
Evaluatie Stadsdeelfonds

Periode 1999-2003

RSF-kenmerk 17/52

Raad voor de Stadsdeelfinanciën, juli 2004

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Beschrijving van historie, stelsel en ontwikkeling van het Stadsdeelfonds	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Historie van stadsdelen en Stadsdeelfonds	7
2.3	Beschrijving van het stelsel van het Stadsdeelfonds	9
2.4	Ontwikkeling van het Stadsdeelfonds 1999-2003	15
3	Aanpak, uitgangspunten en positionering thema's	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Aanpak van de evaluatie	23
3.3	Uitgangspunten voor de evaluatie	25
3.4	Positionering van de thema's	26
4	Stedelijke vernieuwing c.a.	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Bekostiging van voorbereidingskosten stedelijke vernieuwing	29
4.3	Herziening van de maatstaf OB-SV	38
4.4	Betekenis sociale component voor kosten van beheer na stedelijke vernieuwing	45
4.5	Herpositionering van maatstaven voor aandachtsgroepen	48
5	Stationaire en snelgroeiende stadsdelen	53
5.1	Achtergrondinformatie	53
5.2	Onderwerp van evaluatie	55
5.3	Bevindingen	55
6	Eigen inkomsten van stadsdelen: betaald parkeren	59
6.1	Achtergrondinformatie	59
6.2	Onderwerp van evaluatie	60
6.3	Bevindingen	61
7	Beheerslasten bij extra (grootstedelijke) kwaliteit van openbare ruimte	65
7.1	Achtergrondinformatie	65
7.2	Onderwerp van evaluatie	66
7.3	Zoekrichting	67
7.4	Bevindingen	69
8	Correcties voor stadsdeel Amsterdam Centrum	71
8.1	Achtergrondinformatie	71
8.2	Onderwerp van evaluatie	72
8.3	Zoekrichting	72
8.4	Bevindingen	74
9	Sportaccommodaties	75
9.1	Achtergrondinformatie	75
9.2	Onderwerp van evaluatie	78
9.3	Zoekrichting	78
9.4	Bevindingen	82

10 Voeding.....	85
10.1 Inleiding.....	85
10.2 Globale koppeling aan areaalontwikkeling in onroerende zaakbelasting	85
10.3 Globale koppeling aan erfpachtinkomsten.....	86
10.4 Werking globale koppelingspercentage bij grootschalige areaalveranderingen	87
11 Samenvatting van belangrijkste bevindingen	89
11.1 Inleiding.....	89
11.2 Algemene bevindingen	89
11.3 Compartiment Algemeen.....	92
11.4 Compartiment Voorzieningen.....	93
11.5 Compartiment Openbare ruimte.....	94
11.6 Voeding.....	95
11.7 Bredere thema's	95
Bijlagen	97
A Lijst met belangrijkste respondenten	99
A.1 Themabijeenkomsten	99
A.2 Bilaterale gesprekken.....	99
A.3 Overige contacten	100

1 Inleiding

derde evaluatie

De financiële verhouding in het algemeen en het Stadsdeelfonds in het bijzonder vormen de centrale pijler onder de bestuurlijke verhouding binnen Amsterdam. Gegeven dit belang worden ze eens in de vier jaar geëvalueerd. Vanaf de start van het Stadsdeelfonds in 1991 is een tweetal evaluaties verricht, één voor de periode 1991-1994 en de ander voor de jaren 1994-1999.

Het voor u liggende rapport heeft betrekking op de derde evaluatie, die zich uitstrekt tot de jaren 1999-2003. Evenals bij de vorige evaluaties heeft het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam aan de Raad voor de Stadsdeelfinanciën gevraagd om deze evaluatie voor te bereiden.

algemene onderwerpen en thema's

In de hoofdstukken 2 en 3 wordt een aantal algemene onderwerpen aan de orde gesteld. Deze algemene onderwerpen zijn vooral bedoeld om informatie te verschaffen over de totstandkoming en werking van het stelsel, de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds in de afgelopen periode, en de werkwijze en uitgangspunten van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën bij de totstandkoming van dit rapport.

De hoofdstukken 4 tot en met 10 bevatten de uitwerking van de bij de evaluatie betrokken thema's:

- stedelijke vernieuwing, met daarbinnen de volgende onderwerpen:
 - bekostiging van de voorbereidingskosten;
 - herziening van de maatstaf Ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden (OB-SV);
 - betekenis van de sociale component voor het beheer na stedelijke vernieuwing;
 - herpositionering van de maatstaven voor aandachtsgroepen;
- stationaire en snelgroeïende stadsdelen;
- eigen inkomsten van stadsdelen uit betaald parkeren;
- extra (grootstedelijke) kwaliteit van de openbare ruimte;
- correcties voor stadsdeel Amsterdam Centrum;
- sportaccommodaties;
- voeding van het Stadsdeelfonds.

Bij de uitwerking van deze thema's wordt steeds een zelfde stramien gevolgd. Eerst wordt achtergrondinformatie over het desbetreffende thema verschaft. Vervolgens wordt aangegeven wat het onderwerp van evaluatie precies inhoudt en welke oplossingsrichtingen de Raad voor de Stadsdeelfinanciën daarbij aanreikt.

In het afsluitende hoofdstuk 11 wordt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen gepresenteerd.

overzicht van onderwerpen

De onderwerpen die in het rapport aan de orde worden gesteld, zijn hieronder overzichtelijk weergegeven.

Figuur 1.1. Overzicht van onderwerpen in dit rapport

- ❖ Historie, stelsel en ontwikkeling Stadsdeelfonds
- ❖ Aanpak, uitgangspunten en positionering thema's
- ❖ Stedelijke vernieuwing
 - bekostiging van voorbereidingskosten
 - herziening maatstaf OB - SV
 - betekenis sociale component voor beheerkosten na stedelijke vernieuwing
 - herpositionering maatstaven voor aandachtsgroepen
- ❖ Stationaire en snelgroeïende stadsdelen
- ❖ Eigen inkomsten van stadsdelen: betaald parkeren
- ❖ Extra (grootstedelijke) kwaliteit van openbare ruimte
- ❖ Correcties voor stadsdeel Amsterdam Centrum
- ❖ Sportaccommodaties
- ❖ Voeding van Stadsdeelfonds
- ❖ Samenvatting

2 Beschrijving van historie, stelsel en ontwikkeling van het Stadsdeelfonds

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de volgende onderwerpen:

- een korte beschrijving van de historie van de stadsdelen en het Stadsdeelfonds (paragraaf 2.2);
- een beschrijving van het stelsel van het Stadsdeelfonds (paragraaf 2.3);
- een overzicht van de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds in de periode 1999-2003 (paragraaf 2.4).

2.2 Historie van stadsdelen en Stadsdeelfonds

In figuur 2.1 wordt een kort overzicht gepresenteerd van de instelling van de stadsdelen en de belangrijkste momenten voor de totstandkoming en aanpassing van de financiële verhouding.

Zoals deze figuur laat zien, is het Stadsdeelfonds vanaf begin 1991 in werking. Het besluit tot instelling van het fonds vormde een van de belangrijkste momenten in de Amsterdamse bestuurlijke ontwikkeling naar een verregaande vorm van binnengemeentelijke decentralisatie met zelfstandige stadsdelen.

Het streven naar zelfstandige stadsdelen binnen een grootstedelijke omgeving kwam enerzijds tot uitdrukking in de overdracht van een substantieel deel van de gemeentelijke taken met daarbij behorende genormeerde budgetten en anderzijds in het optuigen van een binnengemeentelijke financiële verhouding die de (financiële) autonomie van de stadsdelen zoveel mogelijk moest garanderen. Met de instelling van het Stadsdeelfonds, dat is ontworpen naar het model van het landelijke Gemeentefonds, is vorm gegeven aan de doelstelling van financiële autonomie.

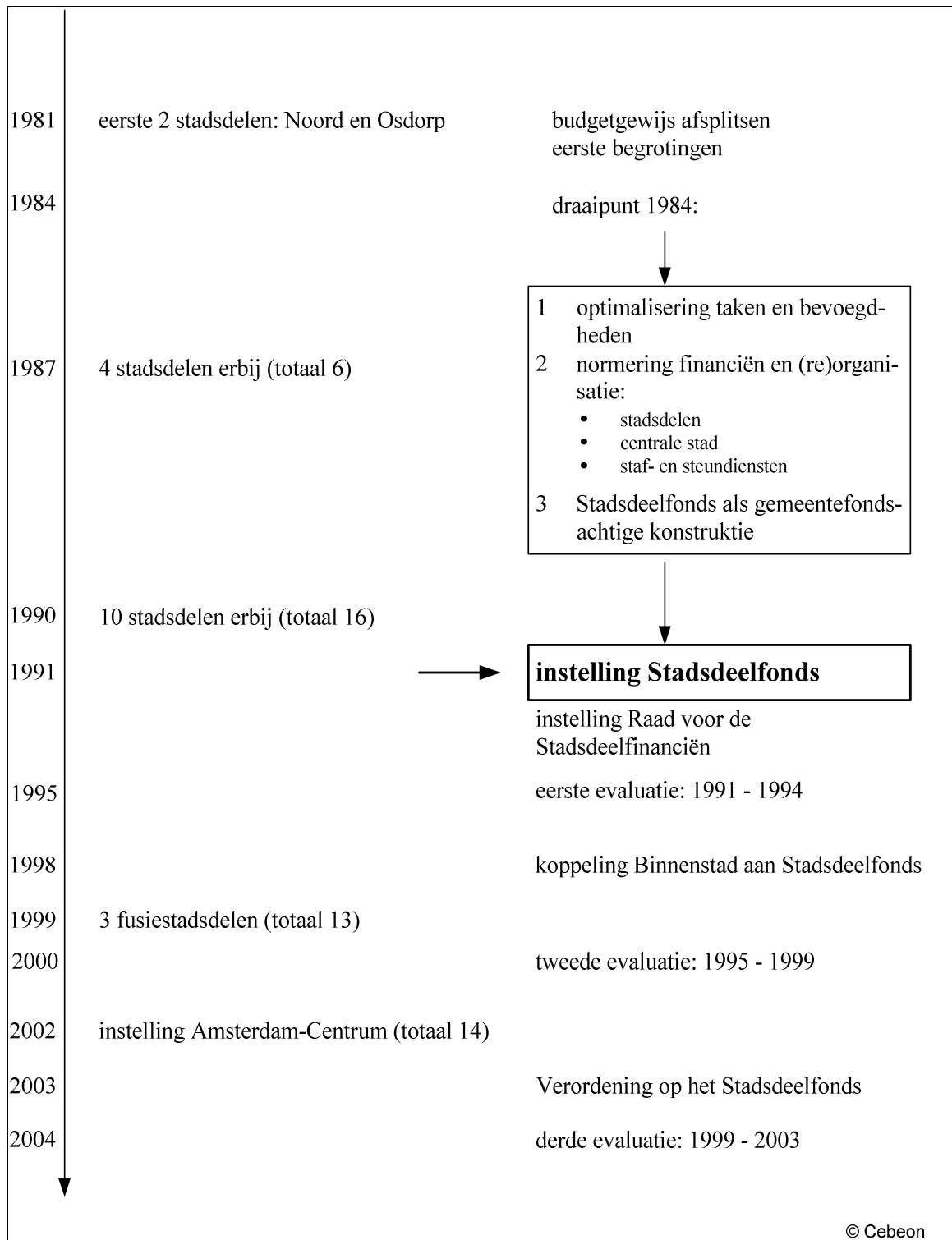
De stadsdelen ontvingen in 2003 ruim € 500 miljoen uit het Stadsdeelfonds. Daarnaast beschikken de stadsdelen ook over eigen inkomsten in de vorm van de afvalstoffenheffing, gemeentelijke leges, precario/reclamebelasting en parkeergelden. Ook wordt een groot deel van de rijksspecifieke uitkeringen naar de stadsdelen doorgesluisd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de middelen voor stedelijke vernieuwing.

Dat het Stadsdeelfonds onderdeel uitmaakt van en bestand is tegen een grootstedelijke omgeving met een grote bestuurlijke dynamiek blijkt uit de veranderingen die in de afgelopen jaren in het stelsel zijn verwerkt:

- de instelling van het stadsdeel Amsterdam Centrum;
- de fusie van zes bestaande stadsdelen tot drie nieuwe stadsdelen;
- allerlei taakverschuivingen, zoals de decentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting;
- allerlei veranderingen in de systematiek van het Gemeentefonds (voeding en verdeling) met gevolgen voor de Amsterdamse uitkering uit dat fonds en de doorvertaling naar het Stadsdeelfonds.

Ook voor de komende periode kondigen de gevolgen van belangrijke bestuurlijke veranderingen zich aan, zoals de instelling van het BTW-Compensatiefonds, de operatie Financiële Decentralisatie, en de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Figuur 2.1. Overzicht historie stadsdelen en Stadsdeelfonds



2.3 Beschrijving van het stelsel van het Stadsdeelfonds

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf passeren de belangrijkste kenmerken van het Stadsdeelfonds de revue:

- Stadsdeelfonds als kern van de financiële verhouding (paragraaf 2.3.2);
- voeding en verdeling (paragraaf 2.3.3);
- maatstaven en compartimenten (paragraaf 2.3.4)
- spelregels inzake verdeelmaatstaven (paragraaf 2.3.5).

Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de Verordening op het Stadsdeelfonds, die in 2003 van kracht is geworden, en de toelichting daarop.

2.3.2 Stadsdeelfonds als kern van de financiële verhouding

Het Stadsdeelfonds vormt de ‘kern’ van de financiële verhouding binnen Amsterdam. Dit is gevisualiseerd in figuur 2.2.

Het proces van binnengemeentelijke decentralisatie in de gemeente Amsterdam heeft ertoe geleid dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een groot deel van de gemeentelijke taken bij de stadsdelen is gelegd. In principe zijn alle gemeentelijke taken naar de stadsdelen gedecentraliseerd, tenzij in de Verordening op de Stadsdelen expliciet is aangegeven dat ze zijn voorbehouden aan de centrale stad.

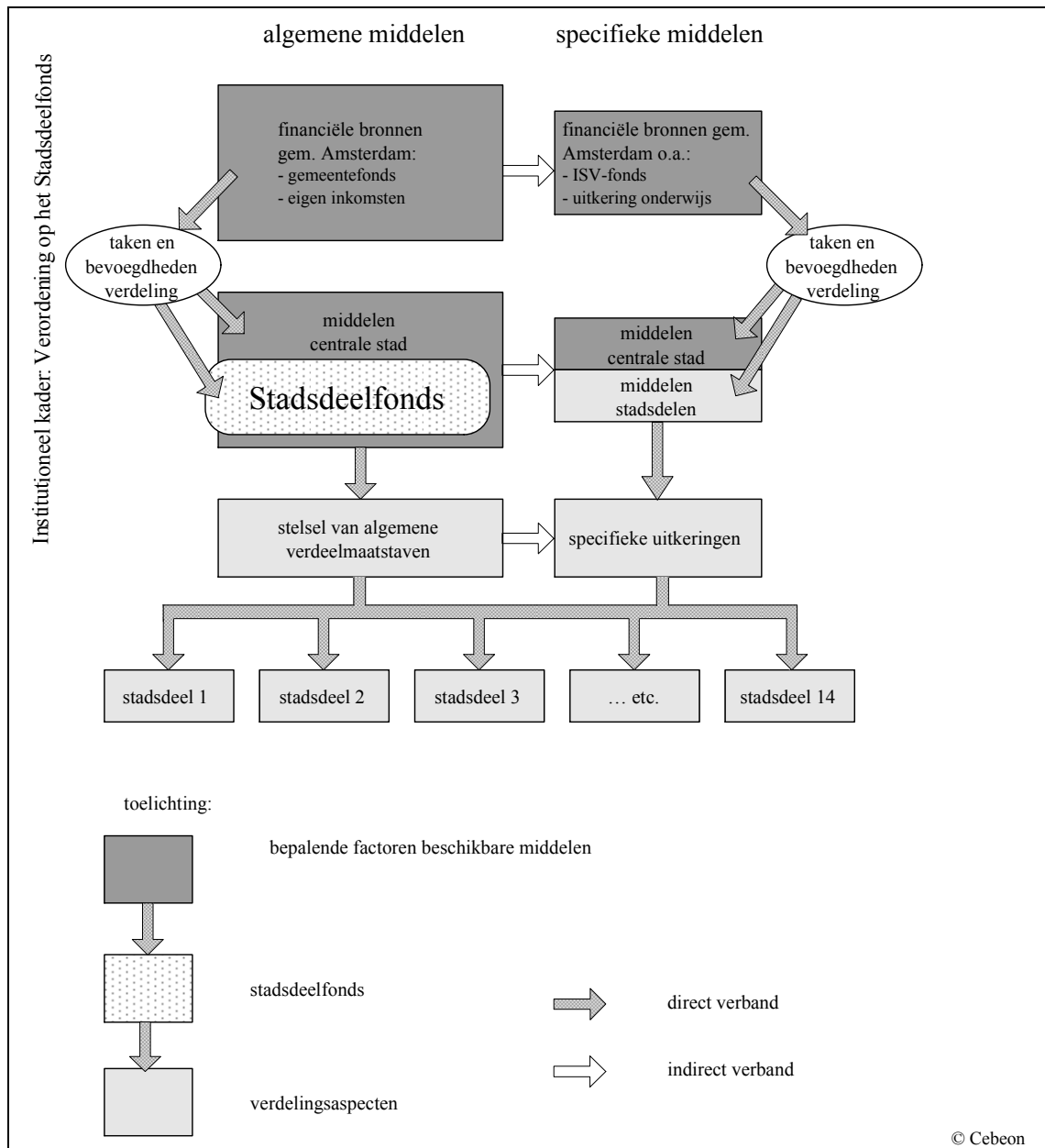
Wil er sprake zijn van een volwaardig lokaal bestuur, dan dienen de stadsdelen over voldoende financiële middelen te beschikken zonder dat de centrale stad zich daar op gedetailleerde wijze mee kan bemoeien. Dit is mogelijk als de stadsdelen hun financiële middelen zoveel mogelijk in de vorm van een algemene uitkering ontvangen. Een algemene uitkering wil zeggen dat de financiële middelen ongebonden, zonder bijbehorende restricties of randvoorwaarden, worden uitgekeerd.

Om hieraan tegemoet te komen, heeft de Gemeenteraad van Amsterdam in december 1990 besloten dat de stadsdelen met ingang van het jaar 1991 hun algemene financiële middelen ontvangen uit het Stadsdeelfonds, dat is ontworpen naar het model van het landelijke Gemeentefonds. Dit betekent dat ieder Amsterdams stadsdeel vanaf dat moment de algemene financiële middelen niet meer ontvangt in de vorm van taakgebonden budgetten, maar op basis van één algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds.

Bij het ontwikkelen van het algemene uitkeringsstelsel van het Stadsdeelfonds is zoveel mogelijk aangesloten bij eigenschappen van het algemene uitkeringsstelsel van het landelijke Gemeentefonds op basis waarvan gemeenten hun algemene financiële middelen van het Rijk ontvangen. Dit betekent onder meer dat eenvoud en inzichtelijkheid belangrijke uitgangspunten zijn in het ontworpen stelsel.

Via het Stadsdeelfonds wordt uitsluitend een deel van de *algemene* financiële middelen van de gemeente Amsterdam over de stadsdelen verdeeld. Onder algemene middelen worden middelen verstaan die Amsterdam ontvangt op basis van de uitkering uit het Gemeentefonds of uit eigen inkomsten (met name de onroerende zaakbelasting (OZB) en de erfpachtinkomsten).

Figuur 2.2. Schematisch overzicht van de financiële verhouding in Amsterdam



Naast de algemene middelen wordt eveneens een groot deel van de specifieke uitkeringen die Amsterdam van het Rijk ontvangt aan de stadsdelen overgedragen (bijvoorbeeld voor Onderwijs of Stedelijke Vernieuwing). Deze middelen worden onder dezelfde doelgebonden condities aan de stadsdelen overgedragen als waaronder ze door de gemeente van het Rijk worden ontvangen en vallen daarmee niet onder de werking van het Stadsdeelfonds.

Behalve genoemde middelen beschikken stadsdelen ook over bepaalde eigen inkomsten, bijvoorbeeld uit betaald parkeren, de afvalstoffenheffing, en precario/reclame.

2.3.3 Voeding en verdeling

Eerder is aangegeven dat het Stadsdeelfonds als 'gemeentefondsachtige constructie' zoveel mogelijk is afgeleid van de werking van het Gemeentefonds. In het onderstaande worden de belangrijkste kenmerken toegelicht.

voeding

Via het Stadsdeelfonds wordt jaarlijks een bedrag aan algemene middelen voor decentrale taken uitgekeerd. Centrale taken stijgen boven het belang van individuele stadsdelen uit en worden daarom door de centrale stad uitgevoerd. De overige taken zijn voor rekening van de stadsdelen.

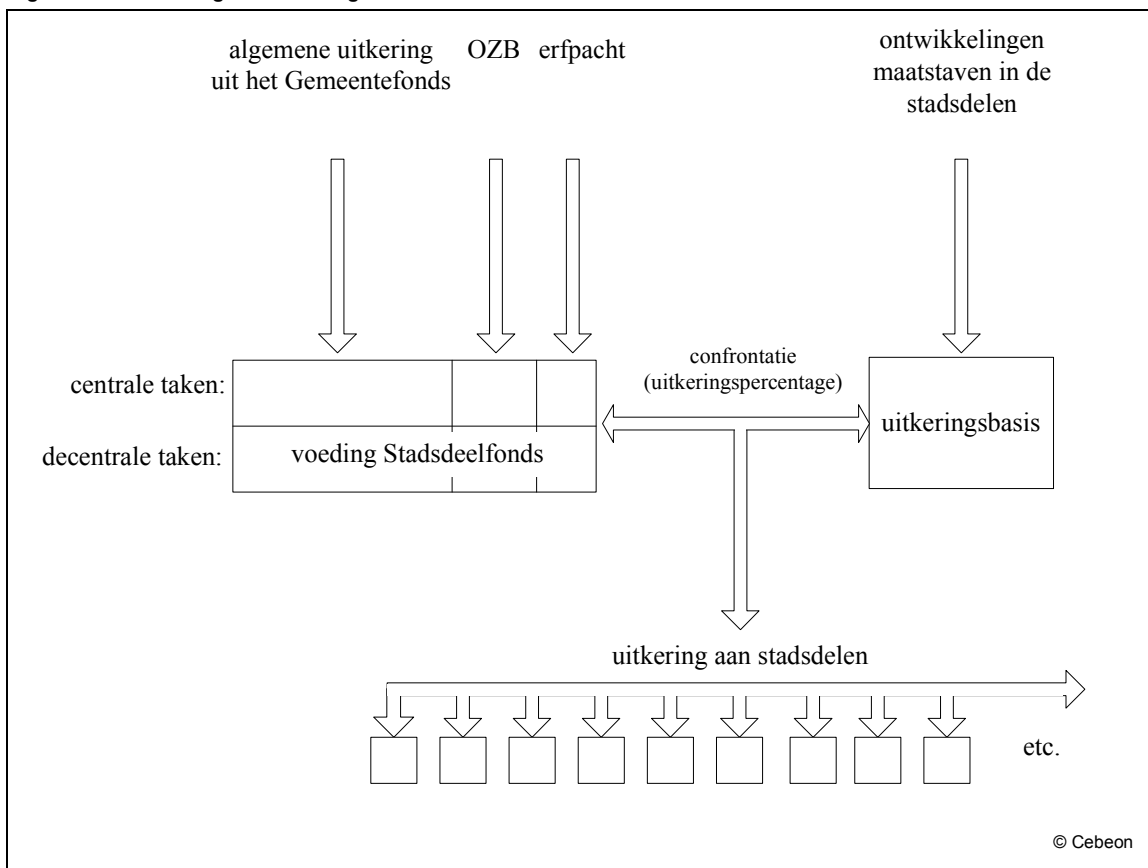
De ontwikkeling van het voor het Stadsdeelfonds beschikbare bedrag –de voeding– is globaal gekoppeld aan de ontwikkeling van de algemene middelen van de gemeente Amsterdam: zowel de algemene uitkering uit het Gemeentefonds als een deel van de eigen inkomsten van de gemeente, namelijk de onroerende zaakbelasting¹ en de (extra) erfpachtinkomsten, spelen daarbij een rol.

uitkeringsbasis

De verdeling van de beschikbare voeding van het Stadsdeelfonds wordt jaarlijks bepaald door de ontwikkeling van de zogenoemde uitkeringsbasis. Deze uitkeringsbasis geeft de ontwikkeling weer van de behoefte aan financiële middelen op grond van de veranderingen in de verdeelmaatstaven per stadsdeel. Afstemming tussen de beschikbare middelen (voeding) en de ontwikkelingen in de verschillende stadsdelen (uitkeringsbasis) wordt bereikt door het zogenoemde uitkeringspercentage. Dit uitkeringspercentage bepaalt welk bedrag in euro's per eenheid van de uitkeringsbasis wordt uitgekeerd.

In figuur 2.3 wordt de werking van het Stadsdeelfonds verduidelijkt.

Figuur 2.3. Voeding en verdeling van het Stadsdeelfonds



1. In dit verband speelt alleen de areaalcomponent een rol. Tariefwijzigingen voor het bestaande areaal spelen geen rol in de globale koppeling.

2.3.4 Maatstaven en compartimenten

overzicht maatstaven

De verdeling van het Stadsdeelfonds vindt plaats door een algemene uitkering per stadsdeel die wordt bepaald door 11 verdeelmaatstaven en een vast bedrag. De verdeelmaatstaven zijn:

- een bedrag voor het aantal jongeren per stadsdeel (JONG)
- een bedrag voor het aantal uitkeringsgerechtigden per stadsdeel (UG)
- een bedrag voor het aantal allochtonen per stadsdeel (ALLOCHT)
- een bedrag voor het aantal inwoners per stadsdeel minus het aantal jongeren, uitkeringsgerechtigden en allochtonen per stadsdeel (RESTINWO)
- een bedrag voor het aantal woonruimten van een stadsdeel (WOONRUIM)
- een bedrag voor de oppervlakte openbare ruimte per stadsdeel (OPRUIM)
- een bedrag voor de met een dichtheidsfactor en het aantal werkzame personen gewogen oppervlakte openbare ruimte per stadsdeel (GOPRUIM)
- een bedrag voor de oppervlakte buiten de bebouwde kom per stadsdeel (NIETKOM)
- een verfijningsregeling voor ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden (OB-SV)²
- een bedrag voor het overbruggen van de time-lag tussen feitelijke kosten en het peilmoment van de verdeelmaatstaven bij (snelle) groei (GROEI)
- een bedrag voor extra kosten in verband met de aanwezigheid van een historische kern (HISTKERN). Deze maatstaf is alleen relevant voor stadsdeel Amsterdam Centrum.

De meeste maatstaven zijn bij de start van het Stadsdeelfonds in 1991 geïntroduceerd (waarbij wel in een aantal gevallen de definitie is gewijzigd). De maatstaven GROEI en HISTKERN zijn later toegevoegd.

Via de maatstaf GROEI ontvangen groeiende stadsdelen ex post een bedrag voor de groei in het afgelopen jaar ter compensatie voor het achterlopen van de peilmomenten van gegevens voor de verdeelmaatstaven in het Stadsdeelfonds bij de feitelijke groei en daarmee verbonden kosten. Teneinde verwarring te voorkomen, wordt voorgesteld deze maatstaf voortaan aan te duiden als TIME-LAG.

Met behulp van de maatstaf HISTKERN wordt voor Amsterdam Centrum rekening gehouden met extra kosten voor straatreiniging in verband met een gewenste extra kwaliteit van de openbare ruimte en de intensiteit in het gebruik ervan. Een en ander is nauw verbonden met het toeristisch-historisch karakter van dit gebied, hetgeen onder meer blijkt uit allerlei evenementen. Hoewel de naamgeving anders kan doen vermoeden, zijn de hierbij ter beschikking gestelde middelen niet bedoeld voor uitgaven in de sfeer van monumenten. Teneinde verwarring te voorkomen, wordt voorgesteld deze maatstaf voortaan aan te duiden als HIST-OR (historische omgeving openbare ruimte).

samenhang met brede beleidsterreinen (compartimenten)

De verdeelmaatstaven moeten op globale wijze aansluiten bij brede taakgebieden (compartimenten), zonder in een doelgebonden karakter te vervallen. Per compartiment is een samenstel van algemene maatstaven gezocht die het patroon van uitgavenverschillen vastleggen.

In figuur 2.4 wordt de globale relatie van de maatstaven met brede taakgebieden weergegeven. Daarbij wordt tevens een vergelijking met het Gemeentefonds gemaakt.

2. In hoofdstuk 4.3 wordt voorgesteld deze maatstaf anders te noemen (namelijk: ongewoon bevolkingsverloop in gebieden van stedelijke vernieuwing; met dezelfde afkorting) teneinde aan te sluiten bij voorgestelde aanpassingen in deze maatstaf.

