systeem van periodiek klein en groot onderhoud van het stadsdeelfonds	71
6.3	De plaats van financiële ijkpunten in een clustervolgsysteem	73
6.4	Institutionele waarborgen en spelregels	75
6.5	Beheersing financiële risico's in stedelijk en regionaal kader	77
6.6	Systeembewakers binnen stad en regio, kun je nu eindelijk zonder?.....	79
	Bijlagen.....	83
A	Uitgebrachte adviezen en evaluatierapporten.....	85
A.1	Adviezen.....	85
A.2	Onderwerpen evaluatierapporten.....	93
B	Overzicht leden Raad voor de Stadsdeelfinanciën	97

S Samenvatting aan de hand van stellingen

De inhoud honderd-uit-verteld is in vier stellingen samen te vatten.

Stelling 1

stelsel van gebiedsgerichte, financiële ijkpunten is onmisbaar voor beheersing financiën van regio's en grote steden

vaststellen, toedelen en onderhouden systeem van financiële ijkpunten

Voor een systeem van financiële beheersing is essentieel dat financiële ijkpunten bestaande uit efficiënte en effectieve budgetten (bestuurlijk) worden vastgesteld. Vervolgens dienen deze budgetten te worden verdeeld en onderhouden ten behoeve van de nieuwe organisatieonderdelen (clusters), bestuurscommissies, territoriale gebieden en resultaatsverantwoordelijke eenheden (aansluitend bij populatiebesteding en ketens).

niet alleen voor een efficiënte en effectieve inzet van middelen, maar ook voor betere bestuurlijke keuzes

De financiële ijkpunten dienen te worden gekoppeld aan prestatie metingen, verantwoording en evaluatie. Als zodanig vergroot het systeem de mogelijkheden van goed onderbouwde beleidsmatige afwegingen.

achterstallig onderhoud en inpassing decentralisaties

Bij een aantal financieel omvangrijke beleidsterreinen is sprake van achterstallig onderhoud in het efficiënt, effectief en onderling afgestemd inzetten van de financiële middelen binnen de stedelijke organisatie. Dit is gerelateerd aan het al jaren vooruitschuiven van omvangrijke “doorbraakdossiers” (bijvoorbeeld de Wmo). Sedert de invoering van de Wmo al weer een aantal jaren geleden (en ook al eerder bij de decentralisatie van de middelen voor gehandicaptenvoorzieningen) zijn de desbetreffende middelen niet binnen Amsterdam in samenhang geijkt. Honderden miljoenen euro's worden daardoor niet optimaal ingezet, het geld kan effectiever worden besteed.

Daarnaast is er ook bij andere beleidsterreinen met een minder grote financiële impact sprake van achterstallig onderhoud, zoals bij milieu, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en veiligheid.

Met de decentralisaties zijn grote budgetten (voor Amsterdam naar verwachting bijna 400 miljoen euro) gemoeid die gepaard gaan met forse decentralisatiekorting. Deze decentralisatiekorting zal de gemeente de komende jaren moeten opvangen, terwijl de taken niet worden teruggebracht. Daarnaast dient een ingroei plaats te vinden naar een objectieve verdeling van middelen vanuit het Rijk.

niet alleen voor intern, maar ook voor extern gebruik (regio, andere gemeenten, richting Rijk)

Financiële ijkpunten hebben ook een externe functie. Ze vormen belangrijke financiële bouwstenen voor allerlei vormen van regionale samenwerking en vergroten de mogelijkheden van benchmarking met andere gemeenten en het richting het Rijk inzichtelijk maken van de kostenverhogende omstandigheden van de grote stad. Het belang van een goed werkend systeem van financiële normering voor grote steden is in het verleden gebleken toen Amsterdam met het Rijk moest onderhandelen over een oplossing voor de financiële problemen. Ook (grootstedelijke) regio's kunnen niet zonder financiële ijkpunten om het gezamenlijke beleid effectief, efficiënt en met evenredige bijdragen te kunnen vormgeven.

relatie met financiële ijkpunten gemeentefonds

Bij de opbouw van de financiële ijkpunten wordt een relatie gelegd met de normbudgetten die Amsterdam voor breed samengestelde taakgebieden (clusters) uit het gemeentefonds ontvangt: welk budget is hiermee voor Amsterdam verbonden, is dit de norm of wordt er van afgeweken (keuze ander voorzieningenniveau), zijn de gehanteerde indicatoren toepasbaar op een gebiedsgerichte verdeling binnen Amsterdam (de ervaring leert dat dit meestal niet het geval is).

Stelling 2

<i>kostenoriëntatie en verschillenanalyse zijn essentieel voor totstandkoming adequate ijkpunten</i>

Goede financiële ijkpunten tillen de bestuurlijke besluitvorming over het gewenste en noodzakelijke voorzieningenniveau naar een hoger niveau. Slechte financiële ijkpunten zorgen voor bestuurlijke drukte en organisatorische ruis.

Door middel van toepassing van de verschillenanalyse zijn kostengeoriënteerde dynamische financiële ijkpunten realiseerbaar. Zowel bij het stadsdeelfonds, gemeentefonds als bij de WWB is duidelijk geworden dat dit door middel van regressietechnieken niet mogelijk is. De historisch gegroeide scheefheden worden dan namelijk gereproduceerd.

Door een adequate kostenoriëntatie geven de financiële ijkpunten overheden of gebieden met een sterk verschillende problematiek de mogelijkheden om efficiënt en effectief een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren.

Dit houdt het volgende in: door middel van een verschillenanalyse dienen de niet door gemeenten of gebieden binnen gemeenten te beïnvloeden kostenverhogende omstandigheden in de fysieke en sociale sfeer te worden opgespoord. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van gericht gezochte *good practices* in andere gemeenten. Hier dient echter altijd rekening te worden gehouden met kostenverhogende niet beïnvloedbare omstandigheden (probleemcumulatie, extra grootstedelijke taken, extreme

structuurverschillen) die we wel in grote steden aantreffen, maar niet of minder in kleinere steden.

Landelijk ontwikkelde financiële ijkpunten zijn veelal niet (zonder meer) geschikt voor toepassing binnen een grootstedelijk gebied. Dit heeft te maken met de provinciale en grootstedelijke taken die de grote steden wel vervullen en de andere gemeenten niet. Daarnaast speelt de mate van probleemcumulatie in de grote steden en grotere verschillen in de samenstelling van de sociale en fysieke structuur tussen stadsdelen en ten opzichte van andere gemeenten een rol.

Stelling 3

beheer en onderhoud (spelregels) van een financieel systeem zijn essentieel voor de beheersing van de financiën

Naast de opbouw is het beheer en onderhoud van een financieel beheersingssysteem minstens zo belangrijk: hoe beter het wordt onderhouden, des te minder hoeft het na verloop van jaren schoksgewijs te worden aangepast, met alle gevolgen van dien.

Goed beheer en onderhoud heeft de volgende kenmerken: een goed uitgeruste systeembewaker (bijvoorbeeld de Rekenkamer), het meten van bestedingen en geleverde prestaties, de terugkoppeling op beschikbaar gestelde budgetten met de bijbehorende doelen, een verschillenanalyse van gebleken afwijkingen om de achtergronden op het spoor te komen, het maken van bestuurlijke afwegingen naar aanleiding van de bevindingen die tot uitdrukking komen in aanpassingen van budgetten, doelen of organisatie.

Onderhoud dient jaarlijks plaats te vinden (signalering, kleinere wijzigingen) en vierjaarlijks voor meer ingrijpende aanpassingen, bijvoorbeeld in samenhang met een collegeperiode.

Stelling 4

<i>begin direct en gebruik wat er nog is</i>

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft de afgelopen twee jaar in diverse adviezen een nieuw financieel systeem *voor de stad als geheel* bepleit, gebruik makend van de ervaringen met het stadsdeelfonds en van andere nationale en internationale voorbeelden van normering en budgettering.

De plannen voor een nieuw financieel systeem voor de stad als geheel bevinden zich helaas nog in een pril stadium van ontwikkeling en het is nu niet voldoende duidelijk hoe dit vormgegeven gaat worden waardoor de stad grote financiële en bestuurlijke risico's loopt.

Op dit moment is nog een zeker framework van een financieel systeem aanwezig waarvan kan worden geprofiteerd en dat binnen afzienbare termijn kan worden omgevormd tot een nieuw systeem van financiële beheersing voor de hele stad. Wordt dit niet benut dan geeft Amsterdam zijn voorsprong prijs en slaat dit om in een kostbare achterstand. Bij vele andere gemeenten zien we al initiatieven van gebiedsgerichte budgettering en normering – zowel binnen gemeentelijk als in regionaal verband – om de gedecentraliseerde middelen in samenhang met de reeds beschikbare middelen en afgestemd op de decentralisatiekorting optimaal (efficiënt en eerlijk) in te zetten en periodiek (objectief) te onderhouden.

1 Inleiding

1.1 Honderd vergaderingen

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën (RSF) heeft zijn laatste, honderdste vergadering gebruikt om lessen gebaseerd op de eigen adviezen samen te stellen. Gedurende ruim twintig jaar heeft de RSF als ‘hoog college van stad’ het gemeentebestuur van Amsterdam geadviseerd over zaken die de financiële belangen van de stadsdelen in de kern raken. Vele adviezen, in 100 vergaderingen, over een groot aantal verschillende onderwerpen.

De 100^{ste} vergadering van de RSF was de laatste, want er zijn vanaf maart 2014 geen stadsdelen meer. Een besluit van het gemeentebestuur, nadat het Rijk de gemeentewet zo heeft aangepast dat het huidige bestuurlijke stelsel van Amsterdam geen wettelijke grondslag meer heeft.

In jargon: de bestuurlijke kop moest eraf. En zo verdwenen in Amsterdam en ook Rotterdam de bestuurlijke constructies, bedacht om de grote stad bestuurbaar en financieel beheersbaar te houden. Deze twee gemeenten moeten nieuwe vormen vinden, passend bij de opgaven waar grote gemeenten voor staan. En die opgaven veranderen ingrijpend. Er komen door omvangrijke decentralisaties belangrijke taken in het sociale domein bij: met tegelijk veel geld en verantwoordelijkheid. Die opgave speelt niet alleen in Amsterdam en Rotterdam of andere grote gemeenten, maar ook in regio’s waar grote en kleine gemeenten moeten samenwerken, risico’s en successen moeten delen. Het lijkt soms wel of dat proces zo chaotisch, zo complex verloopt dat je de verzuchting ‘het loopt in het honderd....’ kunt begrijpen.

1.2 Lessen van het stadsdeelfonds voor gebiedsgerichte budgetten en vormen van populatiebekostiging in steden en regio’s

De stadsdeelbesturen maakten onderdeel uit van het bestuurlijke stelsel in Amsterdam. Er waren ook ambtelijke stadsdeelorganisaties. En er was een financieel stelsel, dat de inkomsten van Amsterdam verdeelde tussen ‘stad’ en ‘stadsdelen’, aansluitend bij de verdeling van bevoegdheden en taken, en vervolgens over de stadsdelen. Dit system vormde het onderwerp van advies van de RSF. Een financieel stelsel is noodzakelijk als je stadsdeelbesturen wilt hebben. Maar ook zonder (direct gekozen) stadsdeelbesturen is een dergelijk stelsel, of iets dat er op lijkt, van het grootste belang voor de beheersing van de financiën van grote steden of regio’s, zeker in een periode van grote veranderingen, zoals nu het geval is.

Er is immers sprake van een grote dynamiek binnen (grootstedelijke) regio's door omvangrijke decentralisaties, bezuinigingen en het zoeken naar efficiency en effectiviteit binnen nieuwe vormen van (regionale) samenwerking tussen grote en kleine gemeenten. Grote steden hebben daarbij een dubbele opgave: niet alleen is de gemeentelijke organisatie groot en complex, maar ze hebben ook een grote betrokkenheid in de regionale opgaven.

Het stadsdeelfonds is een vorm van een regionaal financieel stelsel binnen één stad. Daarmee kunnen uit het financiële stelsel tussen stad en stadsdelen vruchtbare lessen worden getrokken die de beheersbaarheid van de financiën in grote steden en (grootstedelijke) regio's vergroten.

Het stadsdeelfonds en de wijze waarop het was onderbouwd, leveren belangrijke lessen op voor het werken met gebiedsgerichte budgetten en voor vormen van populatiebepaling, waar op dit moment in het kader van de omvangrijke decentralisaties in het sociale domein naarstig naar wordt gezocht.

De lessen uit het stadsdeelfonds en de wijze waarop dat tot stand kwam worden in dit boekje 'honderd-uit-verteld'.

Dit boekje biedt de RSF aan de huidige en toekomstige bestuurders van de gemeente en de stadsdelen/bestuurscommissies aan. Het is een neerslag van de in 100 vergaderingen uitgebrachte adviezen. Het beoogt inspiratie te leveren voor innovaties in het bestuur van de grote steden en regio's, noodzakelijk voor het uitvoeren van de omvangrijke bestaande en nieuwe taken.

In het begin van zijn bestaan werden de adviezen van de RSF bijna zonder uitzondering overgenomen. Dit geldt niet voor een aantal adviezen van de laatste jaren, zeker waar het ging om ingrijpende aanpassingen. Voorbeelden zijn de gevolgen van de Wmo, de verdeling van de parkeerinkomsten en de betekenis van financiële ijkpunten en een financieel stelsel voor de stad als geheel. Een aantal malen heeft het College aangegeven de ideeën van de RSF te delen en te willen uitvoeren. Zover is het echter niet gekomen en diverse adviezen liggen nog in de wachtkamer voor implementatie. De les uit het begin van de stadsdelen: dat taken verdelen en geld verdelen hand in hand moeten gaan lijkt vergeten.

Met dit boekje willen de leden van de RSF¹, ondersteund door de secretaris, het College van Burgemeester en Wethouders bedanken, dat zij gedurende een lange periode over een uniek financieel systeem hebben mogen adviseren.

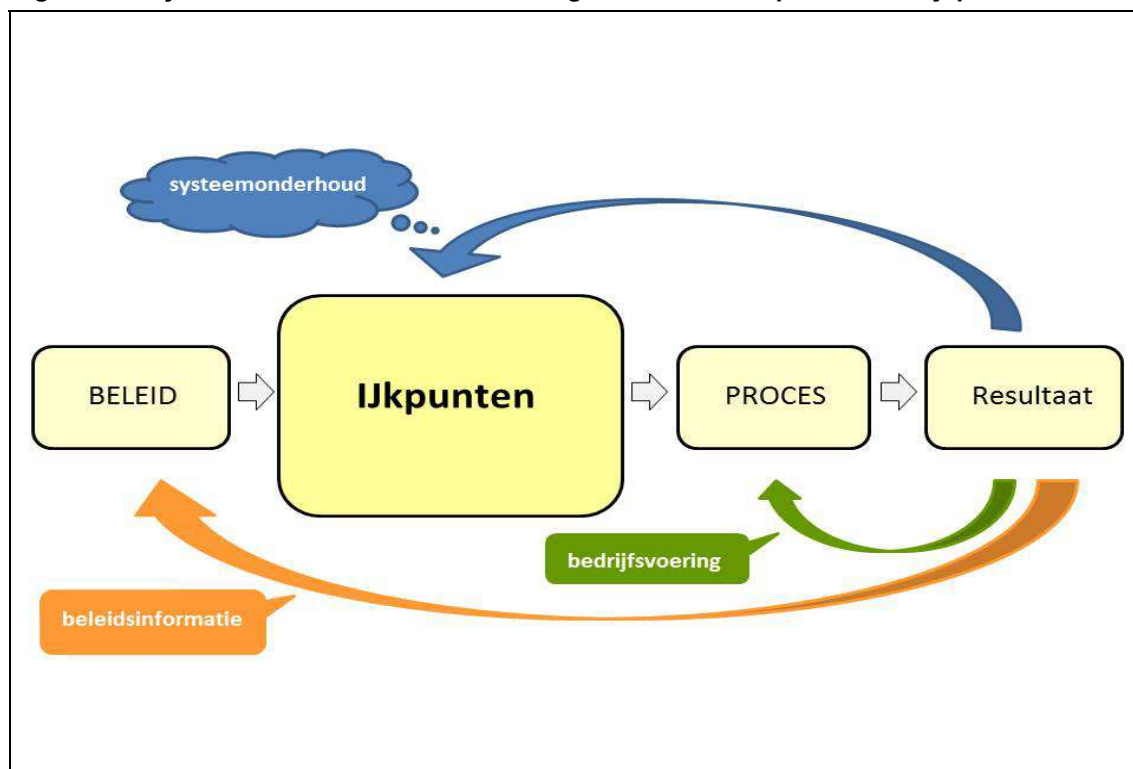
In bijlage A is een overzicht van relevante adviezen opgenomen.

1. In bijlage B is de samenstelling van de RSF opgenomen.

1.3 Systeem van financiële beheersing met de focus op financiële ijkpunten

Het gaat in dit boekje dus om de beheersbaarheid van de gemeentelijke financiën, van de grote stad en in de regio. Voor de financiële beheersing van de financiën van de grote steden en grootstedelijke regio's is het onderstaande schema (zie figuur 1.1) relevant.

Figuur 1.1. Systeem van financiële beheersing met de focus op financiële ijkpunten



focus bij financiële ijkpunten

Binnen de financiële beheerscyclus ligt de focus van dit verhaal bij de betekenis van financiële ijkpunten als essentiële schakel tussen beleid, proces en resultaat. Daar lag ook de kern van het aandachtsgebied van de RSF in de afgelopen twintig jaar.

Financiële ijkpunten hebben als normbudgetten de verdeling van het stadsdeelfonds onderbouwd en maakten het mogelijk om het systeem van financiële beheersing goed te onderhouden. Met de ijkpunten krijgt men inzicht in wat bij een efficiënte en effectieve uitvoering de kosten van een gekozen voorzieningniveau moeten zijn.

relatie met de andere onderdelen van het systeem

Maar financiële ijkpunten werken niet in een isolement.

Aan de voorkant wordt per beleidsterrein, wijk of deelnemende gemeente (bij regionale samenwerking) bepaald hoeveel geld noodzakelijk is voor het politiek vastgesteld voorzieningenniveau. Dat geschiedt waar mogelijk op basis van de sociale en fysieke (structuur)kenmerken en het gewicht van die kenmerken voor het noodzakelijke geld

(ijkpunten). Ijkpunten bestaan uit formules, die aangeven hoe groot het normbudget moet zijn, behorend bij een politiek vastgesteld voorzieningenniveau.

Aan de achterkant moet worden geregeld dat verantwoording over de uitgaven ten behoeve van decharge zo is ingericht dat deze bijdraagt aan het inzicht in wat het beleid heeft gekost en de reden van verschillen met de voorkant.

Door met normbudgetten voor onderdelen te werken is en blijft ook de onderlinge vergelijking (benchmark) mogelijk en kunnen voortdurend lessen worden getrokken ten aanzien van een verantwoorde en efficiënte inzet van algemene middelen. Financiële ijkpunten zijn daarmee de spil van het systeem.

Een en ander leidt tot terugkoppelingen naar het beleid (beleidsevaluatie), naar de ijkpunten (systeemonderhoud) en naar het proces (de bedrijfsvoering), zoals in de figuur schematisch is weergegeven.

1.4 Opbouw

Dit verhaal over het stadsdeelfonds kent de volgende onderdelen.

- in hoofdstuk 2 wordt op persoonlijke titel door Hans Moor het ‘geheugen’ rond de totstandkoming van de stadsdelen en het stadsdeelfonds nog eens opgefrist;
- in hoofdstuk 3 wordt het belang van (gebiedsgerichte) financiële ijkpunten binnen het stadsdeel- en gemeentefonds als systemen van financiële beheersing aangegeven;
- in hoofdstuk 4 wordt uitgelegd hoe adequate financiële ijkpunten voor systemen van financiële beheersing tot stand komen;
- in hoofdstuk 5 worden andere toepassingen van financiële ijkpunten buiten het stadsdeel- en het gemeentefonds beschreven, waaronder die voor ketens van voorzieningen in grote steden en grootstedelijke regio's. Daarbij gaat het steeds om bouwstenen voor bestuurlijke keuzes met de juiste financiële prikkels voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering;
- in hoofdstuk 6 wordt aangegeven welke belangrijke periodiek rol beheer en onderhoud van financiële ijkpunten vervult. Daarbij komt ook de relatie met de andere onderdelen van het systeem van financiële beheersing aan de orde: het beleid, het proces en de resultaten.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft Hans Moor gevraagd het hoofdstuk over de totstandkoming van de stadsdelen te beschrijven. Als adjunct-gemeentesecretaris was hij belast met de opbouw van de stadsdelen en als directeur Financiën verantwoordelijk voor de financiële verhouding met de stadsdelen en adviserend lid van de RSF.

De andere hoofdstukken zijn door het secretariaat voorbereid, gebruik makend van de adviezen van de raad, maar ook van andere ervaringen in (inter-)nationaal verband.²

2. Zoals: de Copenhagen Workshops in 2007, 2009 en 2011 met bijdragen van Boerboom en Huigsloot en ervaringen bij het Rijk (gemeentefonds e.a.), provincies en gemeenten, waaronder Rotterdam en Den Haag.

2 Hans Moor: van eigen geldje naar Hoog College van Stad

2.1 In de startblokken

De spitsvondige en geestige titel van deze bundel is bijna een uitlokking om in die geest verder te gaan met ondertitels van mijn bijdrage als ‘J’Accuse’ (Zola), ‘Ik heb altijd gelijk’ (W.F Hermans) of ‘Van de oude mensen en de dingen die voorbijgaan’ (Louis Couperus). Dan maar ‘Voorwaarts en niet vergeten’.

Ik zal mij zoveel mogelijk beperken tot de feitelijke voorgeschiedenis van het bestuurlijk stelsel van Amsterdam, zoals dat tot 19 maart 2014 heeft bestaan.

Rond 1966 kwam ik tot het besef dat je aan een stad als Amsterdam te gronde kan gaan of er iets van kan maken. Ineens wist ik het: ik word hoofd Begroting van de gemeente Amsterdam. Er kwam eindelijk vaart in mijn studie met als logische keuze de hoofdvakken ‘Openbare Financiën’ (Prof. dr. C. Goedhart.) en ‘Bestuurswetenschappen’ (Prof. dr. A.F. Leemans). Mijn doctoraalscriptie bij Goedhart, behalve hoogleraar ook voorzitter van de Raad voor de Gemeentefinanciën, luidde ‘De financiële verhouding tussen Amsterdam en het Rijk 1960-1970’. Met een bewuste, kleine provocatie zette ik daarbij Amsterdam voorop, want toen al vond ik dat het geld van ‘ons’ was en dat het rijk het alleen maar eerlijk moest verdelen. De scriptie kwam niet toevallig onder de ogen van de toenmalige wethouder Financiën van Amsterdam, Wim Polak. Het stoorde Polak, ja hij leed er zelfs onder, dat hij het ondanks zijn gloedvolle betogen over de onrechtvaardigheid voor Amsterdam van de Financiële verhoudingswet 1960, altijd moest afleggen tegen de kleinzoon van zijn befaamde voorganger Wibaut, te weten de Minister van Financiën Prof. dr. H.J. Witteveen.

Kortom, in april 1971 kwam ik als eerste econoom bij de afdeling Financiën en in 1973 werd ik hoofd Begroting. ‘Waar zit hier in Amsterdam de Inspectie Financiën?’ vroeg Burgemeester Samkalden mij in dat jaar. Samkalden had dat onderdeel van het Ministerie van Financiën, in de tijd dat hij Minister van Justitie was, leren kennen en waarderen. ‘We zijn zoiets aan het opbouwen en dat is zowel nodig als intern tegenwicht ten opzichte van de diensten en bedrijven als voor extern tegenspel ten opzichte van het Rijk’, was mijn antwoord.

2.2 De aanloop naar de stadsdelen: tekorten, ombuigen en opbouwen financiële kennis

In 1973 kwam het kabinet Den Uyl met daarin Wim Polak als staatssecretaris van Binnenlandse Zaken voor ondermeer gemeentefinanciën. Zijn komst uit het ‘spilzieke’ Amsterdam werd in Den Haag met argwaan begroet. In Amsterdam was de stemming anders: ‘Als we met dit kabinet niet tot zaken kunnen komen, met wie dan wel?’ De afschuw en angst van de stad voor het instrument van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet³, in verkeerde rijkshanden, verdween. Het werd ook tijd. De begroting 1973 van Amsterdam had een tekort van 153,3 miljoen gulden en die van 1974 226,4 miljoen. In de (eerste) meerjarenbegroting 1973-1977 liepen de tekorten verder op: onderbouwd en ons inziens onvermijdelijk. Drie lange jaren heeft het geduurd voordat Amsterdam een artikel-12 status kreeg. Het rijk nam in 1976 1.954 miljoen gulden geaccumuleerde tekorten over en Amsterdam kreeg een jaarlijks aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds van 120 miljoen gulden, met als enige voorwaarde voortaan een sluitende begroting en rekening te hebben.

Het drie jaar lang durende onderzoek leverde ons⁴ een immense hoeveelheid kennis op van het functioneren van het gemeentelijke apparaat in sterktes en zwaktes, vooral door de indringende vragen van de ambtenaren van het ministerie van Financiën en scherp sturen van Amsterdam zelf in 1977 op een structureel sluitende begroting en rekening. De ombuigingsoperaties, die noodzakelijk waren onder het kabinet Lubbers (de 6%, 4% en 17% operaties) leverden het inzicht op waar, binnen de toenmalige organisatiestructuur, de grenzen lagen tussen de mogelijkheden van efficiencyverhoging en de noodzaak tot taakvermindering en taakafstoting.

De inzichten opgedaan bij het artikel 12-onderzoek hebben er toe geleid dat bij de herziene Financiële Verhoudingswet 1984 de aanvullende bijdrage van Amsterdam kon vervallen.

2.3 De start in 1981: de komst van de stadsdelen Noord en Osdorp met ‘een eigen geldje’

Wim Sinnige was in 1973 Wim Polak opgevolgd als wethouder Financiën. In mei 1980 trad Sinnige af en werd opgevolgd door Walter Etty. Per 1 december 1981 zouden twee

-
3. Op grond van dit artikel komen gemeenten onder financieel toezicht van het Rijk op het moment dat ze structureel met een tekortbegroting te kampen hebben.
 4. J. Neeleman, directeur Financiën, A. v.d. Zijpp, adjunct-directeur Financiën en mijzelf, de Amsterdamse leden van het onderzoeksteam. Normaal werd in die tijd een art. 12. onderzoek door een inspecteur van Binnenlandse Zaken gedaan. In dit geval deed het Ministerie van Financiën zelf mee met zijn toppers J.W. Van der Dussen en A. Vermeulen. Binnenlandse Zaken en de provincie Noord-Holland (onze toezichthouder) keken naar de strijdende partijen.

stadsdelen van start gaan, Noord en Osdorp. Vlak na de gemeentelijke begrotingsvoorbereiding in december meldde de wethouder zich bij mij als hoofd Begroting: ‘Sorry Hans, zo vlak na de begrotingsvoorbereiding, maar er moet nog iets van een begroting 1982 komen voor de stadsdelen Noord en Osdorp, die immers op 1 december 1981 aanstaande van start gaan.’

Mijn enthousiasme was niet groot, maar dit was tegelijkertijd wel mijn eerste formele bemoeienis met de binnengemeentelijke decentralisatie. Ik had het zien aankomen: het raadsbesluit met de instelling van de twee stadsdelen Noord en Osdorp ‘als proef’ en de motie Mug (PvdA), die bepaalde dat er in de toekomst voor de stadsdelen een gemeentefondsachtige constructie moest komen.

Al in de 60^{er} jaren hadden de raadsleden Gruyters (VVD, later D66) en van Ruller (ARP), nota’s geproduceerd over de binnengemeentelijke decentralisatie. Maar het was echt menens geworden met het uitkomen van de nota van Michael van der Vlis (PvdA) ‘Macht voor de wijken’ in 1972.

Vlak voor kerstmis 1981 kon ik aan Hessel Boerboom, dagelijks bestuurder met de portefeuille Financiën in Osdorp, de startbegroting 1982 aanbieden onder de titel ‘Een eigen geldje’.

2.4 Stadsdelen om efficiënter te werken

In 1980 volgde Walter Etty Wim Sinnige op als PvdA wethouder Financiën en Bestuursorganisatie. Etty had het niet makkelijk. Nieuwe stadsdelen zouden er pas komen na een evaluatie van Noord en Osdorp. De twee coalitiepartners CDA en CPN lagen dwars. Heerma (CDA) vanwege de schaal (maximaal 7) en Walraven (CPN) omdat deelraden de vaak door de CPN gedomineerde wijkraden vervingen.

‘Wilt u op vrijdagmiddag 3 uur bij de wethouder komen’ meldde Mevrouw Hogenhout, de secretaresse van Etty mij, herfst 1983. ‘Ik ben gisteren nog bij hem geweest’. ‘Ja maar het gaat over die BGD.’ Het voorvoegsel ‘die’ werd toentertijd alom gebruikt om de aversie tegen de binnengemeentelijke decentralisatie uit te drukken. Op vrijdagmiddag trof ik bij Walter Etty aan tafel Jan Meurs, raadslid van de VVD. Etty werd plotseling weggeroepen: Jan Schaefer zat in grote politieke problemen vanwege financieel wanbeheer bij een onderdeel van ‘zijn’ Grondbedrijf. ‘Ga rustig verder’ sprak Walter Etty tegen Jan Meurs. Toen hij na een uurtje terugkwam lag er een concept-motie met als strekking dat de vorming van toekomstige deelraden gepaard moest gaan met een substantiële besparing: de latere motie Meurs (VVD) Van Leuven (PvdA) van 1983.

Tussen Kerst en Oud en Nieuw 1983 zat ik volgens mijn partner een lange tijd nogal stilletjes op de bank. ‘Wat is er?’ ‘Je pense’. Wat speelde er? In december was de 17%

operatie in 1984-1987 door de gemeenteraad aangenomen. Nog meer op deze manier ombuigen zou onvermijdelijk het voorzieningsniveau wezenlijk aantasten.

Sinds 1949 (Bureau Berenschot) was er niet meer fundamenteel naar de gemeentelijke organisatie gekeken. Met de verdere stadsdeelvorming als aanjager plus de motie Meurs/van Leuven lag hier de kans. Vlak daarvoor had ik één formatieplaats van mijn clubje moeten inleveren als dekking voor wat later een voorlichter in Noord bleek te zijn. Vanuit het kleine bewezen: de gepredikte budgettaire neutraliteit bij de vorming van Noord en Osdorp was ‘fake’. Nog 14 van die dingen en mijn club was weg!

Ik vond dat de motie Meurs/Van Leuven en de motie Mug in samenhang moesten worden uitgevoerd: het maken van een gemeentefondsachtige constructie afgestemd op effectieve en efficiënte budgetten.

De verordening waarin de taken en bevoegdheden van Noord en Osdorp werden geregeld, was op dat moment een willekeurige kartelrand als resultaat van ‘onderhandelingen’ tussen – toen nog – almachtige diensten en het projectbureau BGD. Daar was geen gemeentefondsachtige constructie van te maken.