Figuur 2.4. Overzicht maatstaven van herziene Gemeentefonds en Stadsdeelfonds

	Gemeentefonds	Stadsdeelfonds
bestuurs organen	vast bedrag	vast bedrag
voorziening bevolking	INWO JONG OUD LI UG ALLOCHT KLPO leerl. VO en (V)SO	JONG RESTINWO UG ALLOCHT GROEI
bebouwing en omgeving	SV-sleutel HISTKERN HISTWATER BO31 (historie) verfijn. monumenten	OB-SV HISTKERN
openbare ruimte	WOONRUIM OAD OPPBEB LANDHA BIWA BUIWA	WOONRUIM OPRUIM GOPRUIM NIETKOM
riolering	BODEM riolering	
	negatieve maatstaf OZB	

Omschrijving maatstaven (alfabetisch)

ALLOCHT	= aantal allochtonen	leerl VO en (V)SO	= leerlingen voortgezet (speciaal) onderwijs
BIWA	= oppervlakte binnenwater	LI	= laag inkomen ontvanger
BO31	= aantal woningen in bewoonde oorden voor 1931	NIETKOM	= oppervlakte buiten bebouwde kom
BODEM	= bodemgesteldheid	OAD	= omgevingsadressendichtheid
BUIWA	= oppervlakte buitenwater	OB-SV	= verfijning ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden
GOPRUIM	= oppervlakte openbare ruimte met dichtheidsfactor	OPPBEB	= oppervlakte bebouwde kom
GROEI	= gerealiseerde groei	OPRUIM	= oppervlakte openbare ruimte
HISTKERN	= oppervlakte historische kern	OUD	= aantal ouderen
HISTWATER	= verfijning historisch water	OZB	= onroerend zaak belasting
INWO	= aantal inwoners	RESTINWO	= aantal inwoners minus jongeren, uitkeringsgerechtigden en allochtonen
JONG	= aantal inwoners 0 t/m 19 jaar	UG	= aantal bijstandsuitkeringsgerechtigden
KLPO	= klantenpotentieel, lokaal en regionaal	WOONRUIM	= aantal woonruimten
LANDHA	= oppervlakte land		

© Cebeon

parkeerstrook

De bedoeling is om bij de overdracht van nieuwe taken en bevoegdheden de bijbehorende algemene budgetten zo snel mogelijk onder de werking van het maatstavenstelsel te brengen. Wanneer in dit verband al te grote herverdeel-effecten lijken op te treden, kan worden besloten om ze *tijdelijk* buiten de werking van het maatstavenstelsel te houden door ze op een ‘parkeerstrook’ te plaatsen. Het is dan wel de bedoeling dat ze –in samenhang met andere budgetten– binnen een bepaalde termijn aan het maatstavenstelsel worden toegevoegd.

2.3.5 Spelregels inzake verdeelmaatstaven

Voorafgaand aan de start van het Stadsdeelfonds zijn voor de verschillende taken van de stadsdelen startbudgetten vastgesteld. Deze startbudgetten bestonden deels uit financiële ijkpunten ofwel genormeerde uitgaven-niveaus en deels uit het niveau van de feitelijke uitgaven op dat moment.

Ten behoeve van de introductie van het Stadsdeelfonds zijn deze startbudgetten omgezet in algemene verdeelmaatstaven. Daarbij was het doel om zo dicht mogelijk bij de optelsom van de startbudgetten per stadsdeel aan te sluiten. In een later stadium (1997) is ook de Binnenstad aan het Stadsdeelfonds gekoppeld. De keuze om bij het ontwerpen van het Stadsdeelfonds zoveel mogelijk de systematiek van het Gemeentefonds te volgen, betekent dat bij het omzetten van startbudgetten in verdeelmaatstaven aan de spelregels moest worden voldaan die in het algemeen bij de introductie van verdeelmaatstaven in een algemeen uitkeringsstelsel worden gehanteerd.

Hieronder volgt een overzicht van de spelregels:

- *de verdeelmaatstaven mogen geen doelgebonden karakter hebben.*
Een doelgebonden karakter herinnert immers aan een beperking van de bestedingsvrijheid van de middelen, die voorkomt bij doel- of specifieke uitkeringen.
- *de maatstaven moeten een redelijk globaal verband leggen met de feitelijk gebleken behoeften van gemeenten of stadsdelen aan algemene middelen en de ontwikkeling van die behoeften in de tijd.*
Op grond hiervan moeten de verdeelmaatstaven aansluiten bij de verschillen in behoeften bij de start zoals die tot uitdrukking kwamen in de startbudgetten en op de verschillen die er de jaren erna zijn ontstaan door ontwikkelingen in de verschillende stadsdelen. Hoe beter een stelsel op deze ontwikkelingen reageert, des te langer is de levensduur van het stelsel.
- *de verdeelmaatstaven moeten op objectieve wijze en in goed meetbare termen kunnen worden uitgedrukt.*
De verdeelmaatstaven moeten zonder arbitraire beslissingen worden bepaald. Het stelsel moet eenvoudig zijn. De stadsdelen moeten zelf de hoogte van de ontvangen uitkering uit het Stadsdeelfonds kunnen narekenen.
- *de verdeelmaatstaven mogen niet op korte termijn door een beslissing van de betrokken overheidslichamen beïnvloedbaar zijn.*
- *de centrale verdeelmaatstaven moeten in principe algemeen voorkomen en in alle gemeenten of stadsdelen ook op eenzelfde tijdstip kunnen worden waargenomen.*
- *de maatstaven mogen niet al te conjunctuurgevoelig zijn of een -grote- neerwaartse flexibiliteit hebben.*
Stadsdelen kunnen financieel in de problemen raken als hun uitkering uit het Stadsdeelfonds van het ene op het andere jaar sterk daalt. Dit betekent overigens niet dat de uitkering niet mag dalen; het gaat hier met name om het tempo. Door bepaalde ontwikkelingen, bijvoorbeeld een daling van het aantal huishoudens, kan de behoefte aan financiële middelen afnemen. Stadsdelen zullen echter tijd nodig hebben om hun financiële middelen zo te herschikken dat ze op een daling kunnen inspelen. Binnen het verdeelstelsel is ten behoeve van een beperking van de neerwaartse flexibiliteit een aantal maatregelen genomen. Het gebruiken van meerjaarsgemiddelden bij bepaalde maatstaven en de introductie van de maatstaf ongewoon bevolkingsverloop stadsvernieuwing (OB-SV).

- *de verdeelmaatstaven mogen geen te grote onderlinge samenhang vertonen in hun verdeeleffect.*
Het gaat er vooral om dat er geen onterechte cumulatie optreedt bij veranderingen. Met onterecht wordt bedoeld dat er in de praktijk sprake is van een onevenredige verandering in de financiële behoeften.

Deze eisen aan de verdeelmaatstaven beperken de keuzemogelijkheden aanmerkelijk.

2.4 Ontwikkeling van het Stadsdeelfonds 1999-2003

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds in de periode 1999–2003. Achter de totale ontwikkeling gaat een aantal componenten schuil met een uiteenlopend karakter. Deze componenten worden zoveel mogelijk uiteengehaald. Daarbij gaat het zowel om de ontwikkeling van de totale uitkering voor alle stadsdelen tezamen als om de verdeling over de stadsdelen. Hiermee wordt de basis gelegd voor de beschrijving van de evaluatiethema's in het vervolg.

Tevens komt tot uitdrukking dat zich uiteenlopende ontwikkelingen tussen (typen) stadsdelen hebben voorgedaan. Ook dit is relevante informatie voor de verdere behandeling van de thema's.

Achtereenvolgens worden de volgende onderdelen aan de orde gesteld:

- een totaaloverzicht van de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds in de periode 1999–2003, totaal en per stadsdeel (paragraaf 2.4.2);
- bestuurlijke wijzigingen in het stelsel (paragraaf 2.4.3);
- wijzigingen in taken en bevoegdheden van de stadsdelen (paragraaf 2.4.4);
- overige ontwikkelingen met gevolgen voor de reële bestedingspotentie van de stadsdelen (paragraaf 2.4.5). Daartoe behoren: de reguliere aanpassing van de voeding, nieuwe voedingsbronnen, bestuurlijke prioriteiten en een aantal overige elementen;
- de ontwikkeling bij individuele (typen) stadsdelen (paragraaf 2.4.6).

2.4.2 Totaaloverzicht van ontwikkeling algemene uitkering uit Stadsdeelfonds 1999-2003

ontwikkeling per stadsdeel

Tabel 2.1 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de algemene uitkering van het Stadsdeelfonds in de periode 1999–2003, zowel totaal als per stadsdeel. Het betreft een overzicht van de totaal uitgekeerde algemene middelen (inclusief de parkeerstrook, maar exclusief de specifiek verdeelde middelen voor sportaccommodaties) voor de jaren 1999 en 2003 voor alle stadsdelen. Daarnaast is door middel van indexcijfers voor 2003 weergegeven hoe de algemene uitkering (inclusief parkeerstrook) zich in deze periode heeft ontwikkeld.

Tabel 2.1. Overzicht absolute uitgekeerde bedragen SDF 1999 en 2003 (inclusief parkeerstrook, exclusief specifieke middelen), in miljoenen euro's en indexcijfers (1999=100)

	<i>Totaal uitgekeerde algemene middelen</i>		
	<i>1999 (mln euro)</i>	<i>2003 (mln euro)</i>	<i>ontwikkeling (1999=100)</i>
<i>Amsterdam Centrum</i>	39,3	54,3	138
<i>Westerpark</i>	16,8	23,0	137
<i>Oud-West</i>	14,8	19,0	129
<i>Zeeburg</i>	16,1	25,3	157
<i>Bos en Lommer</i>	14,5	21,1	145
<i>Baarsjes</i>	16,1	22,5	139
<i>Noord</i>	42,4	60,7	143
<i>Geuzenveld</i>	19,3	28,5	147
<i>Osdorp</i>	19,3	30,2	157
<i>Slotervaart</i>	22,1	32,7	148
<i>Zuidoost</i>	44,2	63,7	144
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	30,2	41,0	136
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	35,5	48,7	137
<i>Zuideramstel</i>	24,3	33,7	139
<i>Totaal Stadsdeelfonds</i>	355,0	504,5	142

toelichting tabel

Uit deze tabel blijkt dat er in de periode 1999-2003 bij alle stadsdelen sprake is van een substantiële groei in de omvang van de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds. In relatieve zin betreft het een toename die varieert tussen 29% (stadsdeel Oud-West) en 57% (stadsdelen Zeeburg en Osdorp).

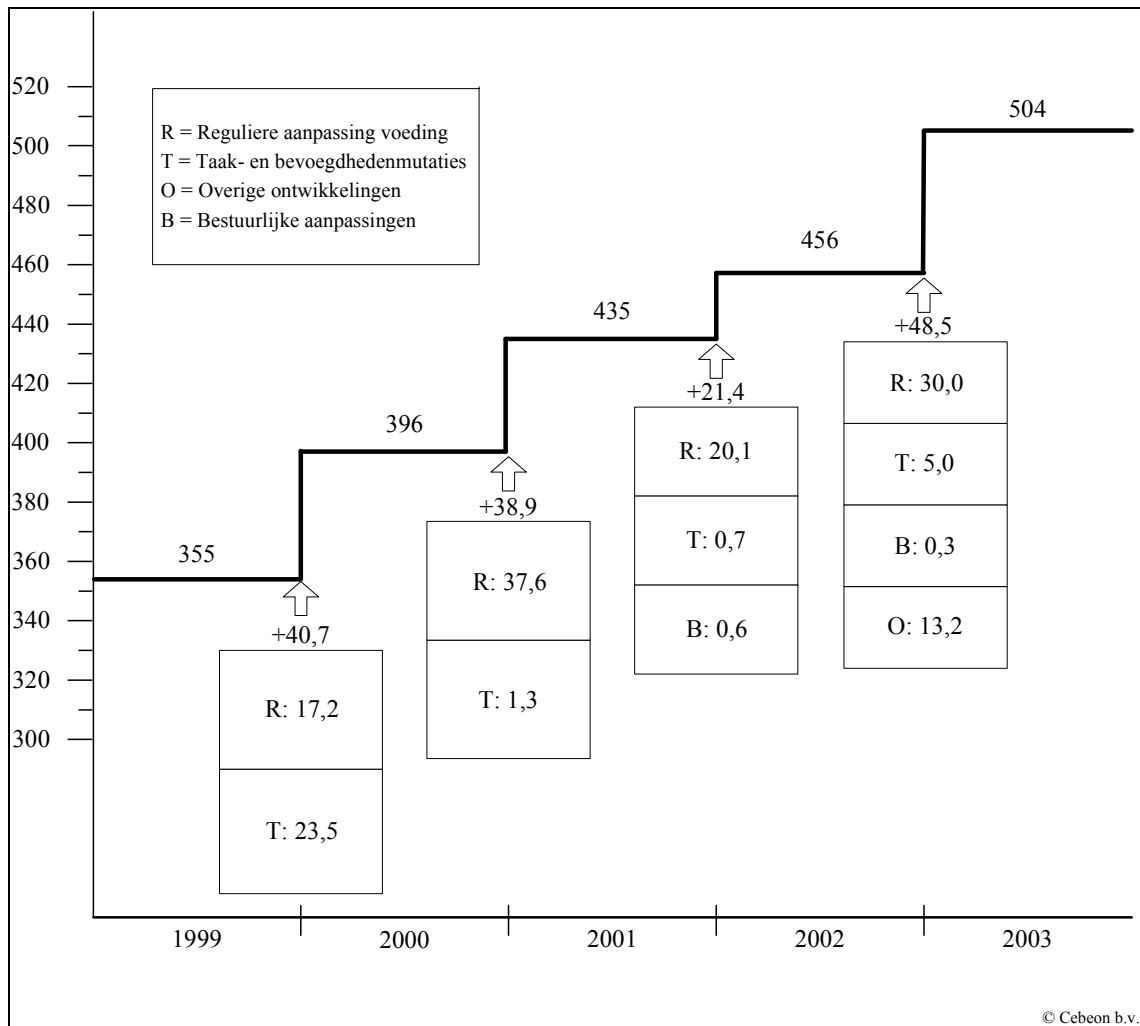
Achter deze ontwikkelingen gaat een aantal uiteenlopende oorzaken schuil. Deze kunnen betrekking hebben op de ontwikkeling van zowel de omvang van het Stadsdeelfonds als van de verdeling tussen de stadsdelen. Deze factoren komen in het vervolg aan de orde.

ontwikkeling totaalvolume Stadsdeelfonds

Het totale uitgekeerde bedrag uit het Stadsdeelfonds (exclusief de middelen voor sportaccommodaties) is toegenomen van ongeveer € 355 miljoen in 1999 (begroting) tot ruim € 504 miljoen in 2003 (begroting). De totale toename bedraagt derhalve in absolute zin ruim € 149 miljoen. Dit komt overeen met een toename van circa 42%.

In figuur 2.5 wordt de ontwikkeling van het totaalvolume van de uitgekeerde bedragen uit het Stadsdeelfonds tussen 1999 en 2003 geïllustreerd met daarbij een aantal onderscheiden achterliggende factoren.

Figuur 2.5. Ontwikkeling van het totaalvolume aan uitgekeerde bedragen uit het Stadsdeelfonds 1999-2003 met achterliggende factoren, in miljoenen euro's



toelichting figuur

Achter de ontwikkeling van de omvang van het Stadsdeelfonds gaat een vijftal uiteenlopende factoren schuil. In de figuur valt af te lezen welke factoren in welke omvang van invloed zijn geweest op de ontwikkelingen van de uitkeringen van jaar op jaar. Daarbij valt een aantal grote stappen op in de ontwikkeling van het totaalvolume van het Stadsdeelfonds:

- in 2000 heeft een toevoeging plaatsgevonden van circa € 22,5 miljoen als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting voor het basisonderwijs;
- in 2001 en 2003 was er sprake van relatief grote toenames (respectievelijk € 37,6 en € 30,0 miljoen) als gevolg van de reguliere aanpassingen in de voeding van het Stadsdeelfonds;
- in 2003 was er bovendien sprake van een substantiële toename als gevolg van het toevoegen aan de voeding van het Stadsdeelfonds van een deel van de extra inkomsten van Amsterdam uit de regeling in het Gemeentefonds ten aanzien van (het vervallen van de mogelijkheid voor het innen van) precariobelasting op omroepkabels en andere telecommunicatiekabels.

Hierna worden alle factoren die van invloed zijn geweest op de uitkeringen uit het Stadsdeelfonds nader toegelicht.

2.4.3 Bestuurlijke wijzigingen in het stelsel

In 2002/2003 was er sprake van een toevoeging van een budget van in totaal circa € 0,9 mln in verband met de instelling van het stadsdeel Amsterdam Centrum. De extra middelen zijn het gevolg van het achterwege laten van een negatieve correctie die er vanaf het moment van het koppelen van het stadsdeel (destijds nog Binnenstad) in het maatstavenstelsel was opgenomen, omdat de Binnenstad in afwijking van de overige stadsdelen geen kosten in verband met bestuursorganen kende. Met de instelling van het stadsdeel Amsterdam Centrum is er ook in dit stadsdeel sprake van kosten voor bestuursorganen en is het bedrag van de korting toegevoegd aan de voeding van het Stadsdeelfonds.

2.4.4 Wijzigingen in taken en bevoegdheden van stadsdelen

Tussen 1999 en 2003 heeft zich per saldo een toename van de totale omvang van het Stadsdeelfonds voorgedaan van circa € 30,5 miljoen als gevolg van wijzigingen in het takenpakket van de stadsdelen. Het gaat daarbij zowel om een aantal taakgerelateerde toevoegingen als om taakgerelateerde uitnamen.

In tabel 2.2 wordt per jaar een globaal overzicht gegeven van de (structurele) taakwijzigingen en de budgettaire gevolgen voor het Stadsdeelfonds.

Tabel 2.2. Overzicht (structurele) taakwijzigingen en budgettaire gevolgen voor Stadsdeelfonds

<i>Jaar</i>	<i>Taakmutatie</i>	<i>Omvang middelen</i>
2000	totaal per saldo toegevoegd in verband met de volgende taakmutaties: <ul style="list-style-type: none">• decentralisatie onderwijshuisvesting basisonderwijs• middelen voor kinderopvang• beperkte tussentijdse mutaties	ca. € 23,5 mln <ul style="list-style-type: none">• ca. € 22,5 mln• ca. € 0,8 mln
2001	totaal per saldo toegevoegd in verband met de volgende taakmutaties: <ul style="list-style-type: none">• beperkte tussentijdse mutaties• leerlingenvervoer• klassenverkleining• destructieverordening en botulismeregeling (uitname)• bouwstoffenbesluit• waterschapstaken Noord	ca. € 1,3 mln
2002	totaal per saldo toegevoegd in verband met de volgende taakmutaties: <ul style="list-style-type: none">• leerlingenvervoer• klassenverkleining• kapitaallasten permanent beheer• kinderopvang• boedelbeheer (uitname)	ca. € 0,7 mln
2003	totaal per saldo toegevoegd in verband met de volgende taakmutaties: <ul style="list-style-type: none">• tussentijdse mutaties• teerhoudend asfaltgranulaat (uitname)• overgangsregeling stadsvernieuwing gemeentefonds (uitname)• onderwijshuisvesting• leerlingenvervoer (SBO)• dualisering• bezoldiging wethouders en raadsleden• verlaging leerplichtige leeftijd• veiligheidspunten• beleidsadvisering milieu	ca. € 5 mln

2.4.5 Overige ontwikkelingen met gevolgen voor reële bestedingspotentie van stadsdelen

overige ontwikkelingen

Naast bovengenoemde wijzigingen kunnen zich ook om andere redenen veranderingen in de totale uitkering van het Stadsdeelfonds voordoen.

a. reguliere aanpassing van de voeding

De voeding van het Stadsdeelfonds wordt jaarlijks aangepast op grond van de evenredige koppeling aan de ontwikkeling van de algemene uitkering van de gemeente Amsterdam uit het Gemeentefonds en aan de areaalcomponent van de OZB-inkomsten van Amsterdam.

Tegen deze achtergrond heeft het Stadsdeelfonds in deze periode ook meegedeeld in het –algemeen te besteden deel van– het herverdeeffect van de gemeente Amsterdam als gevolg van de herziening van het Gemeentefonds.

Bij de koppeling aan het Gemeentefonds wordt impliciet rekening gehouden met nominale effecten: binnen het Gemeentefonds is er sprake van een zogenoemd integraal accres, gebaseerd op de ontwikkeling van de (relevant verklaarde) rijksuitgaven. Door het integraal accres wordt een aantal ontwikkelingen op impliciete wijze gehonoreerd: het betreft volume ontwikkelingen en nominale ontwikkelingen.³ Voor de OZB vindt een afzonderlijke nominale compensatie plaats.

In totaal is de voeding van het Stadsdeelfonds in de periode 1999-2003 in verband met deze reguliere ontwikkelingen toegenomen met bijna € 100 miljoen. Dit substantiële extra bedrag hangt vooral samen met de ruime accessen die er in deze periode voor het Gemeentefonds relevant zijn geweest.

b. nieuwe voedingsbronnen

Daarnaast speelt ook een rol dat de voeding van het Stadsdeelfonds is gekoppeld aan bepaalde extra erf-pachtinkomsten van de gemeente Amsterdam. In totaal betreft het in de periode 1999-2003 een structureel extra bedrag voor het Stadsdeelfonds van ruim € 5 miljoen.

c. bestuurlijke prioriteiten

Naast de ontwikkeling van de voeding van het Stadsdeelfonds op grond van bovengeschetste ontwikkelingen vinden er ook bestuurlijke afwegingen plaats die kunnen leiden tot een aanpassing van de voeding van het Stadsdeelfonds. In de periode 1999-2003 betreft het met name de keuze om de stadsdelen te laten meedelen in de extra middelen die Amsterdam uit het Gemeentefonds ontvangt als gevolg van het vervallen van de mogelijkheid voor gemeenten om eigen inkomsten te genereren door middel van precariobelasting op omroepkabels en andere telecommunicatiekabels. Op grond hiervan is een extra structureel bedrag van ruim € 13 miljoen aan het Stadsdeelfonds toegevoegd met ingang van 2003.

d. overige elementen, waaronder frictiekosten

In deze periode van 1999-2003 is er geen sprake geweest van overige elementen. Het gereserveerde bedrag voor de frictiekosten van gefuseerde stadsdelen komt pas in de jaren 2004/2005 weer ter beschikking voor de algemene verdeling. Dit bedrag beïnvloedt derhalve niet het beeld van de ontwikkelingen tussen 1999 en 2003.

3. Bij de vertaling naar het Stadsdeelfonds vindt er nog een aanvullende correctie plaats in verband met de ontwikkeling van de bijstandcomponent (centrale taak).

ontwikkeling reële structurele bestedingspotentie van stadsdelen

Bij het jaarlijkse advies over de begroting van de gemeente Amsterdam en het Stadsdeelfonds beoordeelt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de reële ontwikkeling van de voeding tussen twee begrotingsjaren. Dit betreft de ontwikkeling van de voeding voorzover deze niet is toe te schrijven aan taakgebonden mutaties, nominale uitgavenontwikkelingen, en de ontwikkeling van de uitkeringsbasis van het Stadsdeelfonds.

Tabel 2.3 bevat een overzicht van deze ontwikkelingen van jaar op jaar in de periode 1999–2003. Een uitgebreid verslag van deze beoordeling wordt in de jaarlijkse adviezen van de Raad over de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds en de begroting van de gemeente Amsterdam gepresenteerd.⁴ Daarbij worden alle ‘tussentijdse ontwikkelingen’ jaarlijks in één keer integraal beoordeeld.

Tabel 2.3. Reële ontwikkeling Stadsdeelfonds: na confrontatie van ontwikkeling totale voeding Stadsdeelfonds met taakgebonden mutaties, nominale ontwikkelingen, en ontwikkeling uitkeringsbasis

<i>Periode</i>	<i>totale ontwikkeling SDF*</i>	<i>waarvan taakgebonden mutaties</i>	<i>waarvan nominale ontwikkelingen</i>	<i>waarvan ontwikkeling uitkeringsbasis</i>	<i>waarvan reële ontwikkeling per eenheid UB</i>
SDF 1999-2000	+11,3 %	+6,6 %	+4,2 %	+0,6 %	-0,3 %
SDF 2000-2001	+9,8 %	+0,3 %	+4,0 %	+0,5 %	+4,7 %
SDF 2001-2002	+4,9 %	+0,3 %	+4,3 %	+0,5 %	-0,2 %
SDF 2002-2003	+10,6 %	+1,2 %	+3,4 %	+0,4 %	+5,3 %
Totaal 1999-2003	+41,7 %	+8,4 %	+16,8 %	+2,0 %	+9,6 %

* Maatstaven plus parkeerstrook
** Als gevolg van afrondingen kan de totaalstelling afwijken van de onderdelen. Omdat het om samengestelde ontwikkelingen gaat, dienen de onderdelen met elkaar te worden vermenigvuldigd om het totaleffect in beeld te krijgen.

toelichting bij tabel

Op grond van de tabel kan worden geconcludeerd dat er in de periode 1999-2003 per saldo sprake is geweest van een duidelijk positief beeld. Per saldo is de totale toename van de uitkeringen uit het Stadsdeelfonds ter grootte van 41,7 % opgebouwd uit de volgende componenten:

- de eerder toegelichte taakmutaties betreffen een toename van circa 8,4%;
- nominale ontwikkelingen betreffen een effect van circa 16,8%;
- de ontwikkeling van de totale uitkeringsbasis bedroeg ongeveer 2%;
- per saldo resteert er dan een reële toename van de uitkering Stadsdeelfonds per eenheid van de uitkeringsbasis ter grootte van circa 9,6%.

Dit betekent dat de structurele ‘koopkracht’ per eenheid van de uitkeringsbasis voor alle stadsdelen tezamen in de evaluatieperiode is toegenomen met circa 9,6%.

beschikbaarheid incidentele middelen

Behalve de ontwikkeling van de reële bestedingspotentie is van belang dat er in de afgelopen periode eveneens sprake is geweest van een substantiële hoeveelheid incidentele middelen. In tabel 2.4 is dit in beeld gebracht door per jaar aan te geven hoeveel incidentele middelen de stadsdelen hebben ontvangen als percentage van de totale structurele uitkering van het Stadsdeelfonds (algemeen verdeelde middelen van maatstaven en parkeerstrook).

4. Met in de bijlage daarbij telkens een overzicht van de berekeningen die aan deze beoordeling ten grondslag liggen. Aandachtspunt bij het resultaat per jaar is dat soms prioriteiten al wel worden aangekondigd maar soms nog niet definitief zijn toegekend.

Tabel 2.4. Beschikbare incidentele middelen 1999-2003, als percentage van de algemeen verdeelde structurele middelen in het Stadsdeelfonds (maatstaven plus parkeerstrook)

<i>Jaar</i>	<i>Incidentele middelen (als % van algemeen verdeelde middelen SDF)</i>
1999	1,8%
2000	2,1%
2001	5,7%
2002	8,0%
2003	6,2%

Belangrijk aandachtspunt is dat er voor de toekomst geen zekerheid is dat incidentele middelen (in eenzelfde omvang) beschikbaar zullen zijn.

2.4.6 Ontwikkeling van de verdeling over (typen) stadsdelen

inleiding

In het voorgaande is de ontwikkeling van de totale uitkering voor alle stadsdelen tezamen beschreven met de achterliggende oorzaken. Hieronder wordt de ontwikkeling van de verdeling over de (typen) van stadsdelen aan de orde gesteld op basis van de uitkomsten uit de overzichtstabel, waaruit blijkt dat er voor alle stadsdelen sprake is van een substantiële toename van de totale uitkering tussen 1999 en 2003.

Voor alle stadsdelen is het relatieve effect van de nominale ontwikkeling en de ontwikkeling van de reële bestedingscomponent hetzelfde. Daarnaast spelen echter enkele overige factoren een uiteenlopende rol:

- de reguliere ontwikkelingen in de uitkeringsbasis;
- de effecten van taakmutaties;
- de gevolgen van de vorige evaluatie (inclusief het leeghalen van de parkeerstrook);
- definitiewijzigingen van maatstaven.

reguliere ontwikkeling van de uitkeringsbasis

In tabel 2.5 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de uitkeringsbasis per stadsdeel tussen 1999 en 2003, uitgedrukt in indexcijfers.

Tabel 2.5. Ontwikkeling uitkeringsbasis per stadsdeel tussen 1999 en 2003 (exclusief taakmutaties), in indexcijfers (1999=100)

<i>Stadsdeel</i>	<i>Ontwikkeling uitkeringsbasis: index 2003 (1999=100)</i>
<i>Amsterdam Centrum</i>	100,8
<i>Westerpark</i>	100,4
<i>Oud-West</i>	94,5
<i>Zeeburg</i>	111,2
<i>Bos en Lommer</i>	102,9
<i>Baarsjes</i>	100,1
<i>Noord</i>	102,3
<i>Geuzenveld</i>	104,7
<i>Osdorp</i>	112,4
<i>Slotervaart</i>	104,1
<i>Zuidoost</i>	99,9
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	99,6
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	99,1
<i>Zuideramstel</i>	102,6
Totaal Stadsdeelfonds	102,0

toelichting bij tabel

Uit deze tabel blijkt dat er één stadsdeel is waarvoor er sprake is van een duidelijke afname van de uitkeringsbasis. Dit betreft stadsdeel Oud-West, waarvoor geldt dat het inwonertal afneemt en vooral de betekenis van de maatstaf OB-SV is gedaald. De uitkeringsbasis neemt met circa 5,5% af.

Bij de meeste stadsdelen is er sprake van een lichte afname (minder dan 1%) dan wel een lichte toename van de uitkeringsbasis.

Voor een aantal stadsdelen met een toename in de woningvoorraad (uitbreidingen) neemt de uitkeringsbasis logischerwijs sterker toe, bijvoorbeeld in Geuzenveld en Slotervaart. De sterkste toename heeft zich voorgedaan in de stadsdelen met een substantiële groei in het aantal woningen/inwoners in de periode 1999-2003: Zeeburg en Osdorp. Hier neemt de uitkeringsbasis met 11% respectievelijk 12% toe.

Behalve algemene ontwikkelingen in het aantal woonruimten/inwoners spelen onder meer de maatstaf OB-SV en de samenstelling van de bevolking (waaronder het aantal allochtonen) voor bepaalde stadsdelen een rol. Hieraan wordt in het vervolg van de evaluatie aandacht besteed, onder meer in relatie tot de financiële positie van 'stationaire' stadsdelen.

3 Aanpak, uitgangspunten en positionering thema's

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens aangegeven:

- hoe de evaluatie is aangepakt (paragraaf 3.2);
- welke uitgangspunten de Raad voor de Stadsdeelfinanciën bij de evaluatie heeft gehanteerd (paragraaf 3.3); en
- hoe de verschillende thema's verband houden met de verschillende onderdelen van het Stadsdeelfonds (paragraaf 3.4).

3.2 Aanpak van de evaluatie

3.2.1 Vast stramien

Zoals eerder aangegeven, vindt de evaluatie van het Stadsdeelfonds eens in de vier jaar plaats. Daarbij bereidt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de evaluatie voor en adviseert het College van Burgemeester en Wethouders daarover. College en Gemeenteraad besluiten vervolgens.

Voor de voorbereiding van de evaluatie is in de loop der jaren een vast stramien ontwikkeld, waarbij er veel aandacht is voor de communicatie met betrokkenen.

Het vaste stramien bestaat er uit dat in de eerste fase van de evaluatie wordt bepaald welke thema's onderwerp van de evaluatie zijn. De selectie van de onderwerpen vindt plaats op basis van een aantal verkennende gesprekken met vertegenwoordigers van de centrale stad en van de stadsdelen, en op basis van een kwantitatief onderzoek naar de ontwikkeling van de algemene uitkering per stadsdeel in de afgelopen periode en naar de achtergronden daarvan. Ook zijn in de jaren voorafgaande aan de evaluatie onderwerpen voor de evaluatie benoemd. Dit kan op de volgende wijze zijn gebeurd: op basis van een in de Gemeenteraad aangenomen motie; op basis van een besluit van het College van Burgemeester en Wethouders; er is door de wethouder Financiën of de directie Financiën op gewezen; naar aanleiding van adviezen van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën; op basis van externe veranderingen (bijvoorbeeld bij het Gemeentefonds); het onderwerp is bij de totstandkoming van de Verordening op het Stadsdeelfonds relevant gebleken; het betreft een vervolg op de voorgaande evaluatie.

Vervolgens worden de onderwerpen uitgewerkt, worden oplossingsrichtingen verkend, en wordt hierover geadviseerd.

3.2.2 Veel aandacht voor communicatie

Tijdens de verschillende stadia van de voorbereiding van de evaluatie is intensief met betrokkenen van de centrale stad en stadsdelen gecommuniceerd.

themabijeenkomsten en bilaterale contacten

De communicatie heeft vorm gekregen door middel van bilaterale contacten en (thema)bijeenkomsten met groepen van betrokkenen (zie bijlage: lijst met belangrijkste respondenten):

- themabijeenkomsten: raadscommissie Financiën etc., stadsdeelsecretarissen, portefeuillehouders Financiën (twee maal), en hoofden Financiën;
- bilaterale contacten: met name gesprekken met wethouders van de centrale stad en portefeuillehouders van de stadsdelen, alsmede ambtenaren van verschillende centrale diensten en stadsdelen;
- andere contactpersonen bij stadsdelen en centrale diensten voor informatieverstrekking.

karakter (thema)bijeenkomsten en gesprekken

De bijeenkomst met de raadscommissie was louter informatief, waarbij ook meer algemene informatie is verstrekt over de werkwijze bij de evaluatie, de plaats van het Stadsdeelfonds, en de rol van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën.

De andere bijeenkomsten hadden een breder karakter: naast informatieoverdracht zijn mogelijke zoekrichtingen doorgesproken, is getoetst of alle relevante aspecten in de voorbereiding van de evaluatie een plaats krijgen en is het beschikbaar stellen van de gewenste/opgevraagde achtergrondgegevens aan de orde geweest. In dat kader zijn de verschillende thema's successievelijk aan de orde gesteld en doorgesproken.

De themabijeenkomsten met de stadsdelen werden gekenmerkt door een grote opkomst en een levendige/vruchtbare informatie-uitwisseling en discussie. Zij zijn door de deelnemers als erg nuttig ervaren.

Ook leden van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën hebben (naast het secretariaat) geparticipeerd in de themabijeenkomsten. Dit is als zeer positief ervaren. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën wil deze werkwijze dan ook bij toekomstige evaluaties voortzetten.

3.2.3 Algemene bevindingen inzake werkwijze

Inzake de beschreven werkwijze komt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën met een aantal algemene bevindingen.

betrokkenheid van stadsdeelsecretarissen verdient vervolg

Het is van belang om ook de stadsdeelsecretarissen expliciet bij de voorbereiding van de evaluatie te betrekken. Dat is deze keer voor het eerst gebeurd. Op deze wijze raken ook zij meer vertrouwd met het stelsel en de belangrijkste onderwerpen daarbij. Daarnaast kunnen zij een belangrijke rol vervullen bij het beschikbaar krijgen van allerlei informatie vanuit de stadsdeelorganisatie.

benadrukken van kenmerken en spelregels van de financiële verhouding blijvend van belang

Daarnaast blijft het belangrijk om steeds de kenmerken en spelregels van de financiële verhouding te benadrukken en de betekenis daarvan voor het oplossen van bepaalde knelpunten. Betrokkenen hebben nogal eens de neiging om voor knelpunten een praktische (korte termijn) oplossing te zoeken, die niet hoeft te sporen met de structurele werking van het stelsel op de langere termijn. Een voorbeeld is het thema sportaccommodaties en de keuze voor een meer specifieke oplossing buiten het Stadsdeelfonds om versus een meer algemene binnen het Stadsdeelfonds.

Om deze reden is in de volgende paragraaf aangegeven hoe de Raad voor de Stadsdeelfinanciën bij het zoeken naar oplossingen binnen de onderscheiden thema's heeft geredeneerd vanuit algemene kenmerken en spelregels. Bovendien is het concluderende hoofdstuk vanuit algemene kenmerken van het stelsel opgezet.

stadsdeel Amsterdam Centrum

Het stadsdeel Amsterdam Centrum is voor de eerste keer als zelfstandig stadsdeel bij de evaluatie betrokken. Bij de vorige evaluatie was er nog sprake van de Dienst Binnenstad, die op dat moment overigens al wel aan het Stadsdeelfonds was gekoppeld en als zodanig onderdeel bij de evaluatie was betrokken.

Een aantal van de bij de evaluatie betrokken thema's had uitsluitend of in belangrijke mate een relatie met dit stadsdeel. Om deze reden is met dit stadsdeel het meest gecommuniceerd over allerlei aandachtspunten, zoekrichtingen en onderbouwende gegevens. In dat kader is door het stadsdeel veel informatie versterkt.

De recente start als zelfstandig stadsdeel kan verklaren dat er door dit stadsdeel in vergelijking met de overige stadsdelen meer is geredeneerd vanuit allerlei startproblemen ('Schoon door de poort') en deelregelingen, en minder vanuit een globaal werkend stelsel en algemene structuurverschillen.

afbakening onderwerpen van evaluatie en relevantie van andere trajecten

In het kader van de evaluatie is niet ingegaan op alle mogelijke thema's. Zo zijn onderwerpen in het kader van de startproblematiek van stadsdeel Amsterdam Centrum ('Schoon door de poort') en 'lopende zaken' (zoals de instelling van het BTW-Compensatiefonds en de operatie Financiële Decentralisatie) buiten beschouwing gebleven. Deze onderwerpen maken onderdeel uit van andere trajecten.

In verband met laatstgenoemde operatie kan het volgende worden opgemerkt. Vanuit de stadsdelen is er inzake de relatie met de voeding gewezen op extra kosten in verband met nieuwe uitvoerende taken, waarvoor ze niet direct zijn gecompenseerd. Mogelijke voorbeelden zijn: veiligheid, werkgelegenheid/economisch beleid. De vraag is of de (andere) rol van de stadsdelen op deze beleidsvelden vanzelf via de decentralisatie-operatie duidelijk wordt. In het advies over de decentralisatie van DMO/WVG heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën al gewezen op de gevolgen van de extra taken voor de organisatie en met name de kosten van algemene ondersteuning: 'wanneer de operatie Financiële Decentralisatie en terugdringen bureaucratie leidt tot substantiële toevoegingen aan het Stadsdeelfonds voor grotendeels nieuwe taken zal moeten worden nagegaan wat dit betekent voor de werkbelasting van de stadsdelen, zowel in de sfeer van algemeen ondersteunende taken (de beleidsvoorbereiding, management, POI, algemene zaken, financiële control-functies) als ten aanzien van het direct uitvoerende werk'. Tevens kan worden gewezen op de aanbevelingen uit het recent door de heren Moor en Oosterbaan uitgebrachte advies over de decentralisatie van de WVG en de relatie met de nieuwe WMO.

3.3 Uitgangspunten voor de evaluatie

De financiële verhouding in het algemeen en het Stadsdeelfonds in het bijzonder vormen de centrale pijler onder de bestuurlijke verhouding binnen Amsterdam.

Een belangrijke rol van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën bij de uitgebrachte adviezen is het bewaken van de uitgangspunten en spelregels van de financiële verhouding tussen stad en stadsdelen. Deze uitgangspunten en spelregels spelen ook een belangrijke rol bij het zoeken van oplossingen voor de bij de evaluatie aan de orde gestelde thema's. Daarnaast heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën oog voor de bestuurlijke constellatie als geheel en een eerlijke verdeling van middelen daarbinnen tussen centrale stad en stadsdelen.

In dit verband wil de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de uitgangspunten in herinnering roepen die bij de instelling zijn geformuleerd en nog steeds bij de advisering worden gehanteerd:

- aandacht voor decentrale oplossingen en financieel autonome positie van de stadsdelen: een zo breed takenpakket waarbij de financiële middelen zoveel mogelijk algemeen (via het Stadsdeelfonds) worden verdeeld en zo min mogelijk via allerlei specifieke uitkeringen;
- aandacht voor bestuurlijke/financiële samenhang tussen centrale stad en stadsdelen (solidariteit);
- aandacht voor financiële behoeften van centrale stad en stadsdelen en veranderingen daarin op grond van externe factoren;
- aandacht voor de globaliteit van het stelsel, aansluitend bij het uitgangspunt van een financieel autonome positie voor de stadsdelen: een wijze van verdelen en eventuele aanpassingen daarin die aansluiten bij een globale kostenoriëntatie (afgestemd op structuurverschillen tussen type stadsdelen), geen doelgebonden karakter, het gebruik van objectieve, goed meetbare, zo eenvoudig mogelijke verdeelmaatstaven en met plausibele relatie tussen verdeelmaatstaven/compartimenten en taakgebieden;
- aandacht voor heldere presentatie en onderbouwing van (wijzigingen in) financiële regelingen;
- aandacht voor het primaat van de politiek: de Raad bereidt voor, objectiveert en adviseert, maar de politiek beslist.

Belangrijk aandachtspunt bij eventuele aanpassingen in het Stadsdeelfonds is de wijze waarop dat gebeurt, afgestemd op kenmerken en spelregels.

3.4 Positionering van de thema's

Geconstateerd kan worden dat de verschillende thema's van de evaluatie verband houden met bepaalde onderdelen van het Stadsdeelfonds: met één of meer van de compartimenten (Algemeen, Voorzieningen, Openbare ruimte) of met de voeding.

In figuur 3.1 is de relatie tussen de verschillende thema's en de onderdelen van het Stadsdeelfonds uitgewerkt. Dit schema kan worden gelezen als 'spoorboekje' voor de volgende hoofdstukken. Bij ieder (sub)thema is aangegeven in welk hoofdstuk (en paragraaf) deze aan de orde wordt gesteld.

Figuur 3.1. Thema's van evaluatie in relatie tot de onderdelen van het Stadsdeelfonds

<i>Thema's evaluatie</i> →							
<i>Onderdelen SDF</i>	Stedelijke vernieuwing/ probleemcumulatie	Stationaire / groeiende stadsdelen	Eigen inkomsten	Extra (grootstedelijke) kwaliteit openbare ruimte	Correcties voor Amsterdam Centrum	Sport- accommodaties	Voeding
↓							
Compartiment Algemeen	· bekostiging van voorbereidingskosten: inclusief betekenis Bestuursakkoord en afstemming op specifieke middelen (zie 4.2) · herziening OB-SV (zie 4.3)	automatische aanpassing verdeling	relatie met bepaalde activiteiten				
Compartiment Voorzieningen	· beheer na stedelijke vernieuwing (zie 4.4) · herpositioneren maatstaven voor aandachtsgroepen (zie 4.5)	automatische aanpassing verdeling			continueren huidige negatieve correctie?	inbrengen in verdeelstelsel	
Compartiment Openbare ruimte		automatische aanpassing verdeling	relatie met bepaalde activiteiten	· beheerskosten bezoekersgebieden · beheerskosten economisch sterke functies	inpassing middelen stadswachten?		
Voeding / beschikbare middelen		automatische dynamiek aanpassing voeding	afstemming op voeding Stadsdeelfonds?	· extra middelen? · relatie met eigen inkomsten?		vaststellen omvang voeding	· evenredige koppeling bij structuurveranderingen · vormgeving koppeling erfpacht · vormgeving koppeling OZB
Hoofdstuk	4	5	6	7	8	9	10

4 Stedelijke vernieuwing c.a.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitwerking gegeven aan het thema stedelijke vernieuwing met de daarbinnen onderscheiden subthema's:

- de bekostiging van de voorbereidingskosten van stedelijke vernieuwing (paragraaf 4.2);
- de herziening van de maatstaf OB-SV (paragraaf 4.3);
- de betekenis van de sociale component voor de kosten van beheer na stedelijke vernieuwing (paragraaf 4.4);
- een herpositionering van de maatstaven voor aandachtsgroepen (paragraaf 4.5).

Ieder subthema is uitgewerkt aan de hand van het volgende stramien:

- achtergrondinformatie ter introductie van het subthema;
- een omschrijving van het onderwerp van evaluatie;
- de zoekrichting of de wijze waarop uitwerking is gegeven aan de evaluatie;
- de bevindingen.

4.2 Bekostiging van voorbereidingskosten stedelijke vernieuwing

4.2.1 Achtergrondinformatie

relatie thema met onderdelen Stadsdeelfonds

Zoals figuur 3.1 laat zien heeft het thema 'voorbereidingskosten van stedelijke vernieuwing' een relatie met het compartiment Algemeen binnen het Stadsdeelfonds. Daarnaast is de afstemming met specifieke middelen, in het bijzonder het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), relevant.

verschuiving op beleidsterrein

Het beleidsterrein stedelijke vernieuwing is in de afgelopen periode duidelijk van karakter veranderd. Om aan te geven welke gevolgen dit heeft voor stadsdelen wordt hieronder een beknopte schets gegeven van deze ontwikkeling.

van traditionele stadsvernieuwing ...

Traditioneel gezien was er vooral sprake van stadsvernieuwing met het karakter van een éénmalige inhaaloperatie, die zich richtte op de herstructurering van woonwijken met een cumulatie van achterstanden. Centraal daarbij stond de verbetering van de fysieke kwaliteit van de (met name vooroorlogse) woningvoorraad. Dit uitte zich in relatief grootschalige sloop en nieuwbouw of ingrijpende verbetering, hetgeen gepaard ging met omvangrijke verhuisbewegingen van de betrokken inwoners. Aan hen werd namelijk tijdelijk alternatieve woonruimte geboden met een recht op terugkeer in een nieuwe woning in dezelfde buurt.

... naar meer integrale stedelijke vernieuwing

Geleidelijk aan heeft zich een verbreding voorgedaan in de beleidsoptiek. Hoewel fysieke aspecten nog steeds een belangrijke plaats innemen, is er toenemende aandacht gekomen voor de sociale en economische aspecten van stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing wordt daarbij gezien als een onderdeel van de bredere grootstedelijke problematiek. Daarbij gaat het niet om vervangingen binnen een bepaalde stedelijke structuur, maar om structuurveranderingen en stedenbouwkundige ingrepen die dat moeten bewerkstelligen.

Deze ontwikkeling heeft er op rijksniveau toe geleid dat stedelijke vernieuwing nu integraal onderdeel uitmaakt van het Grotestedenbeleid. In het kader van dit beleid stellen de grote steden meerjarenontwikkelingsplannen (MOPs) op waarin een samenhangend perspectief wordt gegeven voor de verwevenheid van fysieke met sociale en economische aspecten. Voor de uitvoering van deze plannen ontvangen zij van de rijksoverheid specifieke middelen, waaronder het ISV, maar ook allerlei subsidies binnen de sociale en economische pijlers van het Grotestedenbeleid.

In samenhang met de toenemende aandacht voor de sociale en economische aspecten van stedelijke vernieuwing is er in het overheidsbeleid tevens sprake van een accentverschuiving naar de openbare ruimte en voorzieningen. Een belangrijke factor hierbij is de grotere rol van woningcorporaties en andere marktpartijen in de bekostiging en realisatie van fysieke plannen (woningen en andere gebouwen). In vergelijking met traditionele stadsvernieuwing worden nu meer sociale elementen (zowel gebouwde voorzieningen als activiteiten) in de planvorming betrokken, gericht op vernieuwing van de sociale structuur van de betrokken gebieden. De grotere betrokkenheid van de woningcorporaties brengt met zich mee dat de meer ingrijpende vormen van stedelijke vernieuwing zich voor een belangrijk deel richten op de sociale huurwoningen van de corporaties. Dit laat onverlet dat ook andere minder ingrijpende vormen van stedelijke vernieuwing, veelal gericht op de particuliere huurwoningen, belangrijk blijven.

gepaard gaande met een verschuiving naar andere (soorten) gebieden

De geschetste verschuivingen manifesteren zich in ander(soortig)e gebieden. Binnen Amsterdam worden de volgende soorten gebieden (naar soort en mate van aandacht) onderscheiden:

- ontwikkelingsgebieden: gebieden met een grote concentratie van problemen en/of kansen. Behalve een sociale en economische opgave is er een grote fysieke opgave. Deze gebieden zijn geconcentreerd in de stadsdelen Noord, Zuidoost en de Westelijke Tuinsteden (met name naoorlogse wijken in Parkstad);
- aandachtsgebieden: in vergelijking met ontwikkelingsgebieden is sprake van een minder ingrijpende opgave die over het algemeen sterker op het sociale en economische vlak ligt dan op het fysieke. Bovendien hebben deze gebieden een relatief gunstige marktpotentie, waardoor de rol van de overheid beperkter kan zijn. Naast planmatige vernieuwing kunnen zich ook vormen van vernieuwing voordoen, waarbij sprake is van kleinschaliger ingrepen met een belangrijke rol voor particulieren. In vergelijking met plannen waarbij hoofdzakelijk corporaties zijn betrokken, vergt betrokkenheid van veel particuliere woningbezitters van het stadsdeel relatief meer aandacht. Dit type gebieden ligt vooral in de stadsdelen Westerpark, De Baarsjes, Bos en Lommer (exclusief buurtcombinatie De Kolenkit), Zeeburg en Oost-Watergraafsmeer (Oost);
- basisgebieden: hier is de intensiteit van de aanpak veelal lager en/of het zelfgenererende vermogen hoger dan in ontwikkelings- en aandachtsgebieden. Vernieuwing zal hier veelal tot uiting komen in kleinschaliger ingrepen met betrokkenheid van particulieren. Deze gebieden liggen met name in de stadsdelen Amsterdam Centrum, Oud Zuid, Zuideramstel en Oud-West.

Deze indeling omvat echter niet alle vormen van stedelijke vernieuwing. Als bijvoorbeeld een indeling naar functie/doelstelling wordt gehanteerd komen ook de volgende soorten gebieden in beeld:

- gebieden met economische potentie, zoals woon/werklocaties aan de Zuidas, het Oostelijk Havengebied en de Noordelijke IJ-oeveren. Hier is de economische invalshoek in sterkere mate leidend voor de vernieuwing;
- gebieden gericht op uitbreiding van de woningvoorraad, zoals de groeilocatie IJburg. Hier is niet zozeer een sociaal/fysieke problematiek of economische potentie aan de orde, maar gaat het meer om een ruimtelijke invulling van de stedelijke woningbehoefte.

Waar de traditionele stadsvernieuwing vooral was geconcentreerd in de aandachtsgebieden en basisgebieden, vindt stedelijke vernieuwing nu in belangrijke mate plaats in gebieden met enerzijds een bepaalde sociale/fysieke problematiek en anderzijds met bepaalde sociaal-economische potenties. Deze verschuiving weerspiegelt zich veelal ook in andere (typen) stadsdelen.

betekenis Bestuursakkoord tussen centrale stad en stadsdelen 2002-2006 en motie Olij c.s.

Het Bestuursakkoord met de stadsdelen vormt een belangrijk kaderstellend document, ook als het gaat om stedelijke vernieuwing. Hierin worden niet alleen de uitgangspunten inzake de onderlinge verhouding tussen de centrale stad en de stadsdelen aangegeven, maar ook concrete doelstellingen en afspraken geformuleerd inzake de ontwikkelingsprocessen van stedelijke vernieuwingsplannen gericht op de bouw van nieuwe woningen.

Uitgaande van het principe ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ wordt in het Bestuursakkoord geconstateerd dat er beter kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen in het stadsdeelstelsel. Dit is ook van betekenis voor stedelijke vernieuwing. De eerdergenoemde verschuivingen in het beleid zijn samengegaan met een andere rol van stadsdelen en een andere rolverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Stadsdelen zijn in de afgelopen jaren veel meer ontwikkelingsfuncties gaan vervullen, nauw gerelateerd aan de verschillende vormen van stedelijke vernieuwing. Dit heeft ook geleid tot andere rolverdelingen met de centrale stad. In toenemende mate is er de laatste jaren sprake van samenwerkingsvormen, waarbij stad en stadsdelen in meer of mindere mate een gedeelde verantwoordelijkheid hebben (bijvoorbeeld bij Parkstad, de Zuidas, en in Noord). Daarnaast zijn er gebieden die met name door stadsdelen (bijvoorbeeld Houthavens) dan wel de centrale stad (bijvoorbeeld IJburg) worden ontwikkeld.

Een ander punt betreft de voortgang van ontwikkelingsprocessen van plannen. In het Bestuursakkoord is als doelstelling opgenomen om de gemiddelde doorlooptijd van (woningbouw)plannen uiterlijk in 2004 met 25% te verminderen teneinde de taakstelling van 16.000 nieuwe woningen in 2006 te kunnen realiseren. Uit recent onderzoek komt echter naar voren dat bijna 45% van de lopende (woningbouw)projecten in de periode tussen oktober 2002 en oktober 2003 vertraging heeft opgelopen, en slechts ruim 6% is versneld. De totale gemiddelde vertragingssduur sinds de start van projecten is daarmee uitgekomen op circa 20 maanden. Behalve een onvoldoende voorverkooppercentage vormen procedures en regelgeving de belangrijkste vertragingfactor in de uitvoering van (woningbouw)plannen.⁵ Op dit punt heeft de centrale stad in het Bestuursakkoord aangekondigd procedures te vereenvoudigen en financiële spelregels aan te passen.

Met de motie-Olij c.s. van eind 2002 heeft de gemeenteraad ook aandacht gevraagd voor de kosten van stedelijke vernieuwing.⁶ In deze motie wordt de indruk verwoord dat stadsdelen in stedelijke vernieuwingsgebieden mogelijk te weinig middelen hebben om hun ontwikkelingstaken goed te kunnen verrichten. Als mogelijk knelpunt wordt daarbij gesignaleerd dat deze stadsdelen nauwelijks scoren op de maatstaf OB-SV (zie ook paragraaf 4.3). Met het oog hierop wordt het verzoek gedaan om bij de evaluatie van het Stadsdeelfonds de wenselijkheid van een extra maatstaf voor stedelijke vernieuwingsgebieden te onderzoeken.

5. Zie Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, *Analyse voortgang woningbouw oktober 2002 – oktober 2003*, oktober 2003.

6. Zie Raadstuk nr. 599 inzake de begroting 2003 van het Stadsdeelfonds, 18 december 2002.

huidige wijze van bekostiging van voorbereidingskosten

Bij stedelijke vernieuwing gaat het om ontwikkeling en beheer van ruimtelijke plannen (en gemeenschapsvoorzieningen). Daarbij hebben zowel de centrale stad als de stadsdelen bepaalde taken en verantwoordelijkheden. Deze komen zowel tot uitdrukking op het gebied van planning en besluitvorming als in de wijze van bekostiging. Hoe een en ander gestalte krijgt, is afhankelijk van het type plan dat aan de orde is. Zoals hiervoor is aangegeven, vinden in de praktijk immers uiteenlopende vormen van stedelijke vernieuwing plaats.

Voor stadsdelen worden de kosten die zijn verbonden met de voorbereiding van plannen hoofdzakelijk uit de volgende bronnen gedekt:

- in het Stadsdeelfonds worden (met name via de maatstaf WOONRUIM, en deels ook via de maatstaf OBSV) algemene middelen ter beschikking gesteld die stadsdelen kunnen aanwenden voor ruimtelijke ordening alsmede voor kleinere ontwikkelingsplannen. De middelen voor de voorbereidingskosten van grote projecten binnen deze planfasen zijn niet aan het Stadsdeelfonds toegevoegd;
- middelen uit het investeringsbudget stedelijke vernieuwing via het sleutelbedrag en via de middelen voor projectvoorbereiding en -management (voorheen de Stadsdeelplusregeling).

De middelen uit het sleutelbedrag zijn vooral bedoeld voor proceskosten en voor kosten van openbare ruimte. Daarbij ligt het accent op aandachtsgebieden, omdat voor dergelijke kosten in basis- en ontwikkelingsgebieden andere middelen relevant zijn. Bij de ontwikkelingsgebieden zijn dit voor wat betreft de voorbereidingskosten de ISV-middelen voor projectvoorbereiding en -management en voor wat betreft de kosten van openbare ruimte het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. Bij basisgebieden wordt gewezen op de opbrengsten uit betaald parkeren.

De middelen voor projectvoorbereiding en -management zijn bedoeld als bijdrage in de voorbereidingskosten van projecten die de ontwikkelcapaciteit van stadsdelen te boven gaan. Tot voor kort hadden zij (in het kader van de Stadsdeelplusregeling) het karakter van een koppelsubsidie, omdat de centrale stad deze middelen verstrekke onder voorwaarde dat de stadsdelen uit eigen middelen (niet zijnde opbrengsten uit grondexploitatie) ook een bepaald bedrag (ter grootte van circa 30% van de goedgekeurde kosten) beschikbaar zouden stellen. Daarbij strekte de regeling zich uit tot verschillende (typen) stadsdelen.

Gegeven de omvang van de voorbereidingskosten in ontwikkelingsgebieden en het niet van toepassing zijn van andere financiële bronnen is besloten om het aandeel van de centrale stad in de bekostiging van de voorbereidingskosten te verhogen en deze bijdrage te concentreren op een aantal gebieden/projecten. De (verhoogde) bijdrage voor 'Projectvoorbereiding en -management' strekt zich uit tot een aantal plangebieden waarvoor sprake is van een coalitiemodel (Parkstad, herstructurering Noordelijke IJ-Oevers, en Centrumgebied Noord) en niet tot andere gebieden van stedelijke vernieuwing (bijvoorbeeld Zuidelijke IJ-Oevers/Houthavens, andere delen van Noord, kleinere gebieden in verschillende stadsdelen). Dit heeft er toe geleid dat deze middelen op dit moment bijna uitsluitend zijn bestemd voor ontwikkelingsgebieden in de westelijke tuinsteden en Noord.

4.2.2 Onderwerp van evaluatie

Hiervoor is geconstateerd dat er sprake is van een verschuiving van stadsvernieuwing naar meer integrale stedelijke vernieuwing. Daarmee is een verschuiving gepaard gegaan naar andere typen plannen/gebieden en zijn verhoudingen tussen centrale stad en stadsdelen gewijzigd.

Verder kan worden geconstateerd dat er naast de middelen uit het Stadsdeelfonds andere middelen voor stedelijke vernieuwing beschikbaar zijn (met name uit het ISV en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting). Deze middelen zijn op uiteenlopende wijze relevant voor verschillende typen stadsdelen (met basis-, aandachts- en ontwikkelingsgebieden). De mate waarin en wijze waarop deze aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld, is in de afgelopen jaren onvoldoende afgestemd met de middelen uit het Stadsdeelfonds.