1987 kwam er aan en om het anders en beter te doen dan in Noord en Osdorp was tijd nodig.

Kortom, ik besloot om Etty voor te stellen dat ik het als ambtelijk eindverantwoordelijke ging doen, met als enige voorwaarde van mijn kant: als adjunct-gemeentesecretaris. Daarmee werd het gemeentebrede karakter aangegeven: niet meer ‘die BGD’, maar Bestuurlijke Reorganisatie.

Daarnaast wist ik in Kees Veerman een bekwaam opvolger als hoofd Begroting. ‘Je bent gek geworden’ zei Etty’s toenmalige assistent Han Quast tegen mij, toen wij samen op weg waren naar de nieuwjaarsreceptie in Noord. Etty zei: ‘Oké’. Het College idem dito.

2.5 Het programma richting 1987

Voor een efficiënte en effectieve vormgeving van het stadsdeelfonds was het allereerst noodzaak om tot een nieuwe verordening op de (na Noord en Osdorp) te vormen stadsdelen te komen. Ambtelijk kreeg dit vorm in de commissie A-taken. De gedachte was dat het precies andersom moest dan het bij Noord en Osdorp was gegaan: het uitgangspunt was niet meer ‘wat mogen de stadsdelen gaan doen’, maar ‘wat zijn de exclusieve functies van de centrale stad’ (de zogenoemde A-taken). De taken die niet tot deze exclusieve functies behoren, zijn voor de stadsdelen: stadsdelen hebben als lagere overheid binnen Amsterdam immers grote gelijkenis met middelgrote gemeenten.

Zo opgeschreven klinkt dat logisch, maar in de praktijk was het realiseren van deze draai binnen de gemeentelijke organisatie niet zo simpel. ‘Maar kan het dan zijn dat in Amsterdam het ene park anders wordt onderhouden dan het andere?’ ‘Ja meneer Van der

Wal (toenmalig hoofd van de afdeling beplantingen van de Dienst der Publieke Werken)'. Dit als voorbeeld van honderden soortgelijke vragen en daaropvolgende discussies.

De Collegebehandeling van de nieuwe verordening verliep voorspoedig. Alleen op het punt van de bijstandsverlening kon geen overeenstemming worden bereikt: die bleef centraal. 'Ik ben nog nooit zo gelukkig geweest na een collegevergadering', aldus wethouder Michael van der Vlis, aartsvader van de deelraden, na afloop.

Zakelijk lag met deze afloop de weg open naar de vorming van het stadsdeelfonds. In een open inschrijving kreeg uiteindelijk Cebeon de opdracht om gelijk opgaand met de normeringen aan de bouw van het stadsdeelfonds te beginnen, in eerste instantie in de vorm van genormeerde startbudgetten voor de stadsdelen. Noord en Osdorp waren gebouwd op basis van zogenoemde 'draaiende fabriekjes': zo ging de beplantingsafdeling Noord van de dienst Publieke Werken integraal over naar het stadsdeel Noord. Wat een hectare onderhoud groen in een 'gewone, efficiënt werkende' middelgrote gemeente kostte, was op dat moment nog niet bekend. Maar vanuit de artikel 12-onderzoekperiode was er wel het benul aanwezig dat het aanzienlijk goedkoper moest kunnen dan het niveau van Publieke Werken.

Vanuit het projectbureau binnengemeentelijke decentralisatie werd ik ondersteund door Onno Nieman⁵, Agaath Kruijswijk, Ine Kruithof en Ruud Voigt (extern) en door Cebeon. Ook bleven de banden met de afdeling Financiën hecht.

Het onderzoeksbureau van de VNG geheten ODRP (projectleider Lex Michael) kreeg naast Cebeon (projectleider Peter Huigsloot) de opdracht de noodzakelijke normeringsgegevens te leveren. ODRP had normen voor de omvang van de formatie bij een efficiënte uitvoering van taken (het zogenoemde C-niveau). Cebeon leverde de budgetten, gebaseerd op de uitgaven van middelgrote gemeenten, gecorrigeerd voor grootstedelijke taken (C0). Dit alles werd vergeleken met de feitelijke uitgaven van Amsterdam (het C+ niveau).⁶

5. Het nieuwe hoofd van het Projectbureau en twee van zijn medewerkers.

6. A-taken: centrale taken; C-taken: stadsdeeltaken. Daarnaast waren er ook B- en D- taken.

de U-curve

De noties van een mogelijke kostenbesparing, die aan de motie Meurs/Van Leuven en het maken van financiële ijkpunten ten grondslag lagen, kwamen voort uit het U-vormig verloop van gemeentelijke uitgaven bij een uiteenlopend inwonertal.

De U-curve geeft het grove beeld van hoe de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten op dat moment in elkaar stak. De allerkleinste gemeenten zijn duur: een burgemeester, een secretaris, een gemeentehuis, die moeten er zijn ongeacht de grootte van de gemeente. Mede om deze reden verdwijnen deze gemeenten dan ook via gemeentelijke herindeling. Het optimum ligt tussen de 30.000 en 80.000 inwoners. Daarna stijgt de curve weer en bereikt de top bij 700.000 inwoners (Amsterdam in die jaren).

Waarom is een grote stad duurder dan een middelgrote gemeente?

Het eind zeventiger jaren afgeronde artikel-12 onderzoek had ons geleerd dat er in ieder geval twee verklaringen voor zijn, verklaringen – gearceerd in de U-curve (zie figuur 2.1) – die destijds ook in harde munten door het Rijk zijn betaald:

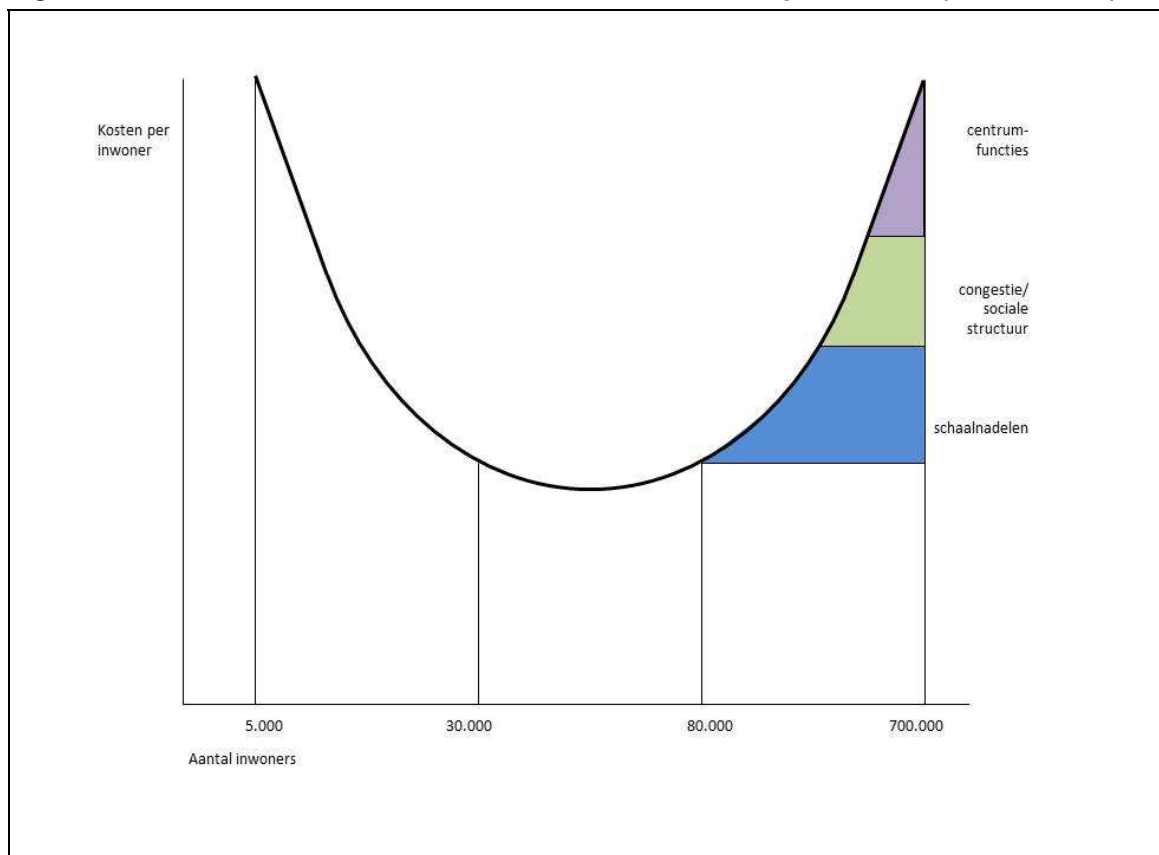
1. centrumfuncties, ofwel al die dingen die een stad leuk maken kosten veel;
2. stedelijke congestie en afwijkende sociale structuur veroorzaken extra uitgaven.

In de motie Meurs/Van Leuven ging het hier niet om. Het verminderen van uitgaven in deze sfeer neemt de specifieke kenmerken van de grote stad weg. Waar het wel om gaat is de derde verklaring: schaalnadelen ofwel die (extra) uitgaven die worden veroorzaakt door de - dure – organisatievorm en ondoelmatige taakuitoefening.

De (internationale) literatuur⁷ kwam hierbij te hulp: uit meestal Amerikaanse onderzoeken bleek dat bij arbeidsintensieve overheidsorganisaties de uitgaven stijgen boven een zekere omvang, terwijl het omgekeerde zich voordoet bij kapitaalintensieve organisaties zoals nutsbedrijven. Bij de vorming van de stadsdeelorganisaties ging het vooral om werk in de eerste categorie.

7. Kosten van gemeenten in relatie tot de gemeente-grootte, Cebeon, september 1984.

Figuur 2.1. De relatie tussen het aantal inwoners en de kosten per inwoner (de “U-curve”)



Met het loslaten van het systeem van de draaiende fabriekjes moest er voor de nieuwe stadsdelen een organisatieopzet worden ontworpen met een personeelsbezetting (uitvoerende taken plus overhead) en een startbudget die aansloten op de diverse normeringuitkomsten geleverd door ODRP en Cebeon.

Voor de vier nieuw in te stellen stadsdelen werden uit eigen huis interimmanagers aangesteld nadat advies was uitgebracht door de inmiddels ingestelde overkoepelende medezeggenschapscommissie (OMC). De vier waren: Wieger Nieuwenhuis voor Zuid-Oost, Herman van Vliet voor de Pijp, Erik Giesbers voor de Watergraafsmeer en Tieme Mulder voor Buitenveldert. Na installatie van de nieuwe stadsdeelbesturen in 1987 zouden deze vier nog ongeveer een jaar interim-stadsdeelsecretaris blijven om het nieuwe bestuur in de gelegenheid te stellen een secretaris te benoemen die zij passend vonden voor hun stadsdeel en om ervoor te zorgen dat de stadsdeelorganisatie meteen aan het werk ging.

Voor de nieuwe stadsdelen moest ook draagvlak worden gecreëerd. Draagvlakverbreding was al in gang gezet vóór de installatie van Noord en Osdorp. Het creëren van draagvlak was geen sinecure. Enerzijds was er de blijde boodschap om het bestuur dichterbij de bevolking te brengen, maar anderzijds het feitelijke verhaal dat Amsterdam te groot is om vanuit één punt alles efficiënt en effectief te besturen en dat dit geen gedeconcentreerde diensten of inspraakorganen vereiste, maar gedecentraliseerd openbaar lokaal bestuur. Ook de adjunct-gemeentesecretaris moest hiervoor aan de bak, onder andere in de vorm van een

vriendelijke bijeenkomst met het Breed Buitenvelderts Vrouwenberaad en met een minder vriendelijke, tumultueuze bijeenkomst met bewoners in de Pijp.

Voorjaar 1987 werden de vier nieuwe stadsdelen gekozen en geïnstalleerd, voorzien van een eigen organisatie en met een genormeerd budget. Na een ordelijk verlopen bemensingsproces, ook volgens de OMC, leek de weerstand tegen 'die BGD' wat af te nemen.

2.6 Het programma richting 1990

Tijdens de voorbereiding van Noord en Osdorp was het idee om daarna in 1987 nog vier stadsdelen te vormen, in 1990 nog 5 en in 1992 of 1993 de laatste 5. Na het goed verlopen proces van 1987 lag het voor de hand om de reorganisaties niet langer te laten duren dan strikt noodzakelijk: in 1991 zouden alle stadsdelen een gekozen bestuur moeten hebben en aangetakt zijn aan het stadsdeelfonds, met uitzondering van de Binnenstad, dat onder centraal gezag bleef.

Maar er was meer te doen dan de instelling van de laatste tien stadsdelen:

- de vormgeving van de centrale stadsorganisatie;
- de positie daarbij van de facilitaire bedrijven of facilitaire dienstonderdelen;
- de vorming van het stadsdeelfonds en het oprichten van een Raad voor de Stadsdeelfinanciën;
- de verdere invoering van de motie Meurs/Van Leuven.

De evaluatie van de proef in Noord en Osdorp ontbreekt in dit rijtje. Daarnaast gevraagd in de gemeenteraad antwoordde Walter Etty: 'De bij de instelling van Noord en Osdorp aangekondigde evaluatie van de proef ging niet over de vraag of er nog meer stadsdelen zouden komen, maar over de vraag hoe ze er zouden moeten uitzien? En dat weet u nu.'

Na de verkiezingen van voorjaar 1990 werden de tien nieuwe stadsdelen geïnstalleerd. De vormgeving van de laatste tien stadsdelen was gelijk aan die voor de vier van 1987. De wijze van opbouwen moest echter anders, vanwege de omvang van de operatie (+/- 3000 personeelsleden). De toekomstige stadsdeelsecretarissen werden een jaar van te voren geselecteerd en benoemd, alsmede de toekomstige hoofden financiën, personeelszaken en ICT. Met de Bestuurs Academie Noord Holland werd een pakket opleidingen gestart voor de vorming tot financieel gemeenteambtenaar. Want, zo was gebleken, daarvan hadden we er weinig in huis.

2.7 Vormgeving centrale stadsorganisatie

Oorspronkelijk heette de centrale stadsorganisatie ‘het achterblijvend apparaat’: een weinig inspirerende, maar ook een verkeerde benaming. Het suggereerde namelijk dat de stadsdelen de ‘nieuwe voorhoede’ waren en de rest een ‘ouderwetse achterhoede’. Een onjuist beeld, dat ook zeker heeft bijgedragen aan de afkeer tegen ‘die BGD’. Het voedde ook het gevoel van ‘arbeiderszelfbestuur’ onder de nieuw geïnstalleerde stadsdeelbestuurders.

Organisatorisch was de vormgeving van de centrale stadsorganisatie een gigantische legpuzzel. Grote diensten zoals de Stadsreiniging, de Dienst voor de Sport en Bouw en Woningtoezicht zouden in 1990 niet meer bestaan. Andere diensten zoals Ruimtelijke Ordening en Publieke Werken zouden zich moeten omvormen naar het grootstedelijk takegebied en nog genormeerd ook. Bureau Twijnstra en Gudde kreeg de opdracht voor het ontwerpen van de mogelijke designs. De projectleider verdient met ere te worden genoemd: Albert van der Heide.

Nieuwe diensten werden opgericht: de Milieudienst, de Dienst Riolering en Waterhuishouding, letterlijk uit de kelder van het Wibauthuis en het Project Management Bureau. De secretarie werd afgeslankt en tot Bestuursdienst hervormd voor de nieuwe situatie. Dit gebeurde op basis van een fraai collegestuk van Kees Veerman, Onno Nieman en Ine Kruithof. Veel nieuw elan en velen waren hoopvol gestemd. Maar er was ook persoonlijke tragiek. Laten we ons tot één voorbeeld beperken: Jaap Boersma. Jan Schaefer haalde hem op – zacht gezegd – onorthodoxe wijze binnen als directeur van de Stadsreiniging, zonder dat hem werd verteld dat het einde van de Stadsreiniging nabij was. Tot zijn verbijstering en ondanks zijn verzet werd zijn dienst voor zijn ogen afgebroken.

2.8 De positie van de facilitaire bedrijven of facilitaire dienstonderdelen

Sinds Wibaut had Amsterdam veel in eigen huis dat ook door de markt zou kunnen worden geleverd of waar de markt te kort schoot. De historische motieven voor het hebben van ‘eigen’ bedrijven of facilitaire dienstonderdelen waren divers. Voor het schoonmaakbedrijf en de stratenmakerij waren de arbeidsomstandigheden de overheersende motieven. Voor de Gemeentelijke telefoondienst en de Gemeentegiro golden innovatieve en strategische motieven. Voor Schiphol en de RAI was het de vraag wie het anders moest doen. De Dienst Levensmiddelenvoorziening had als motief ‘zorg tijdens de crisis’, de Stadsdrukkerij een ‘permanente beschikbaarheid en kwaliteit’ enz, enz, enz. Binnen de gemeentelijke organisatie en ook voor het openbaar onderwijs waren deze bedrijven monopolist via een systeem van gedwongen winkelnering. De vraag lag nu voor hoe hier mee om te gaan richting de stadsdelen. Een politiek geladen vraag.

Walter Etty durfde het aan: afschaffen van de gedwongen winkelwerking naar de stadsdelen, naar het openbaar onderwijs en tussen de diensten onderling, waar overigens al in toenemende mate sprake was van ontduiking. Bureau McKinsey en Company werd ingeschakeld om de overlevingskansen na afschaffing van de gedwongen winkelwerking in kaart te brengen. Dat gemeenteambtenaren niet in de wieg waren gelegd om deurwaarder of glazenwasser te worden, lag in de lijn der verwachting. Maar het algehele beeld was somber en het ging om een aantal duizenden arbeidsplaatsen, vooral bij het Schoonmaakbedrijf en de Stratenmakerij. Het college ging in 1981 uiteindelijk akkoord met een pakket voorstellen, waaronder de omvorming van het Schoonmaakbedrijf, met veel vrouwelijke werknemers van allochtone afkomst, naar N.V. Schoonmaakbedrijf Gemeente Amsterdam. Het was een zware bevalling geweest. Wethouder Michael van der Vlis vroeg aantekening tegen te hebben gestemd. ‘Daar ben ik geen socialist voor geworden’ was zijn uitleg. Het positieve effect, financieel gezien, was groot. Alleen al het wegvallen van de doorvergoeding naar het bijzonder onderwijs van de te hoge schoonmaakkosten leverde 10 miljoen gulden op.

Ook in de Gemeenteraad ging het niet zonder slag of stoot. De motie Koning (PvdA) leidde ertoe dat er in de formatie van de stadsdelen stratenmakers moesten worden opgenomen.

2.9 Stadsdeelfonds, Bureau stadsdelen en Hoog College van Stad

stadsdeelfonds

De verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds sloten zo nauwkeurig mogelijk aan bij de genormeerde startbudgetten voor de 14 stadsdelen. Deze budgetten werden omgezet in algemene verdeelmaatstaven die voldeden aan de spelregels van het gemeentefonds. Maar niet op de automatische piloot. Een lichte aansporing van Walter Etty aan Jan Neeleman, de toenmalige directeur Financiën volstond; ‘Meneer Neeleman het wordt straks uw fonds.’ Met Roel Veldman en Gerrit van der Meer in zijn gevolg, leidde dit tot de logische en vruchtbare samenwerking met Cebeon (waarbij Rob Boogaard de vormgever was van het nieuwe maatstavenstelsel).

Zonder leedvermaak, maar wel met voldoening bleek hierbij ook hoeveel Noord en Osdorp in 1980 teveel gekregen hadden (12 miljoen gulden). Zij ontvingen immers geen normbudgetten, maar budgetten die aansloten bij de feitelijke uitgaven van Amsterdam op dat moment. De twee stadsdelen kregen drie jaar de tijd om naar het nieuwe budget toe te groeien.

Een tussentijdse berekening van de gemeente in 1988 wees uit dat het invoeren van de motie Meurs/Van Leuven Amsterdam netto structureel 90 miljoen gulden had opgeleverd.

Bij de staf- en steundiensten werd een op termijn te bereiken kostenverlaging van 60 miljoen gulden verwacht. Van de reorganisatie van de centrale stad/opbouw stadsdeelorganisaties werd een verlaging van de uitgaven/kosten van 80 miljoen gulden verwacht, waarbij het zwaartepunt lag bij de onderdelen Stadsreiniging, Gemeentelijke Sociale Dienst en Dienst Openbare Werken. Tegenover de lagere kosten van 140 miljoen gulden stonden 50 miljoen extra zogenoemde A-kosten voor de in 1990 te installeren stadsdelen (bestuurlijke kop en ondersteuning).⁸

Op dat moment moesten de financiële effecten van een aantal aanvullende maatregelen nog worden gerealiseerd: het nieuw vormgeven van de centrale stad, de verlaging van de budgetten voor Noord en Osdorp en de invoering van het stadsdeel Centrum.

bureau stadsdelen

Het verhaal, tot nu toe nog eens nalezend, behoeft een aanvulling. Het zou de indruk kunnen wekken dat ik het werk van het projectbureau, belast met de komst van de stadsdelen voordat ik als adjunct-gemeentesecretaris aantrad, nogal negatief heb beoordeeld. Dat zou niet juist zijn. Ik vond dat het in het vervolg anders moest gaan, maar hun werk was ondankbare pioniersarbeid tegen vele vijandige klippen op.

Ook de loyale en sportieve reactie van Walther Kok, hoofd van de afdeling Bestuursinformatie waar het projectbureau onder viel, op de wisseling van de wacht in 1984, dient vermelding. Het was daarom een bijzondere gelegenheid om Kok begin 1990 in het stadsdeelkantoor Westerpark, met als gastvrouw stadsdeelsecretaris Anita Smeets en in aanwezigheid van vijftien stadsdeelsecretarissen, de ‘Binnenlandse Zaken rol’ van het voltooide stelsel te kunnen aanbieden (in de vorm van het nieuwe Bureau Stadsdelen).

Raad voor de Stadsdeelfinanciën

Met de vorming van het stadsdeelfonds was ook de motie Mug uitgevoerd.

Restte nog het oprichten van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën (RSF). Dit vond plaats onder verantwoordelijkheid van Frank de Grave (VVD), die in 1991 was aangetreden als nieuwe wethouder Financiën.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen had de PvdA een zware nederlaag geleden. Walter Etty kreeg tijdens de campagne van zijn tegenstanders de titel ‘Brezjnev aan de Amstel’ mee. Max Pam gaf in zijn column in Het Parool de volgende opdracht mee: ‘U mag alles stemmen, behalve Walter Etty en de centrumdemocraten.’ Michael van der Vlis en Walter Etty verdwenen uit de actieve politiek.

Frank de Grave koos voor een raad met leden met een politieke achtergrond, in plaats van een puur deskundig college. De leden mochten niet bij de gemeente Amsterdam werkzaam zijn. Naast vijf gewone, stemhebbende leden bestond de raad uit vier adviserende leden, twee namens de centrale stad en twee namens de stadsdelen.

8. Gemeenteblad afd. 1, 7 oktober 1988, pag. 3351.

Afgezien van een korte, eerste periode met Kwekkeboom (VVD, oud directeur Financiën van de gemeente Utrecht) als voorzitter, is Hessel Boerboom (PvdA, toentertijd werkzaam bij het secretariaat van Raad voor de Gemeentefinanciën en vanaf 1992 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken) tot 2014 de enige, of beter gezegd unieke voorzitter van de RSF geweest. Andere leden van het eerste uur waren Prof. Dik van Muiswinkel (CDA, hoogleraar openbare financiën Vrije Universiteit), Anneke van Dok-van Weele (PvdA; burgemeester van de gemeente Velsen en al snel vertrokken omdat ze staatssecretaris Economische Zaken werd), en Freek van Broekhoven (D66, gemeenteraadslid Haarlemmermeer).

De RSF heeft in de ruim 20 jaar van haar bestaan een zeer stabiele bezetting gekend (zie bijlage B).

Cebeon kreeg het secretariaat (met Peter Huigsloot als secretaris) van de RSF en verzorgde de inhoudelijke ondersteuning.

Ik werd in 1991 directeur Financiën en heb het als een eer ervaren om tot 2001, als adviserend lid, deel te mogen uitmaken van dit 'Hoog College van Stad'.

2.10 Wel stadsdeel Centrum, geen stadsprovincie Amsterdam

In 2002 besloot de gemeenteraad alsnog tot het instellen van het stadsdeel Centrum. Burgemeester van Thijn had dat nooit zien zitten. Stadsdelen mochten van hem wel opereren in de achtertuinen, maar niet in zijn voortuin, de binnenstad.

Meer serieus gezegd: er waren inderdaad terecht argumenten voor en tegen. Enerzijds was er het bijzondere, grootstedelijke karakter. Anderzijds: moest er sprake zijn van een 'status aparte'? Wordt de binnenstad niet financieel voorgetrokken als het geen stadsdeel binnen het stelsel wordt? Waarom worden de bewoners van de binnenstad niet dezelfde rechten gegeven als de andere Amsterdammers? Zitten Burgemeester en Wethouders en de stadsdeelraad in de Binnenstad niet te dicht op elkaar?

Tieme Mulder klaarde als projectleider Binnenstad de eenzame klus, met de hulp die hij van Financiën kreeg.

De stadsprovincie Amsterdam is er niet gekomen. Bij een referendum hierover kozen de Amsterdammers voor een duidelijk nee. Het waarom daarvoor kent vele verklaringen. Maar één daarvan gold zeker; 'Ze moeten met hun poten van onze stad afblijven.'

En zo geschiedde, terwijl Amsterdam er organisatorisch wel uit was met de centrale stadsorganisatie en de stadsdelen, die alleen maar van naam hoefden te veranderen (inliggende gemeenten). Wel moesten de buurgemeenten, van Amstelveen tot Zaanstad, nog in de fondsconstructie worden ondergebracht.

In latere jaren besloot de gemeenteraad om zes stadsdelen tot drie te laten fuseren en nog later om het aantal stadsdelen terug te brengen tot zeven.

Ik kon het – inmiddels ambteloos burger – niet meer volgen en had dezelfde gevoelens als de nee-stemmers bij het referendum: ‘Ze moeten met hun poten van mijn stadsdelen afblijven.’ Met de vorming van zeven stadsdelen kreeg Enneüs Heerma (CDA) postuum zijn zin.

2.11 Tot slot

De nu volgende opsomming van plussen en minnen van het Stadsdeelstelsel zal voor Amsterdamse lezers grotendeels bekend zijn of bij sommigen de reactie opwekken: zonder gekozen deelraden zou het ook zo zijn gegaan. Voor niet Amsterdamse lezers en bezoekers van het symposium op 8 april 2014: het is een vrij willekeurige, persoonlijke selectie.

de plussen

- de opbloei van stadsdeel Noord: ‘Dit hadden wij alleen nooit voor elkaar gekregen’, (Henk Bosma, oud directeur van het Gemeentelijk Grondbedrijf);
- de normalisering van de Staatsliedenbuurt (Westerpark). Burgemeester van Thijn moest daar ooit vroeger, op werkbezoek, bespuugd de wijk nemen;
- ontstaan van het Westerpark;
- renovatie van het Mercatorplein (de Baarsjes);
- ordentelijk financieel beheer van de stadsdelen. Geen enkel stadsdeel is in de rode cijfers terechtgekomen. Slechts aan enkele stadsdelen (Zuid Oost, Bos en Lommer en Watergraafsmeer) is beperkte incidentele hulp verstrekt;
- een zelf opgebouwd weerstandsvermogen;
- bloei van lokaal cultureel leven in de stadsdelen;
- goede samenwerking centrale stad – stadsdelen bij grootstedelijke projecten zoals de Zuid-as, de Bijlmer, de Y-as, Yburg en – recent – de vernieuwing van het Leidseplein;
- de succesvolle werking van de sub-driehoeken (stadsdeelvoorzitter, justitie, politie) in probleemgebieden als bijvoorbeeld Slotervaart en de Baarsjes;
- nauwelijks schandalen, corruptie;
- de opkomst van stadsdeel Oost als de ‘rive droite’ van Amsterdam;
- (last but not least) sterke - ook bestuurlijke - aandacht en zichtbare resultaten voor de kwaliteit van het beheer openbare ruimte.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de hoogconjunctuur tussen 1990 en 2008 het realiseren van de plussen mede mogelijk heeft gemaakt.

ook minnen

‘Parool’ lezers werden daar regelmatig en nauwgezet van op de hoogte gehouden. Ik kan mij dus beperken:

- dingen die echt moesten veranderen waren, ondanks de duidelijke adviezen van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën, soms niet in beweging te krijgen. Het vervelendste voorbeeld hiervan zijn de parkeeropbrengsten. Bij de vorming van het stadsdeelfonds waren er buiten de binnenstad maar twee plekken met betaald parkeren; vòòr de Heinekenbrouwerij en het Confectiecentrum Slotervaart. De vlucht die het betaald parkeren daarna heeft genomen, heeft niet geleid tot een rechtvaardige verdeling. Enerzijds zijn er stadsdelen die ‘binnenliepen’ en anderzijds zijn er excentrische stadsdelen met veel minder mogelijkheden voor invoeren betaald parkeren;
- de beeldvorming in de stad is een probleem gebleven. ‘Me paspoort in de buurt kunnen krijgen O.K., maar die rest...?’ Is een vaak gehoorde opmerking als ik in de horeca op onderzoek uitga. Ik heb altijd mijn bedenkingen gehad bij de leus: bestuur dicht bij de bevolking brengen. Voor veel lichtanarchistische Amsterdammers, waaronder ikzelf, is dat te klef. Ook problemen in Zuid-Oost en veronderstelde onnodige bemoeizucht in het stadsdeel Centrum hebben de zaak geen goed gedaan.

Bij het uitkomen van dit boekje zijn de gemeenteraadsverkiezingen al gehouden. Ook de opvolgers van de deelraden, de bestuurscommissies, konden worden gekozen. Ik heb daarbij blanco gestemd. Ik vind het zinloos de Amsterdamse bevolking de bestuurscommissies te laten kiezen, zonder dat duidelijk is of die bestuurscommissies zelf iets te kiezen hebben. Het was beter geweest om het overgangsjaar 2014 te gebruiken om dat duidelijk te maken en om te bezien welke rol de bestuurscommissies kunnen vervullen bij de drie grote decentralisaties die naar de gemeente toekomen.

Voor het afschaffen van stadsdeelraden gebruikte het Rijk het zwaar overdreven argument van ‘bestuurlijke drukte’. Wat nu dreigt is ‘bestuurlijke afwezigheid’ en ‘ambtelijke drukte’. Ik sta hierin niet alleen en verwijs daarom graag naar het artikel in het Parool van zaterdag 15 februari 2014: “Risico’s bij einde stadsdelen” van de hand van Camiel van Houdt en David Schelfhout, studenten bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Universiteit van Utrecht.

3 Het belang van (gebiedsgerichte) financiële ijkpunten binnen stadsdeel- en gemeentefonds

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is gewezen op de centrale rol van financiële ijkpunten binnen een gemeentelijk systeem van financiële beheersing. In dit hoofdstuk wordt het belang van de (gebiedsgerichte) financiële ijkpunten binnen het stadsdeelfonds en het gemeentefonds beschreven en de betekenis die ze voor Amsterdam hebben (gehad).