In het kader van de evaluatie is onderzocht welke gevolgen de verschuiving van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing heeft voor de wijze van bekostiging van de voorbereidingskosten van (vernieuwings)plannen. Naast de ontwikkelkosten van (grotere) stedelijke vernieuwingsplannen in ontwikkelingsgebieden betreft dit ook ontwikkel- en/of proceskosten van plannen in basis- en aandachtsgebieden, waarbij het gaat om kleinschaliger ingrepen met bepaalde voorbereidende activiteiten (aanschrijven, bouw- en woningtoezicht, en dergelijke) en betrokkenheid van particulieren.

Omdat de huidige verdeelsystematiek van het Stadsdeelfonds onvoldoende is toegesneden op de gewijzigde situatie heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën zich ten doel gesteld om tot een betere verdeling van middelen te komen, rekening houdend met de uitgangspunten van het Bestuursakkoord. Daarbij dient er ook een goede afstemming te komen tussen de middelen die binnen het Stadsdeelfonds en die buiten het Stadsdeelfonds om worden verdeeld.

Bij deze afstemming is er overigens sprake van een bepaalde spanning. Enerzijds zijn de ambities vanuit het Bestuursakkoord en de daarbij gestelde doelen hoog. Dit geldt ook voor de bijdrage die stadsdelen daaraan worden geacht te leveren. Anderzijds zijn de financiële vooruitzichten ten aanzien van de omvang van een aantal relevante bekostigingsbronnen weinig rooskleurig. In dit verband kan worden gewezen op de inhoud van het Financieel Meerjarenperspectief 2005-2008, zoals dat in maart 2004 aan de Gemeenteraad is gepresenteerd, en vooral de ontwikkeling van het budgettaire kader van het ISV. Naar het zich nu laat aanzien is het beschikbare ISV-budget vanaf 2005 ongeveer de helft van het in 2004 en de jaren ervoor beschikbare budget.

Ter uitwerking van de evaluatiedoelstelling worden hierna de contouren geschetst van een regeling waarin de verschillende bronnen van bekostiging van de voorbereidingskosten in onderlinge samenhang worden betrokken. Vertrekpunt daarbij is een typologie van plannen/gebieden waarop de wijze van bekostiging is afgestemd.

4.2.3 Zoekrichting

Bij het zoeken van oplossingen voor bovenstaande onderwerpen van evaluatie is een relatie gelegd tussen verschillende typen plannen/gebieden (in de desbetreffende stadsdelen) met een –gegeven de verschillen in problematiek– uiteenlopend niveau van voorbereidingskosten en met in achtname van de verschillende bronnen die voor bekostiging beschikbaar zijn.⁷

een typologie van plannen/gebieden

Voor een regeling van de bekostiging van voorbereidingskosten is een typologie van plannen/gebieden van belang die recht doet aan kosten(verschillen) van typen ingrepen alsmede aan de verschillende mate van betrokkenheid van centrale stad en stadsdelen. Belangrijke criteria hierbij zijn de omvang en complexiteit van plannen als indicaties van de aard en omvang van de publieke taken en de financiële risico's.

7. Daarbij gaat het om middelen voor stedelijke vernieuwing die per saldo resteren, nadat rekening is gehouden met inkomsten uit bouwleges.

Hieronder zijn de contouren van zulk een typologie geschetst, waarbij een relatie wordt gelegd met de beleidsmatig gehanteerde indeling naar basis-, aandachts-, en ontwikkelingsgebieden.

Met behulp van de genoemde criteria kan globaal de volgende indeling worden gemaakt:

1. plannen waarvoor stadsdelen zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen:
 - A. relatief kleinschalige plannen, in met name basis- en aandachtsgebieden. Deze hebben in hoofdzaak betrekking op de vooroorlogse en vroeg-naoorlogse woningvoorraad. Stadsdelen hebben daarbij taken in de sfeer van bouw- en woningtoezicht alsmede overleg met corporaties en/of particulieren. Bij een groter aandeel van particulier bezit kan aan plannen meer werk zijn verbonden (in vergelijking met een groot aandeel sociale verhuurwoningen van corporaties). Voor deze plannen kunnen stadsdelen zelf verantwoordelijkheid dragen, omdat het kleinschalige taken betreft met een overwegend beheersmatig karakter;
 - B. grotere ontwikkelingsplannen, in met name ontwikkelingsgebieden. Stadsdelen zouden de ruimte moeten hebben om zelf enkele grotere projecten te ontwikkelen, waarvan de financiële risico's overzienbaar zijn;
2. plannen waarbij een bepaalde bemoeienis/rol voor de centrale stad is weggelegd, omdat de daarmee gemoeide bedragen de draagkracht van stadsdelen overstijgen en te grote financiële risico's meebrengen. Van zulke plannen is niet alleen sprake bij herstructurering in ontwikkelingsgebieden, maar ook bij locaties met een economische potentie of grootschalige groei locaties. Daarbij kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen:
 - A. ontwikkelingsplannen die gepaard gaan met grootschalige ingrepen. Deze plannen hebben een meer incidenteel, maar soms langdurig karakter. De bemoeienis van de centrale stad zou zich hierbij met name kunnen richten op de fysieke aspecten, terwijl stadsdelen zorgdragen voor de sociaal-economische component. Voorbeelden van dergelijke plannen zijn Houthavens, en Bos en Lommer;
 - B. complexe ontwikkelingsplannen ofwel grootstedelijke projecten. Deze worden geheel door de centrale stad ontwikkeld of in een coalitie met het betrokken stadsdeel/stadsdelen. In beide gevallen vervullen stadsdelen bepaalde basistaken. Voorbeelden van dit type plannen zijn de Zuidas/ArenA-gebied, Centrumgebied Amsterdam Noord, en grote/complexe uitbreidingen zoals IJburg.

(potentieel) beschikbare bronnen van middelen

Uitgaande van deze typologie is geïnventariseerd welke bronnen van middelen er (potentieel) beschikbaar zijn voor de dekking van voorbereidingskosten. De belangrijkste bronnen zijn in figuur 4.1 in beeld gebracht.

Figuur 4.1. (Potentiële) bronnen van bekostiging voorbereidingskosten

		Bronnen	Met name relevant voor plantype	
			nu	wordt
Overige middelen	V	ISV - middelen projectvoorbereiding en management	2 B	-?
	IV	Extra verantwoordelijkheden stadsdelen	n.v.t.	-?
	III	ISV - sleutelgelden (proceskosten / openbare ruimte)	1 A 1 B 2 A	-?
Huidige SDF	II	Middelen intensiteitsverschillen: ➤ maatstaf OB-SV	1 A	1 A 1 B 2 A 2 B
	I	Middelen basistaken: ➤ deel vast bedrag ➤ deel maatstaf WOONRUIM	1 A 1 B 2 A 2 B	1 A 1 B 2 A 2 B

Legenda:
 vet = extra accent
 ? = bestuurlijke afweging

De figuur toont een vijf-lagenmodel van (potentiële) bronnen van bekostiging, namelijk:

- bron I: algemene middelen via het Stadsdeelfonds voor alle stadsdelen ten behoeve van bepaalde basistaken op het terrein van stedelijke vernieuwing, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Dit betreft in hoofdzaak een deel van de middelen die worden verdeeld via de maatstaf WOONRUIM en het vaste bedrag. Voor 2004 gaat het bij benadering om een bedrag van in totaal € 15 à 20 miljoen. Dit bedrag is, zowel nu als in de nabije toekomst, in vergelijkbare mate relevant voor alle typen stadsdelen (plantypen 1A, 1B, 2A en 2B);
- bron II: algemene middelen via het Stadsdeelfonds ten behoeve van intensiteitverschillen in de sfeer van stedelijke vernieuwing en de kostenverschillen die daarmee samenhangen. Dit betreft de middelen die op dit moment worden verdeeld via de maatstaf OB-SV.⁸ In 2004 gaat het om een bedrag van circa € 9,5 miljoen (door bepaalde ontwikkelingen binnen deze maatstaf was dit bedrag een aantal jaren geleden iets hoger; zie paragraaf 4.3) . Deze middelen komen in de huidige situatie uitsluitend terecht bij stadsdelen met vooroorlogse stadsvernieuwingsplannen en particuliere verbeteringsplannen (in met name basis- en aandachtsgebieden). Daarmee zijn ze feitelijk met name relevant voor de plantypen 1A. Na aanpassing van de maatstaf gelden ze in de toekomst ook voor de andere plantypen;
- bron III: specifieke middelen uit het ISV die in de vorm van sleutelbedragen worden uitgekeerd. In 2004 en de jaren ervoor betreft dit een totaalbedrag van ruim € 31 miljoen. De centrale stad heeft in 2000 een

8. Deze middelen zijn oorspronkelijk in hoofdzaak geënt op middelen voor taken op het gebied van volkshuisvesting, bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening. Hierbij zijn ook de met deze taken samenhangende middelen voor algemene ondersteuning (op het gebied van bevolkingszaken, voorlichting, financieel beheer, personeel en organisatie, en dergelijke) betrokken.

aantal dringende aanbevelingen gedaan inzake de besteding van deze middelen (in het verlengde van de bestedingsdoelen van de landelijke ISV-regeling).⁹ Deze aanbevelingen houden onder meer in: de middelen dienen vooral te worden ingezet voor investeringen in fysieke projecten, waarbij de klemtoon ligt op de openbare ruimte en gebouwde (welzijns)voorzieningen en zoveel mogelijk gericht op het genereren van investeringen van niet-overheidspartijen en op het aantrekken van extra geldstromen van hogere overheden. De middelen worden overwegend gebiedsgericht ingezet en in samenhang met andere middelen. Uit een evaluatie uit 2002¹⁰ blijkt dat stadsdelen de middelen in grote mate besteden voor de aangegeven bestedingsrichtingen: gebiedsgericht en vooral binnen de fysieke pijler van het Grotestedenbeleid (openbare ruimte, gebouwde welzijnsvoorzieningen en voorbereidingskosten).

Deze middelen zijn vooral relevant voor de plantypen 1A, 1B, en 2A, met een accent op aandachtsgebieden (plantype 1A). De toekomstige situatie is afhankelijk van nadere bestuurlijke afwegingen mede in relatie tot de bronnen IV en V;

- bron IV: mogelijke extra middelen die ter beschikking komen bij decentralisatie van meer ontwikkelingsgerichte taken en -bevoegdheden (in relatie tot voornemens uit het Bestuursakkoord en initiatieven tot versnelling woningbouwproductie). In feite gaat het hierbij om middelen voor typen plannen (2A en 1B), waarvoor op dit moment geen specifieke financiële regelingen van kracht zijn, zeker nu de Stadsdeelplus-regeling is vervangen door de middelen voor Projectvoorbereiding en -management. Laatstgenoemde regeling is bijna uitsluitend relevant voor plantype 2B. Stadsdelen dienen de voorbereidingskosten derhalve te bekostigen uit de eigen algemene middelen (waarbij er voor de voorbereidingskosten van grote projecten niet expliciet middelen in het Stadsdeelfonds zijn ondergebracht) en uit de sleutelgeldten ISV;
- bron V: overige (specifieke) middelen ten behoeve van stadsdeeloverstijgende ontwikkelingsplannen. Dit betreft met name de huidige specifieke middelen uit het ISV voor Projectvoorbereiding en -management. De middelen van deze regeling zijn op dit moment vooral bedoeld als bijdrage in de voorbereidingskosten van complexe ontwikkelingsplannen die de capaciteit van stadsdelen te boven gaan (type 2B). In 2004 wordt met deze regeling ruim € 12 miljoen aan middelen verdeeld.¹¹ In de huidige situatie zijn de middelen bestemd voor een beperkt aantal ontwikkelingsgebieden. Dit betreft vooral gebieden in Parkstad (61% van het budget) en Noord (31%), en in mindere mate ook Zuidoost (6%) en Oost/Watergraafsmere (2%). Bovendien komen nog slechts bij hoge uitzondering nieuwe plannen voor compensatie in aanmerking. Op grond van eerder onderzoek wordt bij de (lumpsum)budgetten voor Parkstad en Noord sinds enkele jaren een relatie gelegd met de feitelijke voorbereidingskosten.¹² De toekomstige situatie is afhankelijk van nadere bestuurlijke afwegingen mede in relatie tot de bronnen III en IV.

inzicht in niveau van voorbereidingskosten

In het voorgaande is een relatie gelegd tussen de verschillende typen plannen/gebieden en de voor de voorbereidingskosten beschikbare bekostigingsbronnen. Uiteraard is vooral relevant welke verschillen in kosten van voorbereiding met de diverse plantypen samenhangen (zowel structureel als incidenteel). Aan verschillende (typen) stadsdelen is gevraagd om hierover informatie te verschaffen.

Op dit moment is er het meeste inzicht in de voorbereidingskosten die samenhangen met plantype 2B. De huidige middelen voor Projectvoorbereiding en -management zijn daarop al grotendeels afgestemd, zij het dat deels geen rekening is gehouden met de middelen die via andere bronnen (in het bijzonder het Stadsdeelfonds) beschikbaar komen.

9. Zie de brief van B&W van 24 juli 2000.

10. Zie Cebeon, *Besteding sleutelbedrag ISV*, november 2002.

11. Zie adviesaanvraag 'Financiële verhouding met de stadsdelen in 2003/2004'.

12. Zie Cebeon, *Projectkosten ontwikkelingstaak stadsdelen*, 2002.

Voor de andere plantypen zijn er wel gegevens die erop duiden dat het bij de grotere plannen om substantiële bedragen gaat (met uit sleutelbedragen of algemene middelen bekostigde voorbereidingskosten). Het ontbreekt op dit moment echter aan een exact, voor alle stadsdelen geldig beeld van de omvang van de voorbereidingskosten over een langere periode bezien. Zeker voor plantype 1A gaat het om allerlei kosten, verscho- len in organisatie en financiële administratie, die alleen met een grote inspanning en een gerichte inventarisatie in kaart kunnen worden gebracht.

4.2.4 Bevindingen

In aansluiting op de in het voorgaande onderscheiden vijf (potentiële) bronnen voor de bekostiging van de voorbereidingskosten van plannen van stedelijke vernieuwing komt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën tot de volgende bevindingen.

bron I: algemene middelen Stadsdeelfonds voor basistaken (ongeveer € 15 à 20 miljoen structureel)

De huidige wijze van verdeling via het Stadsdeelfonds van deze middelen voor basistaken is adequaat en behoeft derhalve geen aanpassing. Ze zijn voor alle typen plannen en stadsdelen relevant. Wel zij benadrukt dat tot nu toe niet expliciet middelen voor de voorbereiding van grote plannen in het Stadsdeelfonds zijn ondergebracht.

bron II: algemene middelen Stadsdeelfonds voor intensiteitsverschillen bij stedelijke vernieuwing (ongeveer € 10 miljoen structureel)

Ervan uitgaande dat de maatstaf OB-SV een bepaalde werking dient te blijven vervullen voor stadsdelen die vernieuwingsplannen ontwikkelen, kan worden geconstateerd dat stadsdelen met relevante naoorlogse buurten (in basis-, aandachts-, en ontwikkelingsgebieden) tot nu toe geen algemene middelen via deze maatstaf ontvangen. Om hieraan tegemoet te komen, is een andere verdeling nodig. Deze wordt in paragraaf 4.3 uitgewerkt.

bron III: sleutelbedrag ISV (in 2004 ruim € 31 miljoen; in de jaren erna?)

Op dit moment vervult deze bron een belangrijke rol bij de bekostiging van de voorbereidingskosten voor de plantypen 1A, 1B en 2A.

Voor de vormgeving van de verdeling van deze middelen (afgestemd op de wijze waarop de overige bronnen worden verdeeld) zijn de volgende (bestuurlijke) afwegingen relevant:

- welke bedrag is de komende jaren beschikbaar, gegeven de voorziene daling bij de ISV-inkomsten?
- welke prioriteiten stelt de stad de komende jaren, gegeven de spanning tussen de ambities uit het Bestuursakkoord (inclusief de rol van stadsdelen daarbij) en de minder gunstige financiële perspectieven?
- in welke mate leidt dit tot bepaalde accenten bij basis-, aandachts-, en ontwikkelingsgebieden en hoe verhouden deze accenten zich tot de huidige wijze van verdelen?

bron IV: mogelijke extra middelen bij decentralisatie van meer ontwikkelingsgerichte taken/bevoegdheden

In feite gaat het hierbij om de bekostiging van de voorbereidingskosten van plantypen (1B en 2A), waarvoor op dit moment geen specifieke bekostigingsbron relevant is. De relevantie wordt vooral bepaald door de inhoud van het Bestuursakkoord (mede in relatie tot een versnelling van de woningbouwproductie) gericht op een grotere rol en ruimere verantwoordelijkheid van de stadsdelen bij de realisatie van wenselijk geachte plannen.

(Bestuurlijk relevante) afwegingen ten aanzien van deze bron zijn:

- welke prioriteit krijgt de ontwikkeling van dit type plannen, gegeven de spanning tussen de ambities uit het Bestuursakkoord (inclusief de rol van stadsdelen daarbij) en de minder gunstige financiële perspectieven?
- gaat het om structurele activiteiten van stadsdelen (waarbij de bekostiging uit algemene middelen voor de hand ligt) of om meer tijdelijke, incidentele activiteiten (waarbij een meer specifieke wijze van bekostigen voor de hand ligt)?
- welk deel van de middelen uit bron III is voor deze typen plannen/gebieden relevant?
- in hoeverre kunnen extra middelen worden gegenereerd. Decentralisatie van bevoegdheden kan samen gaan met een grotere verdien capaciteit voor stadsdelen. Door stadsdelen ruimere bevoegdheden toe te kennen bij grondexploitaties (bijvoorbeeld door de huidige drempel inzake planomvang op te trekken) kan worden volstaan met een globaler plantoetsing. Dit kan zowel bij de centrale stad als bij stadsdelen een bepaalde efficiëntiewinst opleveren. Daarnaast kunnen bepaalde extra revenuen beschikbaar komen wanneer de grens wordt opgetrokken waarop de positieve uitkomst van een grondexploitatie dient te worden verevend.

bron V: huidige specifieke middelen uit ISV voor Projectvoorbereiding en -management

De middelen van deze regeling zijn op dit moment vooral bedoeld als bijdrage in de voorbereidingskosten van complexe ontwikkelingsplannen die de capaciteit van stadsdelen te boven gaan (type 2B).

Voor de vormgeving van de verdeling van deze financiële bron zijn de volgende (bestuurlijke) afwegingen relevant:

- tot welke plannen (van centrale stad en stadsdelen) strekt deze regeling zich de komende jaren uit, gelet op de prioriteit voor dergelijke gebieden en de sombere financiële perspectieven voor de ISV-inkomsten?
- worden centrale plannen en plannen van stadsdelen op dezelfde wijze behandeld binnen de regeling?
- in welke mate kunnen ook andere bronnen voor de bekostiging van de voorbereidingskosten van dit type plannen worden ingezet?

resumerend

Uit het bovenstaande blijkt dat de Raad een concreet voorstel doet voor de wijze waarop de bekostigingsbronnen binnen het Stadsdeelfonds (I en II) kunnen worden vormgegeven. Aansluitend bij deze verdeling dient vervolgens te worden geïnventariseerd over welke andere middelen (bronnen III, IV en V) de stad de komende jaren kan beschikken voor de bekostiging van voorbereidingskosten en hoe die in samenhang voor de verschillende plantypen dienen te worden aangewend. Wanneer dit bekend is, kan de meest optimale wijze van verdeling worden vormgegeven.

4.3 Herziening van de maatstaf OB-SV

4.3.1 Achtergrondinformatie

relatie thema met onderdelen Stadsdeelfonds

In de voorgaande paragraaf is de samenhang tussen de verschillende bekostigingsbronnen voor de voorbereidingskosten van stedelijke vernieuwing aan de orde gesteld. Daarbij is aangegeven dat via de huidige maatstaf

OB-SV rekening wordt gehouden met algemene intensiteitverschillen tussen stadsdelen inzake de voorbereidingskosten van stedelijke vernieuwing, zowel gericht op de sociale als op de particuliere woningvoorraad.

Zoals figuur 3.1 laat zien, heeft het thema ‘herziening maatstaf OB-SV (Ongewoon Bevolkingsverloop in Stadsvernieuwingsgebieden)’ een relatie met het compartiment Algemeen binnen het Stadsdeelfonds.

maatstaf oorspronkelijk bedoeld als compensatie voor tweetal effecten van ingrijpende stadsvernieuwing ...

Bij de introductie van de maatstaf OB-SV had men het oog op een tweetal effecten van stadsvernieuwing:

1. stadsvernieuwing vergt extra ambtelijke capaciteit: inzet van personeel (in sectoren als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en burgerzaken) voor het gehele planningsproces van aanschrijven, verwerven, verhuizen, slopen, herinrichten en het aansturen van het project (capaciteitseffect);
2. stadsvernieuwing gaat gepaard met ongewone fluctuaties in aantallen inwoners en woonruimten: als gevolg hiervan vermindert de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds (tijdelijk en eventueel structureel financieel effect).

vormgeving van maatstaf

Om aan beide effecten recht te doen, is de maatstaf zodanig vormgegeven dat stadsdelen met relatief veel of omvangrijke stadsvernieuwingsgebieden hoger scoren dan stadsdelen waarin zich minder van zulke gebieden bevinden. Daarbij strekt de maatstaf zich uit tot stadsdelen met vooroorlogse woningen.

De geboden extra compensatie heeft een tijdelijk karakter, namelijk voor (bepaalde) extra voorbereidingskosten gedurende de periode van stadsvernieuwing. Door de vormgeving heeft de score meestal een geleidelijk verloop, waardoor stadsdelen een aantal jaren de tijd hebben om hun organisatie (en uitgavenniveau) aan te passen aan de nieuwe situatie.

In de loop van de tijd zijn in de vormgeving van de maatstaf enkele aanpassingen doorgevoerd teneinde onbedoelde werkingen te voorkomen. Zo is een correctie aangebracht voor bevolkingstoename die niet samenhangt met de feitelijke stadsvernieuwingsactiviteiten in een stadsdeel, maar het gevolg is van groei.¹³ Daarnaast bleek de maatstaf ook bij de fusie van enkele stadsdelen onbedoelde effecten te hebben. Met het oog hierop wordt de berekening van de maatstaf sindsdien gebaseerd op het niveau van buurtcombinaties.

huidige berekeningswijze

De maatstaf OB-SV wordt berekend met behulp van buurtcombinaties. In aanmerking komen alleen buurtcombinaties waarvan het aandeel van de woningen van vóór 1945 in de woningvoorraad meer dan 10% is en waarvan het aandeel van inwoners die 7 jaar of langer op hetzelfde adres wonen onder het Amsterdamse gemiddelde ligt. Voor deze buurtcombinaties wordt de score bepaald door de absolute afwijking ten opzichte van het Amsterdamse gemiddelde van het aandeel van de inwoners dat 7 jaar of langer op hetzelfde adres woonachtig is te vermenigvuldigen met het aantal inwoners van 7 jaar geleden in deze buurtcombinatie. De scores per buurtcombinatie worden vervolgens gesommeerd tot een score per stadsdeel. De score OB-SV betreft een tweejaargemiddelde op basis van gegevens per 1 januari van de twee jaren voorafgaande aan het uitkeringsjaar.

Destijds is ook getracht een relatie te leggen met bepaalde typen woningen (onderdelen van de woningvoorraad), waaronder met name een indeling op basis van ouderdom van de woningvoorraad. Het hanteren van ouderdom als enige indicator bleek echter minder gewenste effecten te hebben: bepaalde oude/vooroorlogse gebieden die niet tot de stadsvernieuwingsgebieden werden gerekend (bijvoorbeeld delen van Oud-Zuid)

13. Bij stadsdeel Zeeburg bleek de score op de maatstaf, als gevolg van bevolkingsgroei, niet overeen te komen met de feitelijke stadsvernieuwingsactiviteiten.

zouden dan wel op de maatstaf kunnen scoren. Bovendien blijft na (ingrijpende) verbetering van een woning het oude bouwjaar geregistreerd, zodat er voor dit deel van de voorraad geen relatie met de voortgang van de stadsvernieuwing werd gelegd. Om die redenen is er in het verleden niet alleen een relatie gelegd met de ouderdom van de woningvoorraad, maar ook met de woonduur op het adres.

Door het leggen van een relatie met de woonduur op het adres kon goed worden ingezoomd op de extra te honoreren kosten in die gebieden waar stadsvernieuwing aan de orde is op grond van de mobiliteit (verhuisbewegingen) die daarmee gepaard gaat. De extra kosten voor dergelijke gebieden zijn bij de start van het Stadsdeelfonds vooraf normatief bepaald en opgenomen in de te verdelen (start)budgetten.

uitkomsten voor de periode 1991-2003

Om een beeld te geven van de huidige werking van de maatstaf OB-SV worden in tabel 4.1 uitkomsten gepresenteerd voor de jaren 1991, 1994, 1999 en 2003. Deze tonen per stadsdeel de ontwikkeling van de uitkeringsbasis van de maatstaf OB-SV in bedragen per inwoner.

Tabel 4.1. Ontwikkeling uitkeringsbasis maatstaf OB-SV in de periode 1991-2003, bedragen per inwoner

Stadsdeel	Uitkeringsbasis maatstaf OB-SV				Ontwikkeling uitkeringsbasis in periode:	
	1991	1994	1999	2003	1991-2003	1999-2003
Westerpark	39,90	35,80	29,20	23,60	-41%	-19%
Oud-West	29,70	27,50	25,90	11,40	-62%	-56%
Zeeburg	47,10	43,70	16,90	11,40	-76%	-33%
Bos en Lommer	0	0	4,00	13,20	-	+230%
De Baarsjes	0	0	33,00	37,80	-	+15%
Amsterdam Noord	0	0	0	0,30	-	-
Geuzenveld	0	0	0	0	-	-
Osdorp	0	0	0	0	-	-
Slotervaart	0	0	0	0	-	-
Zuidoost	0	0	0	0,10	-	-
Oost/Watergraafsmeer	26,20	22,30	13,80	2,60	-90%	-81%
Amsterdam Oud-Zuid	13,80	10,10	8,30	10,00	-27%	+20%
Zuideramstel	0	0	0	1,20	-	-
Amsterdam Centrum	0	0	22,40	18,90	-	-16%
Totaal Stadsdeelfonds	9,90	7,70	9,50	8,00	-19%	-16%

Uit de tabel kan een aantal bevindingen worden afgeleid:

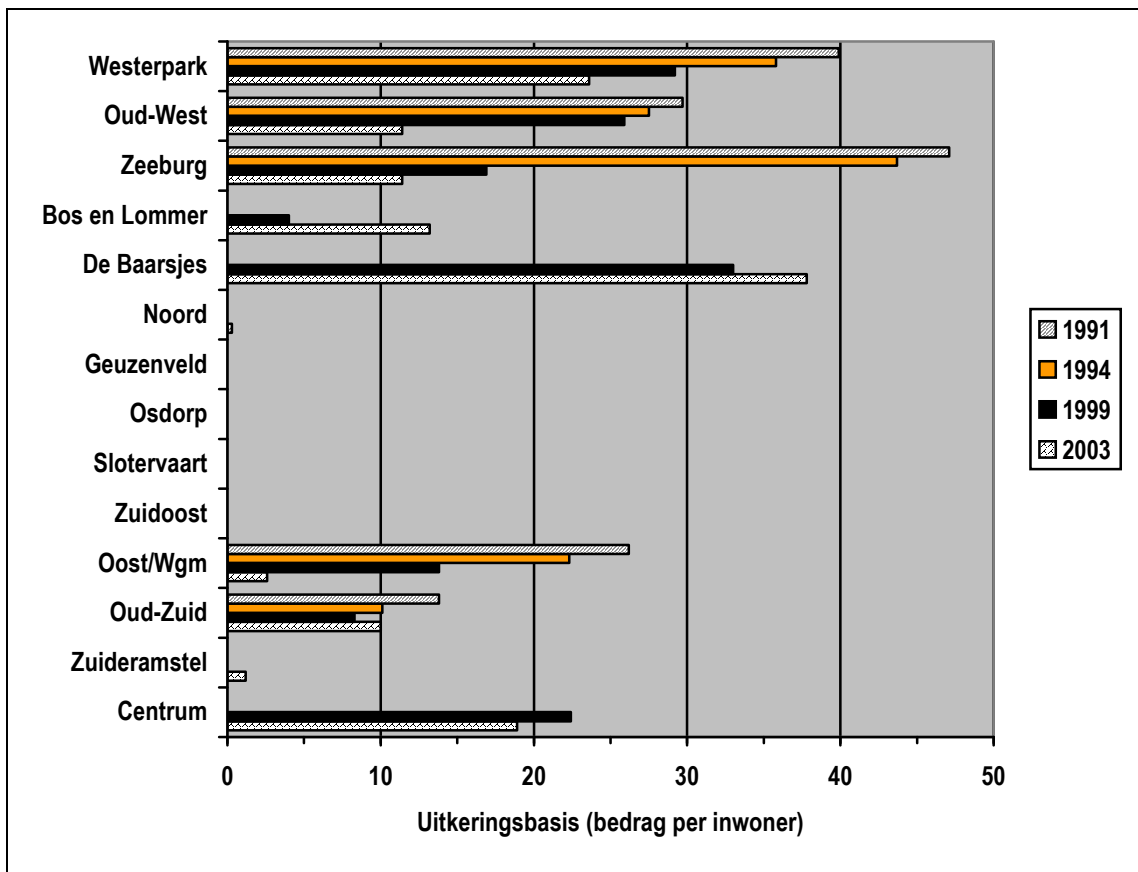
- op de maatstaf OB-SV scoren met name stadsdelen met veel aandachtsgebieden in de vorm van 'traditionele' stadsvernieuwingsgebieden (Westerpark, Oud-West, De Pijp, Oost, Zeeburg, Centrum) of '20-'40 gebieden (Bos en Lommer, De Baarsjes, Zuid, Rivierenbuurt, Watergraafsmeer). Dit hangt direct samen met het gegeven dat de maatstaf alleen voor deze gebieden werkt (onder andere door een drempel inzake vooroorlogse woningen);
- stadsdelen met ontwikkelingsgebieden scoren niet of nauwelijks op deze maatstaf. Daarbij gaat het om stedelijke vernieuwingsgebieden in Noord, Osdorp, Slotervaart, Geuzenveld, Zuideramstel (Zuidas) en Zuidoost (herstructureringsgebied Bijlmer). Het (vrijwel) ontbreken van scores heeft als achtergrond dat de woningvoorraad in deze gebieden grotendeels naoorlogse woningen betreft en dat er (nog) in (veel) mindere mate sprake is van verhuisbewegingen van bewoners;

- als gevolg van ontwikkelingen binnen een stadsdeel kunnen soms substantiële veranderingen in de betekenis van de maatstaf OB-SV plaatsvinden. Zo is de uitkeringsbasis van het stadsdeel Oud-West in de periode 1999-2003 met circa 56% afgenomen en van Oost/Watergraafsmeer met circa 81%. De enige stadsdelen waar de relatieve betekenis van deze maatstaf toeneemt zijn Bos en Lommer en, in mindere mate, De Baarsjes en Oud-Zuid;
- over het geheel blijkt de betekenis van de maatstaf OB-SV binnen het verdeelstelsel in de periode tussen 1999 en 2003 duidelijk te zijn afgenomen (-16%). Dit geldt nog sterker indien de ontwikkeling vanaf 1991 in ogenschouw wordt genomen (-19%).

maatstaf beantwoordt maar ten dele aan oorspronkelijke doel

Om de betekenis van de maatstaf OB-SV voor de verschillende typen gebieden beter zichtbaar te maken, wordt in figuur 4.2 per stadsdeel de ontwikkeling van de uitkeringsbasis van de maatstaf OB-SV voor de periode 1991 tot en met 2003 gevisualiseerd.

Figuur 4.2. Ontwikkeling uitkeringsbasis maatstaf OB-SV in de periode 1991-2003, bedrag per inwoner



De figuur maakt inzichtelijk dat:

- de maatstaf in de loop van de tijd vanzelf is gaan werken voor stadsdelen die aan de slag zijn gegaan met stadsvernieuwing. Dit geldt onder meer voor de stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes;
- de score op de maatstaf is afgenomen bij stadsdelen waar de stadsvernieuwing over zijn hoogtepunt heen is. In dit verband kan worden gewezen op de stadsdelen Oud-West, Westerpark, Zeeburg (voor wat betreft de Indische Buurt) en Oost/Watergraafsmeer (voor wat betreft de stadsvernieuwing in Oost).

Daarmee kan worden vastgesteld dat de maatstaf OB-SV in bepaalde opzichten beantwoordt aan het oorspronkelijke doel. Waar meer middelen nodig zijn ten behoeve van stadsvernieuwing zorgt de maatstaf ook

voor meer middelen, terwijl ook een afnemende behoefte in de score op de maatstaf wordt weerspiegeld. Daarentegen heeft de maatstaf als ongewenst effect dat naoorlogse gebieden met vormen van stedelijke vernieuwing niet in aanmerking komen. Bovendien is de omvang van de maatstaf en daarmee de betekenis binnen het Stadsdeelfonds afgenomen.

4.3.2 Onderwerp van evaluatie

Uit de voorgaande analyse is naar voren gekomen dat er in de afgelopen periode steeds minder algemene middelen via de maatstaf OB-SV worden verdeeld. Deze terugloop doet zich voor bij de meeste stadsdelen met basis- en aandachtsgebieden (vooorlogse woningvoorraad). Het zijn ook deze stadsdelen die op de maatstaf scoren. Daarentegen scoren de gebieden die nu bij stedelijke vernieuwing centraal staan (naoorlogse woningvoorraad), niet op de maatstaf.

De afname van de betekenis van de maatstaf lijkt te sporen met het aflopen van de traditionele stadsvernieuwing. Er is echter niet vanzelf een beweging dat de maatstaf gaat werken bij alle stadsdelen met uiteenlopende vormen van stedelijke vernieuwing. Met name stadsdelen met ontwikkelingsgebieden scoren niet op de maatstaf. In dit opzicht sluit de maatstaf OB-SV in zijn huidige vorm niet adequaat aan op de ontwikkelingen in de praktijk van de stedelijke vernieuwing en de financiële effecten daarvan voor stadsdelen.

Tegen deze achtergrond is in de evaluatie primair gezocht naar mogelijke aanpassingen in de bestaande maatstaf die tegemoetkomen aan het gesignaleerde knelpunt en ervoor zorgen dat ook stadsdelen met naoorlogse gebieden (ontwikkelingsgebieden) op de maatstaf gaan scoren. Daarbij moet ook de betekenis van de maatstaf in het Stadsdeelfonds weer op het oude niveau worden teruggebracht.

Aandachtspunt bij het zoeken naar oplossingen is dat de feitelijke voorbereidingskosten per stadsdeel niet bekend zijn. Er is derhalve een plausibele relatie gelegd met een verschuivende intensiteit van stedelijke vernieuwing in verschillende typen gebieden/stadsdelen binnen de middelen die voor dit onderwerp in het verleden in het Stadsdeelfonds zijn opgenomen.

4.3.3 Zoekrichting

inleiding

In de huidige maatstaf is een tweetal indicatoren verdisconteerd, namelijk de samenstelling van de woningvoorraad (woningen uit de periode van vóór 1945) alsmede de woonduur van de inwoners (7 jaar of langer op hetzelfde adres) in een bepaalde buurtcombinatie. Eerstgenoemde indicator zorgt er voor dat de maatstaf zich uitstrekt tot gebieden waar vooroorlogse stadsvernieuwing kan spelen, terwijl de woonduur indicatief is voor de actualiteit van (behoefte aan en/of realisatie van plannen voor) stadsvernieuwing in de desbetreffende buurten.

Om de maatstaf aan te passen en te verbreden van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing zijn de volgende schakels in de beschouwing betrokken.

andere relatie met ouderdom

Teneinde stadsdelen met naoorlogse gebieden te laten scoren op de maatstaf OB-SV ligt het voor de hand om de samenstelling van de woningvoorraad zodanig te wijzigen dat ook woningen uit de periode na 1945 in de maatstaf worden opgenomen. Voorzover kon worden overzien, zijn de jongste gebieden waar stedelijke

vernieuwing plaatsvindt, gesitueerd in stadsdeel Zuidoost. Deze dateren van de jaren zeventig. Daarom is (vooralnog) gekozen voor een t-30 systematiek, dat wil zeggen dat als relevante woningvoorraad wordt genomen de voorraad tot en met 30 jaar voor het jaar van uitkering. Voor 2003 betekent dit dat de voorraad tot en met 1973 in aanmerking wordt genomen.

Daarbij is er tevens rekening mee gehouden dat niet alle inwoners binnen een buurtcombinatie in woningen van vóór 1973 wonen. In plaats van vermenigvuldiging met alle inwoners in een buurtcombinatie is daarom vermenigvuldigd met het percentage inwoners naar rato van de woningvoorraad van vóór 1973.

stedelijke vernieuwing in sociale en particuliere sector

In de aangepaste maatstaf wordt ook rekening gehouden met het aandeel sociale verhuur en particuliere verhuur binnen de woningvoorraad in een buurtcombinatie. Deze aspecten zijn relevant, omdat zij medebepalend zijn voor de omvang en intensiteit van de werkzaamheden van stadsdelen bij het opstellen en uitwerken van plannen voor stedelijke vernieuwing. Met het aandeel sociale verhuur respectievelijk particuliere verhuur in de relevante woningvoorraad is in de aangepaste maatstaf rekening gehouden door een differentiatie aan te brengen in de verhouding 0,25:1. Achterliggende gedachte is dat particuliere verhuur per woning relatief een grotere inspanning van stadsdelen vergt in de sfeer van voorbereiding dan de veelal complexgewijze vernieuwing van de sociale voorraad.

blijvende relatie met woonduur

Binnen de aangepaste maatstaf wordt op dezelfde wijze als binnen de huidige, op stadsvernieuwing toegespitste maatstaf een relatie met woonduur gelegd teneinde aan te sluiten bij gebieden waar stedelijke vernieuwing daadwerkelijk aan de orde is.

Ook nu zijn andere mogelijkheden verkend. Aan het hanteren van een maatstaf die uitsluitend is afgestemd op de ouderdom van de voorraad gelden dezelfde bezwaren als destijds bij de vormgeving van de huidige maatstaf zijn gesignaleerd (zie het voorgaande). Er is vanuit de toegenomen sociale betekenis bij vormen van fysieke stedelijke vernieuwing gezocht naar een maatstaf die type woningen combineert met type bevolking. Met de beschikbare statistieken van/voor de gemeente Amsterdam kan een dergelijke relatie helaas niet direct of voldoende eenduidig worden gelegd.

relevantie van maatstaf vergroten

Door de gesignaleerde ongewenste werking van OB-SV (het niet binnen de maatstaf kunnen scoren van naoorlogse gebieden van stedelijke vernieuwing) is het relatieve aandeel binnen het Stadsdeelfonds afgenomen. Bij de aanpassing is aangesloten bij het oorspronkelijke niveau van de maatstaf. Bij een gelijkblijvende voeding betekent deze aanpassing overigens dat minder middelen via andere maatstaven worden verdeeld.

4.3.4 Bevindingen

In tabel 4.2 zijn de uitkomsten van de gewenste aanpassingen binnen de maatstaf in beeld gebracht. Daarbij wordt de uitkomst van de huidige maatstaf vergeleken met de beoogde aangepaste vorm.¹⁴ De uitkomsten zijn uitgedrukt in bedragen per inwoner in 2003.

14. In verband met gehanteerde definities is er een verschil met tabel 4.1 in de gepresenteerde uitkomsten voor 2003. In tabel 4.1 gaat het om de uitkeringsbasis (exclusief uitkeringspercentage) en tweejaargemiddelden (voor 2001 en 2002). De uitkomsten in tabel 4.2 betreffen scores inclusief uitkeringspercentage en alleen voor het jaar 2003. Laatstgenoemde cijfers zijn gehanteerd om een goed zicht te krijgen op de uitkomsten van de verkenningen.

Tabel 4.2. Uitkering OB-SV aan stadsdelen: via huidige maatstaf OB-SV (woningen vóór 1945) en via aangepaste maatstaf (woningen t-30 en weging aandeel sociale en particuliere verhuur), bedragen per inwoner 2003

Stadsdeel	Uitkering via OB-SV (bedrag per inwoner):		effect
	huidige maatstaf	aangepaste maatstaf	
<i>Westerpark</i>	34,00	25,20	-8,80
<i>Oud-West</i>	16,10	18,00	+1,90
<i>Zeeburg</i>	15,90	8,30	-7,60
<i>Bos en Lommer</i>	36,60	35,70	-0,90
<i>De Baarsjes</i>	63,80	67,70	+3,90
<i>Noord</i>	2,20	1,00	-1,10
<i>Geuzenveld</i>	0	0	0
<i>Osdorp</i>	0	11,60	+11,60
<i>Slotervaart</i>	0	2,20	+2,20
<i>Zuidoost</i>	0,10	15,20	+15,10
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	1,20	0,70	-0,50
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	16,60	19,20	+2,70
<i>Zuideramstel</i>	2,20	2,20	0
<i>Amsterdam Centrum</i>	30,30	35,30	+5,00
Totaal Stadsdeelfonds	13,20	15,90	+2,60

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de gewijzigde maatstaf OB-SV de gewenste uitkomsten oplevert. Concreet kan worden geconstateerd dat:

- met name de stadsdelen Zuidoost en Osdorp erop vooruit gaan. Dit spoort met het gegeven dat in deze stadsdelen belangrijke naoorlogse gebieden van stedelijke vernieuwing zijn gesitueerd, waarbij de stedelijke vernieuwing ook daadwerkelijk plaatsvindt;
- stadsdelen in aandachtsgebieden met relatief veel particulier woningbezit (zoals Amsterdam Centrum, De Baarsjes, en Oud-West) er iets op vooruit gaan. Dit hangt samen met het feit dat de reikwijdte van de verdeelmaatstaf weer is teruggebracht op het oude niveau;
- bij een tweetal stadsdelen (Westerpark en Zeeburg) is sprake van negatieve effecten van enige omvang in aansluiting op de relatieve omvang van de vooroorlogse stadsvernieuwingsgebieden. Bij Oud-West en Oud-Zuid doet een dergelijke afname zich niet voor, maar daar is de betekenis van de maatstaf in de afgelopen jaren al op een lager niveau uitgekomen. Bovendien hebben deze stadsdelen relatief veel particulier woningbezit, zodat de maatstaf nog blijft werken;
- voor een aantal stadsdelen met gebieden van stedelijke vernieuwing (waaronder ontwikkelingsgebieden), zoals Geuzenveld, Slotervaart, Bos en Lommer, en Noord treedt op dit moment nog geen (duidelijk) positief effect op. Bij stadsdeel Bos en Lommer speelt mee dat er naast ontwikkelingsgebieden ook belangrijke aandachtsgebieden zijn. Naar verwachting zal zich bij genoemde stadsdelen een vergelijkbare ontwikkeling voordoen als in Osdorp. Dit stadsdeel is de laatste jaren langzaam gaan scoren (via effecten op de gemiddelde woonduur) en is van de westelijke tuinsteden het meest vergoederd met stedelijke vernieuwing. In aansluiting op feitelijke ingrepen lijkt –uitgaande van de huidige prognoses– voor de andere stadsdelen een soortgelijke ontwikkeling plausibel. Zo beginnen bepaalde buurtcombinaties in Slotervaart (bijvoorbeeld Overtoomseveld) en Noord (bijvoorbeeld Vogelbuurt) nu reeds te scoren, terwijl in andere buurtcombinaties (zoals Nieuwendam-noord) een duidelijke ontwikkeling gaande is waardoor ook daar in de nabije toekomst een score mogelijk wordt. Hoewel Geuzenveld op dit moment nog niet scoort, zal hierin verandering komen als de ontwikkeling van de afgelopen jaren zich doorzet.

resumerend

Op grond van het voorgaande concludeert de Raad voor de Stadsdeelfinanciën dat er goede mogelijkheden zijn tot een zodanige aanpassing van de maatstaf OB-SV dat ook stadsdelen met naoorlogse gebieden op deze maatstaf gaan scoren. Met de voorgestelde aanpassing ligt het voor de hand om de naam van de maatstaf te veranderen, waarbij de gehanteerde afkorting dezelfde kan zijn: van Ongewoon Bevolkingsverloop in Stads Vernieuwingsgebieden naar Ongewoon Bevolkingsverloop in gebieden van Stedelijke Vernieuwing.

4.4 Betekenis sociale component voor kosten van beheer na stedelijke vernieuwing

4.4.1 Achtergrondinformatie

relatie thema met onderdelen Stadsdeelfonds

In toenemende mate vormt de sociale invalshoek een belangrijke aanleiding voor stedelijke vernieuwing. Dit manifesteert zich niet alleen in de selectie van gebieden die voor stedelijke vernieuwing in aanmerking komen (vaak gaat de sociale problematiek samen met een eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad), maar ook in de aard van de te bekostigen voorzieningen (het sociale programma) en het beheer daarvan. Dit beheer dient vooral te worden bekostigd met de middelen uit het Stadsdeelfonds. Centrale vraag is of deze middelen toereikend zijn voor de beheerslasten van het (geïntensiveerde) sociale beleid na stedelijke vernieuwing.

Zoals figuur 3.1 laat zien, heeft dit thema een relatie met het compartiment Voorzieningen binnen het Stadsdeelfonds.

typering van sociale component

Veelal vormt sociale vernieuwing een belangrijke aanleiding voor stedelijke vernieuwingsplannen. Daarbij bevatten de plannen naast de fysieke onderdelen ook activiteiten gericht op sociale vernieuwing. Bij de sociale component van stedelijke vernieuwing gaat het veelal om ontwikkelingsplannen voor voorzieningen en/of beleidsprogramma's op het terrein van met name veiligheid, werkgelegenheid, gezondheid, maatschappelijke dienstverlening, onderwijs en sport.

Binnen de sociale component en de daarmee samenhangende kosten kan een fysiek en een sociaal element worden onderscheiden. Met behulp van dit onderscheid is in tabel 4.3 een globale typering gegeven van de sociale component.

Tabel 4.3. Sociale component: elementen en (typen) kosten

<i>Element</i>	<i>Planfase</i>	<i>Inhoud element</i>	<i>Type kosten</i>
fysiek	uitvoering	sloop/renovatie bestaande accommodaties	• vervangingsinvesteringen
		realisatie van nieuwe accommodaties	• initiële investeringen
sociaal	beheer	exploitatie van nieuwe/gerenoveerde accommodaties	• kapitaallasten / versnelde afschrijvingen (voorzover niet gedekt uit specifieke middelen)
		uitvoering van nieuwe en/of geïntensiveerde programma's	• kosten van onderhoud en vervanging • overige beheerkosten • programmakosten • overheadkosten

Het fysieke element betreft de realisatie van nieuwe of vernieuwde accommodaties, al dan niet ter vervanging van bestaande accommodaties. De hiermee gemaakte investeringen betreffen eenmalige kosten. Voorzover deze kosten niet uit andere (specifieke) middelen kunnen worden gedekt, drukken de kapitaallasten alsmede de kosten van versnelde afschrijving van de vervangen voorzieningen op de beheerfase.

Het sociale element betreft zowel de exploitatie van de nieuwe/gerenoveerde accommodaties als de uitvoering van nieuwe en/of geïntensiveerde sociale programma's. De kosten die hiermee samenhangen (beheerkosten respectievelijk programmakosten en bijbehorende overhead) hebben betrekking op het beheer. Voor dit onderdeel zijn, naast bepaalde subsidies van de rijksoverheid binnen de sociale pijler van het Grotestedenbeleid, vooral de reguliere middelen uit het Stadsdeelfonds relevant.

4.4.2 Onderwerp van evaluatie

In de evaluatie wordt verkend in hoeverre de beschikbare middelen uit het Stadsdeelfonds aansluiten op de ontwikkeling van de kosten van beheer voor het sociale beleid (voorzieningen) na stedelijke vernieuwing. Daarbij gaat het vooral om situaties in ontwikkelingsgebieden waar de fysieke en sociale structuur ingrijpend wordt geherstructureerd.

Voor de uitwerking van dit thema is relevant dat over de feitelijke beheerslasten voor voorzieningen na stedelijke vernieuwing nauwelijks gegevens voorhanden zijn. Hoewel er op het niveau van programma-onderdelen (projecten) kostenramingen bekend zijn, ontbreekt het vrijwel geheel aan samenhangende ramingen van kosten en dekkingsbronnen voor de beheerslasten binnen de sociale component die resulteren uit de stedelijke vernieuwingsoperatie. Daardoor blijft ook onduidelijk in hoeverre stadsdelen bepaalde financiële knelpunten voorzien en op welke kosten deze betrekking hebben. Alleen voor Parkstad zijn indicatieve gegevens beschikbaar inzake bepaalde eenmalige kosten en de dekking daarvan. Deze bieden evenwel weinig concreet houvast, onder andere omdat niet bekend is in hoeverre voorziene nieuwbouw dient ter vervanging van bestaande voorzieningen. Voorts is er geen informatie beschikbaar over de effecten van de geplande investeringen op het niveau van de beheerskosten.

Kortom, het ontbreekt aan informatie die een duidelijk beeld geeft van de feitelijke kosten. Dit hangt in belangrijke mate samen met het gegeven dat de sociale component zich nog (verder) dient uit te kristalliseren. Wat betreft de kosten is derhalve op dit moment geen uitspraak mogelijk over de vraag in hoeverre de (grotere) sociale component tot financiële knelpunten in de beheerfase leidt.

Dit zo zijnde heeft de evaluatie zich op een tweetal onderwerpen geconcentreerd:

- in hoeverre reageert het compartiment Voorzieningen binnen het Stadsdeelfonds 'automatisch' op ontwikkelingen in gebieden/stadsdelen waar sprake is van omvangrijke stedelijke vernieuwing met een sociale invalshoek?
- welke betekenis hebben de uitvoerende planfasen (fasen 4 en 5 van het Plaberum) voor de kosten van beheer van voorzieningen na stedelijke vernieuwing?

4.4.3 Zoekrichting

autonome ontwikkeling van compartiment Voorzieningen in Stadsdeelfonds

De middelen uit het Stadsdeelfonds die zijn bestemd voor sociale voorzieningen zijn ondergebracht in het compartiment Voorzieningen. Om zicht te krijgen op de relatieve betekenis van dit compartiment voor

stadsdelen met ontwikkelingsgebieden is in tabel 4.4 per stadsdeel weergegeven welke omvang het compartiment Voorzieningen heeft binnen de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds voor de jaren 1999 en 2003. Doordat de uitkeringsbasis voor 2003 is gerelateerd aan de gewichten voor 1999 wordt de autonome ontwikkeling voor de periode 1999-2003 in beeld gebracht. Daarmee blijft het effect van de taakmutaties buiten beschouwing. De bedragen zijn per inwoner en inclusief het relevante uitkeringspercentage.

Tabel 4.4. Autonome ontwikkeling compartiment Voorzieningen in Stadsdeelfonds in periode 1999-2003, bedragen per inwoner

<i>Stadsdeel</i>	<i>Uitkomst 1999</i>	<i>Uitkomst 2003*</i>	<i>Ontwikkeling</i>
<i>Westerpark</i>	205	263	+29%
<i>Oud-West</i>	191	238	+24%
<i>Zeeburg</i>	216	268	+24%
<i>Bos en Lommer</i>	232	298	+28%
<i>Baarsjes</i>	212	267	+26%
<i>Noord</i>	188	248	+32%
<i>Geuzenveld</i>	211	277	+31%
<i>Osdorp</i>	189	266	+41%
<i>Slotervaart</i>	195	263	+35%
<i>Zuidoost</i>	239	310	+30%
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	204	250	+23%
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	177	224	+26%
<i>Zuideramstel</i>	165	212	+28%
<i>Amsterdam Centrum</i>	168	194	+27%
Totaal Stadsdeelfonds	197	252	+29%
<i>* op basis van gewichten 1999</i>			

Uit deze tabel kan het volgende worden afgeleid:

- over het geheel bezien, blijkt het compartiment Voorzieningen in de uitkering uit het Stadsdeelfonds door autonome ontwikkelingen (groei van het aantal eenheden en toename van de voeding) in de evaluatieperiode duidelijk aan betekenis te hebben gewonnen (+29%);
- bij stadsdelen met ontwikkelingsgebieden met een belangrijke sociale component is in het algemeen sprake van een relatief sterkere toename van de inkomsten uit het Stadsdeelfonds voor het compartiment Voorzieningen dan bij andere stadsdelen. Zo ligt de ontwikkeling van de uitkeringen binnen het compartiment Voorzieningen voor de stadsdelen Noord, Geuzenveld, Osdorp, en Slotervaart (ruim) boven het gemiddelde voor alle stadsdelen tezamen. Dit heeft geresulteerd in een uitkering per inwoner die, met uitzondering van Noord, ook duidelijk boven het gemiddelde voor alle stadsdelen ligt. Bij de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost ligt de toename rond het gemiddelde, maar is de uitkering per inwoner de hoogste van alle stadsdelen. De verschuiving naar dit relatief hoge inkomstenniveau heeft zich al eerder voorgedaan. Op de uitkomsten voor de stadsdelen Zuidoost en Noord wordt teruggekomen bij het in paragraaf 4.5 behandelde thema.

betekenis uitvoerende planfasen voor niveau en dekking van beheerskosten

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre de aanvullende middelen via (de autonome werking van) het Stadsdeelfonds toereikend zijn ter bekostiging van de structurele beheerskosten, is ook zicht nodig op het niveau van deze kosten. Van grote betekenis hiervoor zijn de uitvoerende planfasen.

In deze planfasen worden met andere, specifieke middelen (zoals de ISV-middelen uit de regeling ‘Stenen voor Sociaal’) allerlei voorzieningen gerealiseerd. Hierdoor is er geen reguliere vervanging nodig ten laste van de algemene middelen en is er de eerste tijd ook minder onderhoud noodzakelijk. Voorzover er ‘niet afgeschreven’ voorzieningen worden vervangen, zijn er wel extra kosten mogelijk in verband met vervroegde afschrijvingen. Per saldo lijken de uitvoerende planfasen een drukkende werking te hebben op het niveau van de beheerslasten van voorzieningen, zeker gedurende de eerste jaren na stedelijke vernieuwing.

4.4.4 Bevindingen

In de praktijk dient zich (verder) uit te kristalliseren wat de kosten voor het beheer van voorzieningen na stedelijke vernieuwing zullen zijn in grootschalige ontwikkelingsgebieden met een belangrijke sociale invalshoek. Op dit moment ontbreekt het aan informatie die een duidelijk beeld geeft van de feitelijke kosten.

Vooralsnog is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van mening dat de (grotere) sociale component bij grootschalige stedelijke vernieuwing niet tot financiële knelpunten zal leiden bij het beheer van voorzieningen na realisatie van stedelijke vernieuwing:

- enerzijds blijkt het Stadsdeelfonds, in de vorm van een hoge(re) uitkering binnen het compartiment Voorzieningen, vanzelf te reageren op structuurveranderingen binnen stadsdelen die leiden tot een grotere sociale problematiek. Het Stadsdeelfonds heeft een zodanige autonome werking dat er meer middelen beschikbaar komen voor de bekostiging van de (grotere) sociale component;
- anderzijds lijken ook de extra middelen die tijdens de uitvoering van vernieuwingsplannen worden ingezet voor de realisatie van voorzieningen een per saldo drukkende uitwerking te hebben op het niveau van de beheerslasten na stedelijke vernieuwing.

Wel is het raadzaam om (de ontwikkeling van) de feitelijke kosten de komende jaren te volgen. Voorzover dat wenselijk wordt geacht, kan dit thema bij een volgende evaluatie worden betrokken.

Voor de komende periode wil de Raad voor de Stadsdeelfinanciën wijzen op het belang om bij de uitwerking van de plannen voor stedelijke vernieuwing in kaart te brengen wat de verwachte ontwikkeling in de uitkering uit het Stadsdeelfonds is. Op deze wijze kan worden ingeschat welk niveau van middelen in de toekomst beschikbaar is voor beheer en hoe dit niveau zich verhoudt tot de uitkomsten van de gewenste voorzieningen binnen de plannen. Daarbij dient men zich te realiseren dat het Stadsdeelfonds navenant zal reageren indien stedelijke vernieuwing leidt tot een versterking van de sociale structuur en een vermindering van het aandeel aandachtsgroepen (zie de situatie in Oud-West op dit moment na jaren van stadsvernieuwingsactiviteiten). De soort en omvang van te realiseren voorzieningen zal vroegtijdig op deze situatie dienen te worden afgestemd.

4.5 Herpositionering van maatstaven voor aandachtsgroepen

4.5.1 Achtergrondinformatie

relatie thema met onderdelen Stadsdeelfonds

Zoals uit figuur 3.1 naar voren komt, heeft dit thema een relatie met het compartiment Voorzieningen binnen het Stadsdeelfonds.

In het Stadsdeelfonds zijn momenteel drie maatstaven voor aandachtsgroepen opgenomen, namelijk het aantal allochtonen (ALLOCHT; met wegingsfactor 0,4), het aantal uitkeringsgerechtigden (UG), en het aantal jongeren (JONG). Daarnaast is er de maatstaf die aansluit bij het resterende deel van de bevolking dat niet tot een van voornoemde bevolkingsgroepen behoort (RESTINWO).¹⁵ De maatstaven voor de desbetreffende aandachtsgroepen zijn opgenomen om de hogere kosten voor jongeren en bij een zwakke sociale structuur te honoreren. Daarbij moet worden bedacht dat de gehanteerde maatstaven voor aandachtsgroepen in samenhang een globale benadering vormen voor verschillen in sociale structuur en de kostenverschillen die daarmee samenhangen.