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Amsterdamse uitvinding leidt tot betere verdeling gemeentefonds (par. 3.2);
- stadsdeelfonds en gemeentefonds: systemen van verdeling én kostennormering (par. 3.3);
- naast overeenkomsten ook verschillen tussen stadsdeelfonds en gemeentefonds: ten aanzien van het takenpakket, de structuurkenmerken, de aandacht voor efficiency en effectiviteit en het rekening houden met eigen inkomstenbronnen (par. 3.4);
- de grootste verschillen op dit moment: het aantal compartimenten en clusters en de stand van het onderhoud (par. 3.5).

3.2 Amsterdamse uitvinding leidt tot betere verdeling gemeentefonds

3.2.1 Beperkingen in de jaren 70 en 80

Waarom was het voor Amsterdam in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw zo moeilijk om bij de beheerders van het gemeentefonds de structurele achtergronden van de financiële problemen van de stad aan te kaarten? En waarom gold dat ook voor de andere grote steden, zoals de gemeente Den Haag die enige jaren later ook in de artikel-12 situatie belandde?

De belangrijkste reden daarvoor was de opbouw van het gemeentefonds in combinatie met de beperkte mogelijkheden van bepaalde typen gemeenten om voldoende eigen inkomsten te verwerven, met name uit de Onroerend Zaak Belasting (OZB; toen nog onroerend goed belasting).

In het gemeentefonds was er in die tijd nauwelijks sprake van een (kostengeoriënteerde, globale) relatie tussen de werking van de verdeelmaatstaven en kostenverschillen tussen gemeenten die samenhangen met verschillen in bevolkingssamenstelling (rijke, arme bevolking) of fysieke structuur (dichtheid, infrastructuur).

De in 1984 herziene Financiële Verhoudingswet (FVW'84)⁹ bestond voor 80% uit omvang gerelateerde maatstaven: het aantal woonruimten (met een oplopend schijfbedrag naarmate gemeenten groter waren), het aantal inwoners, de grondoppervlakte van de bebouwing en de totale oppervlakte van een gemeente. De oplopende bedragen van de schijfbedragen woonruimten, die bijna de helft van de verdeling van het gemeentefonds bepaalden, waren geïnspireerd door een notie van een hiërarchie van kernen: naarmate een gemeente groter is, worden de taken en problemen groter en dus ook de uitgaven hoger.

Naast bovengenoemde omvang-gerelateerde maatstaven werd de overige 20% van de verdeling bepaald door de maatstaf gemiddelde hoogte bebouwing (die mede op grond van het in hoofdstuk 2 genoemde onderzoek in Amsterdam was ingevoerd) en een aantal verfijningen. Een van de verfijningen was die voor een zwakke sociale structuur, maar die nam slechts 4% van de verdeling voor zijn rekening.¹⁰

De bij de herziening van de Fvw'84 gehanteerde onderzoeksmethoden, waarbij gebruik werd gemaakt van regressietechnieken, waren niet in staat om de juiste kostenstructuren van gemeenten bloot te leggen en bestendigden in feite de ongelijke situatie voor verschillende typen van gemeenten.

Relatief kort na de omvangrijke herziening van 1984 werden grote scheefheden in de verdeling geconstateerd, waarbij mede door de verslechterde economie veel gemeenten in de financiële problemen kwamen. Deze scheefheden ontstonden doordat de verdeling van 1984 door de gebruikte regressietechnieken van feitelijke begrotings- en rekeninggegevens was afgeleid, zonder dat er gezocht is naar de objectieve achtergronden van kostenverschillen tussen gemeenten (kostenoriëntatie) en de ontwikkeling van deze objectieve achtergronden in de tijd. Omdat met name kenmerken van sociale structuur (sterke/zwakke bevolkingssamenstelling) en regionale structuur (centrumfuncties) niet goed en onvoldoende in het verdeelsysteem waren ingebouwd, liepen gemeenten met een zwakke sociale structuur en bepaalde centrumfuncties (waaronder de grote steden, maar ook steden als Groningen en Nijmegen en gemeenten als Winschoten en Bergen op Zoom) bij de destijds sterk verslechterde economische omstandigheden snel tegen grote tekorten aan. De sociale structuur liep sterk achteruit met een grote toename van de kosten voor bijstand, welzijn en zorg. Dit leidde echter niet tot een reactie binnen het gemeentefonds, omdat indicatoren die deze ontwikkeling zouden moeten registeren, ontbraken.

9. De eerste Financiële Verhoudingswet met algemene verdeelmaatstaven was van 1960, op basis van de bevindingen van de Commissie Oud.

10. Kamerstukken 24552, nr. 2; vergaderjaar 1995-1996.

De situatie werd nog erger doordat gemeenten met een zwakke sociale structuur en een goedkope (slechte) bebouwing veel minder OZB-inkomsten (bij eenzelfde tarief, dus gelijke belastingdruk) konden genereren dan gemeenten met een sterke sociale structuur en een duurdere bebouwing (woningen en bedrijven).

3.2.2 Structuurkenmerken in plaats van omvang

De notie van oplopende kosten aansluitend bij een hiërarchie van kernen was veel te globaal en voor een belangrijk deel ook onjuist. Inmiddels weten we dat gemeenten als Haarlemmermeer en Groningen, beide 100.000+ gemeenten, totaal afwijkende kosten kennen voor het realiseren van een vergelijkbaar voorzieningenniveau. Dit hangt samen met verschillen in sociale structuur (sociale positie en leeftijdsopbouw bevolking), fysieke structuur (ruimtelijke en bebouwingsstructuur, ouderdom en dichtheid bebouwing, bodemgesteldheid) en regionale structuur. Bij het laatste gaat het om het vervullen van centrumfuncties, met name voor cultuur en ontspanning, maar ook op andere terreinen. Voor Groningen is dat de hele provincie Groningen en nog wel meer, terwijl de gemeente Haarlemmermeer profiteert van allerlei voorzieningen in de omliggende gemeenten Amsterdam, Haarlem en Leiden. Met dit soort verschillen werd op dat moment niet door het gemeentefonds rekening gehouden. Een gemeente als Haarlemmermeer kon door het niveau en de kwaliteit van de bebouwing (woningen en bedrijven) bij een gelijk tarief veel meer inkomsten uit OZB binnenslepen ten opzichte van gemeenten als Groningen en Nijmegen, die deze inkomsten in feite veel meer nodig hadden.

Vergelijkbare kosten- en inkomstenverschillen zien we bij kleinere gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. De bevolkingssamenstelling, ruimtelijke structuur en de samenstelling van het onroerend goed van de ongeveer even grote gemeenten Houten en Kerkrade (beide in de grootteklasse van 50.000 inwoners) zijn totaal verschillend en daarmee ook de kosten en de eigen inkomsten, waaronder met name de OZB.

En als er destijds al niet goed rekening werd gehouden met de specifieke kosten voor gemeenten als Groningen en Nijmegen, dan gold dat zeker voor de grote steden, waar de problemen en opgaven (in een tijd van stagnerende economie) alleen maar groter waren.

3.2.3 Betekenis herijkt gemeentefonds voor verschillende typen gemeenten

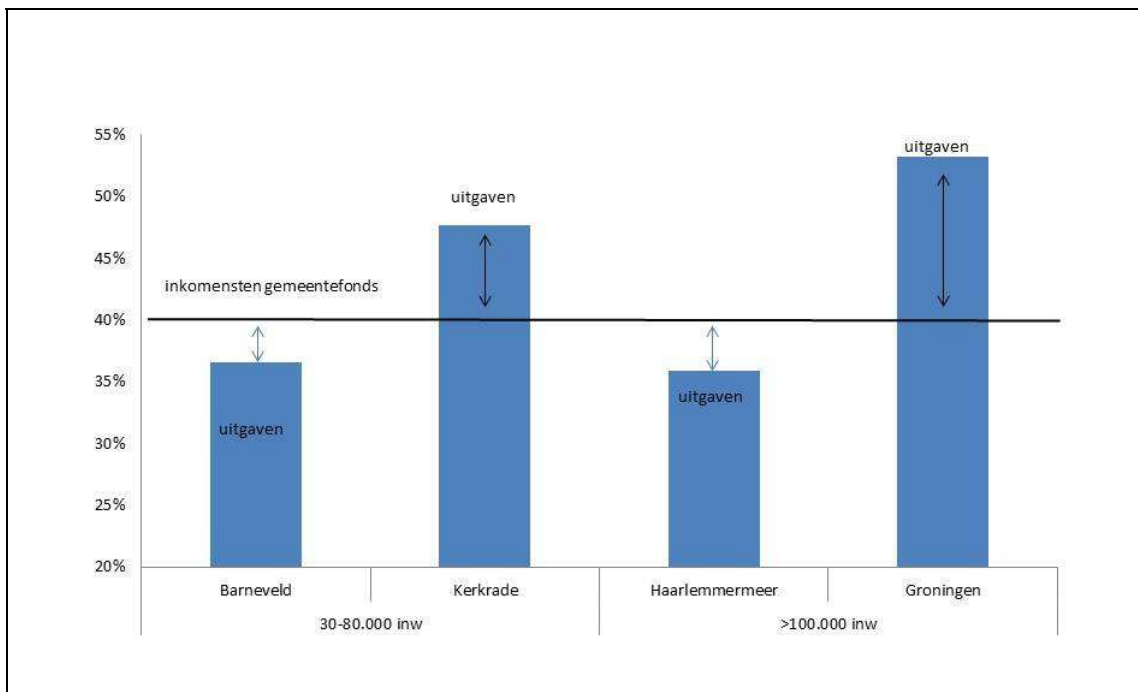
De hierboven geschetste problematiek kennen we gelukkig nu niet meer, want inmiddels bestaat het gemeentefonds uit ongeveer 20 clusters (brede taakgebieden), met maatstaven die aansluiten bij kostenverschillen die voortvloeien uit voor gemeenten met exogene omstandigheden (structuurverschillen). Naast de kostengeoriënteerde maatstaven wordt ook gecorrigeerd voor verschillen in de mogelijkheden van type gemeenten om OZB-inkomsten

te genereren. Op dit moment zijn nieuwe ijkpunten voor de verdeling van de omvangrijke decentralisaties (Awbz/Wmo; Jeugdzorg) in ontwikkeling.

In de figuren 3.1 en 3.2 wordt de positie van gemeenten voor en na de herijking aangegeven voor enkele voorbeeldgemeenten, toegespitst op enkele taakgebieden:

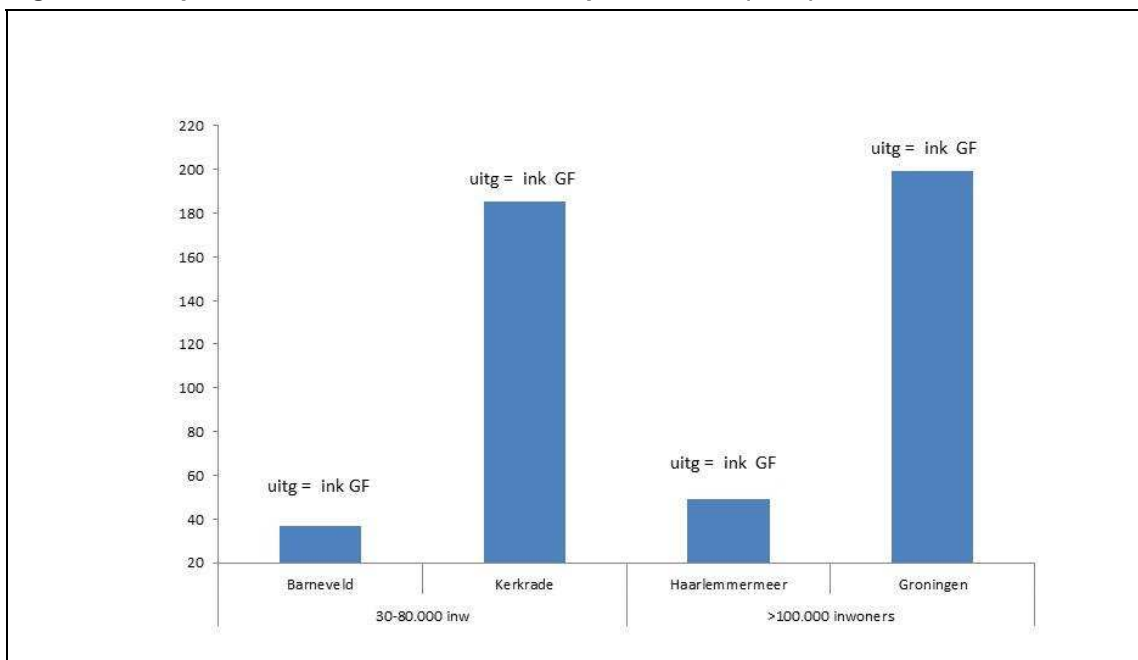
- figuur 3.1: bevat voor de taakgebieden Bijstand¹¹ en Zorg de situatie in 1990 (Fvw'84) voor een aantal middelgrote en grotere gemeenten: enerzijds de inkomsten uit het gemeentefonds en anderzijds de feitelijke uitgaven;
- figuur 3.2 bevat voor dezelfde gemeenten dezelfde gegevens voor het taakgebied Werk en Inkomen, maar dan op basis van de situatie in 2010 met een herijkt gemeentefonds.

Figuur 3.1. Aandeel algemene uitkering en de feitelijke uitgaven voor Bijstand en Zorg in 1990 (Fvw '84) uitgedrukt in de inkomsten uit het gemeentefonds



11. Het taakgebied Bijstand was in 1990 veel smaller samengesteld (10% van de uitvoeringskosten voor bijstandverlening) dan het taakgebied Werk en Inkomen in 2010 (100% uitvoeringslasten voor werk en inkomen).

Figuur 3.2. IJkpunt Werk en Inkomen in euro's per inwoner (2010)



opmerkingen bij de figuren 3.1 en 3.2

In figuur 3.1 zien we dat in 1990 de gemeenten met een relatief sterke sociale structuur (weinig uitkeringsgerechtigden en lage inkomens), waaronder Barneveld en Haarlemmermeer, duidelijk minder uitgaven dan ze uit het gemeentefonds ontvingen, terwijl dat voor de gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur, waaronder Kerkrade en Groningen, precies andersom is. De inkomsten uit het gemeentefonds zijn voor verschillende gemeenten ongeveer gelijk (uitgedrukt in het aandeel van de algemene uitkering).

In figuur 3.2 zien we een heel ander beeld: in 2010 zijn de uitgaven van alle gemeenten ongeveer gelijk aan de inkomsten uit het gemeentefonds. Dit geldt zowel voor gemeenten met een zwakke als met een sterke sociale structuur. Wel ligt het niveau van de inkomsten/uitgaven per inwoner in gemeenten met een zwakke sociale structuur veel hoger dan in gemeenten met een sterke sociale structuur.¹²

De herziening van het gemeentefonds heeft de financiële positie van talloze gemeenten met bepaalde kostenverhogende structuurkenmerken versterkt, waaronder ook die van de grootste steden.

Paul Bordewijk heeft in een van zijn (zeer originele, deskundige en geestige) columns in Binnenlands Bestuur de herziening van het gemeentefonds in de negentiger jaren de belangrijkste sociaal-democratische maatregel van na de oorlog genoemd. Dit vanwege de nieuwe maatstaven die afgestemd zijn op de kosten van gemeenten met een zwakke sociale structuur.

12. Op dit moment bekostigt het Rijk alleen bijzondere bijstand en uitvoeringskosten terwijl in 1990 daar nog een WWB-inkomensdeel (10%) bij hoorde.

Bevonden in 1980 ongeveer 50 gemeenten zich in een artikel-12 situatie, sinds de herijking van het gemeentefonds in de negentiger jaren, zijn het er de laatste jaren nog maar enkele. Destijds hadden veel financiële problemen van gemeenten te maken met de scheve verdeling van het gemeentefonds. Waar er nu sprake is van artikel-12 situaties hebben die in het algemeen niet te maken met de verdeling van het gemeentefonds, maar met andere oorzaken, zoals verliezen op grondbeleid/grondexploitatie, fusies/samenwerkingsverbanden en het niet op orde zijn van het financiële beleid.

3.3 Stadsdeelfonds en gemeentefonds: systemen van verdeling én kostennormering

exogene omstandigheden

Door gebruik te maken van financiële ijkpunten, als basis voor de verdeling, zijn zowel het stadsdeelfonds als het gemeentefonds niet alleen systemen van verdeling, maar ook systemen van kostennormering geworden.

Aan de basis van de verdeelmaatstaven liggen immers financiële ijkpunten, oftewel globale kostennormen, die zijn afgestemd op kostenverschillen tussen gemeenten of delen daarvan (stadsdelen), die voortvloeien uit verschillen in exogene omstandigheden. Bij deze exogene omstandigheden gaat het om kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur, waarvoor bestuurlijk is afgesproken dat gemeenten de daarmee verbonden kosten niet zelf hoeven te dragen, maar er voor worden gecompenseerd door hierop afgestemde verdeelmaatstaven in het gemeentefonds. Of anders gezegd: het Rijk toont solidariteit met de kosten van gemeenten door de omvang van het gemeentefonds, en de gemeenten zijn tot onderlinge solidariteit “veroordeeld” door de verdeling van het gemeentefonds.

bestuurlijke afwegingen

Dat hiermee daadwerkelijk bestuurlijke afwegingen zijn verbonden blijkt uit de volgende voorbeelden. Op dit moment worden gemeenten, zoals Gouda, via het gemeentefonds gecompenseerd voor de extra kosten (aan wegen) die samenhangen met de slechte bodem. Bij de introductie van deze compensatie was de afweging dat de realisatie van woningen op slechte bodem paste binnen het landelijke ruimtelijke beleid van de afgelopen decennia. Men had er ook voor kunnen kiezen om de compensatie niet voor nieuwe bebouwing te laten gelden en zo de gemeenten te stimuleren (dwingen) om in het vervolg alleen op goede bodem te bouwen. Let wel, het volume van het gemeentefonds wordt hier niet voor gecompenseerd, zodat dit “afgedwongen” onderlinge gemeentelijke solidariteit is.

Andere voorbeelden van bestuurlijke afwegingen rond het exogeen verklaren van kostenverhogende structuurkenmerken zien we bij de bijstand (voor de uitvoeringskosten een relatie met het aantal uitkeringsgerechtigden) en bij de centrumfuncties (vanaf een bepaalde omvang wordt in het gemeentefonds extra gecompenseerd voor voorzieningen als

grote sportaccommodaties en theaters, als er geen grotere gemeenten in de nabije omgeving liggen).

uiteenlopende structuurvariabelen

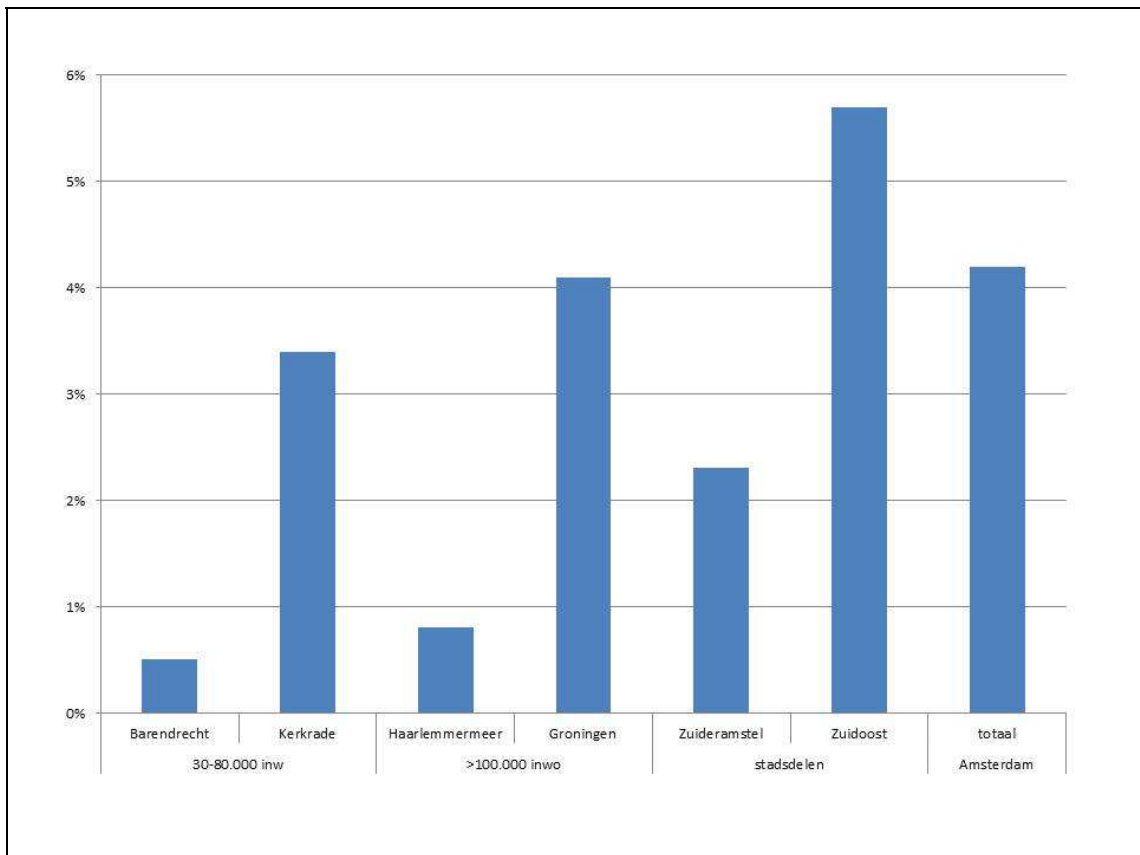
Door de in de ijkpuntformules opgenomen indicatoren ontvangen gemeenten, regio's of stadsdelen met een zwakke (kostenverhogende) sociale of fysieke structuur of met bepaalde centrumfuncties relatief meer middelen dan gemeenten met een sterke (kostenverlagende) sociale structuur of met geen of weinig centrumfuncties.

Hoewel het zowel in het gemeentefonds als in het stadsdeelfonds een uitgangspunt is om de financiële ijkpunten en de verdeelsystematiek zo eenvoudig mogelijk te houden betekent de kostenoriëntatie dat in het algemeen niet kan worden volstaan met een bedrag per inwoner of woonruimte, omdat dit niet aansluit bij de daadwerkelijke kostenverschillen tussen gemeenten en de oorzaken die daar achter schuil gaan ('kostendrijvers'). Het rekening houden met andere structuurvariabelen leidt juist tot ijkpunten die tussen gemeenten en stadsdelen een sterk uiteenlopend bedrag per inwoner indiceren.

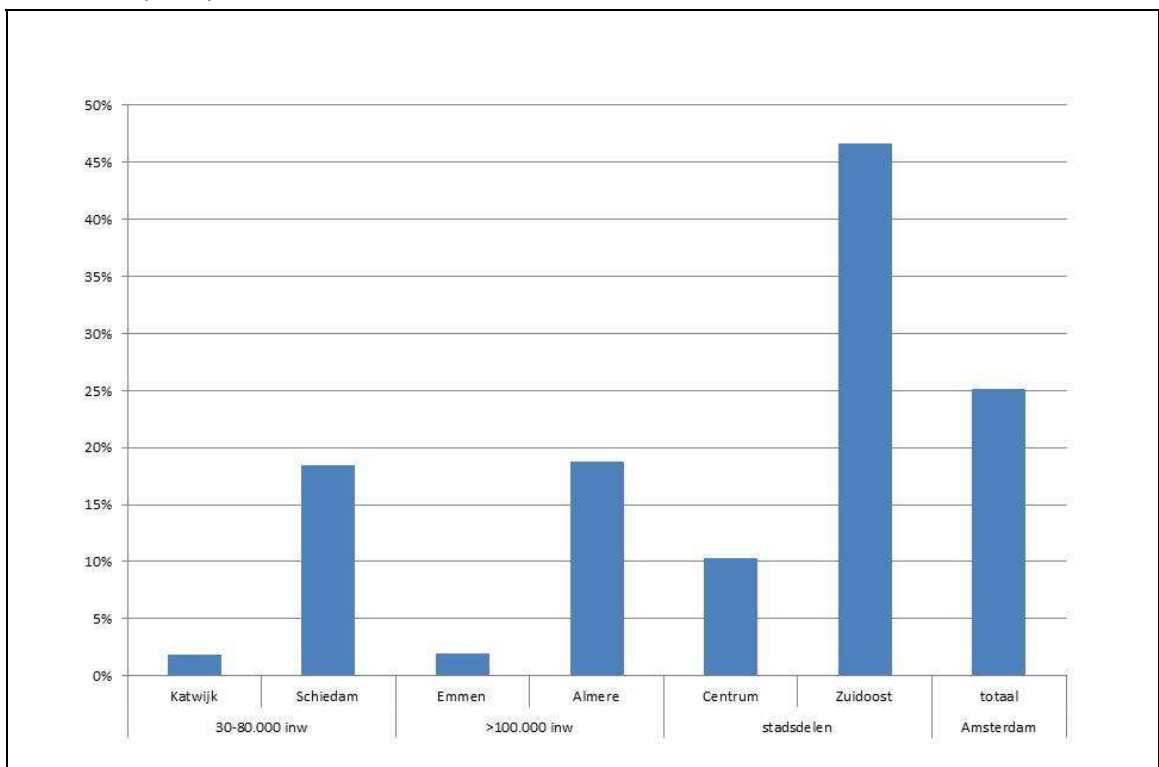
In de figuren 3.3, 3.4 en 3.5 wordt dit geïllustreerd aan de hand van een aantal structuurvariabelen die in het gemeentefonds en stadsdeelfonds worden gebruikt en waarvoor tussen gemeenten en stadsdelen grote verschillen te zien zijn.¹³

13. Voor andere voorbeelden zie: Huigsloot en Boerboom, The equalised allocation of local expenditure needs in the Netherlands: an optimised mixture of objectivity and politics. The Copenhagen Workshop 2007.

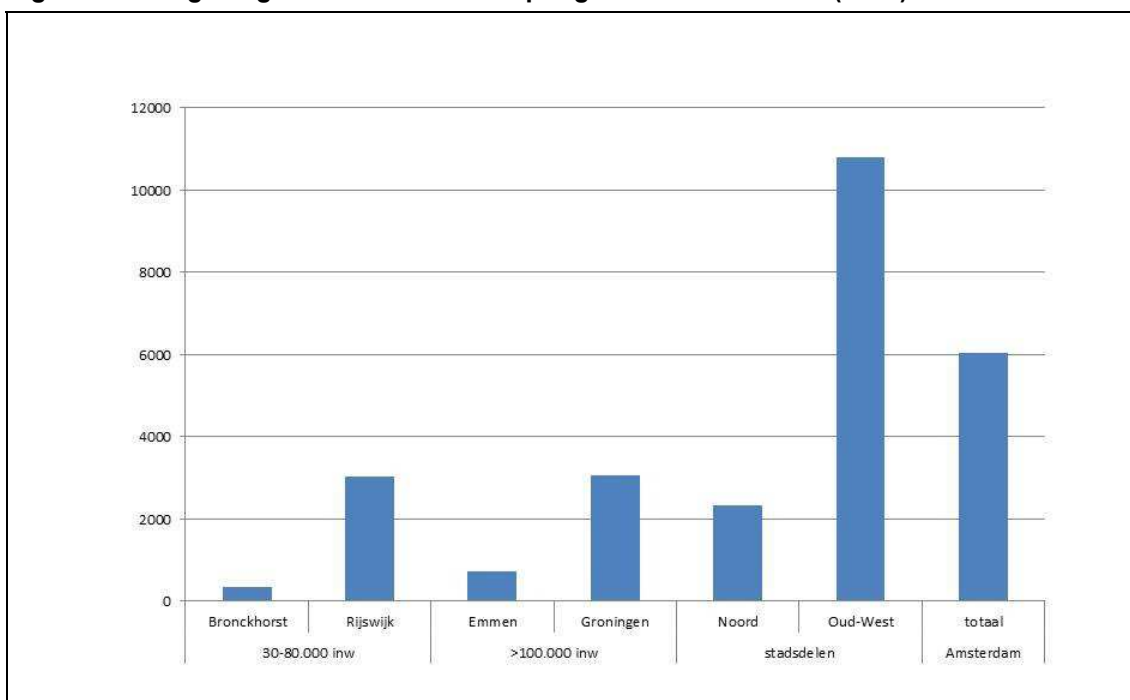
Figuur 3.3. Aandeel bijstandontvangers in de totale bevolking van gemeente/stadsdeel (2010)



Figuur 3.4. Aandeel minderheden/allochtonen in totale bevolking van gemeente/stadsdeel (2010)



Figuur 3.5. Omgevingsadressendichtheid per gemeente/stadsdeel (2010)



opmerkingen bij de figuren 3.3, 3.4 en 3.5

De figuren bevatten voor gemeenten en stadsdelen het aandeel bijstandsontvangers, het aandeel minderheden/allochtonen en de score van de omgevingsadressendichtheid (een maatstaf voor dichtheid, intensiteit van het gebruik en congestie). Tussen gemeenten en stadsdelen met vergelijkbare inwonertallen bestaan grote verschillen in scores, waarmee in het gemeentefonds en stadsdeelfonds rekening wordt gehouden.

Vergelijken we de uitkomsten voor de stadsdelen met die van de gemeenten dan zien we bij de stadsdelen veel hogere scores dan bij gemeenten. Het percentage bijstandsontvangers en minderheden/allochtonen is in Zuidoost nog veel hoger dan bij de gemeenten met de zwakste sociale structuur (zoals Kerkrade en Groningen bij de bijstandontvangers en Schiedam en Almere bij de minderheden/allochtonen). Het percentage bij de sterkste stadsdelen (Zuideramstel; Centrum) ligt enerzijds ver onder het niveau van Zuidoost, maar anderzijds ruim boven dat van gemeenten met een sterke sociale structuur.

Ook bij de omgevingsadressendichtheid zien we dat het niveau van het voormalige stadsdeel Oud-West veel hoger ligt dan welke gemeente ook. Dat geldt in mindere mate ook voor Amsterdam als geheel. Ook het stadsdeel met de laagste omgevingsadressendichtheid (Noord) scoort bij een vergelijking met gemeenten nog vrij hoog.¹⁴

Conclusie: de verschillen tussen stadsdelen zijn groter dan tussen gemeenten.

14. Cebeon & VB Groep, *Structuur in omvang – onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVV '84*, 1994.

In het vervolg gaan we nog nader op deze verschillen tussen stadsdelen en gemeenten in.

3.4 Naast overeenkomsten ook verschillen tussen stadsdeelfonds en gemeentefonds

3.4.1 Overeenkomsten

Tussen het stadsdeelfonds en gemeentefonds bestaan grote overeenkomsten, maar ook duidelijke verschillen.

Bekijken we de *overeenkomsten* dan gaat het in beide gevallen om een verdeelsysteem waarmee met behulp van algemene verdeelmaatstaven aan gemeenten respectievelijk stadsdelen middelen voor de te verrichten taken worden toegekend. Deze middelen mogen vrij worden besteed, binnen geldende wettelijke of beleidskaders.