Om een aantal redenen behoeft de wijze waarop verschillen in sociale structuur worden geïndiceerd aandacht:

- in de afgelopen jaren is het aantal allochtonen binnen de Amsterdamse bevolking zodanig gegroeid dat ze ongeveer 38% van de bevolking uitmaken. Het hoogste aandeel kent het stadsdeel Zuidoost, met een percentage van 64%. Daarbij varieert ook de samenstelling van de groep allochtonen tussen de stadsdelen, waarbij er in het ene stadsdeel meer sprake is van sociaal zwakke groepen dan in het andere. Bij het genoemde aandeelpercentage in de bevolking wordt in 2003 ongeveer 9,7% van de middelen uit het Stadsdeelfonds op basis van de maatstaf ALLOCHT verdeeld. Voor Zuid-Oost is dit 15,2%;
- het is de vraag of met de selectie van de huidige indicatoren alle relevante aandachtsgroepen in voldoende mate worden benaderd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op huishoudens met een laag inkomen die niet tot een van deze groepen behoren.

4.5.2 Onderwerp van evaluatie

Belangrijkste onderwerp van evaluatie is om de betekenis van de maatstaf ALLOCHT binnen de maatstaven die verschillen in sociale structuur in kaart brengen, terug te dringen. Daarnaast is nagegaan of de set van maatstaven voor het benaderen van verschillen in sociale structuur kan worden verbreed door extra maatstaven te selecteren.

Aandachtspunt bij het zoeken naar oplossingen is dat de feitelijke kosten verbonden met verschillen in sociale structuur niet bekend zijn. Er is derhalve zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige verdeling, tenzij er redenen zijn gevonden om hiervan af te wijken.

4.5.3 Zoekrichtingen

Bij het zoeken naar een andere invulling van de maatstaven die verschillen in sociale structuur en daarmee verband houdende kosten dienen te indiceren, is als volgt te werk gegaan:

- het vervangen van de maatstaf RESTINWO door een maatstaf inwoners (INWO) waarin een belangrijk deel van de huidige werking van ALLOCHT, UG, en JONG kan worden uitgedrukt (in deze maatstaven zit immers ook een algemene component die voor alle inwoners relevant is);
- het vervangen c.q. aanvullen van de maatstaf ALLOCHT door andere maatstaven waarin verschillen in sociale structuur tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Wat dit laatste betreft is aansluiting gezocht bij het Gemeentefonds. In het Gemeentefonds worden, behalve de maatstaf inwoners, niet alleen maatstaven voor allochtonen en uitkeringsgerechtigden als achterstandsindicatoren gebruikt, maar wordt ook een maatstaf voor lage inkomens (LI) gehanteerd voor het benaderen van verschillen in sociale structuur. Bij het gebruik van een maatstaf voor lage inkomens is een aandachtspunt dat

15. RESTINWO = het aantal inwoners minus het aantal jongeren, het aantal uitkeringsgerechtigden en 40% van het aantal allochtonen.

dezelfde gegevens die binnen het Gemeentefonds worden gebruikt op dit moment niet per stadsdeel beschikbaar zijn en alleen tegen betaling door het CBS kunnen worden gegenereerd. Een alternatief zijn beschikbare gegevens van O&S inzake lage inkomens, zijnde alle personen met een inkomen onder of rond het wettelijk sociaal minimum. Deze gegevens wijken enigszins af van de maatstaf voor lage inkomens uit het Gemeentefonds en behelzen enige onderschatting van het feitelijke aantal lage inkomens. Zij geven echter wel –een actueler– inzicht in de ontwikkeling op het niveau van stadsdelen en buurtcombinaties. Voor het doel van de evaluatie bieden zij goede aanknopingspunten. Wel dient nog te worden verkend in hoeverre deze gegevens in de komende jaren op dezelfde wijze beschikbaar zijn (randvoorwaarde van permanente beschikbaarheid) en mogen worden gebruikt voor het Stadsdeelfonds.

Daarnaast is verkend welke indicatoren (in samenhang) worden gebruikt bij andere verdeelsystemen van de overheid of bij systemen om verschillen in sociale positie in kaart te brengen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de gewichten die worden gehanteerd bij de verdeling van onderwijs(achterstand)-middelen en op de indicator Sociaal-Economische Status (SES) die binnen de gezondheidszorg wordt gehanteerd bij het aangeven van de achtergronden van verschillen in gezondheidstoestand binnen de bevolking. Geconcludeerd kan worden dat binnen deze andere systemen vergelijkbare indicatoren worden gehanteerd als thans worden gebruikt c.q. voorgesteld voor het Stadsdeelfonds: lage inkomens, uitkeringsgerechtigden, allochtonen en migratiegegevens. Soms worden ook gegevens gehanteerd die zijn gerelateerd aan opleidingsniveau of beroep (bijvoorbeeld in relatie tot de gezondheidssituatie).

4.5.4 Bevindingen

In tabel 4.5 wordt de uitkomsten gepresenteerd van een wijze van verdelen op basis van een brede maatstaf INWO en met het gebruik van LI, UG, JONG, en ALLOCHT (met een lager gewicht dan in de huidige situatie). Bij de vormgeving van de verdeling is aansluiting gezocht bij de uitkomsten van de huidige wijze van verdelen en is alleen afgeweken als daarvoor plausibele gronden leken te bestaan. Bovendien is uitgegaan van cijfers voor één jaar. Een en ander betekent dat de gepresenteerde uitkomsten een indicatief karakter hebben.¹⁶

De in de tabel genoemde bedragen zijn inclusief uitkeringspercentage en steeds uitgedrukt per inwoner. De kolommen betreffen achtereenvolgens:

- huidige situatie: de som van de uitkeringsbedragen voor de maatstaven JONG, ALLOCHT, UG, en RESTINWO;
- variant 1: uitkeringsbedragen op basis van een brede maatstaf INWO en met het gebruik van LI, UG, JONG, en ALLOCHT, waarbij LI één derde vervangt van het budget voor ALLOCHT en UG. Het betreft de vervanging van het deel van de werking van deze maatstaven boven het basisdeel dat in de maatstaf inwoners wordt ondergebracht;
- variant 2: uitkeringsbedragen op basis van een brede maatstaf INWO en met het gebruik van LI, UG, JONG, en ALLOCHT, waarbij LI de helft vervangt van het budget voor ALLOCHT en UG. Het betreft de vervanging van het deel van de werking van deze maatstaven boven het basisdeel dat in de maatstaf inwoners wordt ondergebracht.

De kolommen ‘effect’ geven aan welke verschillen bij de varianten ontstaan ten opzichte van de huidige situatie.

16. Voor LI zijn gegevens gebruikt inzake het aantal personen in huishoudens met een inkomen tot 105% van het wettelijk sociaal minimum, die door O&S beschikbaar zijn gesteld. Een mogelijke variant hierop zijn soortgelijke gegevens inzake inkomens tot 120% van het wettelijk sociaal minimum. Overigens is steeds een nadere operationalisering nodig (bijv. door het hanteren van 3-jaarsgemiddelden) indien daadwerkelijk wijzigingen in het maatstavenstelsel worden doorgevoerd.

Tabel 4.5. Effecten herpositionering maatstaven aandachtsgroepen: huidige situatie vergeleken met 2 varianten, bedragen per inwoner

	Huidige situatie	Variant 1: LI = 33%	Variant 2: LI = 50%	Effect variant 1	Effect variant 2
<i>Westerpark</i>	296,70	297,60	298,00	+0,90	+1,30
<i>Oud-West</i>	260,40	260,90	261,20	+0,60	+0,90
<i>Zeeburg</i>	317,20	316,80	316,60	-0,40	-0,60
<i>Bos en Lommer</i>	356,00	355,70	355,50	-0,40	-0,50
<i>Baarsjes</i>	302,70	301,60	301,10	-1,00	-1,60
<i>Noord</i>	305,80	310,00	312,20	+4,20	+6,40
<i>Geuzenveld</i>	341,50	342,60	343,20	+1,10	+1,70
<i>Osdorp</i>	314,80	314,70	314,70	-0,10	-0,20
<i>Slotervaart</i>	323,20	323,40	323,50	+0,20	+0,20
<i>Zuidoost</i>	375,50	368,70	365,20	-6,80	-10,20
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	296,70	298,00	298,60	+1,30	+1,90
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	257,50	257,30	257,20	-0,20	-0,30
<i>Zuideramstel</i>	235,80	237,20	237,90	+1,40	+2,10
<i>Amsterdam Centrum</i>	239,20	239,80	240,10	+0,60	+0,90
Totaal Stadsdeelfonds	299,80	299,80	299,80	0	0

Bij de geconstateerde effecten gaat het in dit stadium vooral om een beoordeling op plausibiliteit. In dit licht bezien, liggen de uitkomsten in de tabel in lijn met de gewenste effecten:

- over het algemeen is er sprake van redelijk neutrale effecten voor stadsdelen (met een bandbreedte van circa € -1,00 tot € +1,40 per inwoner in variant 1 en circa € -1,60 tot € +2,10 per inwoner in variant 2);
- de grootste verschuiving doet zich voor bij stadsdeel Noord (variant 1 en 2: € +4,20 respectievelijk € +6,40 per inwoner) en stadsdeel Zuidoost (variant 1 en 2: € -6,80 respectievelijk € -10,20 per inwoner). Hieraan lijken plausibele factoren ten grondslag te liggen:
 - in stadsdeel Noord wonen relatief veel autochtone achterstandsgroepen. Hoewel deze specifieke aandacht vragen, wordt dit met de bestaande maatstaven minder gehonoreerd dan met een maatstaf LI;
 - met het hoogste aantal allochtonen (65%) neemt de maatstaf ALLOCHT binnen het stadsdeel Zuidoost een relatief groot deel van de verdeling van de middelen voor Voorzieningen voor zijn rekening, leidend tot de hoogste uitkering per inwoner. Het lijkt plausibel dat de maatstaf met dit aandeelpercentage binnen dit stadsdeel te ver is doorgeschoten in betekenis.

Zoals tabel 4.6 laat zien, wijzigen ook de aandelen van de verschillende maatstaven binnen de uitkering uit het Stadsdeelfonds bij de varianten 1 en 2.

Tabel 4.6. Aandelen van maatstaven in algemene uitkering Stadsdeelfonds: huidige situatie en 2 varianten

<i>Maatstaf</i>	<i>Huidige situatie</i>	<i>Variant 1</i>	<i>Variant 2</i>
JONG	17,9%	13,6%	13,6%
UG	4,1%	1,8%	1,4%
ALLOCHT	9,7%	4,4%	3,3%
LI	-	3,1%	4,7%
(REST)INWO	12,1%	20,7%	20,7%

De tabel laat zien dat het aandeel van ALLOCHT, conform hetgeen was beoogd, binnen de nieuwe verdeling is teruggedrongen van 9,7% naar 4,4% (variant 1) respectievelijk 3,3% (variant 2).

Op basis van deze verkenning stelt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën vast dat er goede mogelijkheden voorhanden zijn om de maatstaven INWO en LI te introduceren ter (gedeeltelijke) vervanging van de huidige maatstaf ALLOCHT, waarbij de inpassing met relatief beperkte effecten gepaard kan gaan ten opzichte van de bestaande verdeling.

Het aandeel van ALLOCHT wordt in variant 2 verder teruggedrongen, zoals ook de bedoeling was. In variant 1 is deze werking minder, maar daarbij zijn ook de verschuivingen beperkter in omvang. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën acht het een bestuurlijke keuze om te beoordelen in hoeverre de effecten in variant 2 aanvaardbaar zijn.

De uitkomsten kunnen overigens in samenhang met andere aanpassingen (waaronder aanpassing van de maatstaf OB-SV) worden beoordeeld.

5 Stationaire en snelgroeiende stadsdelen

5.1 Achtergrondinformatie

inleiding

In dit hoofdstuk staat de positie van stationaire en snelgroeiende stadsdelen centraal. Zoals figuur 3.1 laat zien heeft dit thema een relatie met alle compartimenten van het Stadsdeelfonds alsmede met de voeding.

afbakening stationair en snelgroeiend

Als stationair zijn stadsdelen aangemerkt indien de uitkeringsbasis van het Stadsdeelfonds (voor een definitie van dit begrip: zie hoofdstuk 2) geen groei of zelfs een daling vertoont. Als er geen sprake is van een nominale of reële groei van het Stadsdeelfonds of van veranderingen in het takenpakket zal de uitkering van een dergelijk stadsdeel gelijk blijven of afnemen.

In de evaluatieperiode (1999-2003) is overigens gebleken dat 'het meest stationaire stadsdeel' Oud-West met een dalende uitkeringsbasis een toename van de uitkering van het Stadsdeelfonds van per saldo 29% heeft gekend. Deze toename is het gevolg van nominale en reële aanpassingen in de voeding van het Stadsdeelfonds en van taakmutaties. In de praktijk blijkt de uitkering van het Stadsdeelfonds ook voor een stationair stadsdeel minder stationair dan op grond van de term zou worden verwacht. Overigens was er in de jaren 1995-1999 voor het stadsdeel Oud-West wel sprake van een geringe ontwikkeling in de uitkering uit het Stadsdeelfonds.

Daarentegen is bij snelgroeiende stadsdelen sprake van een (sterke) toename in aantallen basiseenheden (woningen, inwoners, openbare ruimte, etc.) met als gevolg een toename van de uitkeringsbasis en op grond daarvan een groeiende uitkering uit het Stadsdeelfonds. Zeeburg en Osdorp zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Deze twee stadsdelen kenden in de periode 1999-2003 een toename van de uitkering uit het Stadsdeelfonds met 57%.

achtergronden verschillende ontwikkeling stationaire en snelgroeiende stadsdelen

In tabel 5.1 wordt de uiteenlopende ontwikkeling van de uitkering uit het Stadsdeelfonds voor stationaire stadsdelen en snel groeiende stadsdelen geïllustreerd. Daartoe zijn voor de periode 1999-2003 gegevens opgenomen inzake de ontwikkeling van de uitkering en de uitkeringsbasis van de stadsdelen Oud-West, Zeeburg en Osdorp alsmede voor het Stadsdeelfonds als geheel. Tevens is de ontwikkeling van het aantal inwoners en de uitkeringsbasis per inwoner aangegeven.

Tabel 5.1. Ontwikkeling uitkering(sbasis) stationaire versus snel groeiende stadsdelen, periode 1999-2003

<i>Stadsdeel</i>	<i>Totale ontwikkeling uitkering SDF</i>	<i>Ontwikkeling uitkeringsbasis</i>	<i>Ontwikkeling aantal inwoners</i>	<i>Ontwikkeling uitkeringsbasis per inwoner</i>
<i>Oud-West</i>	+29%	-5,5%	-1,5%	-4,3%
<i>Zeeburg</i>	+57%	+11,2%	+22,2%	-9,0%
<i>Osdorp</i>	+57%	+12,4%	+13,6%	-1,1%
<i>Totaal Stadsdeelfonds</i>	+42%	+2,0%	+2,5%	-0,5%

ontwikkeling uitkering

Het overzicht in de tabel geeft aan dat de algemene uitkering voor alle (typen) stadsdelen is toegenomen. Wel blijkt het groeipercentage van Oud-West duidelijk onder het gemiddelde van alle stadsdelen (+42%) te liggen en het percentage van beide snel groeiende stadsdelen ruim daarboven.

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds voortvloeit uit een groot aantal factoren, namelijk reguliere aanpassingen (nominaal) van de voeding, mutaties in taken en bevoegdheden, bestuurlijke wijzigingen, nieuwe voedingsbronnen en bestuurlijke prioriteiten. Rekening houdend met deze factoren is in dat hoofdstuk geconcludeerd dat in de periode 1999-2003 voor alle stadsdelen tezamen sprake was van een reële toename van de voeding met circa 10%. Dit houdt in dat de omvang van de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds per eenheid van de uitkeringsbasis voor alle stadsdelen in reële termen is toegenomen.

Hieronder zal de situatie voor de in de tabel genoemde individuele stadsdelen nader worden beschouwd.

ontwikkeling uitkeringsbasis

Uit de tabel valt af te leiden dat de toename van de totale uitkering uit het Stadsdeelfonds in de evaluatieperiode met 42% is samengegaan met een toename van de uitkeringsbasis met 2%. Laatstgenoemde toename is met name het gevolg van taakgerelateerde toevoegingen.

Verder blijkt dat de toename van de algemene uitkering met 57% bij de snelgroeiende stadsdelen gepaard is gegaan met een substantiële toename van de uitkeringsbasis met meer dan 11%. Bij Oud-West is daarentegen sprake van een dalende uitkeringsbasis (-5,5%), ondanks een gelijktijdige toename van de uitkering met 29%.

achtergronden uiteenlopende ontwikkeling uitkeringsbasis

Om inzicht te krijgen in de achtergronden van de geconstateerde verschillen in ontwikkeling van de uitkeringsbasis zijn in de tabel ook gegevens opgenomen over de ontwikkeling van het aantal inwoners alsmede over de uitkeringsbasis per inwoner. De ontwikkeling van het aantal inwoners geeft zicht op de betekenis van groei (of krimp) in algemene zin, terwijl de ontwikkeling van de uitkeringsbasis per inwoner aangeeft in hoeverre ook andere factoren bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van de uitkeringsbasis en de algemene uitkering.

Voor alle stadsdelen tezamen blijkt er in de evaluatieperiode sprake te zijn van een toename van het aantal inwoners met circa 2,5%. De uitkeringsbasis is beduidend meer toegenomen (+2%) dan de uitkeringsbasis per inwoner (-0,5%). Dit houdt in dat vooral –eerder genoemde– andere factoren van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de uitkeringsbasis.

Voor Oud-West geldt dat achter de daling van de uitkeringsbasis (met 5,5%) meerdere factoren schuil gaan:

- het aantal inwoners is in de periode 1999-2003 met circa 1,5% afgenomen;
- de uitkeringsbasis per inwoner is met 4,3% afgenomen. Deze ontwikkeling is het saldo-effect van een aantal andere factoren, waaronder een verminderde score op de maatstaf OB-SV als gevolg van teruglopende stadsvernieuwingsactiviteiten.

In Zeeburg en Osdorp is de uitkeringsbasis in min of meer vergelijkbare omvang toegenomen. Hierachter gaan echter niet geheel dezelfde factoren schuil. Bij Zeeburg hangt de toename van de uitkeringsbasis met ruim 11% in sterkere mate samen met de groei van het stadsdeel, hetgeen tot uitdrukking komt in de toename van het aantal inwoners (circa 22%) en daarmee samenhangende maatstaven, zoals het aantal woonruimten en de oppervlakte gebouwd. Daartegenover staat een afgenomen betekenis van de maatstaf OB-SV. Per saldo is de uitkeringsbasis per inwoner met ongeveer 9% gedaald.

Bij Osdorp heeft zich, zij het in mindere mate, eenzelfde ontwikkeling voorgedaan. De toename van de uitkeringsbasis met ruim 12% hangt in dit stadsdeel ook direct samen met de groei in het aantal inwoners (met circa 14%). Daarnaast is er sprake geweest van een toename van andere maatstaven, zoals het aantal allochtonen en de (gewogen) oppervlakte van de openbare ruimte. Per saldo is de uitkeringsbasis per inwoner (met een daling van ongeveer 1%) minder snel afgenomen dan in Zeeburg.

5.2 Onderwerp van evaluatie

In deze evaluatie is nagegaan in hoeverre de ontwikkeling van stationaire en snelgroeiende stadsdelen aandacht behoeft, zowel vanuit het perspectief van de verdeling als van de voeding van het Stadsdeelfonds.

Daarbij is van belang dat de Raad voor de Stadsdeelfinanciën over beide typen stadsdelen al eerder heeft geadviseerd. De positie van stationaire stadsdelen heeft onderdeel uitgemaakt van de vorige evaluatie van het Stadsdeelfonds. Daarna is ook in het advies ‘Stadsdeelfonds en begroting 2002’ op dit onderwerp ingegaan.

Over de positie van snelgroeiende stadsdelen is in 2003 geadviseerd in het kader van de gevolgen van IJburg voor de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds. Daarnaast heeft aanvullend onderzoek plaatsgevonden om de gevolgen van IJburg voor de voeding van het Stadsdeelfonds in kaart te brengen.

In het kader van deze evaluatie wil de Raad voor de Stadsdeelfinanciën een aantal relevante onderdelen van eerdere adviezen in herinnering brengen. Overige bevindingen worden alleen geformuleerd voorzover er sprake is van nieuwe ontwikkelingen en inzichten sedert de laatst uitgebrachte adviezen.

5.3 Bevindingen

5.3.1 Stationaire stadsdelen

Zoals hierboven is aangegeven, is de positie van stationaire stadsdelen in de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds onderwerp geweest van eerder uitgebrachte adviezen. Daarbij is steeds geconstateerd dat voor deze situatie geen aanvullende maatregelen in het Stadsdeelfonds nodig waren.

In de advisering over de positie van stationaire stadsdelen in het kader van het advies ‘Stadsdeelfonds en begroting 2002’ is hierover onder meer het volgende opgemerkt:

“De Raad voor de Stadsdeelfinanciën is van mening dat de (relatieve) ontwikkeling van de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds bij ‘stationaire’ stadsdelen niet zozeer wordt bepaald door de optredende dynamiek elders, maar vooral door ontwikkelingen binnen de desbetreffende stadsdelen zelf. Door de werking van het Stadsdeelfonds wordt daarbij op dezelfde wijze op veranderingen gereageerd als in andere stadsdelen. Bij stationaire stadsdelen kan dat – zeker in een situatie van een beperkte of uitblijvende groei van het Stadsdeelfonds in reële termen – tot een bepaalde negatieve ontwikkeling van de algemene uitkering leiden. Ook in dat geval ontvangen stationaire stadsdelen per (type) inwoner, woonruimte, of eenheid areaal openbare ruimte een zelfde bedrag als niet stationaire stadsdelen met vergelijkbare structuurkenmerken.

Het aanbrengen van structurele veranderingen in het Stadsdeelfonds speciaal gericht op het ‘op niveau houden van’ uitkeringen van stationaire stadsdelen zou tot de ongewenste situatie leiden dat in structureel opzicht

gelijke situaties verschillend gehonoreerd gaan worden. De uitkering uit het Stadsdeelfonds moet namelijk voor eenzelfde eindsituatie identiek zijn en niet variëren als deze situatie door groei of door krimp is bereikt.”

“Er kan op worden gewezen dat voor de financiële positie van (stationaire) stadsdelen niet alleen het Stadsdeelfonds, maar ook andere inkomstenstromen relevant zijn. In dit verband kan onder meer worden gewezen op de inkomsten uit de binnengemeentelijke sleutel voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), op de inkomsten uit parkeren en op de Europese ‘Urban’-geldten.”

“Een ‘stationair’ stadsdeel, zoals bijvoorbeeld Oud-West is de afgelopen jaren door bepaalde structuurveranderingen in de bevolking en de stadsvernieuwing geconfronteerd met een per saldo relatief beperkte toename of zelfs afname van de algemene uitkering. Daarbij gaat het echter om plausibele aanpassing van het Stadsdeelfonds die te voorzien waren. Voor een deel is deze ontwikkeling bewust tijdelijk getemporeerd door de beoogde werking van de maatstaf OB-SV en het werken met 3-jaars gemiddelden in de sfeer van de inwonergebonden maatstaven.

Door de te voorziene, geleidelijke ontwikkeling in de algemene uitkering is het voor stadsdelen mogelijk om op deze ontwikkelingen te anticiperen door het uitgavenpatroon aan te passen. Daarbij dienen de achtergronden van de relatieve achteruitgang goed in het oog te worden gehouden. Bij het stadsdeel Oud-West is de achtergrond van de relatieve achteruitgang gelegen in een geringere financiële behoefte aan voorzieningen voor jongeren en aandachtsgroepen en aan apparaatskosten stadsvernieuwing. Als op een dergelijke ontwikkeling niet tijdig wordt geanticipeerd dan leidt dit er per saldo toe dat andere middelen (bijvoorbeeld voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte) moeten worden ingezet om deze voorzieningen te bekostigen. Uit het voorgaande blijkt het grote belang voor Stadsdelen om ten behoeve van een goed financieel beleid in meerjarig perspectief actief alle ontwikkelingen te inventariseren die van invloed zijn op de aantallen eenheden van de verdeelmaatstaven.”

Om na te gaan of er sprake is van relevante nieuwe ontwikkelingen is tijdens de evaluatie aan het stadsdeel Oud-West de vraag voorgelegd in hoeverre de stationaire situatie knelpunten veroorzaakt. In reactie hierop heeft het stadsdeel aangegeven geen informatie te kunnen verschaffen waaruit voor de huidige situatie specifieke knelpunten zouden blijken. De financiële positie van het stadsdeel geeft volgens de verantwoordelijke portefeuillehouder op dit moment geen aanleiding om een aanpassing van het verdeelstelsel te verlangen. Hierbij plaatst hij echter de kanttekening dat Oud-West op dit moment, in aanvulling op de algemene uitkering, (incidentele) middelen buiten het verdeelstelsel van het Stadsdeelfonds om krijgt (zoals stadsvernieuwing, ISV en Urban), waardoor de organisatie een incidentele impuls heeft gekregen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het beeld is volgens hem dat Oud-West met die deels incidentele extra middelen goed in staat is rond te komen. Wel maakt men zich zorgen om de toekomst.

5.3.2 Snelgroeiende stadsdelen

Voor snelgroeiende stadsdelen gelden voor wat betreft de ontwikkeling van de uitkeringsbasis en de gevolgen daarvan voor de verdeling van de algemene uitkering dezelfde argumenten als hierboven ten aanzien van stationaire stadsdelen zijn geformuleerd.

Daarbij kan worden opgemerkt dat voor snelgroeiende stadsdelen binnen de verdeling ook de maatstaf GROEI relevant is. Via deze maatstaf ontvangen (snel) groeiende stadsdelen ex post een bedrag voor de groei in het afgelopen jaar. Op deze wijze wordt een financiële compensatie geboden voor het achterlopen van de peilmomenten van gegevens voor de verdeelmaatstaven in het Stadsdeelfonds bij de feitelijke groei en daarmee verbonden kosten.

Voor wat betreft de relatie tussen snelle groei en de ontwikkeling van de voeding van het Stadsdeelfonds komt de positie van snelgroeiende stadsdelen aan de orde in hoofdstuk 10.

Resumerend concludeert de Raad voor de Stadsdeelfinanciën dat er op dit moment geen aanleiding is om, in het kader van deze evaluatie, aanpassingen in het stelsel voor te stellen in verband met de positie van stationaire stadsdelen. De automatische dynamiek van het verdeelstelsel werkt goed. Dit is eveneens het geval voor de positie van snelgroeiende stadsdelen, zoals Zeeburg. Uitzonderingen hierop vormen de ontwikkeling van de voeding van het Stadsdeelfonds en de kosten van het stadsdeel in relatie tot de voorbereiding van de grootschalige ontwikkeling van IJburg (zie hoofdstuk 10).

6 Eigen inkomsten van stadsdelen: betaald parkeren

6.1 Achtergrondinformatie

samenstelling eigen inkomsten

Stadsdelen beschikken over bepaalde vormen van eigen inkomsten. Daarbij gaat vooral om taakgebonden eigen inkomsten, zoals de afvalstoffenheffing en allerlei leges. Kenmerk van deze inkomsten is dat er een expliciete relatie is met een bepaalde taak. De inkomsten mogen ook niet hoger zijn dan de voor deze taken gemaakte kosten.

Naast taakgebonden eigen inkomsten is er sprake van taakgebonden ‘algemene’ inkomsten, waarbij er geen relatie is met een bepaald bestedingsdoel. De belangrijkste vorm van een dergelijke eigen inkomstenbron is de OZB. De bevoegdheid om deze belasting te heffen is niet aan de stadsdelen overgedragen. Wel is de bevoegdheid van het heffen van precario/reclamebelasting aan de stadsdelen overgedragen en hebben stadsdelen (beperkte) mogelijkheden om inkomsten op basis van positieve grondexploitaties te genereren. Laatstgenoemde inkomsten kunnen worden beschouwd als een niet-taakgebonden algemene inkomstenbron.

Tenslotte beschikken (bepaalde) stadsdelen ook over inkomsten uit betaald parkeren. Bij de start van het Stadsdeelfonds was daarvan nog nauwelijks sprake. Inmiddels gaat het om substantiële bedragen, voor alle stadsdelen gemiddeld in de orde van grootte van € 33 per inwoner (in 2002) en met een grote spreiding tussen de stadsdelen.

huidige situatie inzake betaald parkeren

Stadsdelen mogen zelf bepalen of zij betaald parkeren invoeren, voor hun hele grondgebied of voor bepaalde locaties. Zij kunnen dan opteren voor het fiscale regime dan wel voor handhaving door de politie. Laatstgenoemde optie is in één stadsdeel van toepassing. De overige stadsdelen met betaald parkeren hebben gekozen voor het fiscale regime. Dit impliceert dat zij zich dienen te houden aan centrale regelgeving. Zo stelt de centrale stad voor de aangewezen parkeergebieden de tariefniveaus vast alsmede de minimale bloktijden. Daarnaast moeten stadsdelen een bepaald percentage van hun bruto-parkeerinkomsten afdragen aan het Centraal Mobiliteitsfonds. Wel beschikken stadsdelen over een bepaalde beleidsvrijheid wat betreft de wijze van handhaven/beheer. Zo is er een tweetal stadsdelen dat de handhaving/beheer heeft uitbesteed aan een particulier bedrijf. Bij de andere stadsdelen ligt het beheer in handen van de Dienst Stadstoezicht. Overigens is de mate van beleidsvrijheid op dit moment in discussie.¹⁷

systematiek van afdracht aan Mobiliteitsfonds

Voor de meeste gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd, geldt momenteel een standaardparkeertarief. Van de bruto-parkeerinkomsten in deze gebieden dienen stadsdelen 16% af te dragen aan het Mobiliteitsfonds. In enkele gebieden, met name in de stadsdelen Amsterdam Centrum en Amsterdam Oud-Zuid, is een hoog tarief (A tarief) van toepassing. Voor deze gebieden geldt een afdrachtpercentage van 50% van het verschil tussen het standaardtarief (B tarief) en het hoge tarief (A tarief). Mede naar aanleiding van bezwaren van stadsdelen wordt nu overwogen om een nieuw A+ tarief te introduceren voor gebieden met een extreme parkeerdruk. Hieraan is een lager afdrachtpercentage gekoppeld, namelijk 16% van het verschil tussen het A tarief en het A+ tarief. Voor de andere parkeertarieven blijft de huidige afdrachtregeling gelden.