Wat betreft de technische vormgeving zijn de overeenkomsten groot: dezelfde spelregels voor de te gebruiken maatstaven (objectief, globaal, goed meetbaar, en uiteindelijk: kostengeoriënteerd), een losgekoppelde voeding en verdeling en het hanteren van een uitkeringspercentage om beide op elkaar af te stemmen.

Op de *verschillen* gaan we in het vervolg in.

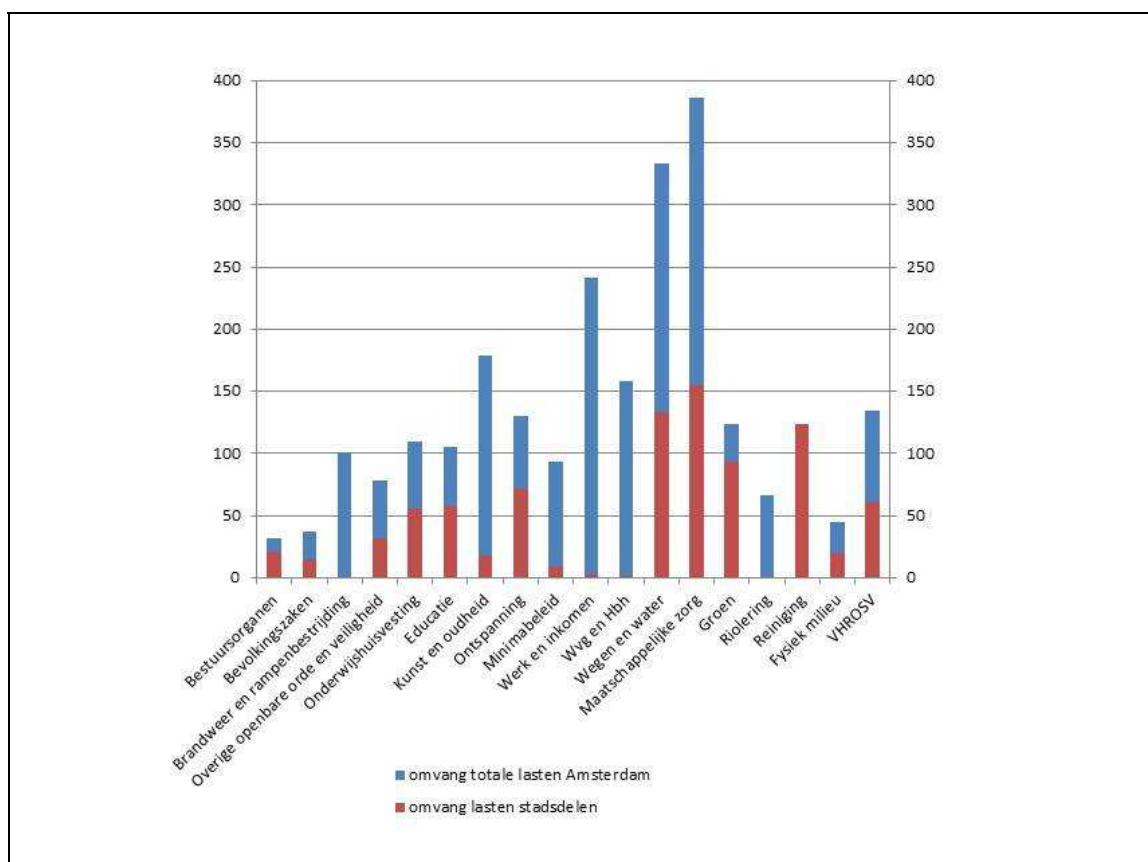
3.4.2 Verschil in het takenpakket

De eerste reden dat een aantal verdeelmaatstaven in het stadsdeelfonds afwijken van die in het gemeentefonds hangt samen met een verschillend takenpakket van stadsdelen en gemeenten. Stadsdelen hebben in geld gemeten ongeveer 40% van de taken van Amsterdam en verrichten een aantal taken niet die gemeenten wel vervullen.

In figuur 3.6 wordt een overzicht gegeven van de centrale en decentrale taken vóór de invoering van bestuurscommissies in 2014. Per taakgebied zijn de aandelen in de uitgaven van de centrale stad (blauw) en van de stadsdelen (rood) aangegeven¹⁵.

15. Het gaat om een indicatie van de verdeling van de netto lasten (besteding van algemene middelen) per taakgebied over stad en stadsdelen. Alleen voor de taakgebieden Reiniging en Riolen (i.v.m. de omvangrijke taakgerelateerde heffingen) is er gebruik gemaakt van bruto lasten.

Figuur 3.6. Verdeling uitgaven centrale stad en stadsdelen per taakgebied (2012) in mln. euro's



Belangrijke voorbeelden van in Amsterdam centraal georganiseerde taken zijn de taakgebieden Werk en Inkomen, onderdelen van de Wmo (voorzieningen gehandicapten en huishoudelijke verzorging), Riolering, Hoofdinfrastructuur, Zorg en Maatschappelijke Opvang, landelijke voorzieningen in de sfeer van Kunst en Ontspanning.

Omvangrijke decentrale (stadsdeel)taken zien we bij Reiniging, Groen, Wegen en water, Maatschappelijke zorg (het welzijnsdeel) en bij Educatie en Ontspanning.

Dit afwijkende takenpakket ten opzichte van gemeenten is grotendeels vertaald naar gewichten van de verdeelmaatstaven en minder in de verdeelmaatstaven zelf.

3.4.3 Verschil in structuurkenmerken

Een tweede reden voor afwijkende verdeelmaatstaven tussen stadsdeelfonds en gemeentefonds vinden we bij sociale en fysieke structuurkenmerken die tussen stadsdelen extremer uiteenlopen dan tussen gemeenten.

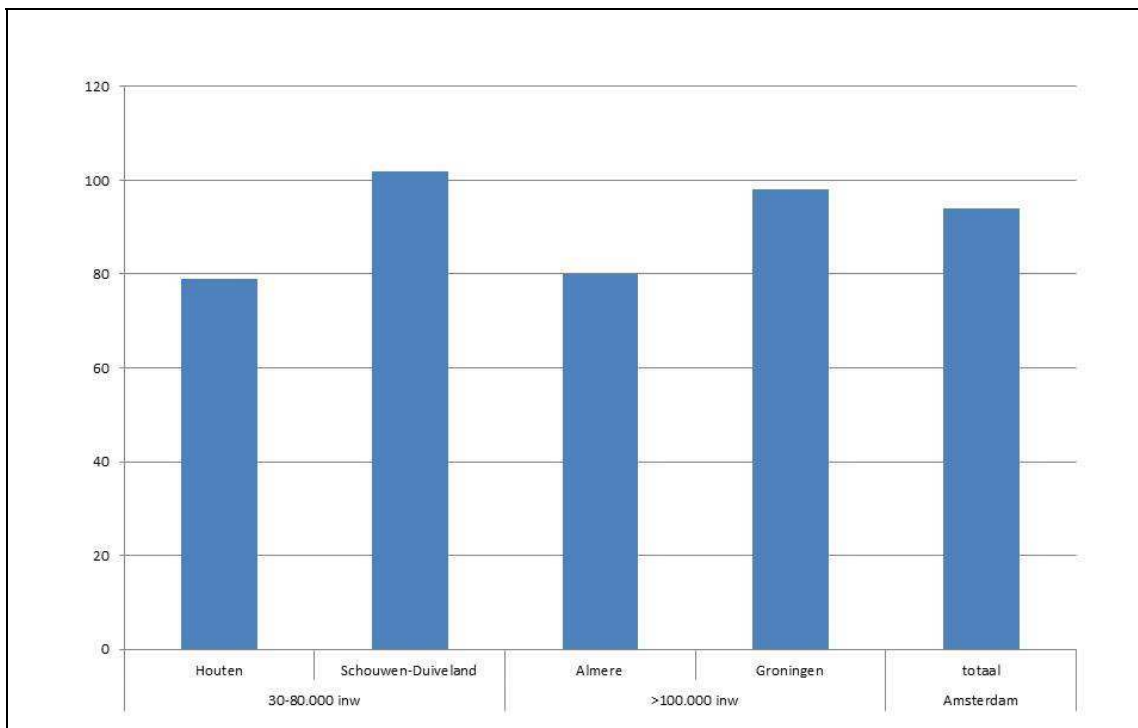
Een duidelijk voorbeeld zien we bij de verdeling van de middelen voor Groen, een taak van zowel gemeenten als stadsdelen.

In het gemeentefonds is de verdeling van de middelen voor Groen gebaseerd op een bedrag per inwoner en per woonruimte, ervan uitgaande dat er veel keuzevrijheden bij de invulling zijn en er geen duidelijke relatie kon worden gelegd met andere structuurverschillen.

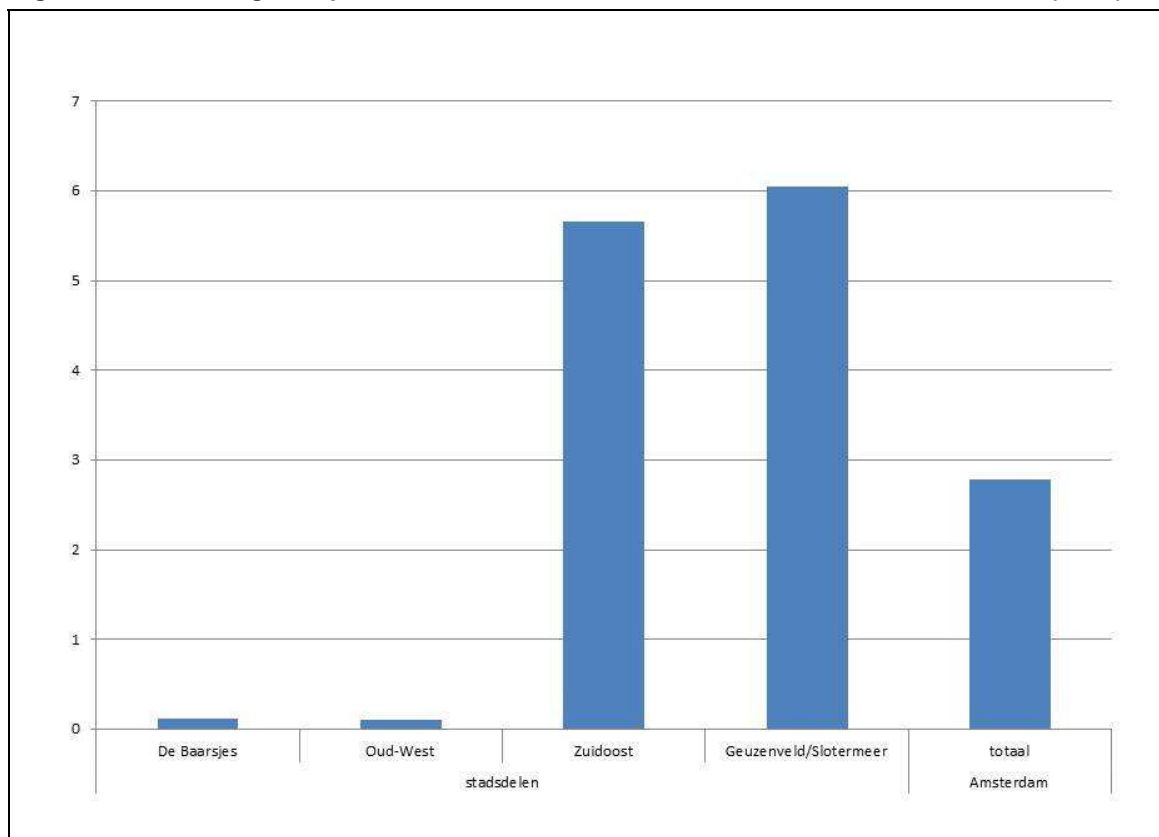
Bij het stadsdeelfonds bleek al gauw dat deze maatstaven ongeschikt waren vanuit de extreme verschillen in het areaal groen per inwoner of woonruimte tussen stadsdelen (bijvoorbeeld Oud-West versus Zuidoost).

In de figuren 3.7 en 3.8 wordt dit duidelijk gemaakt. Figuur 3.7 bevat het ijkpunt Groen in het gemeentefonds, uitgedrukt in euro's per inwoner. Figuur 3.8 geeft voor een aantal stadsdelen de omvang van het areaal groen (in hectares) per duizend inwoners.

Figuur 3.7. Ijkpunt Groen in euro's per inwoner (2010)



Figuur 3.8. Hectare groen per 1.000 inwoners voor stadsdelen en totaal Amsterdam (2008)



opmerkingen bij de figuren 3.7 en 3.8

In figuur 3.7 zien we tussen gemeenten geen grote verschillen in de score van het ijkpunt groen per inwoner. De verschillen die er zijn hangen samen met de gemiddelde woningbezetting: die is in Almere en Houten hoger dan in Schouwen-Duiveland en Groningen, waardoor Almere en Houten per inwoner minder ontvangen dan de andere twee gemeenten. Per woonruimte scoren Almere en Houten juist relatief hoog.

In figuur 3.8 zien we tussen stadsdelen veel grotere verschillen: stadsdelen als de Baarsjes en Oud-West hebben nauwelijks groenareaal. Dit wijkt af van Zuidoost en Geuzenveld/Slotermeer, waar veel groen is.

Deze grote verschillen tussen stadsdelen hebben ertoe geleid dat er voor het stadsdeelfonds nieuwe maatstaven voor openbare ruimte zijn gemaakt, die aansluiten bij de verschillen in het areaal openbare ruimte, de dichtheid van de bebouwing (c.q. de intensiteit van het gebruik van de bebouwing) en bij de extensief te onderhouden openbare ruimte buiten de bebouwde kom.

Maar er zijn ook andere voorbeelden te noemen, zoals de eerder genoemde grote verschillen in dichtheid van de bebouwing (omgevingsadressendichtheid).

Met deze verschillen in structuurkenmerken tussen stadsdelen en gemeenten is bij de start van het stadsdeelfonds rekening gehouden, ze zijn ook nu nog van kracht.

3.4.4 Verschil in aandacht voor efficiency en effectiviteit

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, moest bij de start van het stadsdeelfonds (1991) bij het toedelen van financiële middelen aan de stadsdelen aan een tweetal uitgangspunten recht worden gedaan. De middelen moesten net zoals bij het gemeentefonds algemeen beschikbaar komen (motie Mug)¹⁶, zodat stadsdelen ze binnen wettelijke kaders vrij konden besteden, en ze moesten aansluiten bij een efficiënt en effectief kostenniveau van de door de stadsdelen te leveren voorzieningen (motie Meurs/Van Leuven).

De aansluiting bij een geobjectiveerd (en efficiënt en effectief) kostenniveau was ten tijde van de totstandkoming van het stadsdeelfonds geen kenmerk van het gemeentefonds. Amsterdam heeft daar zelf vorm aan gegeven door middel van het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor brede taakgebieden, die de onderbouwing hebben gevormd van de verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds. Daar ging het dus niet alleen om de verdeling, maar ook om het volume: expliciete solidariteit van stad en stadsdelen. In hoofdstuk 2 is aangegeven welke aanzienlijke besparingen dit voor Amsterdam als geheel heeft opgeleverd. In het volgende hoofdstuk lichten we de totstandkoming van en het werken met financiële ijkpunten nader toe.

Tot op heden is men in het gemeentefonds niet overgestapt op een systeem waarbij het niveau van de uitkeringen is afgestemd op efficiënte en effectieve situaties ('good practices'). Daarvoor zijn een aantal jaren geleden onder druk van de te realiseren bezuinigingen wel plannen gemaakt, maar deze zijn tot op heden niet ingevoerd.¹⁷

3.4.5 Verschil in correctie voor eigen inkomstenbronnen

Zoals aangegeven, is jaren na de invoering van het stadsdeelfonds ook binnen het gemeentefonds overgegaan op een verdeelstelsel dat is afgeleid van per taakgebied (of clusters) ontwikkelde financiële ijkpunten. Daarbij is in het gemeentefonds bij de herijking tegelijkertijd gecorrigeerd voor verschillen tussen gemeenten om bij een gelijkblijvend tarief eigen inkomsten uit OZB te genereren. De invoering van een (negatieve) maatstaf voor OZB-inkomsten heeft tot aanzienlijke herverdeeleffecten tussen gemeenten geleid, waarvan op het moment van invoering ook de grote steden profiteerden, omdat de mogelijkheden om OZB te innen op dat moment ook al relatief beperkt waren.¹⁸

16. Met daaraan voorafgaand een Raadsnota van het gemeenteraadslid Keune.

17. Boerboom en Nijenhuis, Het BIF-stuk – samen werken aan een goed financieel stelsel, 2013. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/04/12/het-bif-stuk.html>

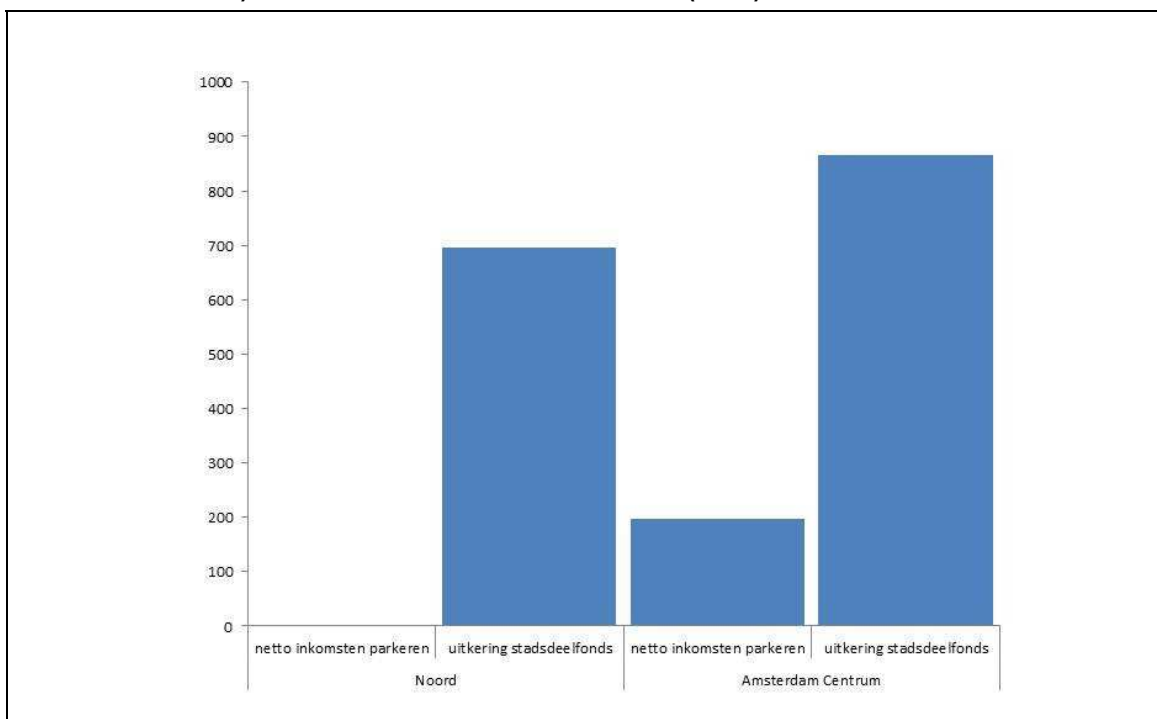
18. Cebeon & VB Groep, Structuur in omvang – onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVV '84, 1994.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de inkomsten van stadsdelen uit parkeren na de invoering van het stadsdeelfonds aanzienlijk zijn toegenomen. Waren ze bij de start van het stadsdeelfonds verwaarloosbaar, op dit moment hebben ze een omvang die gelijk is aan ongeveer 9%¹⁹ van de middelen uit het stadsdeelfonds.

Probleem is dat de feitelijke, maar ook potentiële mogelijkheden om inkomsten uit parkeren te genereren heel ongelijk tussen stadsdelen zijn verdeeld.

Figuur 3.9 geeft daarvan een overzicht en van de verschillen in bestedingsmogelijkheden die daar uit voortvloeien.

Figuur 3.9. Netto inkomsten parkeren en de uitkering uit het stadsdeelfonds (in euro's per inwoner) voor stadsdeel Noord en Centrum (2008)



Uit figuur 3.9 valt op te maken dat het stadsdeel Noord geen inkomsten uit parkeren heeft, terwijl deze in het stadsdeel Amsterdam Centrum ongeveer 200 euro per inwoner bedragen, ongeveer gelijk aan een kwart van de middelen die dit stadsdeel uit het stadsdeelfonds ontvangt.

In diverse adviezen heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën bepleit om deze situatie, net zo als in het gemeentefonds bij de OZB is gebeurd, recht te trekken. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden aangereikt, waaronder de invoering van een negatieve maatstaf in het stadsdeelfonds of een verdeling van de middelen (aan stadsdelen) die aansluit bij stedelijk gewenste investeringen in ruimtelijke infrastructuur.²⁰

19. Onder aftrek van de handhavingskosten en afdracht aan het stedelijk mobiliteitsfonds.

20. RSF-kenmerk 35/11, Advies 'betekenis parkeerinkomsten', 22-07-2010.

Dat het achterstallig onderhoud ten aanzien van de verdeling van de parkeerinkomsten een grote versturende werking heeft op de financiële uitgangspositie van stadsdelen en bestuurders in een moeilijk parket kan brengen blijkt ook uit het volgende.

Een aantal jaren geleden werden in het kader van het gemeentelijk project 'Systeem in beeld' (in beeld brengen en versterken jeugdbeleid) de uitgaven van stadsdelen aan jeugdbeleid geïnventariseerd. Daarbij bleek dat het toenmalige stadsdeel Zuid (per inwoner) veel meer aan jeugdvoorzieningen uitgaf dan het stadsdeel Geuzenveld. Vanuit de verschillen in problematiek zou je mogen verwachten dat het andersom zou zijn.

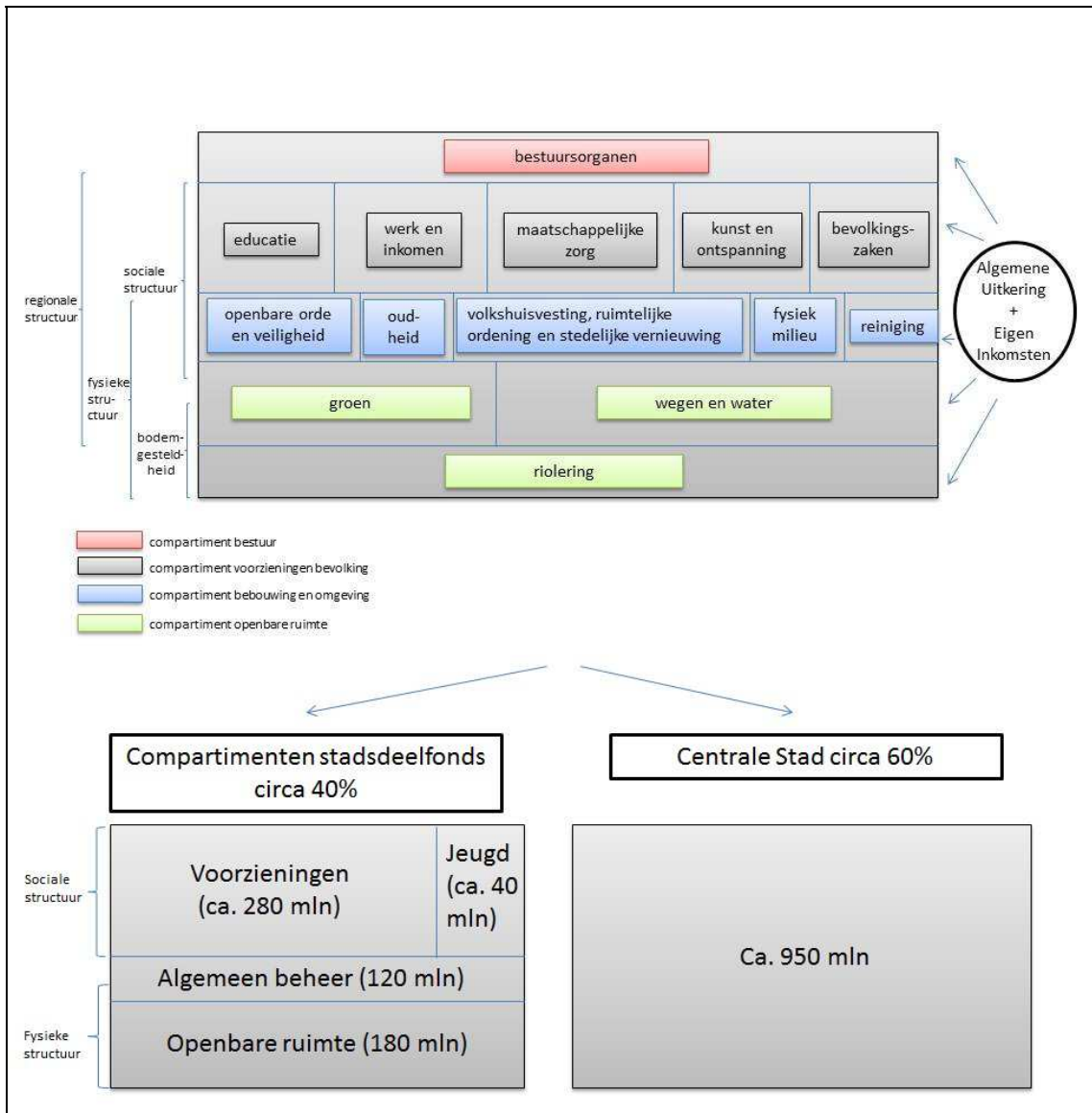
In eerste instantie werden de bestuurders van Geuzenveld hiervoor verantwoordelijk gehouden (slecht beleid). Uit onderzoek van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën bleek echter het volgende. Geuzenveld krijgt uit het stadsdeelfonds (per inwoner) een hoger bedrag voor jeugdvoorzieningen dan Zuid. Geuzenveld gaf deze inkomsten uit het stadsdeelfonds ook daadwerkelijk (minimaal) aan jeugdvoorzieningen uit. Zuid kon echter naast de middelen uit het stadsdeelfonds ook over aanzienlijke inkomsten uit parkeergelden beschikken. De middelen uit parkeren werden in de sfeer van de openbare ruimte besteed, waardoor middelen uit het stadsdeelfonds werden vrijgespeeld. Deze werden doorgeschoven naar andere bestedingsdoelen, waaronder die voor jeugdvoorzieningen.

3.5 Verschil in het aantal compartimenten respectievelijk clusters en in het onderhouden daarvan

3.5.1 Compartimenten en clusters

Het stadsdeelfonds kent op dit moment vier compartimenten waaronder Jeugd. In figuur 3.10 zien we dat het werken met een verdeling gebaseerd op financiële ijkpunten per taakgebied op dit moment in het gemeentefonds verder is doorgevoerd dan in het stadsdeelfonds.

Figuur 3.10. Clustering van taken in het gemeentefonds en het stadsdeelfonds



Op dit moment zijn er in het gemeentefonds financiële ijkpunten voor ongeveer 20 taakgebieden²¹ en zijn nieuwe ijkpunten en Iv3-indelingen, in verband met de omvangrijke decentralisaties in ontwikkeling.

Dit lag anders bij de start van het stadsdeelfonds. Toen werd ook in het gemeentefonds nog gewerkt met een beperkt aantal compartimenten, maar deze zijn inmiddels door het grotere aantal clusters vervangen. Zoals uit de figuur 3.10 kan worden opgemaakt, zijn de clusters van het gemeentefonds logisch in aansluiting op structuurkenmerken ingedeeld en opgebouwd.

Bij het stadsdeelfonds is de indeling in globale compartimenten tot op heden gehandhaafd met uitzondering van de invoering van het cluster Jeugd. Bovendien strekken de financiële

21. Op korte termijn wordt dit teruggebracht tot 10 à 12.

ijkpunten zich alleen uit tot de stadsdeeltaken (ongeveer 40% van de algemene uitgaven van Amsterdam) en niet tot de taken van de centrale stad.

3.5.2 Achterstallig onderhoud met financiële consequenties

Het handhaven van de compartimentstructuur binnen het stadsdeelfonds werd in de afgelopen jaren gekenmerkt door (vormen van) achterstallig onderhoud, ondanks daartoe strekkende adviezen van de RSF. In feite heeft het groot onderhoud van het stadsdeelfonds (uitgezonderd aanpassingen op onderdelen) gedurende bijna 10 jaar stilgelegen en zijn grote veranderingen, waaronder met name nieuwe wetten en decentralisaties vanuit het Rijk niet in het stadsdeelfonds verwerkt.

Naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Mertens²² (die leidden tot een nieuwe indeling in zeven stadsdelen) is wel een aantal doorbraakdossiers benoemd (zowel in de sociale als fysieke sfeer). Bij deze doorbraakdossiers zou de taakverdeling, werkwijze en budgettering van stad en stadsdelen opnieuw moeten worden bepaald. Het grootste deel hiervan is echter niet gerealiseerd en heeft ook niet tot substantiële aanpassingen in de budgettering van de centrale stad of binnen het stadsdeelfonds geleid.

Substantieel achterstallig onderhoud doet zich voor bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), die betrekking heeft op de integratie van taken van zorg en welzijn die nu nog steeds gescheiden en niet in samenhang bij stad en stadsdelen zijn ondergebracht, de aangekondigde decentralisaties vanuit de Awbz en de Jeugdzorg, de veranderingen vanuit de WWB en de omgevingsvergunning (met de integratie van taken van Milieu, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, ook nu gescheiden bij stad en stadsdelen ondergebracht).

De situatie van achterstallig onderhoud en een niet herijkte inzet van de middelen van de stad als geheel doet zich voor op een moment dat Amsterdam net als alle andere gemeenten geconfronteerd wordt met omvangrijke nieuwe financiële risico's door omvangrijke decentralisaties: Wmo/Awbz, Jeugdzorg, Participatiewet/WSW. Met de decentralisaties zijn grote budgetten (voor Amsterdam naar verwachting bijna 400 miljoen euro) gemoeid die gepaard gaan met forse decentralisatiekortingen. Deze decentralisatiekortingen zal de gemeente de komende jaren moeten opvangen, terwijl de taken niet worden teruggebracht. Daarnaast dient een ingroei plaats te vinden naar een objectieve verdeling van middelen vanuit het Rijk.

22. Rapportage Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam (commissie Mertens), 2009.

adviezen Raad voor de Stadsdeelfinanciën

Het achterstallig onderhoud, dat ook gevolgen heeft voor de wijze waarop de decentralisaties kunnen worden vormgegeven, gaat samen met situaties van inefficiency en ineffectiviteit en met substantiële financiële risico's.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft dit al enige jaren onderkend en heeft verschillende adviezen uitgebracht om de situatie van achterstallig onderhoud te doorbreken (zie bijlage A). Genoemd kunnen worden:

- adviezen bij de invoering van de Wmo om de taken voor Welzijn (nu bij de stadsdelen) en Zorg (nu bij de centrale stad) opnieuw en in samenhang te herijken;
- vergelijkbare adviezen naar aanleiding van de omgevingsvergunning;
- adviezen om de clusterstructuur van het gemeentefonds ook bij het stadsdeelfonds in te voeren in combinatie met een aantal kengetallen in de sfeer van kosten, uitgaven en prestaties (het zogenoemde clustervolgsysteem);
- adviezen om het werken met genormeerde financiële ijkpunten ook tot de taken van de centrale stad te laten uitstrekken, alsmede de omvangrijke decentralisaties.