17. Zie raadsvoordracht Menukaart Parkeerregelingen, *Gemeentebld*, 7 juli 2004.

betekenis van parkeerinkomsten voor bepaalde uitgaven

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft zich eerder gebogen over de betekenis van inkomsten uit betaald parkeren voor bepaalde uitgaven van stadsdelen. Zo heeft de Raad bij de vorige evaluatie gevraagd om meer duidelijkheid te verschaffen “over de mogelijkheid om extra kosten van reiniging en toezicht (in verband met de verruiming van de winkeltijden) structureel uit de parkeeropbrengsten te vergoeden.”¹⁸ In reactie hierop heeft het College ten aanzien van de kosten van reiniging in verband met de zondagsopenstelling het standpunt ingenomen dat “ook in het geval dat de parkeerinkomsten geheel of grotendeels worden besteed in de sfeer van de mobiliteit, dan is er nog sprake van dat hiervoor anders algemene middelen uit het Stadsdeelfonds hadden moeten worden ingezet. Dit betekent dat er indirect vrije bestedingsruimte elders optreedt.”¹⁹

Daarnaast heeft het College bij de verdeling van ISV-sleutelbedragen gesteld dat “in de basisgebieden ... forse opbrengsten worden verdiend aan het betaald parkeren. Deze opbrengsten kunnen door het stadsdeel mede worden gebruikt voor leefbaarheidsprojecten.”²⁰ In zijn advies terzake heeft de Raad onder meer gewezen op het belang om de ISV-middelen duidelijker af te bakenen van de betekenis van de parkeerinkomsten van stadsdelen en andere middelenstromen.²¹

Hieruit kan worden opgemaakt dat de parkeeropbrengsten in het collegebeleid tot nu toe steeds zijn beschouwd als inkomsten die min of meer zijn gerelateerd aan taken op het gebied van mobiliteit en openbare ruimte. Daarbij hebben stadsdelen wel een bepaalde bestedingsvrijheid in samenhang met de algemene middelen uit het Stadsdeelfonds.

6.2 Onderwerp van evaluatie

Onderwerp van evaluatie is welke betekenis de inkomsten uit betaald parkeren voor stadsdelen hebben. Daarbij gaat het enerzijds om de vraag welke omvang deze inkomsten hebben (afgezet tegen de inkomsten uit het Stadsdeelfonds) en anderzijds om de vraag voor welke doeleinden deze middelen (kunnen) worden besteed. Bij dit laatste dient zich de vraag aan welk karakter deze inkomstenbron heeft: gaat het om een taakgebonden of een meer algemene eigen inkomstenbron.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën is zich ervan bewust dat het gaat om een thema, waarbij uiteenlopende bestuurlijke afwegingen mogelijk zijn. Daarom beperkt de Raad zich tot het verschaffen van inzicht in de (relatieve) omvang en betekenis van de inkomsten uit parkeren en het aanreiken van scenario's voor de wijze waarop met dit thema kan worden omgegaan. Bij dit laatste wordt vooral gewezen op relevante uitgangspunten en spelregels voor de financiële verhouding tussen centrale stad en stadsdelen.

18. Zie Raad voor de Stadsdeelfinanciën, *Evaluatie Stadsdeelfonds 1994-1999*, april 2000, blz. 79.

19. Zie *Gemeentebled* nr. 889, 30 november 2000.

20. Zie Stedelijke Woningdienst Amsterdam, *Notitie versleuteling ISV-budget*, januari 2000 (bijlage bij adviesaanvraag).

21. Zie Raad voor de Stadsdeelfinanciën, *Advies 'versleuteling ISV-budget'*, april 2000.

6.3 Bevindingen

6.3.1 Omvang parkeerinkomsten

Uit een inventarisatie van de netto-parkeerinkomsten in 2002 komt naar voren dat de mogelijkheden van stadsdelen om uit parkeren eigen inkomsten te genereren sedert de introductie van het Stadsdeelfonds aanzienlijk zijn toegenomen.

In tabel 6.1 zijn per stadsdeel de netto-parkeerinkomsten 2002 op rekeningbasis vermeld.²² Het betreft de bruto-inkomsten verminderd met de afdracht aan het Mobiliteitsfonds en de kosten van handhaving/beheer. Behalve als bedrag per inwoner zijn de netto-inkomsten ook uitgedrukt als percentage van de algemene uitkering uit het Stadsdeelfonds in 2002 (inclusief parkeerstrook).

Tabel 6.1. Netto parkeerinkomsten van stadsdelen (na aftrek van afdracht aan Mobiliteitsfonds en afzonderlijke kosten van handhaving/beheer), rekening 2002

	<i>Netto parkeerinkomsten 2002: als bedrag per inwoner</i>	<i>als % algemene uitkering SDF (incl. parkeerstrook)</i>
<i>Westerpark</i>	56	8,8 %
<i>Oud-West</i>	79	14,1 %
<i>Zeeburg</i>	10	1,7 %
<i>Bos en Lommer</i>	0	0,1 %
<i>Baarsjes</i>	-6	-0,9 %
<i>Noord</i>	0	0,0 %
<i>Geuzenveld</i>	0	0,0 %
<i>Osdorp</i>	9	1,4 %
<i>Slotervaart</i>	0	0,0 %
<i>Zuidoost</i>	0	0,0 %
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	28	4,3 %
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	96	17,5 %
<i>Zuideramstel</i>	21	3,1 %
<i>Amsterdam Centrum</i>	106	16,8 %
<i>Totaal Stadsdeelfonds</i>	33	5,1 %

Bij de introductie van het Stadsdeelfonds was er nog nauwelijks sprake van eigen inkomsten in deze sfeer. Zoals de tabel laat zien zijn er thans stadsdelen waar de eigen inkomsten uit parkeren rond de 15% van de inkomsten uit het Stadsdeelfonds bedragen. Daarnaast zijn er stadsdelen die nauwelijks eigen inkomsten uit parkeren hebben. Waar er geen inkomsten uit parkeren zijn, is dit deels het gevolg van een eigen keuze om geen betaald parkeren te introduceren. Wel ligt de potentie van stadsdelen om inkomsten uit betaald parkeren te genereren tussen de stadsdelen heel verschillend: er is een duidelijk verband met de mate van aantrekkelijkheid voor verschillende typen bezoekers, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de hoogte van de tarieven.

22. Zie Rekeningrapportage stadsdeelfinanciën 2002.

Overigens kan het beeld van de per saldo beschikbare middelen veranderen onder invloed van wijzigingen in de afspraken in het kader van het Centraal Mobiliteitsfonds (zoals wijziging van tarieven en afdrachtpercentages; zie paragraaf 6.1).

6.3.2 Bestedingsdoel

In toelichtende stukken bij het Centraal Mobiliteitsfonds wordt gewezen op de betekenis van de inkomsten uit betaald parkeren voor bestedingen in de sfeer van mobiliteit. Daarbij kan het gaan om projecten waarmee wordt beoogd de groei van de automobilititeit terug te dringen, projecten ter verbetering van de leefbaarheid die zijn gekoppeld aan de (her)inrichting van de verkeersruimte, alsmede dekking van de onrendabele top van te realiseren parkeergarages en terreinen.²³ Niettemin blijken stadsdelen deze middelen in de praktijk breder te besteden aan allerlei doelen die samenhangen met het beheer van de openbare ruimte.²⁴ In het kader van het ingestelde Centrale Mobiliteitsfonds is ook een convenant afgesloten tussen centrale stad en (niet alle) stadsdelen, met onder meer afspraken over de besteding van de parkeerinkomsten. Helaas is het niet gelukt om een exemplaar van dit convenant te bemachtigen.

6.3.3 Scenario's

Tegen de achtergrond van het voorgaande kan worden vastgesteld dat uiteenlopende visies op het karakter van de inkomsten uit betaald parkeren mogelijk zijn. Hieruit kan een aantal scenario's worden afgeleid:

- in hoeverre is het gewenst en toegestaan dat inkomsten uit betaald parkeren, behalve voor mobiliteit, ook voor openbare ruimte worden aangewend?
- gaat het bij parkeerinkomsten om meer taakgebonden eigen inkomsten (waarbij er een relatie is met taken in de sfeer van mobiliteit c.q. openbare ruimte) of dienen de inkomsten beschouwd te worden als een algemene inkomstenbron van de stadsdelen?

Gegeven de omvang van de middelen en de onduidelijkheid over de relatie met de bestedingsdoelen is een heldere keuze uit deze scenario's van groot belang. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën stelt voor dat eerst een bestuurlijk standpunt over het karakter van de inkomsten uit parkeren wordt geformuleerd. Wanneer dit is gedaan, biedt de Raad aan om aanvullend te adviseren over de uitwerking en financiële vormgeving van het desbetreffende scenario.

Ten aanzien van de keuze tussen het karakter van taakgebonden eigen inkomsten en een algemene inkomstenbron wil de Raad een aantal overwegingen meegeven, die aansluiten bij de algemene uitgangspunten/spelregels voor de financiële verhouding en bij eerdere adviezen en besluiten.

Indien wordt voortgebouwd op de eerder door de Raad uitgezette denklijn en het tot nu toe door het College ingenomen standpunt, ligt het meer voor de hand om de inkomsten uit parkeren als taakgerelateerd te beschouwen. In dat geval zijn de volgende overwegingen van belang:

- welke taken betreft het (mobiliteit c.q. openbare ruimte)?
- is de inkomstenbron in alle situaties relevant voor de taken waarmee een relatie wordt gelegd?
- met welke ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende kosten wordt rekening gehouden (bijvoorbeeld de ontwikkeling naar gebouwde/ondergrondse parkeergarages versus straatparkeren)?

23. Zie *Gemeentebled* 179, 4 april 2001.

24. Zie Cebeon, *Financiële aspecten beheer openbare ruimte Amsterdam*, 6 oktober 2003.

Bij het leggen van een relatie met bepaalde taken is het bovendien relevant om niet van feitelijke, maar van potentiële inkomsten uit te gaan (gegeven de huidige bevoegdheid van stadsdelen om te bepalen op welke locaties betaald parkeren wordt ingevoerd).

Mochten de inkomsten uit parkeren meer als een algemene eigen inkomstenbron worden gezien, dan geeft de Raad de volgende aandachtspunten in overweging:

- in hoeverre is de huidige verdeling van feitelijke dan wel potentiële inkomsten tussen stadsdelen als ‘evenredig’ of ‘rechtvaardig’ te beschouwen?
- kunnen de inkomsten onderdeel blijven van de ‘vrije marge’ van stadsdelen (zoals tot nu toe het geval is geweest) indien het niveau van de hiermee verbonden middelen –ook in verhouding tot de inkomsten uit het Stadsdeelfonds– en de potentiële verschillen van deze inkomsten tussen stadsdelen in ogenschouw worden genomen?

7 Beheerslasten bij extra (grootstedelijke) kwaliteit van openbare ruimte

7.1 Achtergrondinformatie

waar is er sprake van extra kwaliteit?

In dit hoofdstuk staat centraal het thema ‘beheerslasten van openbare ruimte in relatie tot extra (grootstedelijke) kwaliteit van bepaalde gebieden’. Daarbij kan het gaan om een tweetal situaties.

De eerste betreft de situatie na herstructurering in gebieden waar expliciet een bepaalde extra kwaliteit wordt nagestreefd in vergelijking tot andere gebieden in Amsterdam. Hierbij kan worden gedacht aan de Zuidas en Centrumgebied Zuidoost. Dit neemt niet weg dat ook in andere stedelijke vernieuwingsgebieden (zoals in Parkstad en de Bijlmermeer) sprake kan zijn van extra kwaliteit, maar dit betreft dan hooguit een bijkomend effect van herstructurering.

Bij de tweede situatie gaat het om locaties en activiteiten met een betekenis die het stadsdeelniveau overstijgt. Als locaties met een grootstedelijk karakter kunnen met name worden genoemd: de Dam, het Rembrandtplein, het Leidseplein, het Museumplein, en het Vondelpark. Deze locaties vervullen een functie voor de stad als geheel en voor bezoekers van buiten. Dit blijkt ook uit het feit dat aan de inrichting van de openbare ruimte op deze locaties specifieke (hoge) kwaliteitseisen worden gesteld. Bij grootstedelijke activiteiten kan worden gedacht aan allerlei evenementen en manifestaties die veel publiek trekken, vaak op één of meer van bovengenoemde locaties. Ook de verruimde openingstijden van winkels (met name de zondagsopenstelling) kunnen onder deze noemer worden gebracht.

Zoals figuur 3.1 laat zien, heeft dit thema een relatie met het compartiment Openbare ruimte binnen het Stadsdeelfonds en met de voeding van het fonds. Daarnaast is de relatie met bepaalde eigen inkomsten van stadsdelen, zoals uit betaald parkeren en op grond van precario/reclamebelasting, een aandachtspunt.

werking van het Stadsdeelfonds

Vanaf de start van het Stadsdeelfonds is meegewogen dat er bepaalde extra uitgaven zijn voor stadsdelen met een openbare ruimte die intensief wordt gebruikt. Deze extra uitgaven zijn verdisconteerd in de maatstaf GOPRUIM (met een weging voor OAD en werkzame personen), die op alle stadsdelen van toepassing is. Daarnaast is er de maatstaf HISTKERN, die alleen relevant is voor stadsdeel Amsterdam Centrum.

In het Stadsdeelfonds wordt geen rekening gehouden met het feit dat stadsdelen bepaalde (extra) beheerslasten uit (extra) eigen inkomsten bekostigen, zoals uit betaald parkeren. In de vorige evaluatie van het Stadsdeelfonds is geconstateerd dat met name stadsdelen met veel bezoekers in staat zijn om extra eigen inkomsten te genereren als gevolg van de komst van deze bezoekers. Destijds is aangegeven dat voor bepaalde extra kosten van reiniging en stadstoezicht in verband met de verruiming van de winkeltijden (zondagopenstelling) mogelijk een relatie kan worden gelegd met de parkeeropbrengsten. In ieder geval wordt in het Stadsdeelfonds geen rekening gehouden met extra kosten in verband met zondagopenstelling.

HISTKERN en extra kosten van straatreiniging

Via de maatstaf HISTKERN wordt voor stadsdeel Amsterdam Centrum met name rekening gehouden met extra kosten voor straatreiniging in verband met een gewenste extra kwaliteit van de openbare ruimte en de intensiteit in het gebruik ervan, mede onder invloed van allerlei evenementen.²⁵ Op grond van deze maatstaf ontvangt het stadsdeel uit het Stadsdeelfonds een substantieel extra uitkeringsbedrag (meer dan € 7 miljoen in 2003 ofwel ongeveer 13% van de algemene uitkering van het stadsdeel).

Als bezwaar tegen de maatstaf HISTKERN is aangevoerd dat deze het karakter heeft van een vast bedrag en niet meegroeit met mogelijke extra kosten door veranderingen in aantallen toeristen. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën deelt deze bezwaren niet. Weliswaar is de maatstaf vast in die zin dat deze is afgestemd op een bepaald gebied (de historische kern van de Binnenstad), maar het desbetreffende areaal verandert ook niet.²⁶ Door aanpassingen van het gewicht en het uitkeringspercentage vertoont de maatstaf wel degelijk een bepaalde dynamiek in relatie tot nominale en reële aanpassingen en taakmutaties. Wat betreft de aantallen gebruikers van de openbare ruimte is sprake van een wisselend beeld tussen de jaren (onder invloed van met name de algemene economische situatie en evenementen).²⁷ Gegeven deze schommelingen is het een voordeel dat deze maatstaf niet direct daaraan is gekoppeld, omdat uit eerdere evaluaties is gebleken dat verschuivingen in aantallen gebruikers niet direct van grote invloed zijn op de beheerslasten.

7.2 Onderwerp van evaluatie

inleiding

De algemene middelen in het compartiment Openbare ruimte van het Stadsdeelfonds zijn bedoeld voor kosten die samenhangen met het beheer van de openbare ruimte.²⁸ Uit recent onderzoek is naar voren gekomen dat de bestedingen van stadsdelen aan het beheer van openbare ruimte globaal sporen met de omvang van de beschikbaar gestelde algemene middelen.²⁹ Niettemin zijn er enkele onderwerpen die aandacht vragen bij deze evaluatie. Deze houden verband met de onderscheiden situaties van extra (grootstedelijke) kwaliteit.

beheerslasten in relatie tot extra kwaliteit na stedelijke vernieuwing

In de vorige evaluatie is voor een aantal gebieden (Zuidas, Centrumgebied Zuidoost) nagegaan hoe de beheerslasten na herstructurering zich verhouden tot de beschikbare middelen uit het Stadsdeelfonds of uit andere bronnen (met name parkeerinkomsten en reserveringen in grondexploitaties). Toen is geconstateerd dat voor de dekking van de kosten tijdelijk voldoende middelen beschikbaar zijn, maar dat dit min of meer toeval is en dat aandacht voor toekomstige ontwikkelingen is vereist. Inmiddels is bekend dat er bij de Zuidas geen middelen in de grondexploitatie zijn gereserveerd voor een eerste ingrijpende vernieuwing. Daar is nu de verwachting dat men de komende jaren tegen knelpunten aanloopt bij de bekostiging van het beheer van de openbare ruimte.

25. Bij de vorige evaluatie is geconstateerd dat uit de beschikbare financiële gegevens geen duidelijke toename blijkt van de reinigingskosten in verband met evenementen in de periode 1998-2000.

26. De maatstaf heeft overigens geen directe relatie met de aanwezigheid van bepaalde monumenten.

27. Zie Dienst Onderzoek en Statistiek, *Fact sheet: Groei toerisme Amsterdam hapert*, december 2003. Uit dit onderzoek blijkt dat de stijgende lijn in bezoekersaantallen, die zich gedurende een aantal jaren heeft afgetekend, sinds september 2001 is omgebogen. Het aantal toeristen, die met name in de Binnenstad verblijven, is sindsdien afgenomen.

28. Naast deze algemene middelen kunnen stadsdelen ook bepaalde eigen inkomstenbronnen (zoals parkeergelden en inkomsten uit precario/reclamebelasting) inzetten voor de bekostiging van het beheer van de openbare ruimte.

29. Cebeon, *'Financiële aspecten beheer openbare ruimte Amsterdam'*, oktober 2003.

beheerslasten onder grootstedelijke omstandigheden

Grootstedelijke omstandigheden impliceren hoge kwaliteitseisen en/of (zeer) intensief gebruik van de openbare ruimte. Dit heeft bepaalde gevolgen voor het niveau van de beheerslasten van stadsdelen. Het gaat hierbij met name om reinigingskosten (zondagopenstelling) en kosten van (groot) onderhoud van de openbare ruimte (wegen, straten, pleinen, groenvoorzieningen). Onderwerp van evaluatie is de vraag van welke extra kosten hierbij sprake is boven het niveau waarmee in het Stadsdeelfonds rekening wordt gehouden en waaruit deze extra kosten kunnen worden bekostigd.

7.3 Zoekrichting

7.3.1 Beheerslasten openbare ruimte in relatie tot extra kwaliteit na stedelijke vernieuwing

Wat betreft de eerstgenoemde situatie, stedelijke vernieuwingsgebieden met extra kwaliteit, is de stand van zaken voor de Zuidas geactualiseerd. Bij de vorige evaluatie was de situatie inzake de Zuidas in kaart gebracht. Inmiddels zijn uit nader onderzoek nieuwe gegevens beschikbaar gekomen.³⁰ Met behulp van deze gegevens is de situatie geactualiseerd. In genoemd onderzoek wordt, uitgaande van de situatie in 2001, het volgende beeld geschetst van de situatie in 2010, wanneer alle plangebieden volledig in beheer zijn genomen.

Naar verwachting zullen de structurele beheerslasten in 2010 met ruim 80% zijn toegenomen. Ongeveer 84% van de kosten betreft klein onderhoud, terwijl groot onderhoud/vervangingsperiode circa 8% van de kosten uitmaakt. Aan deze berekening liggen overigens niet de daadwerkelijke kosten ten grondslag. De financiële administratie van het stadsdeel bood namelijk nog niet de mogelijkheid om deze te bepalen. Daarom is de kostenontwikkeling berekend op basis van kengetallen, gebruikelijke tarieven en kostprijzen, de voor de Zuidas gekozen materialen alsmede het nagestreefde kwaliteitsniveau van het beheer. Voor groot onderhoud is daarbij rekening gehouden met een vervangingsperiode van 15 jaar, hetgeen korter is dan gemiddeld.³¹ In deze aanpak zijn eventuele bestaande efficiëntieverschillen buiten beschouwing gelaten. Opgemerkt wordt dat deze wel kunnen doorwerken op de toekomstige feitelijke kosten. Daarnaast kunnen de feitelijke kosten afwijken van de vooraf bepaalde normatieve niveaus, afhankelijk van een nadere invulling van de openbare ruimte en een andere aanpak bij het beheer ervan.

Tegenover het hogere niveau van lasten staat een toename van de uitkering uit het Stadsdeelfonds met ruim 8%. Hiervan heeft ruim een kwart betrekking op het beheer van de openbare ruimte. Omdat bij de verdeling van de middelen in het Stadsdeelfonds wordt uitgegaan van eenzelfde kwaliteitsniveau in de gehele stad, wordt geen rekening gehouden met het effect van extra kwaliteit op de beheerslasten. Deze relatief geringe toename van de algemene middelen impliceert een structureel tekort van ruim 30% van de totale beheerslasten van de desbetreffende gebieden. Hiervoor dienen (vanaf 2007) alternatieve bronnen te worden aangeboord, zoals opbrengsten uit verhuur van werkterreinen, verruiming van het onderhoudsbudget uit algemene middelen, verhoging van eigen inkomsten (zoals parkeeropbrengsten en afvalstoffenheffing), en/of specifieke middelen voor groot onderhoud. In het onderzoeksrapport wordt echter geconstateerd dat de eigen inkomsten, gegeven bestaande plannen en beleidskeuzes, niet significant zullen toenemen als gevolg van ontwikkelingen in de plangebieden. Er is geen sprake van straatparkeren, maar van gebouwde parkeervoorzieningen die minder opleveren. Bovendien worden bij het gewenste kwaliteitsniveau geen hoge inkomsten uit reclamebelasting verwacht. Ook de andere alternatieven vereisen bepaalde politieke keuzes.

30. Zie Decisio, *Kosten en middelen beheer Zuidas*, 6 juni 2002. Aan dit onderzoek liggen twee deelonderzoeken ten grondslag, namelijk van Schouls, Dreef en Partners, *Beheerslasten Zuidas 2000-2010*, en Cebeon, *Middelen beheer Zuidas: ontwikkeling Stadsdeelfonds*.

31. Er zijn voorbeelden bekend waarbij afschrijvingstermijnen van 30 jaar worden gehanteerd.

Kortom, dit onderzoek signaleert een mogelijk financieel knelpunt in de structurele beheersituatie na realisatie van de ontwikkelingsplannen. Door het ontbreken van voldoende inzicht in de feitelijke lasten (en het feitelijk verloop van de planning) is de aard en omvang van dit knelpunt echter vooralsnog met de nodige onzekerheid omgeven.

7.3.2 Beheerskosten in relatie tot grootstedelijke omstandigheden (bezoekersgebieden)

extra beheerslasten openbare ruimte van grootstedelijke locaties

De extra beheerslasten van openbare ruimte in relatie tot een gewenste extra kwaliteit in 'bezoekersgebieden' zijn onvoldoende bekend om daaruit een voldoende structureel beeld af te leiden. Voor wat betreft de Dam zijn bepaalde gegevens beschikbaar, maar daarvoor is het de vraag of deze voldoende structureel zijn uitgekristalliseerd en als benadering voor andere gebieden kunnen worden gebruikt. Ook uit gegevens inzake de kosten van evenementen komt niet een niveau naar voren dat structureel afwijkt van de situatie waarmee in het Stadsdeelfonds rekening wordt gehouden.

Om toch enig zicht te krijgen op de omvang van de eventuele extra beheerslasten van grootstedelijke locaties en de mate waarin sprake is van knelpunten in de bekostiging daarvan is voor de gebieden in stadsdeel Amsterdam Centrum een benadering via normkosten gevolgd.

Vertrekpunten daarbij vormden:

- de door de Stadsdeelraad vastgestelde gewenste kwaliteitsniveaus van de desbetreffende gebieden (verblijfsgebieden, in het bijzonder de Dam, het Rembrandtplein, en het Leidseplein);
- door het stadsdeel aangeleverde gegevens inzake de arealen van de desbetreffende gebieden. In totaal gaat het om circa 11% van het areaal openbare ruimte van dit stadsdeel;
- door het stadsdeel verstrekte gegevens inzake de samenstellende onderdelen van de beheerslasten alsmede de bijbehorende eenheidsprijzen, geactualiseerd voor 2004.³² Daarbij richten de extra kosten zich op beheer en onderhoud, waarbij het uitgangspunt is dat vervanging op termijn geen extra kosten oplevert ten opzichte van andere situaties.

Met behulp van deze benadering zijn zowel de beheerslasten van een basiskwaliteitsniveau berekend als de beheerslasten behorend bij het gewenste hogere kwaliteitsniveau, toegespitst op de verschillende onderdelen van de openbare ruimte. Uit onderlinge vergelijking van deze kostenniveaus komt naar voren dat voor het stadsdeel als geheel sprake is van extra beheerslasten ter grootte van circa € 20 per inwoner. Gegeven de gevolgde benadering (via normkosten) heeft deze uitkomst een indicatief karakter. Aanvullend onderzoek is nodig om de omvang van de extra beheerslasten meer exact vast te stellen.

extra beheerslasten straatreiniging als gevolg van zondagsopenstelling

Met de extra kosten van straatreiniging in stadsdeel Amsterdam Centrum is rekening gehouden in de maatstaf HISTKERN. Dit geldt niet voor de extra kosten van straatreiniging als gevolg van zondagsopenstelling. Ook bij stadsdeel Amsterdam Oud-Zuid is geen rekening gehouden met de extra beheerskosten die verband houden met de zondagsopenstelling. Evenmin wordt dit stadsdeel gecompenseerd via de maatstaf HISTKERN.

32. De onderdelen van de beheerslasten en de bijbehorende eenheidsprijzen zijn opgenomen in het *Handboek Beheer en Onderhoud, onderdeel Kwaliteitszonerings Heel*, Dienst Binnenstad, 25 oktober 2001 en in het *Beheerplan Dam*, 25 oktober 2002.

Volgens een opgave van stadsdeel Amsterdam Centrum bedragen de extra beheerslasten als gevolg van zondagsopenstelling circa € 9,50 per inwoner. Dit zou ongeveer 7% van de reguliere reinigingsuitgaven van het stadsdeel uitmaken. Deze opgave kan worden beschouwd als indicatief. Er is geen nader onderzoek gedaan naar de samenstelling van de extra kosten en de gebieden die het betreft.

7.4 Bevindingen

Tegen deze achtergrond dient zich de vraag aan hoe in de komende jaren de dekking van de extra beheerslasten in verband met de gewenste extra kwaliteit in de Zuidas (en eventuele vergelijkbare gebieden) en in bepaalde bezoekersgebieden (zoals binnen de stadsdelen Amsterdam Centrum en Amsterdam Oud-Zuid) wordt geregeld, gegeven de situatie dat in het Stadsdeelfonds niet met deze extra kosten voor bepaalde gebieden rekening wordt gehouden. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën onderscheidt in dit verband een aantal stappen.

Een eerste stap is om te bepalen in hoeverre extra kosten daadwerkelijk als wenselijk worden beschouwd en welke gebieden het betreft. Op centraal niveau zou (bijvoorbeeld door middel van aanwijzing op de Structuurplankaart) kunnen worden bepaald in welke gebieden een hogere kwaliteit is gewenst, hetgeen hogere beheerslasten mee zou kunnen brengen. Een specifiek aandachtspunt hierbij vormen de extra kosten van de zondagsopenstelling.

Vervolgens zou moeten worden bepaald uit welke bronnen de (extra) kosten dienen te worden gedekt. Dient dit het Stadsdeelfonds te zijn of wordt een relatie gelegd met bepaalde eigen inkomstenbronnen van stadsdelen (betaald parkeren, precario/reclamebelasting) die als taakgerelateerd worden aangemerkt (zie hoofdstuk 6).