Gevolg: inefficiënt systeem door achterstallig onderhoud.

Op het belang van beheer en onderhoud van het financiële systeem wordt teruggekomen in hoofdstuk 6.

4 De totstandkoming van financiële ijkpunten en de betekenis van de verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de totstandkoming van financiële ijkpunten en de daarvoor ontwikkelde methode van de verschillenanalyse.

Aan de orde komen:

- verschillenanalyse en financiële ijkpunten: een Amsterdamse uitvinding (par. 4.2);
- de financiële ijkpunten van het stadsdeelfonds (par. 4.3);
- de dynamische werking van financiële ijkpunten (par. 4.4);
- theorie en praktijk: de methode van de verschillenanalyse (par. 4.5).

4.2 Verschillenanalyse en financiële ijkpunten: een Amsterdamse uitvinding

Dat het in de negentiger jaren van de vorige eeuw is gelukt om het gemeentefonds kostengeoriënteerd te maken, hangt voor een belangrijk deel samen met de gehanteerde nieuwe onderzoekssystematiek, die door Cebeon is ontwikkeld. Daarbij worden door middel van een verschillenanalyse de (structurele) achtergronden van kostenverschillen tussen gemeenten blootgelegd en worden door middel van financiële ijkpunten nieuwe geobjectiverde kostenniveaus voor de verschillende taakgebieden bepaald. Deze ijkpunten vormen de basis voor de vormgeving van de algemene verdeelmaatstaven van het gemeentefonds en niet de feitelijke uitgaven van gemeenten. Deze laatste waren destijds immers het resultaat van de scheve verdeling van het gemeentefonds en de ongelijke mogelijkheden om OZB-inkomsten te innen (zie paragraaf 3.2). Gebruik je deze als basis dan wordt een scheve verdeling in feite gereproduceerd en gecontinueerd.

Zoals met veel, is deze nieuwe onderzoekssystematiek niet op rijksniveau bedacht en voor het eerst toegepast, maar in Amsterdam bij de opbouw van het stadsdeelfonds.

In Amsterdam is reeds in de tachtiger jaren van de vorige eeuw gestart met de eerste verschillenanalyses en het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor de bepaling van adequate startbudgetten voor de taakgebieden van de stadsdelen.

Binnen Amsterdam was bij de opbouw van het stadsdeelfonds al snel duidelijk dat adequate ijkpunten niet zonder meer of met behulp van regressietechnieken kunnen worden afgeleid van de feitelijke uitgaven van Amsterdam zelf of van vergelijkingsgemeenten. Dit had te maken met de volgende omstandigheden:

- binnen Amsterdam zelf: de operatie was er juist op gericht om het te hoge uitgavenniveau van de centrale diensten conform de uitgangspunten van de motie Meurs/Van Leuven (zie hoofdstuk 2) te vervangen door efficiënte/effectieve kostenniveaus;
- bij de vergelijking met andere gemeenten: ook daar hangen uitgavenverschillen samen met verschillen in efficiency en effectiviteit (daarbij kan het gaan om tientallen procenten);
- bij de spreiding over stadsdelen: al eerder is het voorbeeld van de spreiding van de groenvoorzieningen over de stad genoemd. Maar er waren ook andere meer specifieke voorbeelden, zoals de urinoirs of kademuren/walmuren die bijna alleen in het centrum voorkwamen. Dit soort voorzieningen werd bij de totstandkoming van de financiële ijkpunten ‘specifiek areaal’ genoemd;
- maar belangrijker nog: de in de vergelijking te betrekken middelgrote gemeenten hebben niet in dezelfde mate te maken met grootstedelijke omstandigheden tot uitdrukking komend in extra taken, probleemcumulatie en kostenverhogende grootstedelijke omstandigheden.

Eerder dan op Rijksniveau zag men in Amsterdam dat de kosten van stadsdelen met ongeveer evenveel inwoners als bijvoorbeeld de Pijp versus Oud-Zuid of Zuid-Oost versus Amsterdam-Centrum, sterker nog dan bij gemeenten, uiteenliepen door omvangrijke verschillen in de samenstelling van de bevolking en in de fysieke structuur. Zouden binnen het stadsdeelfonds de maatstaven van het gemeentefonds zijn gehanteerd dan waren stadsdelen als Zuid-Oost en – nu – Nieuw West meteen in de financiële problemen gekomen.

Ook het voorbeeld van de parkeerinkomsten (zie paragraaf 3.4.5) maakt duidelijk dat het onmogelijk is om uit feitelijke uitgaven met behulp van regressietechnieken²³ (gewichten van) verdeelmaatstaven af te leiden. Het toepassen van regressie leidt er toe dat de door parkeerinkomsten ontstane scheve verdeling van beschikbare middelen tussen Zuid en Geuzenveld juist wordt versterkt in plaats van gecorrigeerd. De regressielijn wordt namelijk afgestemd op niet te vergelijken uitgaven. De gewichten van de daarbij gevonden factoren geven daardoor een verkeerd beeld. Het resultaat is dat de bestaande scheefheid blijft voortbestaan (de scheve lijn wordt gemodeleerd) in plaats van doorbroken.

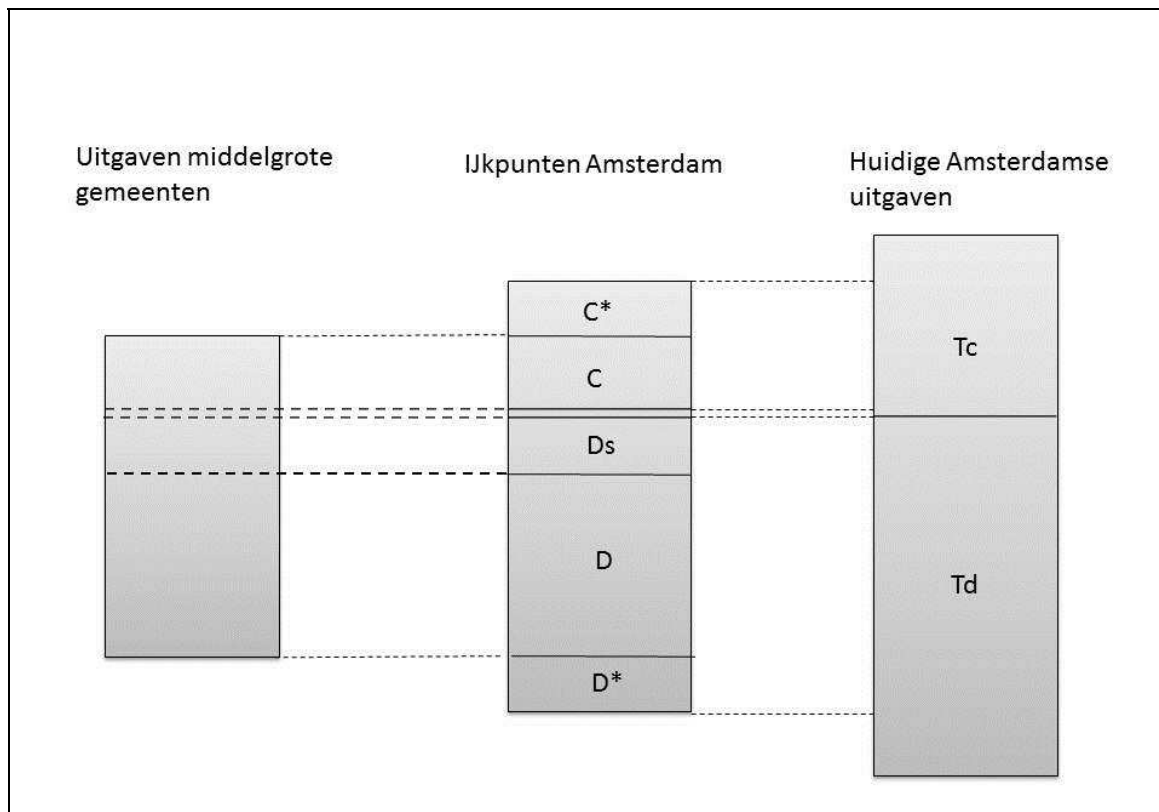
23. Econometrische analyses waarbij een relatie wordt gelegd tussen feitelijke uitgaven en structuurkenmerken.

4.3 De financiële ijkpunten van het stadsdeelfonds

4.3.1 Analyseschema totstandkoming financiële ijkpunten stadsdeelfonds

Voor de totstandkoming van de financiële ijkpunten van het stadsdeelfonds is het volgende schema leidend.

Figuur 4.1. Gecorrigeerde uitgaven middelgrote gemeenten, ijkpunten Amsterdam en de huidige Amsterdamse uitgaven



toelichting bij het schema

- *gecorrigeerde uitgaven middelgrote gemeenten*: daarbij ging het om de uitgaven van de meest, wat inwonertal betreft, met stadsdelen vergelijkbare (middelgrote) gemeenten, gesplitst naar het takenpakket van de stadsdelen en de centrale stad en geschoond voor onverklaarbare hoge uitgaven;
- *ijkpunten Amsterdam voor decentrale taken (D)*. Onderscheiden werden:
 - D, de basis ijkpunten. Er was sprake van een tweetal basisijkpunten. Cebeon leverde de ijkpunten gebaseerd op de uitgaven van middelgrote gemeenten. Het bureau was hiervoor geselecteerd omdat de medewerkers, in de woorden van Hans Moor, net als hij, ‘met open ogen door de stad liepen’ waarmee hij bedoelde dat ze oog hadden voor wat er achter de getallen in begroting en rekening schuil ging. U ziet

- voorbeelden daarvan in het vervolg. ODRP leverde de ijkpunten gebaseerd op ervaringsnormen ten aanzien van de benodigde personele capaciteit en overhead;
- Ds, het eerder genoemde specifieke areaal;
 - D*: de kosten van grootstedelijke omstandigheden die niet in de gegevens van de middelgrote gemeenten tot uitdrukking kwamen. Hierbij ging het om extra taken, of om extra dure grootstedelijke omstandigheden (congestie, intensiteit van het gebruik, probleemcumulatie);
 - *genormeerde uitgaven voor centrale taken (C en C*)*. Voor de uitgaven voor centrale taken zijn geen financiële ijkpunten ontwikkeld (met uitzondering van de Sociale Dienst). Wel hebben andere maatregelen, zoals reorganisaties, opheffen staf- en steundiensten met gedwongen winkelnering (zie hoofdstuk 2) tot aanzienlijke besparingen geleid;
 - *de feitelijke Amsterdamse uitgaven (T)*, onderverdeeld naar decentrale taken (Td) en centrale taken (Tc).

De ijkpunten zijn vooral ontwikkeld voor taakgebieden in de fysieke sfeer: reiniging (inzamelen afval en straatreiniging), wegen, groen, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en maar in beperkte mate in de sociale sfeer (afdeling onderwijs, hulpdiensten onderwijs) en voor bevolkingszaken. Ze zijn ook voor de sociale dienst ontwikkeld, maar later is besloten om deze centraal te houden (met een reductie van de kosten, aansluitend bij de ijkpunten). Dat ijkpunt is dus benut voor een stedelijke organisatie. Een voorbeeld van wat de RSF nu voor alle stedelijke organisaties bepleit.

De voor de formatie-ijkpunten van ODRP gebruikte basisgegevens waren gedetailleerd en praktisch opgebouwd. Zo maakt het voor de kosten van Groen uit of er moest worden gewerkt met een vierpunts- een driepuntshark; bij wegenonderhoud werd een brug gezien als een 'hobbel in de weg'; bij reiniging maakte het verschil (in werktijd en persoonlijke belasting) of er werd gewerkt volgens het 'klaar naar huis'-systeem of het 'klaar naar klaverjas'-systeem.

Bij de overige taakgebieden in de sociale sfeer (welzijn, gemeenschappelijke voorzieningen onderwijs, ontspanning) is uitgegaan van de feitelijke uitgaven, wel met een algemene bezuinigingstaakstelling. De feitelijke uitgaven zijn omgezet in gebiedsgerichte vormen van populatiebekosting (de verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds sluiten aan bij aandachtsgroepen van beleid). Dit leidde overigens wel tot bepaalde herverdeeffecten tussen de stadsdelen, omdat de kosten tot dan toe niet genormeed over delen van de stad waren gespreid, maar meer historisch waren gegroeid.

4.3.2 Bevindingen op basis van de ijkpunten

niveau ijkpunten steeds onder feitelijke Amsterdamse uitgaven

Voor alle taakgebieden waarvoor ijkpunten zijn ontwikkeld lagen de ijkpunten ruim onder de feitelijke uitgaven van de gemeente Amsterdam. De achtergronden daarvan kwamen duidelijk boven tafel:

- bij Reiniging: een hele dure werkplaats (daarbij waren er reserveonderdelen voorhanden voor alle soorten binnen de gemeente rijdende voertuigen); geen gerichte verdeling van medewerkers over de wijken (deels werkte men waar men dat zelf het liefste deed);
- bij Wegen: in koppels werkende stratenmakers (als de één niet kon werken, kon de ander ook niet aan de slag);
- in vele gevallen was er bovendien sprake van een dure overhead en een hoog ziekteverzuim;
- bij Groen: de inrichting van het groen, dat helemaal door de gemeente zelf werd onderhouden; eigen kweektuinen;
- bij de afdeling Onderwijs: de doorvergoeding naar het speciaal onderwijs en relatief veel boventalligen.

de kosten van grootstedelijke omstandigheden

Dit betekende niet dat alle uitgaven waar Amsterdam hoger scoorde dan middelgrote gemeenten werden wegbezuinigd. Waar extra uitgaven te maken hadden met grootstedelijke omstandigheden werden deze gehonoreerd in de financiële ijkpunten. Voorbeelden hiervan:

- de hogere reinigingsfrequentie in de binnenstad;
- het groter aantal malen gescheiden vuil ophalen in dichtbevolkte wijken (afval kan niet lang en gescheiden op driehoog achter worden bewaard);
- de intensiteit in het gebruik: er is geen park in Nederland dat zo intensief wordt gebruikt als het Vondelpark. Daar hangen extra kosten mee samen;
- bij wegen: de extra kosten van relatief veel klinkerbestrating in bepaalde gebieden;
- de kosten van evenementen;
- de kosten van ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden (met name bij sloop/nieuwbouw en ingrijpende renovatie);
- probleemcumulatie in de sociale sfeer met grote verschillen tussen de stadsdelen: dit kwam al in de feitelijke uitgaven van Amsterdam tot uitdrukking die werden vertaald in daarop afgestemde maatstaven in het stadsdeelfonds (populatiebepaling).

De relevantie van extra kosten door grootstedelijke omstandigheden is duidelijk gebleken. Des te opmerkelijker is het dat bij de recent in het kader van 1 Stad 1 Opgave verrichte benchmarkonderzoeken, waarbij ook is uitgegaan van de gegevens van middelgrote gemeenten, niet met dit soort grootstedelijke factoren rekening is gehouden. In het

bovenstaande gaat het dan nog om grootstedelijke factoren binnen de taken van de stadsdelen, ze zijn er ongetwijfeld ook binnen het takenpakket van de centrale stad.

normen van ingenieursbureaus: wel geobjectiveerd, niet beleidsneutraal

Op voorhand was er het idee dat de ODRP-ijkpunten op een lager kostenniveau zouden uitkomen dan de Cebeon-normen, afgeleid van financiële gegevens van middelgrote gemeenten (vandaar dat het ODRP-niveau als D- werd betiteld; het Cebeon-ijkpunt Do; en de feitelijke Amsterdamse uitgaven D+).

Er bleek echter dat dit niet altijd het geval was. In een aantal gevallen kwamen de Cebeon-normen onder die van de ODRP-ingenieurs uit.

Dit had te maken met de door ODRP gehanteerde normen, zoals ten aanzien van de levensduur van een weg (die als hij nog goed is na het verstrijken van de afschrijvingstermijn in de praktijk niet wordt vervangen), de invulling van het groen (minder dure rozenstruiken, eigen beheer bewoners e.d.) en de extensief onderhouden parken aan de randen van de stad.

Ook in ijkpuntonderzoeken voor het gemeentefonds is meermalen gebleken dat ‘ingenieursnormen’ tot relatief hoge kosten kunnen leiden die niet aansluiten bij de praktijk van gemeenten en het feitelijk gewenste voorzieningenniveau.

4.4 De dynamische werking van financiële ijkpunten

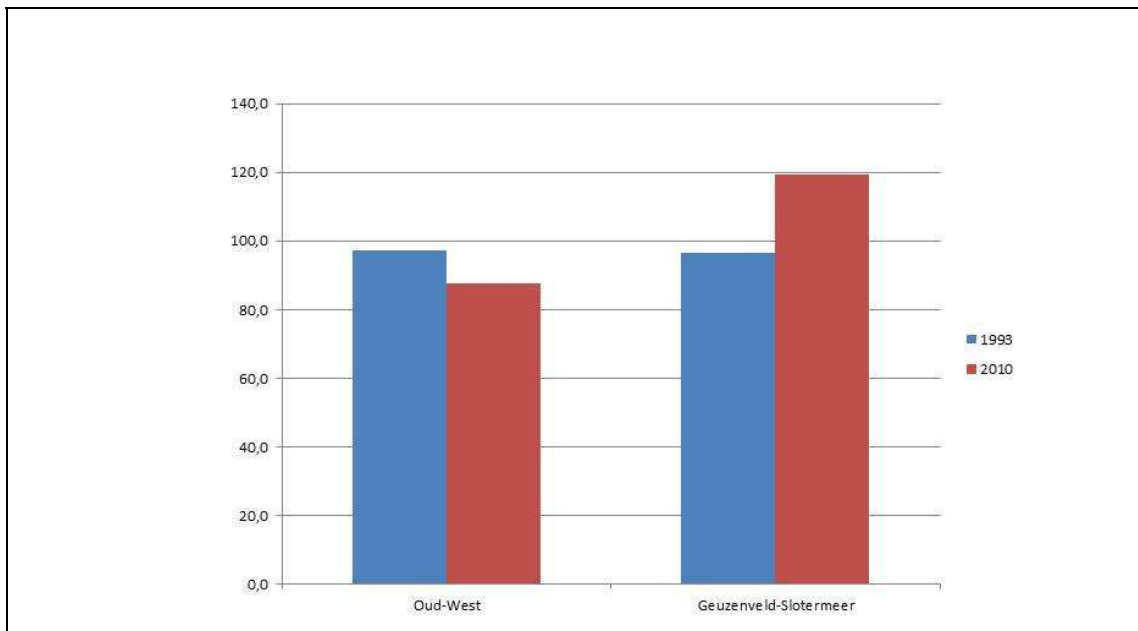
De kostenoriëntatie dient niet alleen statisch goed te zijn en op één jaar of op een beperkte periode betrekking te hebben, maar ook dynamisch voor een langere periode. Bij veranderingen in structuurkenmerken, bijvoorbeeld door groei of krimp of veranderingen in de samenstelling en inkomenspositie van de bevolking, dienen de ijkpuntindicatoren of de maatstaven van het stadsdeel- en gemeentefonds de ontwikkeling van de kosten zoveel mogelijk vanzelf te volgen. Ook dit lukt niet wanneer regressietechnieken worden gebruikt. Die worden immers alleen getoetst op de mate waarin ze het verleden verklaren. Dit zien we bijvoorbeeld op dit moment bij het verdeelmodel van de WWB (inkomensdeel). Bij dat model wordt elk jaar weer opnieuw geschat, met telkens weer aanzienlijke herverdeeleffecten als gevolg.

Kijken we naar het stadsdeelfonds, dan zien we dat de kostenoriëntatie in dynamisch opzicht bij de opbouw in 1991 en door middel van periodiek onderhoud in de jaren erna, goed is verankerd. Het systeem houdt ook op dit moment nog steeds op hoofdlijnen rekening met structuurverschillen tussen stadsdelen en daarmee verbonden kostenverschillen bij het realiseren van een gelijkwaardig voorzieningenniveau.

Deze goede dynamische werking is regelmatig geconstateerd bij de vier-jaarlijkse evaluaties van het stadsdeelfonds, bij onderzoek naar de inkomsten en uitgaven voor openbare ruimte en, zoals eerder aangegeven, in het kader van ‘systeem in beeld’.

Dat het stadsdeelfonds ook in de tijd de financiële behoeften van stadsdelen goed volgt, blijkt uit de ontwikkeling van het stadsdeelfonds in de periode 1993-2010 voor Oud-West en Geuzenveld/Slotermeer bij de compartimenten ‘voorzieningen’, o.a. door de ontwikkeling in de sociale structuur mede als gevolg van stadsvernieuwing.

Figuur 4.2. Ontwikkeling compartiment Voorzieningen 1993-2010 voor Oud-West en Geuzenveld-Slotermeer als index van gemiddelde Amsterdam



Twintig jaar geleden was Oud-West een echt stadsvernieuwing gebied met een slechte bebouwing, zwakke sociale structuur en een groot verloop van de bevolking. Geuzenveld was als naoorlogs stadsdeel toen nog relatief nieuw en sterker dan nu. Dit beeld is de afgelopen jaren omgeslagen en het stadsdeelfonds heeft deze ontwikkeling, zoals uit de figuur blijkt, adequaat gevolgd.

Dat een dergelijke ontwikkeling ook valt uit te leggen bleek enige jaren geleden, toen de uitkering voor Oud-West daalde vanwege het steeds sociaal sterker worden van de bevolking en het aflopen van de stadsvernieuwing. De toenmalige portefeuillehouder, Hans Weevers, liet in een brief weten dat hij de dalende uitkering begreep en accepteerde en daarmee als juist beschouwde vanuit de onderlinge solidariteit van stad en stadsdelen.

4.5 Theorie en praktijk: de methode van de verschillenanalyse

4.5.1 Voorbeelden van scheefgroei

In het voorgaande is al meerdere malen aangegeven dat je enerzijds niet zomaar maatstaven van de ene situatie (gemeentefonds) naar de andere situatie (stadsdeelfonds) kunt overplanten als er sprake is van duidelijke structuurverschillen die van invloed zijn op de kosten. Anderzijds kun je ook niet zomaar uitgavenpatronen van gemeenten respectievelijke delen van gemeenten als basis nemen voor econometrische verklaringen (regressievergelijkingen) op het moment dat deze geen goede weerspiegeling vormen. Dit laatste doet zich vooral voor als de verdeling al scheef is (en de uitgaven daarvan een afspiegeling zijn) en als ze verstoord wordt door uiteenlopende mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren dan wel bij efficiencyverschillen.

Gebruik je deze gegevens toch binnen regressietechnieken dan worden scheve situaties in verdeelmodellen bestendig en zelfs verankerd.

Heel duidelijke, eerder genoemde voorbeelden van dit soort situaties zijn:

- de uitgaven van gemeenten vóór de herijking van het gemeentefonds die sterk werden bepaald door een scheve wijze van verdelen van het gemeentefonds op dat moment (sociale structuur en centrumfuncties niet goed ingebouwd) en ongelijke mogelijkheden om eigen inkomsten (vooral uit OZB) te genereren;
- de uitgaven van stadsdelen op dit moment, die sterk worden bepaald door verschillen in parkeerinkomsten (zie het voorbeeld van systeem in beeld, paragraaf 3.4.5).

Andere duidelijke voorbeelden zijn:

- de uitgaven van provincies, die sterk worden beïnvloed door verschillen in eigen inkomsten uit Motorrijtuigenbelasting (MRB) en (de verkoop van) energiebedrijven, waarvoor op dit moment maar ten dele in het provinciefonds wordt gecorrigeerd;
- de verdeling van de middelen van de WWB (met name inkomensdeel), waar een scheve verdeling al jaren door middel van regressietechnieken wordt gereproduceerd.

Bij de herijking van het gemeentefonds zijn dit soort situaties als een ‘kip-ei’ probleem bestempeld waarmee duidelijk werd dat de feitelijke uitgaven van gemeenten niet zonder meer een goede basis vormen voor financiële ijkpunten of een objectieve verdeling.

4.5.2 Totstandkoming financiële ijkpunten met behulp van de verschillenanalyse

Om het ‘kip-ei’ probleem te doorbreken moet je de diepte in en dat doet de verschillenanalyse. Je moet “met open ogen” door de stad, door gemeenten lopen. De verschillenanalyse zoomt juist in op de achtergronden van uitgavenverschillen tussen gemeenten met gelijke structuurkenmerken (“ra ra hoe kan dat?”) of met verschillende structuurkenmerken: zijn de achtergronden gerelateerd aan exogene factoren c.q. structuurkenmerken die tot dusverre niet bij de verdeling zijn betrokken of gaat het om eigen beleid van gemeenten, waaronder verschillen in voorzieningenniveau of in efficiency/effectiviteit. Daarbij wordt dus niet alleen naar de feitelijke uitgavenpatronen gekeken, maar juist ook naar de achterliggende kenmerken. Nog niet eerder onderkende exogene factoren moeten alsnog via kostengeoriënteerde ijkpunten in de verdeling worden verwerkt, zodat die aansluiten bij verschillen tussen gemeenten in de uitgaven voor het leveren van dezelfde voorzieningen die samenhangen met voor gemeenten exogene omstandigheden.

Daarmee is de verschillenanalyse een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken. Kwalitatieve gegevens worden gebruikt om kwantitatieve gegevens goed te kunnen duiden. In de verschillenanalyse staat het vinden van verklaringen voor de verschillen in relaties tussen uitgavenniveaus en objectieve kenmerken van gemeenten/stadsdelen centraal. Daarbij gaat het zowel om het filteren van uitgaven (welk deel kunnen gemeenten wel/niet beïnvloeden), als om het onderscheiden van de relevante structuurkenmerken als kostendrijvers voor het niet beïnvloedbare deel van de uitgaven.

Vragen die in de verschillenanalyse worden beantwoord, zijn:

- wat zijn de oorzaken voor verschillen in uitgavenniveaus tussen gemeenten/stadsdelen met vergelijkbare objectieve kenmerken (structuurkenmerken)?
- hoe kan worden verklaard dat gemeenten/stadsdelen met verschillen in objectieve kenmerken (‘zwakkere’ en ‘sterkere’ gemeenten) toch vergelijkbare uitgavenniveaus hebben?
- toegespitst op de grote steden: welke taken en omstandigheden leiden tot extra kosten die we niet bij middelgrote gemeenten tegenkomen?

Dit sluit aan bij de achtergronden van de de U-curve en de schaalnadelen zoals in hoofdstuk 2 besproken. Het op een juiste wijze expliciteren van verschillen leidt tot een transparante onderzoeksuitkomst die bestuurlijk kan worden begrepen en beoordeeld.

4.5.3 Illustratie werkwijze verschillenanalyse: bijstand

Als we de omvang van de uitkeringslasten c.q. de omvang en samenstelling van het bestand uitkeringsgerechtigden in ogenschouw nemen, kan daarbinnen een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds een deel dat niet op korte termijn door gemeentelijke inspanning naar (regulier) betaald werk is te leiden en een deel waarvoor dat in principe wel mogelijk is.

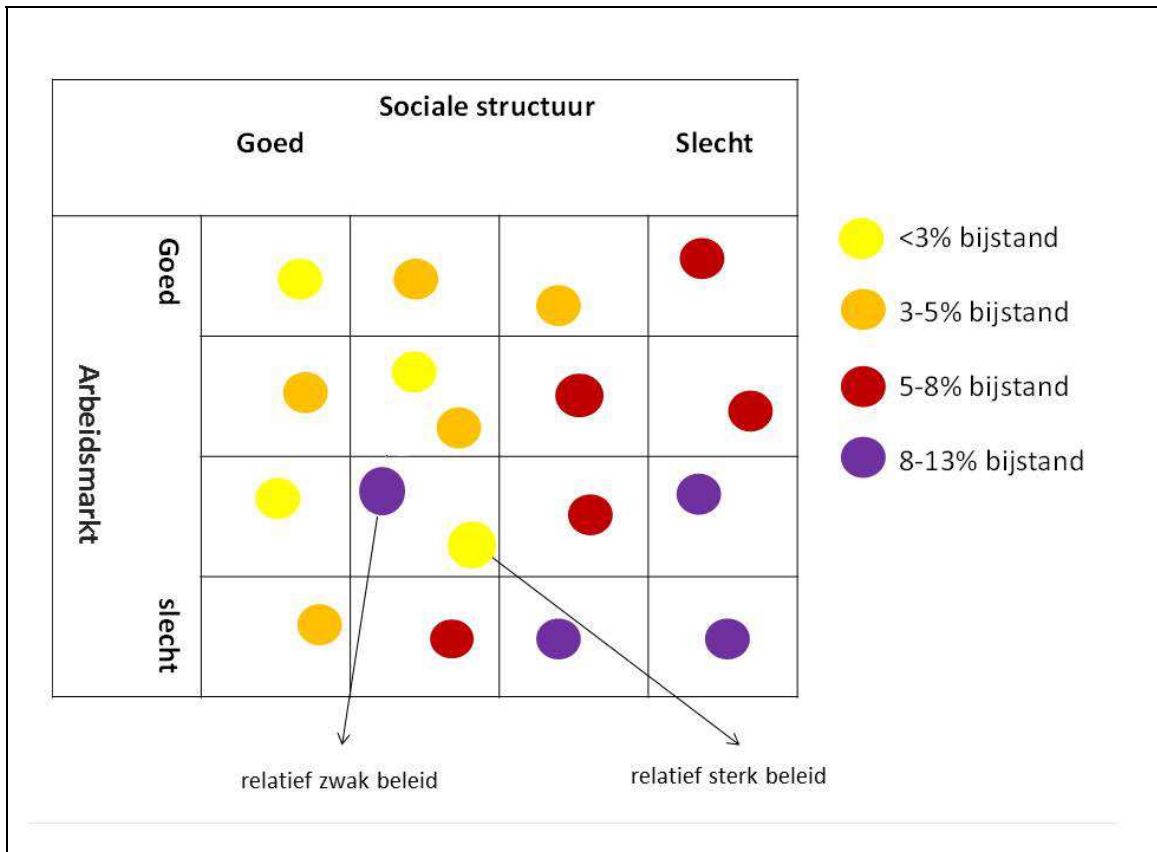
Bijstandsontvangers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben niet of nauwelijks kans op uitstroom naar werk. Hoe kleiner de afstand tot de arbeidsmarkt, des te meer daadwerkelijk effect (uitstroom) er kan worden verwacht van adequaat gemeentelijk beleid. In de praktijk richten gemeenten zich overigens zeker ook op het bevorderen van participatie van bijstandsgerechtigden met grotere afstand tot de arbeidsmarkt (stijging op de participatieladder), maar deze ‘beweging’ leidt veelal – nog – niet direct tot (duurzame) uitstroom naar regulier werk.

Vanuit de invloedssfeer van gemeenten is er een onderscheid te maken tussen het ‘beïnvloedbare deel’ van de uitkeringslasten en het ‘niet-beïnvloedbare deel’. Een ijkpunt maakt dit onderscheid. Het ‘niet beïnvloedbare’ deel van de uitkeringslasten heeft betrekking op uitkeringsgerechtigden die niet door middel van gemeentelijk beleid op korte termijn tot (duurzame) uitstroom naar regulier werk kunnen worden bewogen. Dit deel van de uitkeringslasten moet zo goed mogelijk door objectieve kenmerken van gemeenten worden verklaard, zodat deze kenmerken vervolgens kunnen worden vertaald naar het verdeelmodel.

De praktijk van de verschillenanalyse wordt geïllustreerd in figuur 4.3. Hierin wordt een gemeente/stadsdeel voorgesteld door een bolletje. De bolletjes zijn ingedeeld binnen een matrix van objectieve kenmerken: in dit voorbeeld sociale structuur (zwak/sterk) versus arbeidsmarkt (als niet op korte termijn te beïnvloeden variabele). Een gemeente links bovenin de matrix heeft een goede sociale structuur en gunstige arbeidsmarkt, hetgeen betekent dat de kans op een bijstandsuitkering er relatief laag is. Voor een gemeente rechts onderin geldt het tegenovergestelde: door een slechte sociale structuur en ongunstige arbeidsmarkt is de kans op bijstandsuitkering er relatief hoog.

De feitelijke omvang van de bijstandsafhankelijkheid (als percentage van het totaal aantal huishoudens in een gemeente) wordt aangegeven door de kleur van het bolletje: van lichtgeel naar rood/paars.

Figuur 4.3. Illustratie werkwijze verschillenanalyse



Idealiter zou kunnen worden verwacht dat linksboven de licht gekleurde bolletjes zitten, gelijkelijk verkleurend naar rechtsonder, waar alleen donkere bolletjes te vinden zouden moeten zijn. In werkelijkheid blijken er ook donkere bolletjes linksboven te zitten ('relatief slecht beleid?') en lichtere meer naar onder ('relatief goed beleid?').

Gemeenten met een dergelijke, niet verwachte score worden in de verschillenanalyse onder de loep genomen. Wanneer de verklaring blijkt te liggen in andere, nog niet opgenomen structuurkenmerken, worden deze nieuwe structuurkenmerken opgenomen in het model. In de herziene matrix – waar rekening is gehouden met deze nieuwe structuurkenmerken – komt het bolletje in een andere cel terecht. Zo wordt het model iteratief verfijnd.

Als de verklaring in beleid of uitvoeringspraktijk ligt, dan betekent het dat het uiteindelijke model zo moet werken, dat het donkere bolletje linksboven een prikkel krijgt om beter te presteren, waardoor het *van kleur verandert*: de exogene factoren zijn relatief gunstig en door grotere inzet kan een lager percentage bijstandsontvangers worden gerealiseerd.

Deze stap wordt overgeslagen in regressie-analyses en dat heeft vergaande consequenties. Het feit dat een gemeente boven of onder het gemiddelde scoort wordt binnen de regressietechniek toegeschreven aan goed dan wel slecht beleid. Dit is echter lang niet altijd juist. Inefficiëntie van bijvoorbeeld bijstandsbeleid is zeer moeilijk kwantitatief vast te stellen en dit leidt tot het probleem dat in de literatuur bekend staat als *omitted variable bias*. Inefficiëntie van beleid wordt in regressietechnieken 'opgepakt' door andere

maatstaven. Hierdoor krijgen deze andere maatstaven – onterecht – een hoger gewicht. Om te kunnen beoordelen of een gemeente (on)terecht boven of onder het gemiddelde scoort is nader onderzoek nodig, waarbij achtergronden van verschillen tussen gemeenten (waaronder effecten van beleid en uitvoering) nader worden uitgezocht. Je moet met “open ogen” door de gemeenten lopen, met gemeenten overleggen om de achtergrond van hun keuzes te leren kennen.

Als men dit bijvoorbeeld voor de WWB doet, komt men in 2012 uit op 2 aanvragen voor een aanvullende uitkering (IAU en MAU) van gemeenten boven de 40.000 inwoners (onder de 40.000 inwoners is er voor gekozen grotendeels historisch te budgetteren). Met de huidige regressietechniek zijn dit er 24.

andere voorbeelden

Bij het onderbouwen van de verdeelsystematiek zijn de afgelopen jaren verschillende vormen van scheefgroei gevonden, die door middel van de verschillenanalyse zijn (worden) rechtgetrokken bij het vormgeven van de verdeelmaatstaven.

Bij de decentralisatie – enige jaren geleden – van de huishoudelijke verzorging (destijds Awbz; nu Wmo) naar gemeenten bleek al snel dat uitgavenverschillen tussen – voor wat betreft de sociale structuur – vergelijkbare regio’s als Oost-Groningen en Zuid-Limburg niet objectief konden worden verklaard. Een verschillenanalyse legde de achtergronden hiervan bloot: ondanks geïndiceerde zorg, zijn er in de loop der jaren allerlei toepassingsverschillen tussen regionaal werkende indicatieorganen ontstaan (aard, omvang, duur, frequentie verzorging) met sterk afwijkende kostenniveaus als gevolg. Correctie hiervoor leidde tot budgetten die tientallen procenten afweken van de feitelijke kostenverdeling.

Iets dergelijks zien we bij de Jeugdzorg. Daar is uit eerder verrichte onderzoek bekend dat het niveau van de kosten sterk wordt beïnvloed door een ongelijke spreiding van residentiële voorzieningen in samenhang met grote verschillen in de verhouding residentiële/ambulante zorg. Worden de feitelijke uitgaven als norm voor de verdeling aangehouden dan leidt dit tot een situatie dat regio’s (gemeenten) met op dit moment veel residentiële en minder ambulante zorg structureel meer ontvangen dan andere regio’s met juist weinig residentiële en veel ambulante zorg. Dit leidt tot een verkeerde prikkelwerking en staat haaks op de bedoelingen van de decentralisatie: het realiseren van een kostenbesparing door het vroegtijdig aanbieden van relatief goedkope, ambulante vormen van ondersteuning.

Daarnaast is er sprake van een andere historisch gegroeide scheefheid. Mede onder invloed van de verschillen in beschikbare middelen zien we dat bepaalde groepen met een beperkte, enkelvoudige zorgvraag wel vormen van ondersteuning krijgen terwijl dit voor groepen met een meervoudige problematiek (waaronder bepaalde groepen minderheden) niet of veel minder het geval is. Ook hiervoor vormen de feitelijke uitgaven niet de juiste basis voor een adequate verdeling naar behoefte.

Andere voorbeelden waarbij de verschillenanalyse tot een verdeling heeft geleid die niet aansloot bij de feitelijke uitgaven:

- voorzieningen gehandicapten: een sterkere nadruk op de extra uitgaven van ouderen en hoogbejaarden;
- de uitgaven van een extreem slechte bodem bij een beperkt aantal gemeenten (bij een regressie ‘sneeuwen deze onder’ binnen de grote groep van gemeenten);
- de extra uitgaven van groeigemeenten;
- de extra uitgaven van grote steden voor (sociale) veiligheid.

5 Bredere betekenis van financiële ijkpunten

5.1 Inleiding

Naast de verankering in stadsdeel- en gemeentefonds heeft het werken met financiële ijkpunten een veel bredere betekenis.

Het gaat niet alleen om het niveau van de inkomsten van de stad, maar ook om de betekenis voor een efficiënte en effectieve beheersing van de kosten en voor bestaande en nieuwe vormen van regionale samenwerking. Bij het laatste zijn de bevindingen niet alleen voor Amsterdam zelf relevant, maar voor alle situaties in Nederland waarbij op taakgebieden regionaal wordt samengewerkt.

Adequate financiële ijkpunten binnen verdeelsystemen en bij benchmarking maken expliciete bestuurlijke afwegingen mogelijk en voorkómen verkeerde bestuurlijke keuzes. Ze leveren bovendien de juiste prikkelwerking voor allerlei vormen van efficiënt en effectief werken en het leveren van de bouwstenen voor expliciete bestuurlijke afwegingen. Ze maken duidelijk wat er achter hoge/lage kostenniveaus schuil gaat: veel/weinig voorzieningen in combinatie met niveau van effectiviteit en efficiency. Als zodanig worden gemeentelijke organisaties eerlijk beoordeeld en zijn te bereiken doelen realistisch. Als basis voor aanvullende bestuurlijke besluitvorming leiden ze tot een gewenst voorzieningenniveau en een daarop afgestemde verdeling van (de schaarse) middelen.

Om dit te illustreren worden de volgende bredere toepassingen aan de orde gesteld:

- binnen andere verdeelsystemen (par. 5.2);
- bij gemeentelijke en provinciale benchmarks (par. 5.3);
- bij ketens van voorzieningen in grote steden en grootstedelijke regio's (par. 5.4).

5.2 Toepassingen in andere verdeelsystemen

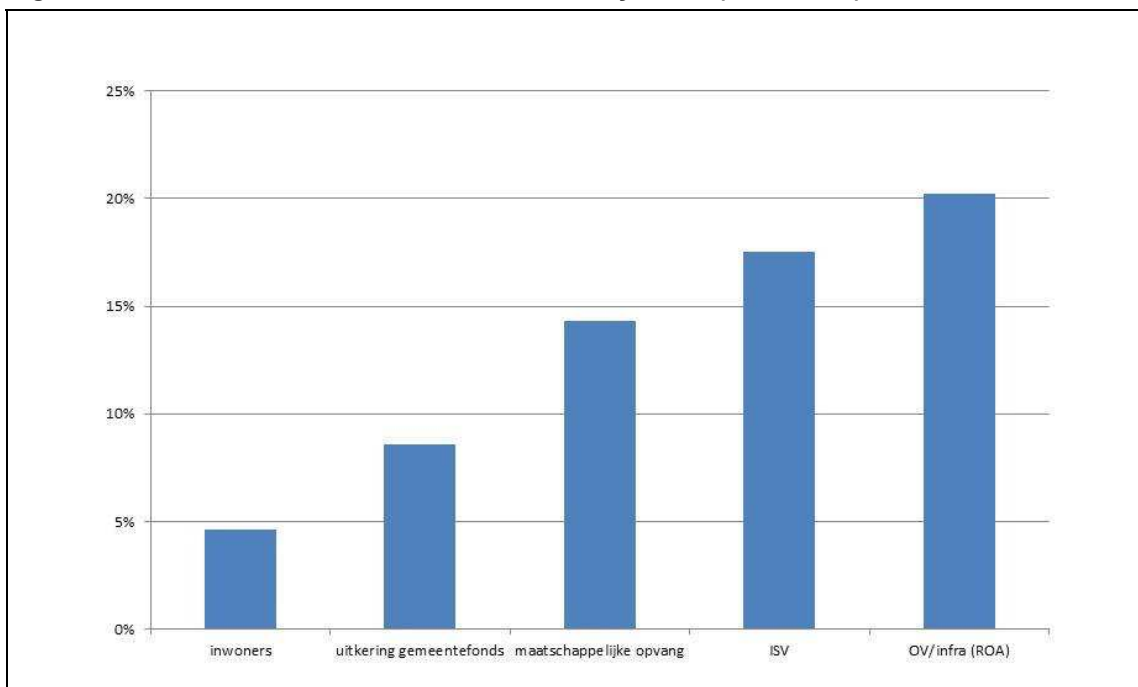
Na het pionierswerk binnen het stadsdeelfonds en de toepassing bij het gemeentefonds zijn financiële ijkpunten en de methode van de verschillenanalyse gebruikt bij:

- de herijking van het provinciefonds. Ook daar is dit gepaard gegaan met de introductie van negatieve maatstaven voor een gedeeltelijke correctie van de tussen provincies scheef verdeelde inkomsten uit de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en uit energiebedrijven. Bij de laatste herziening van het Provinciefonds zijn met behulp van een verschillenanalyse afzonderlijke financiële ijkpunten en verdeelformules ontwikkeld voor reguliere beheerstaken en meer periodieke (eindige) ontwikkelingstaken;

- het deelgemeentefonds Rotterdam: het verdeelsysteem van het deelgemeentefonds is op dezelfde manier opgebouwd als het Amsterdamse stadsdeelfonds voor een grotendeels vergelijkbaar takenpakket;
- in verschillende specifieke en decentralisatie- en integratieuitkeringen. Voorbeelden hiervan zijn het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV), de middelen voor rampenbestrijding (Bdur), het BTW-Compensatiefonds (BCF), de verdeelsleutel van provincies en grootstedelijke regio's voor openbaar vervoer en infrastructuur, de decentralisatieuitkering voor maatschappelijke opvang en verslaafdenbeleid (MOVb);
- regionale samenwerking, zoals veiligheidsregio's, onder andere ter onderbouwing van de bijdragen van individuele inliggende gemeenten daaraan;
- jeugdzorg: in het verleden zijn met behulp van verschillenanalyses diverse verdeelsleutels voorkomen die sterk in nadeel van grootstedelijke regio's waren (doordat ze aansloten bij algemene indicatoren en doordat er bij het feitelijk gebruik onvoldoende aandacht was voor probleemcumulatie, 'verborgen' problematiek en behoeftes).

Bij al deze toepassingen was er aandacht voor de specifieke opgaven en kostenverhogende omstandigheden en de daarmee verbonden financiële positie van de grote steden (vaak met positieve herverdeeleffecten). In de onderstaande figuur geven we een aantal voorbeelden van de aandelen van Amsterdam in de totale omvang van bovengenoemde verdeelsystemen. Dit beeld is ook op Rotterdam van toepassing en in mindere mate ook voor andere grote steden.

Figuur 5.1. Aandeel Amsterdam in totaal verdeelsysteem (Nederland)



Uit de figuur valt af te leiden dat de inwoners van Amsterdam minder dan 5% van de Nederlandse bevolking uitmaken. Op grond van allerlei grootstedelijke, kostenverhogende omstandigheden is het aandeel van Amsterdam in de algemene uitkering van Amsterdam bijna tweemaal zo groot. Bij andere verdeelsystemen is de aard van de problematiek in Amsterdam zodanig dat dit leidt tot nog hogere aandelen: rond de 15% bij de maatschappelijke opvang/verslaafdenzorg (MOVB) en het ISV en tot 20% bij de middelen voor openbaar vervoer en infrastructuur.²⁴

5.3 Toepassingen bij gemeentelijke en provinciale benchmarks

Waar gemeenten nogal eens de neiging hebben om in het kader van benchmarking zichzelf met andere gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal te vergelijken, levert dat niet (zonder meer) een bruikbaar inzicht op. Deze vergelijkingsgemeenten kunnen namelijk heel andere structuurkenmerken en dus kosten hebben. Ze kunnen ook nog eens hogere uitgaven hebben omdat ze niet efficiënt en effectief werken. In dergelijke situaties kan men beter de kostennormen van het gemeentefonds gebruiken om het niveau van de eigen uitgaven aan te spiegelen. De ijkpunten worden daarbij afgestemd op een hele gemeente, op een regio (zelfstandig dan wel via de optelsom van gemeenten) en op een provincie. Financiële ijkpunten kunnen ook op gebieden binnen gemeenten betrekking hebben als onderbouwing van een tussen wijken verschillende inzet van financiële middelen, afgestemd op de verschillen in problematiek en vraag vanuit bevolking en bedrijfsleven (populatiebeposting op gebiedsniveau). Van deze ijkpunten maken vele gemeenten, regio's en provincies gebruik ten behoeve van vormen van benchmarking.

In het voorgaande is aangegeven dat de financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan de clusterformules van het gemeentefonds en het provinciefonds niet alleen bouwstenen voor verdeling, maar ook objectieve kostennormen zijn.

Zoals uit het onderstaande blijkt, zijn de kostengeoriënteerde ijkpunten niet ter vervanging van beleid, maar juist bedoeld om bestuurlijke keuzes objectief te onderbouwen. Door het verdisconteren van kostenverschillen die samenhangen met exogene factoren kunnen bestuurlijke afwegingen zich concentreren op de kwaliteit van het voorzieningenniveau en de efficiëntie/effectiviteit van de uitvoering.

Financiële ijkpunten voorkómen verkeerde prioriteiten op basis van onjuiste inzichten. Het primaat van de politiek heeft belang bij objectieve ijkpunten (normeringen): ze helpen bij een efficiënte inzet van de schaarse publieke middelen, maar ook bij het realiseren van een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor burgers in verschillende omstandigheden en gebieden. Voor de plaats van de financiële ijkpunten kan worden terugverwezen naar figuur 1.1 in hoofdstuk 1 en naar hoofdstuk 6, waar de relatie met beleid, monitoring en evaluatie wordt beschreven.

24. Het betreft niet alleen de gemeente Amsterdam, maar het hele ROA.

Voorbeelden van gemeentelijke of provinciale benchmarks met behulp van de financiële ijkpunten van het gemeente- of provinciefonds zijn:

- Den Haag: nieuwe financiële basis na artikel-12: alle taakgebieden opnieuw geijkt in aansluiting op bestuurlijke keuzes ten aanzien van het gewenste voorzieningenniveau;
- Utrecht: alle taakgebieden opnieuw geijkt (aansluitend bij bestuurlijke keuzes) met daarnaast de inpassing van Leidsche Rijn in het systeem van financiële beheersing. Nieuwe vormgeving wijkgericht werken en grondbeleid/grondexploitatie;
- veel groeigemeenten hebben financiële ijkpunten gebruikt om een financieel beheerssysteem op te zetten voor de bestaande en nieuwe delen van de gemeente (met afwijkende kostenstructuren);
- het belangrijkste voorbeeld is de gemeente Almere, waarbij financiële ijkpunten de financiële overgang van groeigemeente naar ‘going concern’ inzichtelijk hebben gemaakt en ook de toekomstige inkomsten en beheerskosten van nieuwe uitbreidingen in kaart hebben gebracht;
- Rotterdam: de financiële ijkpunten van het deelgemeentefonds hebben de verdringing van allerlei uitgaven (zoals voor welzijn en openbare ruimte) door nieuw beleid (veiligheidsbeleid) blootgelegd, alsmede de raakvlakken van centraal en lokaal beleid;
- Delft: op basis van andere onderzoeken meende de gemeente in aanmerking te komen voor extra geld uit het gemeentefonds. Confrontatie van de uitgaven van de gemeente met de financiële ijkpunten van het gemeentefonds voor deze gemeente, maakte duidelijk dat dit al gebeurde (‘einde oefening’ volgens de desbetreffende wethouder);
- Zeeland: door middel van de confrontatie van de (personeels-)kosten met de ijkpunten van het provinciefonds (voor beheer- en ontwikkeltaken) zijn omvangrijke inefficiëncies blootgelegd, met name bij indirecte taken (lid gedeputeerde staten: “de schellen vallen van mijn ogen”). Dit heeft geleid tot een aanzienlijke reductie (ongeveer een kwart) van het ambtelijke apparaat, met name ten aanzien van de indirecte en overheadfuncties;
- provincie Flevoland: blootleggen verstoring werking relatief lage niveau eigen inkomsten ten opzichte van andere provincies, uitmondend in een correctie van het provinciefonds. Begeleiding provincie bij de overgang op ‘going concern’;
- gemeenten Eemsdelta: in kaart brengen (kosten van) bovenlokale taken die - gegeven de sociale, infrastructurele en bedrijvigheidsstructuur en de relatie kleine gemeenten - efficiënter en effectiever regionaal kunnen worden georganiseerd, deels samen met de provincie. Ook normering van de uitgaven van de lokale taken.

5.4 Betekenis financiële ijkpunten voor ketens van voorzieningen in grote steden en stedelijke regio's

5.4.1 Nieuwe toepassingen

Voor Amsterdam en de andere grote steden is het werken met financiële ijkpunten binnen het gemeentefonds van groot belang. Deze ijkpunten hebben de kostenverhogende omstandigheden (extra taken, probleemcumulatie, extra kosten infrastructuur) in grootstedelijke regio's aangetoond en geobjectiveerd. In de vorige paragraaf is aangegeven hoe deze aandacht voor kostenverhogende omstandigheden in diverse verdeelsystemen is verankerd. Veelal is dit gepaard gegaan met positieve herverdeeffecten, teneinde recht te doen aan de geobjectiveerde hogere kostenniveaus ten opzichte van andere gemeenten.

De financiële ijkpunten zullen de komende jaren in toenemende mate van belang zijn bij allerlei vormen van regionale samenwerking in grootstedelijke gebieden en andere regio's. Enerzijds om de kosten van het taakgebied waarop wordt samengewerkt gebiedsgericht te kunnen inschatten en anderzijds als houvast voor de bijdragen van betrokken partijen (gemeenten en eventueel ook provincies en deelgemeenten).

Vormen van regionale samenwerking zijn er nu al op verschillende taakgebieden (omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, diensten Werk en Inkomen), maar zullen de komende periode als vormen van populatiebesteding nog belangrijker worden door de decentralisaties in de sfeer van Zorg/Welzijn, Jeugdzorg en Werk en Inkomen.

De ervaringen met het stadsdeelfonds als voorbeeld van een (binnengemeentelijk) regionaal fonds kunnen daarbij van grote betekenis zijn.

5.4.2 Evenredige bijdragen

Bij regionale samenwerking is het van groot belang dat gemeenten evenredig aan de te leveren voorzieningen bijdragen. Dit vereist adequate financiële ijkpunten. Ook hierbij kan meestal niet worden volstaan met gelijke inwonerbijdragen van gemeenten.

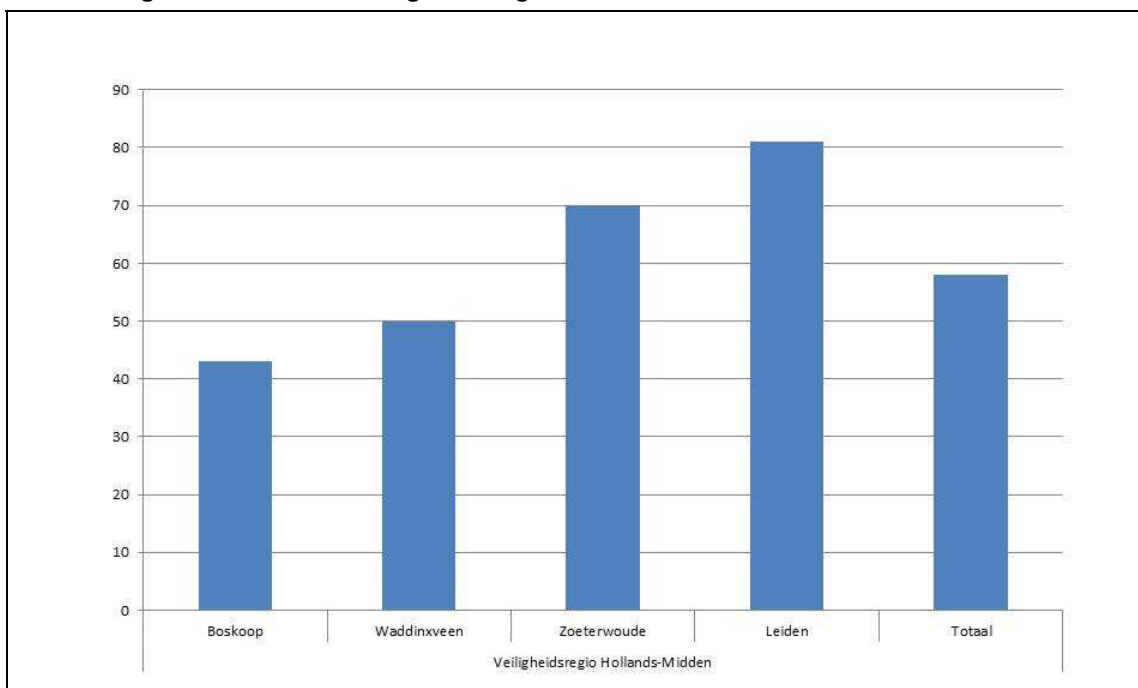
We hebben dit de afgelopen jaren gezien bij het financieel optuigen van de brandweer- en veiligheidsregio's. Kon vanuit de beperkte functies in het verleden nog worden volstaan met een – beperkte – bijdrage per inwoner, nu ze veel zwaarder zijn opgetuigd leidt dat tot scheve bijdragen.

De kosten van veiligheid, waaronder de Brandweer en overige maatregelen in de sfeer van de Openbare orde en Veiligheid, zijn per inwoner niet gelijk voor gemeenten. Ze zijn veel hoger in dichtbebouwde gebieden, met een verouderde woningvoorraad en een veel grotere (potentiële) onveiligheid dan in andere gebieden. Laatstgenoemde gemeenten (waaronder Amsterdam) ontvangen daarvoor ook meer uit het gemeentefonds dan andere (ROA)-

gemeenten (bijvoorbeeld Amstelveen) en het is bij regionale samenwerking dan ook redelijk om evenredig bij te dragen, zeker als het om steeds grotere bijdragen gaat. Hetzelfde geldt voor samenwerking op andere terreinen, zoals bij Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdzorg.

In het onderstaande geven we een voorbeeld van uiteenlopende bijdragen van gemeenten aan Brandweezorg, die evenredig (kostengeoriënteerd) aansluiten bij verschillen in kosten tussen gemeenten en daarvoor bestemde inkomsten uit gemeentefonds of andere rijksuitkeringen.

Figuur 5.2. Uitkering gemeentefonds brandweer in euro's per inwoner voor enkele gemeenten in de veiligheidsregio Hollands-Midden



Uit de bovenstaande figuur valt op te maken dat gemeenten in de veiligheidsregio Hollands-Midden voor hun taken in de sfeer van openbare orde en veiligheid (brandweezorg en rampenbestrijding) per inwoner ongelijke bedragen uit het gemeentefonds ontvangen. Vanuit de aard van de bebouwing ontvangt Leiden per inwoner het hoogste bedrag. Ook een relatief kleine gemeente als Zoeterwoude ontvangt per inwoner meer dan Boskoop en Waddinxveen. Dit hangt samen met de bedrijfslocaties in deze gemeente.

Op het moment dat de taken niet door de gemeenten zelf, maar vanuit de veiligheidsregio's worden georganiseerd zullen bovenstaande verschillen ook in uiteenlopende bijdragen van gemeenten tot uitdrukking moeten komen. Worden alle taken overgedragen, dan zouden de ijkpunten van het gemeentefonds hiervoor kunnen worden gebruikt. Gaat maar een deel over (bijvoorbeeld alleen de grootste risicogebieden en niet de standaardtaken) dan liggen daarop afgestemde bijdragen meer voor de hand.

5.4.3 Ketens van voorzieningen

Goede financiële ijkpunten zijn nog belangrijker op het moment dat het gaat om ketens van voorzieningen die door verschillende partijen (overheden) moeten worden geleverd.

Voorbeelden van dergelijke ketens zijn:

- de keten Maatschappelijke opvang met taken (en inkomsten) voor alle gemeenten in de sfeer van de preventie, eerste opvang/doorverwijzing en de duurdere opvangvoorzieningen (en middelen) bij de centrumgemeenten;
- de keten Maatschappelijke participatie, Werk en Inkomen;
- de Wmo-keten;
- de keten van Jeugdbeleid en Educatie, Jeugdzorg en Jeugdwerkgelegenheid.

Pakken gemeenten bij de preventie en eerste doorverwijzing/opvang hun taken niet meteen op dan leidt dit direct tot extra kosten bij de centrumgemeenten of voor de regio als geheel. In dit geval is het van belang om financiële ijkpunten en daarop afgestemde prestatiegegevens te hebben die de bijdragen en resultaten monitoren.

Dergelijke ijkpunten en bijbehorende gegevens zijn niet alleen relevant voor Amsterdam en zijn regiogemeenten, maar ook binnen Amsterdam, waar er – zoals eerder aangegeven – sprake is van achterstallig onderhoud op deze onderdelen. Op dit moment hebben stadsdelen veel taken en middelen aan het begin van ketens (participatie, preventie, eerste opvang, welzijn/jeugdbeleid) en hebben de stad of de regio taken en middelen verderop in de keten.

Een systeem met financiële ijkpunten maakt het mogelijk om:

- de totale financiële behoefte objectief te ramen, rekening houdend met verschillen of veranderingen in structuur;
- deze totale financiële behoefte te vergelijken met de (veranderde) beschikbare algemene middelen (gemeentefonds, eigen inkomsten, brede doeluitkeringen);
- het verschil evenredig te verdelen over beleidsvelden, gebieden, populaties en ketens;
- afgewogen beleidskeuzes te maken over gewenste voorzieningenniveaus en een optimale inzet te bereiken van de schaarse middelen.

We lichten de relevantie van ketens en daarop afgestemde financiële ijkpunten nader toe aan de hand van het taakgebied maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg (MO/VB/Oggz).

Onder de Wmo heeft iedere gemeente een basistaak op het gebied van de MO/VB/Oggz. Aanvullend hierop is er een bovenlokale verantwoordelijkheid die is ondergebracht bij centrumgemeenten. Zij houden een keten van voorzieningen in stand voor mensen die met multiproblematiek kampen en maatschappelijk onvoldoende zelfredzaam zijn. Dit loopt uiteen van mensen/gezinnen die vanwege financiële problematiek uit huis dreigen te worden c.q. zijn gezet tot zwaar verslaafde veelplegers met verstandelijke en/of

psychiatrische problematiek zonder vaste verblijfplaats. De inzet van centrumgemeenten omvat een scala van interventies, van preventie, opvang en nazorg.

Ter dekking van de kosten van deze bovenlokale voorzieningen ontvangen centrumgemeenten een decentralisatie-uitkering. Om goed aan te sluiten bij de verschillen in kostenstructuur is de uitkering opgebouwd vanuit twee compartimenten: preventie/nazorg en opvang. Met dit onderscheid is tevens een prikkel voor gemeenten ingebouwd om te werken aan (verdere) ambulantisering. Als mensen buiten opvangvoorzieningen kunnen worden ondersteund, leidt dat vaak niet alleen tot verbetering van hun leefsituatie maar brengt dat ook minder kosten met zich mee. Wanneer gemeenten er op die manier in slagen om hun kostenniveau omlaag te brengen, levert dat - bij een gelijkblijvende uitkering - financieel voordeel op.

Deze prikkel werd nog versterkt door de zogenoemde 'grensstrook'-regeling. Bij deze regeling waren bepaalde voorzieningen apart gezet waarvan de verwachting was dat zij naar een ander financieringskader (zoals de Awbz) konden worden overgeheveld. De middelen die zijn vrijgevallen als gevolg van deze overheveling zijn steeds toegevoegd aan het compartiment preventie/nazorg.

6 Het belang van beheer en onderhoud

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aangegeven hoe met behulp van financiële ijkpunten middelen aan stadsdelen of bestuurscommissies – voor de door hen te verrichten taken – kunnen worden toegekend. Een dergelijk systeem van kostennormering kan alleen goed functioneren indien dit – zoals de afgelopen decennia in het stadsdeelfonds – institutioneel is ingekaderd. Een toekomstige ‘Raad voor de Stadsfinanciën’ zal als systeembewaker vragen stellen over: verantwoordelijkheid, controle, spelregels en lerend vermogen. Wie is verantwoordelijk? Wie beheert en onderhoudt het systeem? Wie bepaalt en beheert de spelregels? En wie zorgt dat het systeem ook daadwerkelijk leert? In termen van figuur 1.1 uit het eerste hoofdstuk: hoe wordt vanuit proces en resultaat invulling gegeven aan financiële beheersing (systeemonderhoud) en ontstaan leercurves (beleidsevaluatie) waardoor (financiële) kennis stapelt, met als uiteindelijk doel de efficiënte aanpak van de maatschappelijke opgaven waar Amsterdam en de regio de komende jaren voor staan.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op beheer en onderhoud als essentiële systeemonderdelen en worden de lessen beschreven die vanuit de beproefde werkwijze in het stadsdeelfonds en in andere situaties kunnen worden getrokken.

De volgende onderwerpen komen aan bod:

- het systeem van periodiek klein en groot onderhoud van het stadsdeelfonds (par. 6.2);
- de plaats van financiële ijkpunten in een clustervolgsysteem (par. 6.3);
- institutionele waarborgen en spelregels (par. 6.4);
- beheersing financiële risico's in stedelijk en regionaal verband (par. 6.5);
- systeembewakers binnen stad en regio: kun je eigenlijk zonder? (par. 6.6).

6.2 Het systeem van periodiek klein en groot onderhoud van het stadsdeelfonds

Na de invoering van het stadsdeelfonds is een systeem van onderhoud en beheersing opgezet. Concernfinanciën werd de beheerder van het systeem en de Raad voor de Stadsdeelfinanciën ondersteunde daarbij door als ‘grensrechter’ het College te adviseren over het toe- en aanpassen van de spelregels en het evalueren, objectiveren en valideren van de ontwikkeling van de financiën van de stadsdelen door middel van (jaar)adviezen en periodieke evaluaties.

Dit systeem van klein en groot onderhoud vertoont overeenkomsten met het systeem van de Periodieke Onderhouds Rapportages (POR) van het gemeentefonds. Daarbij wordt gewerkt met jaarlijkse ‘scans’ van de ontwikkeling van de uitgaven van (typen) gemeenten in relatie tot de werking van het gemeentefonds en met periodieke herijkingen voor het verwerken van de meer substantiële aanpassingen.

klein onderhoud

Voorbeelden van (klein) onderhoud van de ijkpunten zijn te vinden in de jaarlijkse adviezen over de ontwikkeling van het stadsdeelfonds in een nieuw begrotingsjaar en in diverse afzonderlijk uitgebrachte adviezen.

Dit ‘klein onderhoud’ had betrekking op het goed verwerken van de spelregels, waaronder het (evenredig) in het stadsdeelfonds verwerken van veranderingen in het gemeentefonds (nominaal en reëel) en in de eigen inkomsten (OZB en erfpachtinkomsten), nieuwe meetgegevens voor de verdeelmaatstaven en het verwerken van de financiële gevolgen van kleinere taakmutaties.

Voorbeelden van onderwerpen van klein onderhoud uit de laatste jaren zijn: de inpassing van de Sloterdijken in het stadsdeelfonds, de bekostiging van Antwoord, de financiële gevolgen van de fusie van stadsdelen voor de werking van het stadsdeelfonds (in het bijzonder de vaste bedragen), verdeling van middelen peuterspeelzalen, extra compensatie voor Zeeburg in verband met achterblijvende ontwikkeling Gemeentefonds bij realisatie IJburg (time-lag), verdeling middelen stedelijke vernieuwing (ISV) en berekening OZB-waarde.

periodieke evaluaties en groot onderhoud

Zoals aangegeven in de Verordening op het Stadsdeelfonds worden de financiële verhouding tussen de centrale stad en de stadsdelen in algemene zin en het stadsdeelfonds in het bijzonder eenmaal in de vier jaar geëvalueerd. In de jaren 1991-2009 heeft een viertal evaluaties plaatsgevonden (steeds voor een periode van 4 à 5 jaar). Deze evaluaties hebben input opgeleverd voor terugkoppelingen naar het beleid en voor nieuwe financiële ijkpunten. Zoals eerder aangegeven is er de afgelopen jaren sprake van achterstallig onderhoud en is geen nieuwe periodieke evaluatie opgestart.

Voorbeelden van onderwerpen die hebben geleid tot belangrijke bestuurlijke afwegingen en nieuwe financiële ijkpunten zijn: de bekostiging via het stadsdeelfonds van grote sportaccommodaties, uitname uit het stadsdeelfonds in verband met de decentralisatie van de afvalstoffenheffing naar de stadsdelen, het onderbrengen van de binnenstad in het stadsdeelfonds, de verdeling van de middelen voor Onderwijshuisvesting, de ontwikkeltaken van de stadsdelen en de wijze van bekostiging van de voorbereidingskosten van ruimtelijke plannen, de invoering van een nieuw cluster Jeugd en de verdeling van de middelen voor Ouder- kindcentra en Jeugdgezondheidszorg.

Vanwege het ontbreken van periodieke evaluaties en allerlei – elkaar snel opvolgende – ingrijpende bestuurlijke veranderingen heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de laatste jaren in een aantal afzonderlijke adviezen gewezen op het belang van groot onderhoud bij een aantal beleidsvelden. Voorbeelden daarvan zijn: de scheve verdeling van de parkeerinkomsten over de stadsdelen, de gevolgen van de Wmo voor de taakverdeling stadstadsdelen en de budgetten binnen en buiten het stadsdeelfonds, de financiële gevolgen van het opheffen van stadsdelen, de invoering van een clustervolgsysteem (zie vervolg) en het belang en de inhoud van ‘1 stad 1 financieel stelsel’.

In bijlage A is een overzicht van de belangrijkste adviezen opgenomen.

6.3 De plaats van financiële ijkpunten in een clustervolgsysteem

Vanuit de optimalisering van de inzet en beheersing van de financiële middelen heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën al enige jaren geleden geadviseerd over de mogelijkheid van een omvattender, aan het financiële stelsel gekoppeld financieel beheersingsmechanisme in de vorm van een clustervolgsysteem. Geadviseerd is om dit systeem integraal voor de financiën van centrale stad en stadsdelen tezamen vorm te geven. Een dergelijk systeem kan ook in regionaal verband worden gebruikt als financieel beheersingsmechanisme van gemeenschappelijke regelingen met de regiogemeenten, waaronder die in verband met de komende grote decentralisaties.

Het instrument van een clustervolgsysteem kan diverse doelen dienen: beheer/onderhoud; voorbereiding bestuurlijke afwegingen; toedeling/allocatie van middelen; (vroeg)signalering van scheefgroei; het aanreiken van mogelijkheden voor bezuinigingen en optimalisatie; realisatie- en prestatiemeting; risicobeheersing. Het systeem zou ook kunnen worden uitgebreid naar de reserves en voorzieningen van gemeenten (informatie weerstandsvermogen).

Dit systeem kan bestaan uit een (jaarlijkse) confrontatie van de netto lasten van de gemeente Amsterdam per beleidsveld (cluster) met de genormeerde inkomsten die er uit het gemeentefonds voor worden ontvangen (zogenaamde ijkpuntcores, die ook een geobjectiverde uitgavennorm per taakgebied vormen, zie de hoofdstukken 3 en 4). Door zowel de netto lasten van stadsdelen als de centrale stad in een gezamenlijk totaalbeeld op te nemen, kan dan per cluster in kaart worden gebracht waar er sprake is van afwijkingen en kunnen ontwikkelingen worden gevolgd. Ook de eigen inkomsten kunnen hierin meelopen (zowel taakgerelateerde als algemene eigen inkomsten), evenals een overzicht van reserves en voorzieningen per taakgebied.

In figuur 6.1 is een eerste schematische uitwerking van een clustervolgsysteem opgenomen.

Figuur 6.1. Uitwerking clustervolgsysteem

clusters	algemene middelen	specifieke middelen	eigen inkomsten	prestatie kenmerken (voorbeelden)
Bestuursorganen	X			
Bevolkingszaken			X	wachttijden openingstijden
Wmo	X	X	X	verstrekkingen wmo wachttijden aanvragen
Jeugd	X	X		wachttijden schooluitval, zwerfjongeren
Onderwijs(huisvesting)	X			
Kunst, Ontspanning en Recreatie	X		X	openingstijden bezoekers
Openbare Orde en Veiligheid	X	X		veiligheidsindex
Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Milieu en Stedelijke Vernieuwing	X	X	X	doorlooptijd vergunningen
Reiniging			X	tarieven
Groen	X			onderhoudskwaliteit schoonniveau
Wegen en Water	X		X	onderhoudskwaliteit schoonniveau

Een dergelijk overzicht kan gebruikt worden voor:

- een inzicht per beleidsveld in de mate waarin de taken binnen de beschikbare (genormeerde) algemene middelen worden uitgevoerd voor de stad als geheel;
- indien gewenst kunnen aan het overzicht ook bepaalde prestatievariabelen worden gekoppeld om een relatie met de resultaten van beleid te kunnen leggen;
- de verdeling van dit inzicht per beleidsveld over stad en stadsdelen; zitten de gevonden over – en onderschrijdingen bij de centrale stad of de stadsdelen of bij beide (samenhang?);
- de taakgebieden waarvoor nader inzicht in de achtergronden van de verschillen aan de orde is;
- de taakgebieden waarvoor een nadere normering/budgettering (in volgorde) aan de orde is;
- het voorbereiden van bestuurlijke afwegingen en het aanbrengen van de gewenste veranderingen in taken en budgetten voor centrale stad en stadsdelen;
- het toevoegen van de grootschalige decentralisaties;
- de mate waarin financiële ruimte beschikbaar komt/kan komen als versterking van de mogelijkheid van beleidsmatige sturing;

- de inzet van de beschikbare eigen middelen boven het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt;
- in de tijd: de ontwikkeling van lasten en baten (o.a. vroegsignalering scheefgroei).

6.4 Institutionele waarborgen en spelregels

Net zoals bij de financiële verhouding met de stadsdelen en het stadsdeelfonds dient de opzet en uitwerking van een vorm van een clustervolgsysteem onder verantwoordelijkheid en regie van financiën te worden gerealiseerd, in afstemming met de betrokkenen van stad en, in het geval van Amsterdam, bestuurscommissies (en eventueel regiogemeenten). Het is raadzaam een eerste versie van een dergelijk overzicht op korte termijn op te starten en in de komende periode uit te werken als handreiking voor het verdere bestuurlijke besluitvormingsproces. Belangrijke aandachtspunten bij de verdere uitwerking zijn: de splitsing van het vaste bedrag van Amsterdam in het gemeentefonds over de verschillende taakgebieden en de invoering van besturen zonder ballast, ook voor de centrale stad.

toekomstige spelregels onontbeerlijk

Het toepassen van een aantal spelregels en het onderhouden daarvan in het kader van het periodieke onderhoud en de advisering daarover heeft niet alleen tot een grote acceptatiegraad van het financiële stelsel geleid met relatief weinig discussies tussen stad en stadsdelen, maar op onderdelen ook tot een verdere normering van budgetten en beheersing van de kosten. In dit verband verwijzen wij graag naar de rapportage van de Rekenkamer Amsterdam over de ontwikkeling van de personeelsomvang, waarin wordt aangegeven dat het op grond van nadere analyse aannemelijk is dat de vorming van stadsdelen heeft bijgedragen aan de vermindering van het aantal ambtenaren.

Om het toekomstige systeem op eenzelfde wijze beheersbaar te houden zijn spelregels onontbeerlijk. Deze hebben ook een rol gespeeld in de discussie rond de raming- en bekostigingsfunctie van Amsterdam:

1. globale centrale kaders bevorderen doeltreffendheid en doelmatigheid (oftewel: integraal budget voor bestuurlijk vastgesteld voorzieningenniveau per taak(gebied), algemene uitkering, geen specifieke uitkering, ontschotting in bredere programma's, maatwerk en sturen op *outcome*);
2. zelfstandige organisatie-eenheden, die werken vanuit één Amsterdam (integraal verantwoordelijk voor de uitvoering, zelfstandigheid, budget inclusief buffer, toezichtregime);
3. optimalisatie van het inkomenspotentieel (maximalisatie inkomsten, tegenvallers opvangen);

4. gelijk inkomstenpotentieel per inkomstengrondslag per organisatie eenheid (netto budget, verdeling houdt rekening met mogelijkheid om inkomsten te genereren, verevening via maatstaven);
5. geen luchtbel: alleen kopen wat je kan betalen (gemeenteraad stelt uitgaven en inkomsten per programma vast, geen structurele uitgaven met incidentele inkomsten dekken);
6. alleen noodzakelijke uitgaven voor bestuurlijk besloten taken en voorzieningenniveaus (genormeerd en doelmatig budget, geen extra's tenzij bestuurlijk besloten);
7. rekening houden met objectieve verschillen in uitgaven per organisatie-eenheid (kostenoriëntatie, structuurkenmerken, verdeling via gewicht per eenheid);
8. rekening houden met positieve prikkels (verdeling baseren op samenhangende ketens, geen verplichte winkelnering en prestaties belonen –binnen grenzen);
9. een buffer per organisatie eenheid die past bij het te lopen risico (verevening van resultaten over een aantal jaren);

De spelregels vormen een noodzakelijke stap in de ontwikkeling van een nieuw stelsel. Binnen het systeem van de spelregels zijn drie niveaus te onderscheiden:

- Niveau 1: budget voor het wettelijk en bestuurlijk gekozen kader (clusters, taken en voorzieningen): de spelregels 1 en 2;
- Niveau 2: bepalen van de dekking: de spelregels 3 t/m 5;
- Niveau 3: de hoogte van het uitgavenbudget: de spelregels 6 t/m 9.

De voor het nieuwe financiële stelsel voorgestelde spelregels vormen een evenwichtig startpunt om budgetten te objectiveren en normeren. Uiteindelijk is de vraag aan de orde of het stelsel en het toepassen van de spelregels leidt tot beter inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid: een hoog kwaliteitsniveau tegen zo laag mogelijke kosten. Om zover te komen is het maken van (objectieve) *benchmarks* en het zoeken naar *best-practices*, voor zowel beheersmatige als ontwikkelingstaken, onontkoombaar. Dan biedt het geheel van spelregels de transparantie en het inzicht die expliciete bestuurlijke keuzes mogelijk maken.

Hierbij zal in de beginperiode intensief onderhoud nodig zijn. Het resultaat is een toekomstbestendig stelsel, dat kan functioneren bij ieder bestuurlijk en/of organisatorisch stelsel. Het maakt duidelijk waar de keuzes een financieel effect op hebben en ondersteunt zo de besluitvorming over de genoemde stelsels.

De spelregels bieden tevens een kapstok om nieuwe taken (zoals bijv. decentralisaties Awbz en Jeugdzorg) onder te hangen. Nieuwe taken dienen in nauwe samenhang met het proces van normering/benchmarking en in relatie met aanverwante onderdelen van het bestaande takenpakket ('ketens') te worden beoordeeld of deze het meest optimaal in termen van efficiency en kostenbesparing op centraal niveau ('regionaal horizontaal geïntegreerde taken') of op decentraal niveau (de 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken') kunnen worden georganiseerd.

6.5 Beheersing financiële risico's in stedelijk en regionaal kader

betekenis territoriale eenheden en optimale schaal

Het werken met meerdere territoriale eenheden voor de lokaal horizontaal geïntegreerde taken kent voordelen vanuit de mogelijkheid van financiële normering (benchmarking) en beheersing (spreiding van risico's). Daarbij is het wel van belang dat de territoriale eenheden kunnen werken vanuit enerzijds een breed takenpakket, algemeen beschikbare budgetten en een gedelegeerd integraal afwegingskader en anderzijds aansprakelijk en afrekenbaar zijn op hun verantwoordelijkheden. Datzelfde geldt (maar daar is de vergelijking iets lastiger) voor de regionaal horizontaal geïntegreerde taken. De RSF wijst erop dat het vanuit twee bestuurlijke niveaus organiseren van wijkgericht werken vermoedelijk tot rolonduidelijkheid en mogelijk dubbelwerk gaat leiden.

De RSF verwacht voorts dat zeker de komende jaren er aanzienlijke uitdagingen liggen op het regionaal niveau, waar (beleidsmatige) samenwerking met de randgemeenten ook aan ketenoptimalisering kan bijdragen. Het motto "Amsterdam te groot en te klein" (waar Moor in hoofdstuk 2 aan refereert) doet nog steeds opgeld.

Het zoeken naar een optimale schaal voor beleidsvorming en uitvoering, met onderscheid naar lokaal en regionaal horizontaal geïntegreerd, zal een belangrijke bijdrage leveren aan het opvangen van de decentralisatiekorting van het Rijk (5-10% bij Awbz en Jeugdzorg). Vanzelfsprekend hoort op het regionaal/stedelijk niveau ook de financiële kaderstelling voor het lokaal/decentraal takenpakket: dat is nu juist de kern van ons advies.

Opgemerkt kan worden dat meer recente studies aangeven dat bovengenoemde inzichten over een optimale regionale schaal uitermate relevant zijn. Daarbij kan in het bijzonder worden gewezen op de 'Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency' uit 2009.²⁵ In deze internationaal vergelijkende studie worden onder meer de volgende conclusies getrokken:

- er zijn aanwijzingen dat kleinere gemeenten (met minder dan 25.000 inwoners) minder efficiënt zijn, maar dat geldt niet voor alle voorzieningen;
- voor kapitaalintensieve voorzieningen geldt dat ze efficiënter worden geleverd naarmate gemeenten groter worden;
- bij arbeidsintensieve voorzieningen gaat een toename in omvang van gemeenten samen met een afname in efficiency;
- grotere gemeenten met een inwonertal van boven de 250.000 inwoners zijn duidelijk minder efficiënt.

25. School of public affairs and administration (SPAA), New Jersey, May 6, 2009.

systeem van risicobeheersing

Binnen het gemeentefonds geldt artikel-12 als een belangrijk vangnet voor gemeenten die in de financiële problemen zijn gekomen. Dit vangnet bestaat uit een procedure, die er in voorziet dat de verdelende instantie een oordeel over de financiële situatie kan geven en op grond daarvan corrigerend kan optreden.

In het stadsdeelfonds is een artikel-12 procedure vanaf de start niet noodzakelijk geacht vanwege de overige beschikbare instrumenten. Ook in de praktijk van de afgelopen jaren is een dergelijk vangnet niet nodig gebleken.

De beschikbaarheid van andere instrumenten hangt samen met de situatie dat er binnen Amsterdam (of binnen de regio) veel meer sprake kan zijn van één financieel systeem dan bij de financiële verhouding Rijk-gemeenten met de provincie als toezichthouder.

Zoals in het verleden is gebleken kunnen bij een goed beheerd en onderhouden systeem van financiële beheersing met een uitgewerkt clustervolgsysteem geen ‘artikel 12-achtige’ situaties ontstaan. Daarbij is het van belang dat aan de financiële beheersing een goed instrumentarium van financieel toezicht is gekoppeld.

Voor de vormgeving van dit instrumentarium kunnen de volgende fasen van het toezicht op de stadsdelen het uitgangspunt zijn (in volgorde van oplopende ernst):

- fase 0: reguliere informatie-uitwisseling op ambtelijk niveau, uiteindelijk leidend tot een jaarlijkse rapportage over de situatie bij de verschillende budgetbeheerders;
- fase 1: een gesprek van de wethouder Financiën met de verantwoordelijke budgetbeheerders (ambtelijk of ambtelijk/bestuurlijk);
- fase 2: periodieke rapportage van de budgetbeheerders aan de wethouder Financiën;
- fase 3: rapportage van een specifiek daarvoor aangewezen functionaris aan de verantwoordelijke budgetbeheerder én de wethouder Financiën;
- fase 4: het terugnemen van de bevoegdheden (en financiële middelen).

Signalen die tot actie kunnen leiden zijn: een (structureel) niet sluitende begroting, een jaarrekening met een aanzienlijk tekort, late vaststelling van een jaarrekening, een negatieve of snel verslechterde reservepositie, het sterk achterblijven van afgesproken te leveren prestaties, een hoog personeelsverloop of een moeizame vervulling van ontstane vacatures (vooral ten aanzien van de financiële kernfuncties).

Dit systeem heeft in combinatie met de werking van het stadsdeelfonds in de afgelopen jaren goed gewerkt. Op dit moment bevinden alle stadsdelen zich in situatie 0, met uitzondering van het stadsdeel Oost, dat zich in fase 1 bevindt. In de eerste jaren na de instelling van de stadsdelen is er in een paar stadsdelen sprake geweest van dreigende financiële problemen zonder dat er nog sprake was van een onbeheersbare budgetoverschrijding. Door de systematiek van het financiële toezicht is dit vroegtijdig onderkend en zijn maatregelen (in het kader van dergelijke situaties) getroffen.

6.6 **Systeembewakers binnen stad en regio, kun je nu eindelijk zonder?**

6.6.1 **Inleiding**

Een financieel stelsel wordt in wet- en regelgeving vastgelegd. De regels voor de begroting en rekening staan in de gemeentewet. Het provinciaal bestuur moet beoordelen of de begroting reëel, meerjarig sluitend is. Er zijn twee adviseurs over de rekening voorgeschreven: de accountant en de rekenkamer (-functie). De rekening moet door een accountant worden beoordeeld en er is een rekenkamerfunctie voorgeschreven. Er zijn ook opdrachten voor de gemeenteraad. De gemeenteraad moet verordeningen vaststellen: ex art. 212, art. 213 en art 213a. Deze verordeningen handelen achtereenvolgens over de inrichting van de financiële functie en het financieel beleid en beheer; de kaders voor de accountantscontrole en over het periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid..

Dit is niet de plaats om uitvoerig, uitputtend op te schrijven wat er zo allemaal is voorgeschreven. We benoemen hier alleen de relevante onderdelen in relatie tot ons verhaal over het onderhoud en beheer van financiële ijkpunten binnen een breed systeem van beheersing.

Daarbij wijzen we op de systeembewakers die binnen een goed uitgewerkt systeem van financiële beheersing regulier aanwezig zijn en werpen de vraag op of die voldoende zijn, niet alleen voor de stad, maar met name ook voor de regio.

6.6.2 **Regulier aanwezige systeembewakers**

de verantwoordelijke voor de opzet en het onderhoud van het clustervolgsysteem

In het voorgaande is de rol van de rol van financiën als verantwoordelijke voor de opzet en het onderhoud van een clustervolgsysteem al aan de orde geweest, zowel ambtelijk als bestuurlijk (wethouder Financiën).

Een toezichthoudende provincie is bij een dergelijk systeem van financiële beheersing overbodig.

de accountant: klopt het?

De accountant moet beoordelen of de jaarcijfers (rekening en balans) betrouwbaar zijn en of de zo gerapporteerde uitgaven ook rechtmatig zijn. ‘Onbetrouwbaar’ betekent dat het niet zeker is of de uitgaven die gerapporteerd worden ook feitelijk gedaan zijn. ‘Onrechtmatig’ wil zeggen dat de uitgaven niet overeenkomstig de (gemeentelijke) regels

zijn gedaan. In beide gevallen kun je eigenlijk geen decharge verlenen: je weet immers niet of het dagelijks bestuur wel heeft gedaan wat je ze opgedragen hebt. De gemeenteraad moet in zo'n geval dus besluiten welke consequenties ze daaraan verbindt. Een en ander vereist inzicht in beheersrisico's in samenhang met interne en externe ketens.

rekenkamer: goed gedaan?

Het oordeel van de rekenkamer gaat over de doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarvoor is het geschetste integrale clustervolgsysteem noodzakelijk. Benchmarks geven handvatten om beleidsopgaven te duiden in termen van resultaat (en achterliggende ketens).

samenspel in het systeem van de financiële beheersing

Hoe belangrijk decharge ook is, het gaat er natuurlijk vooral om dat je van het verleden leert: wat ging goed, wat kan beter... Hierop zouden accountant en rekenkamer in hun rapporten moeten focussen. Natuurlijk is afrekenen belangrijk. Sancties kunnen in de *checks and balances* niet gemist worden. Maar de achtergronden van het oordeel: sluitende begroting, betrouwbare en rechtmatige rekening en doelmatig en doeltreffend gehandeld zijn van belang om te weten waar de sterke en zwakke kanten van je bestuurlijke systeem, van de rol van de overheid in de keten zitten. Ook als de oordelen positief zijn is het lezen van de onderzoeksopzet en bevindingen die daartoe geleid hebben verplichte kost voor volksvertegenwoordigers. Niet dus alleen als het fout is gegaan.

6.6.3 Meer adviseurs nodig?

Door het afschaffen van de stadsdelen verdwijnt ook de Raad voor de Stadsdeelfinanciën.

Zijn bovengenoemde verantwoordelijken en adviseurs voldoende voor het optuigen en onderhouden van een systeem van financiële beheersing toegespitst op clusters, bestuurscommissies, territoriale eenheden, een groot aantal resultaatsverantwoordelijke eenheden en regiogemeenten die tezamen ketens van voorzieningen op efficiënte en effectieve wijze moeten realiseren? Of ontbreekt er nog iets?

Voor het beantwoorden van bovenstaande vragen is het relevant om naar de rol en werkwijze van de RSF in de afgelopen meer dan twintig jaar te kijken. Waarom bleef de RSF steeds bestaan, terwijl diverse andere raden of adviesorganen vanuit bezuinigingen of om andere redenen sneuvelden?

De reden was steeds dat de RSF niet louter een adviesorgaan was, maar onderdeel van een systeem van financiële beheersing.

Daarbij was het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de RSF als scheidsrechter tussen stad en stadsdelen optrad. Het was een grensrechter die vanuit specifieke deskundigheid en

expliciete criteria (spelregels) adviseerde door – in termen van de voorzitter van de RSF – ‘driftig met een vlag te gaan zwaaien’.

De RSF heeft in de loop van de tijd een set criteria ontwikkeld die bij de advisering een belangrijke rol speelden en ook in de nieuwe situatie (of zelfs bij het ontbreken van een bestuurlijke kop voor de stadsdelen) nog steeds relevant zijn:

- het versterken van de financiële autonomie van territoriale gebieden en het zoeken naar decentrale oplossingen vanuit efficiency en effectiviteit (bij op lokaal niveau horizontaal te integreren voorzieningen, zoals ook een van de uitgangspunten van de Wmo is) met zoveel mogelijk algemene uitkeringen en zo weinig mogelijk (beperkende) specifieke uitkeringen;
- aandacht voor solidariteit tussen stad en territoriale eenheden (niet alleen financieel maar ook vanuit samenhang in netwerken van ketens);
- objectivering vanuit beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare (externe) factoren en gerelateerde financiële risico's (in de vorm van financiële ijkpunten);
- uiteindelijk geldt het primaat van de politiek bij de vormgeving van financiële verhoudingen en veranderingen daarin.

Daarbij moet worden bedacht dat een systeem van financiële beheersing met financiële ijkpunten in een dynamische omgeving nooit af is. Nieuwe ontwikkelingen vragen de aandacht, onderwerpen voor een nieuwe systeembewaker met een vergelijkbare rolopvatting. Neem alleen al de decentralisaties met de daarvoor te maken en te onderhouden financiële ijkpunten, afgestemd op de bestaande taken, op nieuwe beleidsketens en op nieuwe organisatie-eenheden en budgetverantwoordelijken.

6.6.4 De financiële beheersing van regionale samenwerking en de grote decentralisaties

Door de decentralisaties zijn er de komende jaren aanzienlijke uitdagingen op het regionale niveau, waar (beleidsmatige) samenwerking met de randgemeenten niet alleen kan bijdragen aan een optimale schaal van uitvoering voor alle betrokkenen (stad, kleine en grotere gemeenten, bestuurscommissies), maar ook aan ketenoptimalisering. Daarbij gaat het vooral om taakgebieden, waarbij Amsterdam zowel ‘te groot als te klein is’.

Vormen van regionale samenwerking zijn er nu al op verschillende taakgebieden (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, diensten werk en inkomen), maar zullen de komende periode als vormen van populatiebekostiging nog belangrijker worden door de decentralisaties in de sfeer van Zorg/Welzijn, Jeugdzorg en Werk en Inkomen. Daarbij dreigt de situatie dat het bestuur (verantwoordelijke wethouders, gemeenteraden) het overzicht verliest en het primaat van de politiek in het gedrang komt.

De Amsterdamse regio, maar ook andere (grootstedelijke) regio's kunnen niet zonder financiële ijkpunten om het gezamenlijke beleid in de vorm van verschillende 'gemeenschappelijke regelingen' effectief, efficiënt en met evenredige bijdragen te kunnen vormgeven. Financiële ijkpunten binnen een systeem van financiële beheersing zullen de komende jaren in toenemende mate van belang zijn: om de kosten van het taakgebied waarop wordt samengewerkt gebiedsgericht te kunnen inschatten, als houvast voor de bijdragen van betrokken partijen, als instrument van monitoring en resultaatmeting met de nodige 'follow ups' en als informatiekaders voor de bestuurders.

De ervaringen met het stadsdeelfonds als voorbeeld van een (binnengemeentelijk) regionaal fonds kunnen daarbij van grote betekenis zijn.

geen voorsprong verliezen

De RSF heeft de afgelopen twee jaar in diverse adviezen een nieuw financieel systeem *voor de stad als geheel* bepleit, gebruik makend van de ervaringen met het stadsdeelfonds en van andere nationale en internationale voorbeelden van normering en budgettering.

De plannen voor een nieuw financieel systeem voor de stad als geheel bevinden zich helaas nog steeds in een pril stadium van ontwikkeling en het is nog steeds niet voldoende duidelijk hoe dit vormgegeven gaat worden waardoor de stad de komende jaren grote financiële en bestuurlijke risico's loopt.

Op dit moment is nog een zeker framework van een financieel systeem aanwezig waarvan kan worden geprofiteerd en dat binnen afzienbare termijn kan worden omgevormd tot een nieuw systeem van financiële beheersing voor de hele stad. Wordt dit niet benut dan geeft Amsterdam zijn voorsprong prijs en slaat dit om in een kostbare achterstand. Bij vele andere gemeenten zien we al initiatieven van gebiedsgerichte budgettering en normering – zowel binnen gemeentelijk als in regionaal verband – om de gedecentraliseerde middelen in samenhang met de reeds beschikbare middelen en afgestemd op de decentralisatiekortingen optimaal (efficiënt en eerlijk) in te zetten en periodiek (objectief) te onderhouden.

Kortom, begin direct en gebruik wat er nog is.

Bijlagen

A Uitgebrachte adviezen en evaluatierapporten

A.1 Adviezen

1. algemene uitgangspunten voor advisering

- bij advisering te hanteren *algemene uitgangspunten* (jaarverslag 1993, hoofdstuk 5, RSF-kenmerk 18/2 en jaarverslag 2011, par. 1, RSF-kenmerk 18/52):
 1. aandacht voor decentrale oplossingen en financieel autonome positie van de stadsdelen;
 2. aandacht voor bestuurlijk/financiële samenhang tussen centrale stad en stadsdelen (solidariteit);
 3. aandacht voor objectieve verdeling tussen stadsdelen en veranderingen daarin op grond van externe factoren;
 4. solidariteit tussen centrale stad en stadsdelen in geval van externe ontwikkelingen, met speciale aandacht voor het evenredigheidsvraagstuk;
 5. aandacht voor spelregels van verdeelmaatstaven en voorkomen doelgebonden karakter van algemene uitkeringen;
 6. aandacht voor heldere presentatie en onderbouwing van (wijzigingen in) financiële regelingen;
 7. aandacht voor het primaat van de politiek.
- *Verordening op het Stadsdeelfonds*: vastleggen uitgangspunten, werkwijze en spelregels die bij vormgeving en aanpassing van het stadsdeelfonds worden gehanteerd (RSF-kenmerk 8/26, 2002);
- spelregels voor *uitnames* uit het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 1/25, 2011);
- spelregels voor een *nieuw financieel stelsel* (RSF-kenmerk 63/11, 2012):
 - aansluiten bij ‘1 stad 1 financieel stelsel’ met drie niveaus van spelregels: clusters/taken/voorzieningen, dekking, hoogte uitgavenbudget;
 - de voorstellen in het kader van ‘de hoofdlijnen voor een nieuw bestuurlijk stelsel’;
 - spelregels in relatie tot doeltreffendheid en doelmatigheid;
 - uitwerking spelregels binnen ramings- en bekostigingsfunctie.

2. structuurkenmerken stadsdelen en verdeelmaatstaven stadsdeelfonds

- (aangepaste) regelingen voor problematiek *snell groeiende stadsdelen* (introduceer maatstaf snelle groei): het in t+1 vergoeden van de feitelijke uitbreidingen tussen t-1 en t0 in plaats van het werken met geraamde uitbreidingen (die veelal niet uitkwamen) (RSF-kenmerk 2/7, 1991 en RSF-kenmerk 2/11, 1992);
- onderzoek naar de kosten van *IJburg* en de werking van het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 2/18, 2009);

- afschaffen maatstaf *werkzame personen in de industrie* (beperkte invloed, onbedoelde effecten) en introductie maatstaf *ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden* (OB-SV): opvangen financiële effecten dalend bevolkingsverloop en extra uitgaven voor stadsvernieuwing (resultaat evaluatie 1991-1994; zie jaaradvies in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1996, RSF-kenmerk 37/5);
- introductie maatstaf *historische kern* naar aanleiding van onderbrengen binnenstad in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 24/24, 1997);
- spelregels vervanging en bekostiging *walkanten* (Binnenstad) (RSF-kenmerk 30/8, 2000);
- financiële positie *stationaire stadsdelen* en de (beoogde) reactie van het stadsdeelfonds hierop (jaaradvies in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2002, RSF-kenmerk 48/6).

3. voeding stadsdeelfonds

- de *regeling van de voeding* (RSF-kenmerk 1/7 en 8/11, 1992):
 - jaarlijkse aanpassing, spelregels voor evenredig aandeel in ontwikkeling Amsterdamse uitkering uit het gemeentefonds en uit OZB-inkomsten;
 - voeding onafhankelijk van verdeling, koppeling via uitkeringspercentage;
 - taaktoegespitste veranderingen;
 - gebruik parkeerstrook.
- spelregels voor de verwerking van *taaktoegespitste veranderingen* (eerste jaarverslag, par. 4.3, RSF-kenmerk 18/2, 1993);
- aanpassing regeling voeding voor wat betreft de *koppeling met het gemeentefonds* in verband met andere methode voor ontwikkeling van het gemeentefonds (voeding gemeentefonds bepaald door ontwikkeling gecorrigeerde netto-rijksuitgaven) (RSF-kenmerk 1/12, 1994);
- de koppeling van het stadsdeelfonds aan het in het gemeentefonds gehanteerde *landelijke rekkentarieef voor de OZB* in plaats van aan het Amsterdamse tarief (RSF-kenmerk 1/20, 2006);
- de wijze waarop de jaarlijkse *nominale aanpassing* plaatsvindt van de voedingsbronnen van het stadsdeelfonds (gemeentefonds, ontwikkeling OZB-areaal en erfpachtinkomsten) (RSF-kenmerk 1/23, 2006);
- de introductie van de groei van de *inkomsten uit erfpacht* als nieuwe voedingsbron van het stadsdeelfonds (jaaradvies in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1999, RSF-kenmerk 43/7);
- aanpassing voeding stadsdeelfonds in aansluiting op tempo realisatie *IJburg*, in verband met achterblijvende ontwikkeling uitkeringsbasis (RSF-kenmerk 2/15, 2003).

4. taakverschuivingen en gevolgen voor stadsdeelfonds

- overdracht boekwaarden *permanent beheer en grondproductie* (RSF-kenmerk 21/3, 1993);
- continueren situatie van *gedwongen winkelnering* met N.V. Verzekeringsbedrijf Amsterdam (VGA) met, ter compensatie, zeggenschap en aandeel in de winst van stadsdelen (RSF-kenmerk 25/4, 1993);
- inpassing middelen *onderwijsvoorrangsbeleid* in stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 29/3, 1992);
- verdeling van budgetten voor *afvalverwerking* via de parkeerstrook als voorlopige regeling (RSF-kenmerk 22/5, 1993);
- overdracht van budgetten voor *wegenbeheer* (WUW) aan de stadsdelen (RSF-kenmerk 30/3, 1993);
- herijking *bevolkingstaken* van de stadsdelen en verdeling in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 31/3, 1994);
- verwerking meerkosten verhoging van MRI-toeslag gemeentepersoneel, *arbeidsvoorwaardenakkoord* 1993-1995 en arbeidsvoorwaardenakkoord 2000-2002 in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerken 32/5 en 32/6, 1994 en RSF-kenmerk 32/9,2002);
- procedure decentralisatie *afvalstoffenheffing* (met geobjectiveerde uitname uit het stadsdeelfonds van kosten inzameling en verwerking) (RSF-kenmerk 22/8, 1994);
- wijze van bepaling en verdeling middelen voor *achterstallig onderhoud openbare ruimte* (RSF-kenmerk 34/4, 1995) en verdeling via de maatstaven OPRUIM en GOPRUIM (jaaradvies in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1997, RSF-kenmerk 40/6);
- verdeling middelen '*Schoon door de poort*' (55 miljoen gulden voor achterstallig onderhoud openbare ruimte, onderwijsgebouwen en sportaccommodaties en voor kapitaallasten onderwijs) (RSF-kenmerk 34/7, 1996);
- overdracht heffingbevoegdheid *precario- en reclamebelasting* en uitname stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 35/6, 1995);
- toevoegen specifieke middelen voor *sportaccommodaties* aan verdeelstelsel van het stadsdeelfonds (resultaat evaluaties 1994-1999 en 1999-2003; zie de jaaradviezen in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2000 en 2005; RSF-kenmerken 44/10 en 55/5). De verdeling van de middelen voor achterstallig onderhoud sporthallen en zwembaden (RSF-kenmerk 13/11, 2002);
- decentralisatie middelen *huisvestingskosten primair onderwijs* en verdeling via het stadsdeelfonds. Onderdelen van het advies zijn de overgangsregeling, de correctie voor hoge kapitaallasten in verband met snelle groei (IJburg) en de betekenis van de middelen uit het Vereveningsfonds en het belang van monitoring (RSF-kenmerk 29/18, 1999);
- toedeling en inpassing middelen *Bouwstoffenbesluit* in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 46/3, 2000);

- nieuwe financieringsgrondslag *milieudienst* Amsterdam en relatie met stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 46/9, 2002);
- wijze van toevoeging middelen *veiligheidssteunpunten* en voor (*brand*) *veiligheidsvoorzieningen* aan het stadsdeelfonds (RSF-kenmerken 49/5 en 49/8, 2002);
- uitname stadsdeelfonds in verband met overgang *Bureau Monumentenzorg* van de dienst Binnenstad naar de dienst Amsterdam Beheer (RSF-kenmerk 13/14, 2002);
- gevolgen wet Kinderopvang voor middelen *kinderopvang* in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 24/30, 2004 en RSF-kenmerk 24/33, 2005);
- verwerking extra middelen voor *kwaliteitsgebieden openbare ruimte* in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 54/19, 2007);
- verdeling via het stadsdeelfonds van extra middelen voor *peuterspeelzaalwerk* (RSF-kenmerk 24/37, 2010).

5. basisgegevens verdeelmaatstaven

- opschonen *parkeerstrook* door middel van het onderbrengen in het verdeelstelsel en de afkoopregeling (jaaradvies in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1996, RSF-kenmerk 37/5);
- nieuwe definitie maatstaf voor allochtonen (ALLOCHT) (RSF-kenmerk 11/23, 1995);
- aanpassing maatstaf NIETKOM in verband met gewijzigde gemeentelijke indeling zuidelijk deel IJsselmeer (RSF-kenmerk 11/30, 1996);
- consequenties introductie nieuwe maatstaf voor *lage inkomens* in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 56/8, 2007).

6. middelen buiten het stadsdeelfonds

- advisering in 2000 over versleuteling *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)* met aandacht voor vormgeving in de jaren erna (RSF-kenmerk 20/10, 2000); in 2009 met een aantal bezwaren tegen de voorgestelde regeling (vooral vanuit een ontbrekende kostenoriëntatie) en suggesties voor aanpassing (RSF-kenmerk 20/13, 2009) en in 2012 over de voorstellen in de Kadernota 2013 voor een hervorming van de stedelijke vernieuwing (RSF-kenmerk 20/21, 2012);
- advisering over mogelijkheden en spelregels toevoeging inkomsten *toeristenbelasting* aan het stadsdeelfonds (is niet gerealiseerd; RSF-kenmerk 1/14, 2000);
- verdeling UNA-middelen (RSF-kenmerk 52/18, 2004);
- financiële *decentralisatie wettelijke milieutaken*. Vanuit het doelgebonden karakter is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van mening dat de te decentraliseren middelen de eerste vier jaar via een specifieke uitkering (artikel 12 van de Verordening op het stadsdeelfonds) dienen te worden verdeeld. De stappen worden aangegeven om deze middelen in het stadsdeelfonds te kunnen opnemen (evaluatie en herijking) (RSF-kenmerk 46/12, 2006);

- betekenis van *parkeerinkomsten*. Voorstellen voor een nieuwe wijze van verdelen in aansluiting op de ontwikkeltaken van stad en stadsdelen (RSF-kenmerk 35/11, 2010).

7. bestuurlijke ontwikkelingen binnen Amsterdam

- het als externe factor bij de voeding van het stadsdeelfonds betrekken van de problematiek van de *geactiveerde stadsvernieuwingskosten* van de gemeente Amsterdam en de daarbij gehanteerde toetsingscriteria (RSF-kenmerk 19/4, 1992);
- koppeling *Binnenstad* aan het maatstavenstelsel van het stadsdeelfonds met ingang van 1-1-1998 en introductie van drie verfijningen (waaronder de maatstaf historische kern) (RSF-kenmerk 24/24, 1997);
- financiële consequenties *fusie stadsdelen* (van 17 naar 14 en van 14 naar 7): structurele financiële effecten en frictiekosten (RSF-kenmerk 39/10, 39/15 en 39/24, 1998); financiële consequenties fusie stadsdelen op basis van de voorstellen van de commissie Mertens (RSF-kenmerken 39/62, 2009 en 39/73, 2010);
- inpassing *Sloterdijken* in het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 39/88, 2013).

8. nieuwe ontwikkelingen van buiten Amsterdam

- notitie over gevolgen *regiovorming* binnen het ROA (Kaderwet Bestuur in Verandering en BoN3) voor de financiële verhouding in de regio, voor de taakverdeling stad-stadsdelen en voor de uitkering uit het gemeentefonds (RSF-kenmerk 24/7, 1993);
- financiële effecten door veranderingen in het *cluster Bestuursorganen van het gemeentefonds* (dualisering), waarbij geen rekening wordt gehouden met stadsdelen, en in de voeding van het gemeentefonds, waarbij niet langer rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de rijksuitgaven aan bijstandverlening. Nieuwe spelregels worden geformuleerd voor de doorvertaling naar Amsterdam (aandelen centrale stad en stadsdelen) (jaaradvies in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2002, RSF-kenmerk 48/6 en RSF-kenmerk 52/11, 2003);
- uitneemformule en overgangsregeling voor het stadsdeelfonds in verband met introductie *BTW-Compensatiefonds (BCF)* en verrekening nacalculatie (RSF-kenmerken 51/5 en 51/8, 2003 en RSF-kenmerk 51/16, 2009);
- de betekenis van *decentralisatie- en integratieuitkeringen* in het gemeentefonds voor de spelregels voor voeding en verdeling van het stadsdeelfonds (RSF-kenmerk 24/36, 2010 en RSF-kenmerk 24/50, 2011);
- effecten kabinetsplannen tot *afschaffing deelgemeenten*. Aan de orde komen de betekenis van stadsdelen voor een efficiënte en effectieve organisatie, de met de instelling van de stadsdelen bereikte structurele voordelen in termen van financiën en kwaliteit, het perspectief van deconcentratie, de incidentele effecten verbonden met het afschaffen van stadsdelen en de relatie met de niet uitgekristalliseerde discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland (RSF-kenmerk 24/41; 2011).

9. veranderingen sociale domein: betekenis financiële ijkpunten voor stad en stadsdelen

- het op de *parkeerstrook* plaatsen van middelen voor kleine woningaanpassingen, ouderenadviseurs, huisbezoekprojecten, wonen-plus voorzieningen, preventieve gezondheidszorg, de ontwikkeling van loketten wonen, zorg en dienstverlening en meldpunten zorg en overlast. Deze moeten in een later stadium in samenhang met andere (Wmo-)middelen in de maatstaven van het stadsdeelfonds worden verwerkt (Stadsdeelfonds en begroting 2006, RSF-kenmerk 55/5);
- decentralisatie van de taken en middelen verbonden met de *Ouder-Kind Centra en de Jeugdgezondheidszorg (OKC/JGZ)*. Geadviseerd wordt over:
 - de meer algemene kenmerken van de financiële decentralisatie in aansluiting op de uitgangspunten voor de verbetering van het bestuurlijk stelsel;
 - de wijze van verdeling en opname in het stadsdeelfonds;
 - de door de RSF bij de advisering gehanteerde algemene criteria;
 - de karakterisering van het taakgebied en de rollen;
 - uitwerking rollen centrale stad;
 - solidariteit en doelmatigheid bij de regie op de uitvoering door de stadsdelen;
 - samenspel centrale stad en stadsdelen;
 - de betekenis van financiële ijkpunten voor de bezuiniging (RSF-kenmerk 23/11, 2009 en 24/37, 2010).
- advisering in het kader van de operatie financiële decentralisatie en terugdringen bureaucratie; de rapportage over *Zorg/DMO* (waaronder plannen voor decentralisatie van de Wvg). Met aandacht voor de samenhang met andere beleidsonderdelen, zoals gezondheidszorg en armoedebeleid/bijstandsverlening en de ontwikkeling van nieuwe financiële ijkpunten gebaseerd op de werkwijze van middelgrote gemeenten (met grootstedelijke omstandigheden en de zekerstelling van de voorzieningen voor de burgers) (RSF-kenmerk 39/45; 2003);
- advies over *gevolgen Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)*: de beoogde financiering van de gewijzigde taken en bevoegdheden voor de stadsdelen, de hoogte en de wijze van de verdeling van de middelen voor de uitvoeringskosten over stadsdelen, inclusief de inzet van extra rijksmiddelen.

In feite gaat het om een vergelijkbare afweging als bij de start van het stadsdeelfonds toen op basis van een ‘optimaliseringsdiscussie’ is afgewogen welke taken zich meer lenen voor een centrale dan wel decentrale uitvoering. Bij deze beoordeling heeft de vraag of er sprake was van ‘horizontal integrated services’ dan wel van ‘vertical integrated services’ een belangrijke rol gespeeld.

Het bereiken van efficiency en effectiviteit bij maatschappelijke dienstverlening is afhankelijk van:

 - het optimaliseren van de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen (in welke mate en op welke onderdelen is er bij de dienstverlening sprake van het ‘horizontaal integreren’ van voorzieningen of van verticale ketentrajecten);
 - in welke mate en op welke onderdelen kan worden geprofiteerd van gemeenschappelijke ‘services’ (RSF-kenmerk 23/7, 2006).

- advies over de ‘*verdeelsleutel Wmo-uitkering*’. Deze uitkering betreft een bundeling van afzonderlijke regelingen met uiteenlopende verdeelsleutels: stimuleringsregeling Woonservicewijken, regeling maaltijdvoorziening, middelen voor ondersteuning van Maatschappelijke steunsystemen (MSS) en compensatiemiddelen van de Awbz-pakketmaatregel. Ingegaan wordt op het bredere beleidskader van de Wmo met de beoogde financiële kanteling, de samenhang tussen verschillende budgetten en de betekenis van (vraaggerichte, efficiënte en globale) financiële ijkpunten. Geadviseerd wordt om de middelen niet via een specifieke uitkering maar via de parkeerstrook van het stadsdeelfonds te verdelen (RSF-kenmerk 23/19, 2011).

10. financiële beheersing, optimalisering taakverdeling en vergroten efficiency en effectiviteit

- *verrekening kosten burgerzaken* tussen stadsdelen. Om een tweetal redenen wordt verrekening ontraden: een dergelijk systeem is strijdig met kenmerken van de bestuurlijke en financiële verhouding binnen Amsterdam en vanwege een aantal praktische bedenkingen (RSF-kenmerk 1/20, 2006);
- *onderzoek financiële verhouding stad – stadsdelen*. Onderzoek naar optimalisering taakverdeling stad en stadsdelen voor de beleidsvelden Wmo (welzijn en zorg), succesvolle schoolloopbaan, jeugd en gezin, fysieke stedelijke ontwikkeling, extra kwaliteit openbare ruimte, inburgering, economisch beleid en veiligheid (RSF-kenmerken: 54/22, 2007 en 54/34, 2009);
- *nadere toelichting op uitkomsten onderzoek financiële verhouding stad – stadsdelen*: het belang van vernieuwing en het loskomen van bestaande organisatie- en samenwerkingsvormen, continueren verwevenheid als de minst wenselijke optie, de betekenis van het onderscheid tussen de verdeling van (kaderstellende en uitvoerende) taken én de wijze van (gezamenlijk organiseren) en de beheersing van financiële risico’s (RSF-kenmerk 54/28, 2008);
- spelregels voor de vergoeding van de *voorbereidingskosten van grote ruimtelijke plannen* van stadsdelen (RSF-kenmerk 54/36, 2009);
- het stadsdeelfonds als instrument voor verbetering Bestuurlijk Stelsel: het introduceren van een *dynamisch clustervolgsysteem* (RSF-kenmerk 39/70, 2010);
- advies over de onwenselijkheid en onmogelijkheid van een uitname uit het stadsdeelfonds voor *Antwoord*: bij uitname is er niet meer sprake van een integrale kostprijs en het leidt tot een verkeerde prikkel voor kostenefficiëncy (RSF-kenmerk 39/75, 2010);
- toekomst financieel stelsel: *één stad, één financieel stelsel* (RSF-kenmerk 39/83, 2012). Aanbevelingen over:
 - de bijdrage van een aanpassing van de financiële verhouding stad – stadsdelen aan een stadsbrede efficiency en kostenbesparing (aan de uitgavenkant door expliciete normering, aan de inkomstenkant door afstemming op beschikbare middelen en een geïnstitutionaliseerde optimalisering van centrale en decentrale taken);

- verworven financieel stelsel bij andere invulling bestuurlijke kop en een meer centraal gestuurde financiële huishouding;
- het onderhouden van een financieel onderhouds- en beheersingssysteem;
- betekenis van financieel toezicht en de kaderstellende rol van een nieuwe verordening.
- gevolgen niet (tijdig) beschikbaar komen van *één stad, één financieel stelsel als integrale ramings- en bekostigingsfunctie* (RSF-kenmerk 63/23 en 63/31, 2013):
 - ontbreken objectieve, op efficiency en effectiviteit gerichte normen per beleidsveld voor stad als geheel;
 - geen herijking budgetten stad en stadsdelen gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de Wmo en de Jeugdzorg;
 - geen efficiënte en effectieve financiële inpassing decentralisaties;
 - ontbrekend financieel kader voor realisatie taakverschuivingen nieuw bestuurlijk stelsel.
- voorstellen voor het *genormeerd uitnemen van budgetten voor bibliotheken en onderwijs* in plaats van met behulp van begrotingsgegevens (RSF-kenmerk 64/10, 2014);
- de werkwijze bij de uitname uit het stadsdeelfonds voor de *nieuwe organisatie Dienstverlening (stadsloketten)*. Het gaat om een andere manier van organiseren en niet om een verandering van taken en bevoegdheden. Bij een keten van voorzieningen is het van belang dat de budgetverantwoordelijkheid zich tot een zo groot mogelijk deel van de keten uitstrekt en dat de budgetverantwoordelijkheid intact blijft, ook op het moment dat om organisatorische redenen wordt samengewerkt. De RSF acht de voorgestelde werkwijze om de budgetten op basis van begrotingsgegevens 2014 te bepalen niet mogelijk en niet wenselijk en stelt een andere werkwijze voor, waarbij de budgetten van de stadsloketten en de bijdrage van de budgethouders op normatieve wijze worden bepaald (RSF-kenmerk 39/91, 2014).

11. jaaradviezen over ontwikkeling stadsdeelfonds in begrotingsjaar 1992 tot en met 2014

Jaarlijks advies²⁶ over de ontwikkeling van het stadsdeelfonds in een nieuw begrotingsjaar. Vaste onderwerpen zijn de ontwikkeling van de voeding, nominale en reële componenten, de financiële gevolgen van taakmutaties, de ontwikkeling van de verdeling van het stadsdeelfonds, relevante financiële ontwikkelingen buiten het stadsdeelfonds en een bijlage met alle gegevens voor de overgang op een nieuw begrotingsjaar.

26. (RSF-kenmerken: 10/3, 15/7, 26/10, 33/8, 37/5, 40/6, 42/6, 43/7, 44/10, 47/9, 48/6, 50/5 en 50/9, 52/8, 53/6, 55/5, 56/4, 57/10, 58/5, 59/5, 60/6, 61/6, 62/8 en 64/6).

A.2 Onderwerpen evaluatierapporten

periode 1991-1994

- de betekenis van de geïntroduceerde globale, evenredige koppeling van de voeding aan de ontwikkeling van het gemeentefonds en de OZB in het kader van de marginale kostenontwikkeling bij de centrale stad en de stadsdelen;
- moeten de financiële gevolgen van externe factoren bij de ontwikkeling van de voeding van het Stadsdeelfonds worden betrokken en zo ja, op welke wijze?
- moet de maatstaf OB-SV worden aangepast voor stadsdelen die naast stadsvernieuwing in belangrijke mate een groeifunctie vervullen?
- is het werken met ramingen (zonder correctie achteraf) voor snel groeiende stadsdelen wenselijk?
- worden veranderingen in de ruimtelijke structuur wel in alle gevallen op adequate wijze door de maatstaven OPRUIM en GOPRUIM geregistreerd? Binnen het stadsdeelfonds vervullen deze maatstaven inhoudelijk een belangrijke rol, waardoor het gebruik van deze maatstaven als zodanig niet ter discussie staat;
- behoeft de maatstaf NIETKOM aanpassingen als gevolg van veranderingen in het gemeentelijk ingedeelde ‘buitenwater’?
- zijn de basisgegevens voor WP-IND – die soms nogal fluctueren – geschikt vanuit de spelregels van verdeelmaatstaven en dient deze maatstaf te worden gehandhaafd, gezien het globale verband met bepaalde uitgaven van stadsdelen (hebben we een dergelijke maatstaf nodig)?
- de betekenis en werking van de parkeerstrook;
- hoe reageren de bevolkingsmaatstaven van het stelsel op (verwachte) veranderingen in de bevolkingssamenstelling?
- moet de opwaartse en neerwaartse flexibiliteit van het stelsel gelijk zijn?
- bieden de maatstaven voldoende compensatie voor relatief hoge uitgaven van stadsdelen met verouderde bebouwing en voorzieningen?
- hoe ontwikkelen inzamelingskosten van huisvuil zich mede in relatie tot de voorgenomen decentralisatie van de afvalstoffenheffing?
- moet de introductie van een maatstaf ouderen worden overwogen?
- moet de introductie van een verfijning ‘bodemgesteldheid’ worden overwogen?

periode 1994-1999

- ontwikkeling van de uitkeringen stadsdeelfonds 1994-1999:
 - overzicht van de ontwikkeling van de algemene uitkering, zowel totaal als per stadsdeel;
 - reële bestedingspotentie stadsdelen;
 - de ontwikkeling van de verdeling over typen stadsdelen.
- de voeding van het stadsdeelfonds waarbij de volgende thema’s zijn onderscheiden:

- de financiële stromen waartoe de globale koppeling van het stadsdeelfonds zich uitstrekt;
- taaktoegespitste veranderingen in het gemeentefonds en de gevolgen voor het stadsdeelfonds;
- werking globale koppelingspercentage in relatie tot marginale kostenontwikkeling;
- de betekenis van de waarde-ontwikkeling van de OZB in verband met de geplande hertaxaties;
- veranderingen in het gemeentefonds op grond van een gewijzigde bekostiging van de Abw;
- de informatievoorziening over het stadsdeelfonds.
- bestaande en mogelijk nieuwe verdeelmaatstaven binnen het stadsdeelfonds:
 - de herziening van de maatstaf ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden (OB-SV) in verband met bepaalde onbedoelde effecten in de afgelopen periode;
 - de definitie van de maatstaf allochtonen (ALLOCH);
 - de peildatum van de gegevens voor omgevingsadressendichtheid (OAD, onderdeel van de maatstaf GOPRUIM);
 - de gewogen oppervlakte openbare ruimte (GOPRUIM) en de financiële gevolgen van bezoekers;
 - de noodzaak van een maatstaf voor bodemgesteldheid.
- stationaire en groeiende stadsdelen:
 - kenmerken van stationaire en groeiende stadsdelen;
 - het werken met driejaarsgemiddelden en de betekenis voor stationaire stadsdelen;
 - de maatstaven inwoners van 0 t/m 19 jaar (JONG) en gerealiseerde groei (GROEI) in relatie tot de positie van snel groeiende stadsdelen.
- parkeerstrook en middelen voor sportaccommodaties:
 - afzonderlijk in stadsdeelfonds onderbrengen van middelen voor sportaccommodaties;
 - het afzonderlijk leeghalen van de parkeerstrook;
 - gecombineerde inpassing middelen voor sportaccommodaties, parkeerstrook en OB-SV.
- de koppeling van de Binnenstad aan het stadsdeelfonds:
 - rompbegroting en ontwikkeling stadsdeelfonds;
 - oudheid van de bebouwing;
 - gebruik openbare ruimte;
 - evenementen;
 - overige aandachtspunten.

periode 1999-2003

- stedelijke vernieuwing, waaronder de bekostiging van voorbereidingskosten van stedelijke vernieuwing, de herziening van de maatstaf OB-SV, een herpositionering van

de maatstaven voor aandachtsgroepen waarbij de betekenis van de maatstaf ALLOCHT wordt teruggedrongen en de betekenis van de sociale component voor kosten van beheer na stedelijke vernieuwing;

- de betekenis van eigen inkomsten voor de stadsdelen, waaronder met name parkeren;
- de financiële positie van stationaire en snelgroeiende stadsdelen;
- de financiële gevolgen van grootstedelijke, activiteiten en locaties die veel publiek aantrekkende en de zondagopenstelling voor het niveau van de beheerskosten bij bepaalde type stadsdelen en de wijze waarop daar in het stadsdeelfonds rekening mee wordt gehouden;
- evaluatie van de specifieke correcties voor stadsdeel Amsterdam Centrum;
- het in het verdeelstelsel van het Stadsdeelfonds onderbrengen van de middelen voor sportaccommodaties;
- de regeling van voeding van het stadsdeelfonds waaronder de werking van het koppelingspercentage bij grootschalige areaalveranderingen en de wijze van koppelen van het stadsdeelfonds aan de areaalontwikkeling in de OZB en de erfpachtinkomsten.

periode 2003-2008

De volgende onderwerpen maken onderdeel uit van deze evaluatie van het stadsdeelfonds:

- thema's waarbij de verdeling tussen stadsdelen centraal staat:
 - de financiële gevolgen van snelle groei;
 - de werking van het stadsdeelfonds bij herstructurering/stedelijke vernieuwing;
 - de betekenis van de parkeerinkomsten.
- thema's waarbij de samenstelling van het takenpakket van de stadsdelen en de daarvoor benodigde financiële middelen centraal staan:
 - de economische functies van stadsdelen;
 - de veiligheid;
 - de ontwikkeling naar een steeds hogere kwaliteit van de dienstverlening.
- een aantal technische of meer procedurele kwesties:
 - de kosten en inkomsten van openbare ruimte in grootstedelijke gebieden;
 - het opschonen van de parkeerstrook;
 - de wijze waarop de inkomsten uit OZB aan het stadsdeelfonds zijn gekoppeld;
 - de informatieverstrekking over de ontwikkeling van het stadsdeelfonds.

B Overzicht leden Raad voor de Stadsdeelfinanciën

Samenstelling gedurende laatste vergaderjaren

- Dhr. H.S.K. Boerboom (voorheen werkzaam bij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; voormalig lid van het dagelijks bestuur stadsdeel Osdorp), lid van 1991 – 2014
- Dhr. prof. dr. L.F. van Muiswinkel (emeritus hoogleraar Openbare Financiën Vrije Universiteit te Amsterdam), lid van 1991 – 2014
- Mevr. mr. S.E. Korthuis (Directeur/Bestuurder Woonconcept, voormalig wethouder Financiën gemeente Rotterdam), lid van 2002 – 2014
- Dhr. C.L. Berg (Directeur Bijzondere Opdrachten, gemeente Rotterdam), lid van 2008 – 2014

Overige leden vanaf 1991

(gegevens ten tijde van lidmaatschap)

- Dhr. drs. F.K. van Broekhoven (NMB, raadslid ROA), lid van 1991 - 1996
- Mevr. A. van Dok-van Weele (burgemeester van gemeente Velsen), lid van 1991 - 1992
- Dhr. W. Kwekkeboom (voormalig hoofd Financiën gemeente Utrecht), lid van 1991 – 2001
- Dhr. H. van der Walle (voormalig wethouder gemeente Enschede), lid van 1994 - 2007
- Dhr. D.N. Tiemersma (werkzaam als zelfstandig adviseur, sinds september 2012 op projectbasis werkzaam bij de gemeente Amsterdam als projectleider fysiek domein voor de nieuwe ramings-en bekostigingsfunctie, voormalig lid dagelijks bestuur stadsdeel Amsterdam-Zuid), lid van 2000 - 2012

Raad voor de Stadsdeelfinanciën van Amsterdam,
p/a Nieuwezijds Voorburgwal 37 1012 RD Amsterdam
Telefoon 020-626 46 04
E-mail rsf@cebeon.nl