Wanneer –in overeenstemming met de tot op heden gevolgde beleidslijn (zie hoofdstuk 6)– een relatie met eigen inkomsten wordt gelegd, dient te worden nagegaan voor welke gebieden dat relevant is, in welke mate, en voor welke periode. Hierbij kan erop worden gewezen dat mogelijk niet voor alle gebieden een relatie valt te leggen met taakgerelateerde eigen inkomsten (bijvoorbeeld in gebieden met relatief dure gebouwde parkeervoorzieningen). Waar er wel een relatie kan worden gelegd, dient te worden nagegaan of de extra inkomsten uit betaald parkeren van voldoende omvang zijn ter dekking van de extra beheerslasten.

In het geval dat bepaalde extra kosten uit het Stadsdeelfonds zouden moeten worden bekostigd, dient te worden nagegaan welke kosten het (structureel) betreft en met welk deel daarvan in het Stadsdeelfonds al rekening wordt gehouden. Daarbij gaat het om de vertaling van de oorspronkelijke startbudgetten in de maatstaven GOPRUIIM en HISTKERN alsmede om de extra (algemene en specifieke) impulsen die in de loop der tijd zijn gegeven ten behoeve van de openbare ruimte. Zo is bijvoorbeeld ook een opgave ontvangen van stadsdeel Amsterdam Oud-Zuid inzake de structurele beheerslasten van het Vondelpark. Daaruit blijkt dat de lasten niet hoger zijn dan het oorspronkelijke startbudget.

Voorzover de extra kosten niet reeds via het Stadsdeelfonds worden gecompenseerd, dient het Stadsdeelfonds hiervoor te worden aangepast, zowel wat betreft de voeding als in de verdeling (bijvoorbeeld in de vorm van een correctie van GOPRUIIM en/of HISTKERN).

Wanneer ervoor wordt gekozen om bepaalde extra kosten via het Stadsdeelfonds te honoreren, houdt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën zich aanbevolen om aanvullend te adviseren over de wijze waarop dat kan worden vormgegeven.

8 Correcties voor stadsdeel Amsterdam Centrum

8.1 Achtergrondinformatie

waarom specifieke aandacht voor Amsterdam Centrum?

Om een tweetal redenen wordt in deze evaluatie bijzondere aandacht geschonken aan stadsdeel Amsterdam Centrum. In de eerste plaats is het stadsdeel in de evaluatieperiode ingesteld. Overigens was het daarvoor als dienst Binnenstad al aan het Stadsdeelfonds gekoppeld en was het als zodanig bij de vorige evaluatie betrokken. In de tweede plaats bevat het Stadsdeelfonds een aantal elementen die exclusief op dit stadsdeel betrekking hebben. Dit betreft enerzijds de introductie van een extra maatstaf (HISTKERN) ten behoeve van de extra kosten in de sfeer van de openbare ruimte (met name straatreiniging). Dit onderwerp is in het vorige hoofdstuk aan de orde gesteld. Anderzijds gaat het om een tweetal correcties die zijn geïntroduceerd om rekening te houden met bepaalde afwijkende kenmerken van de Binnenstad³³:

- een negatieve correctie voor een relatief lager lastenniveau van voorzieningen. In vergelijking tot andere stadsdelen was bij de koppeling aan het Stadsdeelfonds in Amsterdam Centrum namelijk sprake van relatief veel (stedelijke) voorzieningen die voor rekening komen van de centrale stad, maar waarvan de inwoners van het stadsdeel wel gebruik kunnen maken. Dit betreft onder meer de Centrale Bibliotheek en theaters. Uit dit gegeven vloeit voort dat het stadsdeel minder eigen voorzieningen in stand behoeft te houden en derhalve minder kosten behoeft te maken. Dit element wordt verdisconteerd door middel van een ‘korting’ op de uitkering aan het stadsdeel ter hoogte van ongeveer € 20 per inwoner;
- een positieve correctie voor een tweetal voorzieningen die voor Amsterdam Centrum afzonderlijk zijn vergoed. Dit betreft de kosten van stadswachten en de beiaardier. Het stadsdeel ontvangt hiervoor een uitkering van ongeveer € 12 per inwoner.

Centraal in dit hoofdstuk staan deze correcties, die in het Stadsdeelfonds zijn opgenomen in verband met de bijzondere positie van stadsdeel Amsterdam Centrum. Uit figuur 3.1 blijkt dat deze correcties een relatie hebben met de compartimenten Voorzieningen en Openbare ruimte van het Stadsdeelfonds.

voorgeschiedenis koppeling aan Stadsdeelfonds

De Binnenstad is met ingang van 1 januari 1998 aan het Stadsdeelfonds gekoppeld. De wijze waarop deze koppeling heeft plaatsgevonden staat beschreven in het rapport ‘Aanpassing Stadsdeelfonds, in verband met herziening Gemeentefonds en het op afstand koppelen van de Binnenstad’.³⁴

Bij deze koppeling is in grote lijnen dezelfde werkwijze gevolgd als voor de stadsdelen bij de instelling van het Stadsdeelfonds. Per taakgebied zijn startbudgetten bepaald. Deze startbudgetten zijn in drie ‘compartimenten’ (algemeen beheer, openbare ruimte en voorzieningen) ondergebracht. Vervolgens zijn de startbudgetten per compartiment in verdeelmaatstaven van het Stadsdeelfonds uitgedrukt. Uitgangspunten daarbij waren een globaal plausibel verband tussen de (ontwikkeling van de) startbudgetten en de geselecteerde verdeelmaatstaven en zo weinig mogelijk ‘ruis’ bij de vertaalslag van startbudgetten naar verdeelmaatstaven.

33. Zie Cebeon, *Aanpassing Stadsdeelfonds: in verband met herziening Gemeentefonds en het ‘op afstand’ koppelen van de Binnenstad*, augustus 1997. De verfijning voor het ontbreken van bestuursorganen is vervallen sinds de Binnenstad een zelfstandig stadsdeel is geworden.

34. Zie Cebeon, *Aanpassing Stadsdeelfonds: in verband met herziening Gemeentefonds en het ‘op afstand’ koppelen van de Binnenstad*, augustus 1997, met name hoofdstuk 3 paragraaf 4.9 en hoofdstuk 6.

In verband met specifieke structuurkenmerken van de Binnenstad ten opzichte van de stadsdelen (met name de aanwezigheid van een historische kern), een daarmee verband houdende hogere gebruiksintensiteit van de openbare ruimte en het ontbreken van een aantal taken die wel door stadsdelen worden verricht, is besloten tot de introductie van bovengenoemde correcties. Er was bij de koppeling nog een derde correctie voor het ontbreken van een bestuursorgaan, maar deze kon bij de instelling van het nieuwe stadsdeel Amsterdam Centrum vervallen.

betrokkenheid bij vorige evaluatie

Tijdens de vorige evaluatie is reeds kort na de koppeling afzonderlijk aandacht geschonken aan de positie van de Binnenstad. De oorzaak was destijds gelegen in een door de gemeenteraad (in december 1999) aangenomen motie van de raadsleden De Vries, Halbertsma, Huffnagel en Van Poelgeest inzake de begroting van de centrale stad en de begroting voor de Dienst Binnenstad voor 2000, waarbij er sprake was van een tekort in de rompbegroting van de Binnenstad van 4,2 miljoen gulden.

Voor de achtergronden van bovengenoemd tekort zijn destijds door de Raad voor de Stadsdeelfinanciën geen externe oorzaken gevonden waardoor de verdeling van het Stadsdeelfonds voor wat betreft de Binnenstad zou moeten worden aangepast. Wel is aandacht gevraagd voor de financiële gevolgen van de zondagopenstelling in de sfeer van de straatreiniging en toezicht. De Raad heeft aangegeven dat deze extra kosten dienen te worden gecompenseerd indien het niet wordt toegestaan om ze uit de parkeerinkomsten te vergoeden. In reactie hierop heeft het College besloten dat “ook in het geval dat de parkeerinkomsten geheel of grotendeels worden besteed in de sfeer van de mobiliteit, dan is er nog sprake van dat hiervoor anders algemene middelen uit het Stadsdeelfonds hadden moeten worden ingezet. Dit betekent dat er indirect vrije bestedingsruimte elders optreedt.”³⁵ (zie ook hoofdstuk 6).

8.2 Onderwerp van evaluatie

In het kader van de evaluatie is de vraag onder ogen gezien in hoeverre de specifieke correcties voor stadsdeel Amsterdam Centrum nog steeds actueel zijn. Daarbij gaat het enerzijds om de negatieve correctie binnen het compartiment Voorzieningen en anderzijds om de positieve correctie binnen het compartiment Openbare ruimte voor stadswachten/beiaardier.

8.3 Zoekrichting

8.3.1 Correctie voor voorzieningen

Bij de beoordeling van de relevantie van de correctie binnen het compartiment Voorzieningen is nagegaan hoe de uitgaven van stadsdeel Amsterdam Centrum zich voor het gehele compartiment verhouden tot de inkomsten uit het Stadsdeelfonds. Speciale aandacht is daarbij geschonken aan de uitgaven voor bibliotheken en theaters. Daarbij zijn ook de mogelijke gevolgen betrokken van de voorgenomen verhuizing van de Centrale Bibliotheek voor de uitkering uit het Stadsdeelfonds. Relevante vraag hierbij is in hoeverre de verhuizing ook een wijziging meebrengt in de functie, in die zin dat de huidige buurtfunctie komt te vervallen en/of daarvoor andere buurtvoorzieningen in de plaats komen.

35. Zie *Gemeentebled* nr. 889, 30 november 2000.

De totale omvang van de correctie in het Stadsdeelfonds voor voorzieningen bedraagt circa € 20 per inwoner. Een globale vergelijking heeft uitgewezen dat de totale uitgaven van het stadsdeel Amsterdam Centrum binnen het compartiment Voorzieningen nog steeds lager zijn dan de inkomsten op grond van dit compartiment, en wel in de orde van grootte van de omvang van de correctie. Ook meer gespecificeerde opgaven van het stadsdeel zelf wijzen in deze richting.

Daarnaast is voor alle stadsdelen geïnventariseerd welke uitgaven zij in hun begroting 2003 hebben opgenomen voor bibliotheken en theaters. De geraamde feitelijke uitgaven zijn in tabel 8.1 uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Tabel 8.1. Uitgaven aan bibliotheken en theaters, per inwoner (begroting 2003)

	<i>Uitgaven per inwoner</i>
Amsterdam Centrum	4
Overige stadsdelen	17
Vershil	13

Uit deze tabel kan worden afgeleid dat stadsdeel Amsterdam Centrum nog steeds substantieel minder uitgeeft aan bibliotheken en theaters dan de overige stadsdelen gemiddeld. Het verschil bedraagt circa € 13 per inwoner.³⁶

Uit beschikbare gegevens inzake het gebruik van de Centrale Bibliotheek blijkt dat inwoners van de Binnenstad relatief veel gebruik maken van stedelijke voorzieningen. Volgens opgave van stadsdeel Amsterdam Centrum is ongeveer 20% van de leners (2002) afkomstig uit de Binnenstad. Dit is duidelijk meer dan het aandeel van het stadsdeel in het totaal aantal inwoners van Amsterdam (ongeveer 11%). Hieruit kan worden opgemaakt dat de inwoners van stadsdeel Amsterdam Centrum relatief meer gebruik maken van de Centrale Bibliotheek dan andere inwoners van Amsterdam.

Voorts heeft het stadsdeel aangegeven momenteel niet over informatie te beschikken over de vraag of de verhuizing van de Centrale Bibliotheek tot gevolg zal hebben dat voor de huidige buurtfunctie andere voorzieningen in de plaats komen.

8.3.2 Correcties voor stadswachten en beiaardier

Inzake de afzonderlijke vergoedingen via het Stadsdeelfonds voor stadswachten en beiaardier is onderzocht in hoeverre de feitelijke uitgaven hiermee sporen. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 8.2. Deze bevat de feitelijke uitgaven aan stadswachten en beiaardier voor 2003 alsmede de relevante vergoedingen via het Stadsdeelfonds.

Tabel 8.2. Uitgaven en vergoeding stadswachten en beiaardier, 2003

	<i>Uitgaven</i>	<i>Vergoeding via SDF</i>	<i>Vershil</i>
Stadswachten	465.000	895.440	-430.440
Beiaardier	78.065	51.700	26.365
Totaal	543.065	947.140	-404.075

36. Volgens stadsdeel Amsterdam Centrum zou er nog sprake zijn van indirecte subsidies aan bepaalde culturele panden (ter grootte van hooguit enkele euro's per inwoner). Niet bekend is in welke omvang hiervan sprake is in andere stadsdelen.

Uit dit overzicht blijkt dat het stadsdeel in totaal voor deze voorzieningen beduidend minder uitgeeft dan de vergoeding die via het Stadsdeelfonds ter beschikking wordt gesteld.

8.4 Bevindingen

In het voorgaande is geconstateerd dat de uitgaven van het stadsdeel Amsterdam Centrum voor het totaal aan voorzieningen en voor een aantal specifieke onderdelen daarbinnen nog steeds in dezelfde mate onder het niveau van de inkomsten op grond van het compartiment Voorzieningen liggen als destijds bij de koppeling het geval was. Op grond hiervan concludeert de Raad voor de Stadsdeelfinanciën dat er geen nieuwe aanleiding is gevonden om de negatieve correctie voor Amsterdam Centrum binnen het compartiment Voorzieningen in het Stadsdeelfonds in verband met een lager lastenniveau voor een aantal voorzieningen ongedaan te maken.

Wat betreft de correctie voor stadswachten en beiaardier ligt er een relatie met het compartiment Openbare ruimte. Tegelijkertijd is er sprake van een belangrijk veiligheidsaspect.³⁷ Feitelijk blijkt het stadsdeel voor stadswachten en beiaardier minder uit te geven dan het via de specifieke correctie in het Stadsdeelfonds ontvangt. Daar staat tegenover dat er binnen het compartiment Voorzieningen andere uitgaven zijn op het gebied van openbare orde en veiligheid.³⁸ Naar het oordeel van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën geeft dit aan dat het aannemelijk is om de specifieke correctie voor stadswachten en beiaardier geheel of in ieder geval gedeeltelijk te salderen met de korting voor voorzieningen. Dit heeft niet alleen als voordeel dat het aantal specifieke regelingen wordt gereduceerd, maar ook dat deze uitgaven meedoen in de koppeling. Wanneer wordt besloten om niet het gehele bedrag binnen het compartiment Voorzieningen te salderen, maar voor een deel een relatie te blijven leggen met het compartiment Openbare ruimte zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de maatstaf HISTKERN.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft zich met deze evaluatie voor de tweede maal gebogen over de door het stadsdeel ervaren problemen/knelpunten. Ondanks uitgebreide uitwisseling van gezichtspunten en aanvullende gegevens is er geen aanleiding gevonden om aanpassingen in het stelsel te overwegen, met uitzondering van de in het voorgaande hoofdstuk aan de orde gestelde kosten voor extra kwaliteit van de openbare ruimte in 'bezoekersgebieden'.

Tegen deze achtergrond wil de Raad wijzen op het belang dat stadsdelen zelf aandacht schenken aan de verhouding tussen het niveau van de uitgaven en de inkomsten uit de verschillende compartimenten van het Stadsdeelfonds alsmede aan de ontwikkeling van deze verhouding.

37. In dit verband kan worden gewezen op de middelen voor wijkveiligheid (circa € 326.000) die in 2003 aan het compartiment Voorzieningen in het Stadsdeelfonds zijn toegevoegd (zie hoofdstuk 2).

38. Deze bedragen in 2003 circa € 485.000 (exclusief middelen voor wijkveiligheid).

9 Sportaccommodaties

9.1 Achtergrondinformatie

9.1.1 Huidige verdeling via startbudgetten

In dit hoofdstuk staat de wijze van verdelen van de middelen voor sportaccommodaties centraal. Zoals uit figuur 3.1 blijkt, heeft dit thema een relatie met het compartiment Voorzieningen van het Stadsdeelfonds en met de voeding van het Stadsdeelfonds.

Bij de start van het Stadsdeelfonds zijn de middelen voor sportaccommodaties (sporthallen en zwembaden) niet in het maatstavenstelsel ondergebracht. Deze middelen zijn weliswaar aan het Stadsdeelfonds gekoppeld, maar worden niet via verdeelmaatstaven verdeeld. De toedeling van deze middelen sluit aan bij de feitelijke startbudgetten en is afhankelijk van de aanwezigheid van de desbetreffende sportaccommodaties en het niveau van de (kapitaal)lasten op dat moment.³⁹

9.1.2 Nadelen van huidige systematiek

geen relatie tussen uitgaven en inkomsten

Bij eerdere gelegenheden heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën aandacht gevraagd voor de nadelen van deze systematiek.⁴⁰ Het belangrijkste nadeel is dat de hoogte van deze uitkering geen verband heeft met (de structurele ontwikkeling in) de feitelijke kosten van stadsdelen. Als mogelijke oplossing zijn bij de vorige evaluatie enkele varianten gepresenteerd om (het grootste deel van) deze middelen in het maatstavenstelsel van het Stadsdeelfonds onder te brengen. Vanwege ongewenste herverdeeffecten is destijds echter besloten om de bestaande situatie te continueren.

betekenis voor autonomie en breed afwegingskader

Zoals de Raad voor de Stadsdeelfinanciën eerder heeft aangegeven, zou moeten worden gestreefd naar een eenduidige verdeling van middelen die is afgestemd op het structurele niveau van de structurele onderhoudskosten per accommodatie/stadsdeel. Gegeven de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen stad en stadsdelen en het streven naar een zo groot mogelijke autonomie voor de stadsdelen bij de besteding van middelen voor allerlei voorzieningen zouden de middelen bij voorkeur in het Stadsdeelfonds dienen te worden ondergebracht. Dit spoort met een eigen afwegingskader binnen een zo breed mogelijk takenpakket, waarbij de mix van voorzieningen tussen stadsdelen kan variëren. Hierbij kan er ook op worden gewezen dat er bij de start van het Stadsdeelfonds niet naar is gestreefd om aan ieder stadsdeel precies hetzelfde pakket aan voorzieningen over te dragen. Er is aangesloten bij de situatie op dat moment, waarbij er enerzijds sprake was van

39. De omvang van de feitelijke startbudgetten wordt in belangrijke mate bepaald door de historische hoogte van de kapitaallasten bij de start van het Stadsdeelfonds. Dit impliceert dat stadsdelen met destijds hoge kapitaallasten (als gevolg van recente investeringen) de potentie hebben meegekregen om de benodigde investeringen voor onderhoud en vervanging te plegen. Stadsdelen met destijds lage kapitaallasten hebben die potentie veel minder meegekregen, terwijl juist zij een grotere investeringsbehoefte (kunnen) hebben gezien het feit dat de desbetreffende accommodaties destijds in meer of mindere mate al waren afgeschreven.

40. Zie *Evaluatie Stadsdeelfonds periode 1994-1999*, april 2000, alsmede het advies *Achterstallig onderhoud sporthallen en zwembaden* van 11 juni 2002 (RSF kenmerk 13/11).

voorzieningen die in alle stadsdelen aanwezig waren (zoals bibliotheken en buurthuizen), maar anderzijds ook van verschillen in aanwezige voorzieningen (zoals ten aanzien van theaters en muziekscholen). Door deze werkwijze was het mogelijk om aan de stadsdelen een breed pakket aan voorzieningen over te dragen, waarbinnen zij zelf eigen afwegingen konden gaan maken.

relatie met voeding

Daarnaast zijn er bij een verdeling via de verdeelmaatstaven van het Stadsdeelfonds ook voordelen vanuit de voeding van het Stadsdeelfonds. Het evenredige koppelingspercentage voor algemene aanpassingen van de voeding van het Stadsdeelfonds (zie hoofdstuk 2) heeft alleen betrekking op de middelen die via het verdeelstelsel worden verdeeld (maatstaven en parkeerstrook), maar niet op overige buiten de verdeelmaatstaven om verdeelde middelen, met als belangrijkste voorbeeld de uitkering voor sportaccommodaties. Per saldo betekent dit dat de stadsdelen tezamen in de afgelopen periode een substantieel bedrag (meer dan € 1,5 miljoen) hebben misgelopen, omdat de toename in de bestedingspotentie van bijna 10% niet op deze budgetten van toepassing is geweest. Ook missen de stadsdelen sinds de start van het Stadsdeelfonds een autonome groeicomponent voor deze middelen (op grond van de groei van de uitkeringsbasis in termen van het aantal inwoners en jongeren).

bereiken van efficiëntie

De huidige wijze van verdelen impliceert bovendien dat er allerlei aanvullende middelen worden verdeeld buiten het Stadsdeelfonds om, zoals voor achterstallig onderhoud en in het kader van het Sportaccommodatiefonds (zie hierna). Over de verdeling en toekenning van deze middelen dient afzonderlijk te worden overlegd met de centrale stad. Wanneer de middelen voor sportaccommodaties structureel worden verdeeld binnen de globale werking van de verdeelmaatstaven van het Stadsdeelfonds mag worden verwacht dat er ook een grotere efficiëntie wordt bereikt ten aanzien van de verdeling en besteding van de middelen.

voornemen Bestuursakkoord tot verbeterde systematiek

Dat de huidige situatie niet optimaal is, wordt ook in het Bestuursakkoord met de stadsdelen onderkend. Daarin is het voornemen vastgelegd om een verbeterde financiële systematiek ten behoeve van onderhoud en beheer te ontwikkelen. Deze systematiek zou per 2004 effectief moeten zijn.

9.1.3 Overige bronnen van inkomsten

specifieke uitkering voor achterstallig onderhoud

Behalve de specifieke middelen via het Stadsdeelfonds zijn er nog andere inkomstenbronnen waaruit stadsdelen een deel van hun uitgaven kunnen dekken. Dit betreft allereerst de specifieke uitkering van de centrale stad ten behoeve van het wegwerken van urgent achterstallig onderhoud aan sporthallen en zwembaden. Deze uitkering vloeit voort uit het streven in het Bestuursakkoord met de stadsdelen om het onderhoud van sportaccommodaties eind 2003 op peil te hebben. Hiervoor is in totaal circa € 6,8 miljoen uitgetrokken.

In overleg met de beheerders (veelal stadsdelen, maar ook enkele stichtingen/verenigingen) is voor deze middelen een verdelingsvoorstel opgesteld. Een aantal stadsdelen heeft hieruit reeds middelen ontvangen. Dit betreft 13 accommodaties waarvoor duidelijk is dat zij nog zeker 10 jaar gehandhaafd blijven. Voor de overige 8 accommodaties zijn middelen gereserveerd, maar is overleg met de stadsdelen nodig alvorens tot toekenning wordt overgegaan.

Aan de toekenning van deze middelen zijn destijds enkele voorwaarden verbonden. De belangrijkste hiervan betreffen de volgende bepalingen:

- de bijdrage van de centrale stad is bedoeld voor urgent achterstallig onderhoud. In samenhang met dit onderhoud dienen stadsdelen eveneens overige noodzakelijke werkzaamheden uit te voeren. De kosten van laatstgenoemde maatregelen komen echter voor eigen rekening;
- de stadsdelen dienen een (goedgekeurd) meerjarig onderhoudsplan in financiële zin mogelijk te maken (door reservering van de benodigde onderhoudsmiddelen) teneinde te voorkomen dat nieuw achterstallig onderhoud ontstaat;
- de stadsdelen dienen medewerking te verlenen aan de voorgenomen herijking van de (aan het Stadsdeelfonds gekoppelde) specifieke uitkering.

Vanuit de stadsdelen is echter bezwaar gemaakt tegen deze voorwaarden. Dit heeft ertoe geleid dat er tot nu toe geen gevolg is gegeven aan de (met name laatstgenoemde) voorwaarden. Wel heeft de afdeling Sport van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling aangegeven dat de specifieke uitkering niet een goede structurele vertreksituatie heeft bewerkstelligd, waarbij alle accommodaties op het gewenste kwaliteitsniveau zijn.

sportaccommodatiefonds

Een andere bron van (potentiële) middelen vormt het Sportaccommodatiefonds van de centrale stad.⁴¹ Dit fonds is bestemd voor bijdragen aan de investeringskosten voor stichting of aanpassing van sportaccommodaties. Daarbij moet het gaan om een verbetering van de sportinfrastructuur voor de gemeente met het oog op kwaliteit, kwantiteit en/of spreiding van sportaccommodaties. Hiervan is onder meer sprake indien met renovatie of nieuwbouw grondig herstel plaatsvindt aan verouderde gemeentelijke basissportaccommodaties waarover met de stadsdelen een bestuursakkoord sport is gesloten, en/of de gebruiksmogelijkheden van/door een sportaccommodatie worden vergroot conform de gemeentelijke wensen.⁴²

Voor de periode 1998-2002 was € 13,2 miljoen beschikbaar. Hiervan is ruim € 4,5 miljoen naar relevante sportaccommodaties in een drietal stadsdelen gegaan. In het Programmakkoord is voor de periode 2002-2006 een budget van € 10 miljoen uitgetrokken voor (vervangende) nieuwbouw. Ook uit dit budget zijn/worden aanvragen van stadsdelen bekostigd inzake de renovatie of vervanging van relevante sportaccommodaties.

De gemeentelijke bijdrage heeft betrekking op het deel van de werkelijke kosten dat niet uit de begrote exploitatie (inclusief de uitkering via het Stadsdeelfonds voor de instandhouding van sportaccommodaties) kan worden gedekt, met een maximum van 50% van de geraamde totale investeringskosten. Een bijdrage wordt alleen verleend voorzover geen andere gemeentelijke regeling in de bekostiging voorziet en de aanvrager niet op andere wijze in de kosten kan voorzien. Bovendien moet de gesubsidieerde sportaccommodatie gedurende minimaal 10 jaar na realisering worden gebruikt voor de in de subsidieaanvraag omschreven activiteiten.

Samenvattend ligt het accent bij deze middelen op voorzieningen met een stadsdeelloverschrijdende functie. Bovendien hebben de bijdragen uit dit fonds het karakter van co-financiering, omdat stadsdelen tenminste 50% van de investeringskosten uit andere middelen (waaronder de uitkering via het Stadsdeelfonds) dienen te dekken. Hoewel daarbij rekening wordt gehouden met de uitkering via het Stadsdeelfonds vindt geen correctie plaats indien het niveau van de feitelijke uitgaven van een stadsdeel al jaren onder het uitkeringsbedrag ligt.

41. Zie 'Bijzondere subsidieverordening bijdragen sportaccommodaties', *Gemeentebld*, afd. 3A, nr. 210/628, 26 november 2003.

42. De basissportvoorzieningen zijn vermeld in bijlage 1 bij het 'Bestuursakkoord Sport Amsterdam', *Gemeentebld*, afd. 1, nr. 16, 2 januari 2003.

9.2 Onderwerp van evaluatie

Gegeven de nadelen van de huidige wijze van verdelen is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën nagegaan of het mogelijk is om de huidige middelen voor sportaccommodaties per stadsdeel te verdelen, afgestemd op het niveau van de structurele onderhoudskosten. Uitgaande van de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen en het streven naar een zo breed mogelijk pakket aan voorzieningen voor de stadsdelen heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën zich daarbij geconcentreerd op een wijze van verdelen via het Stadsdeelfonds, waarbij de middelen voor sportaccommodaties integraal onderdeel uitmaken van het compartiment Voorzieningen en de daarin ondergebrachte andere voorzieningen.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën voelt zich in deze zoekrichting gesterkt door een uitspraak van de portefeuillehouders Financiën van de stadsdelen tijdens de themabijeenkomst die in het kader van de evaluatie is georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst hebben de portefeuillehouders aangegeven dat er een breed draagvlak is om de middelen voor sportaccommodaties in het verdeelstelsel van het Stadsdeelfonds onder te brengen, waarbij er –in tegenstelling tot de huidige situatie– ook voor alle stadsdelen een bepaald budget in het Stadsdeelfonds is opgenomen om dit soort voorzieningen te hebben.

9.3 Zoekrichting

9.3.1 Ontwikkelingen in feitelijke situatie bij stadsdelen

In het kader van de onderhavige evaluatie heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën getracht duidelijkheid te scheppen over de stand van zaken betreffende de sportaccommodaties. Gedurende de evaluatieperiode hebben zich in de feitelijke situatie bij de stadsdelen relevante ontwikkelingen voorgedaan of zijn plannen opgesteld voor de nabije toekomst. Op basis van de beschikbare informatie wordt hiervan per stadsdeel een schets gegeven.

stadsdeel Amsterdam Centrum

Dit stadsdeel beheert een drietal relevante sportaccommodaties. Eén daarvan is de Stokerij. Deze is inmiddels gesloten. Het beschikbare budget wordt nu besteed aan het bieden van vervangende ruimte voor de verenigingen die van de Stokerij gebruik maakten en zal tevens worden aangewend ter dekking van investeringen (in het nieuwe sportcentrum). Een andere accommodatie betreft het Marnixbad. Dit zwembad is per 1 juli 2003 gesloten. Het bad wordt gesloopt en hiervoor in de plaats wordt een multifunctioneel sportcentrum (inclusief twee zwembaden) gebouwd dat begin 2006 zou moeten worden opgeleverd. Het nieuwe sportcentrum zal deels de functie van de Stokerij overnemen. De beslissing tot nieuwbouw is ingegeven door de overweging dat het zwembad was versleten, waardoor repareren aan de verouderde technische installaties (inclusief het voldoen aan de huidige veiligheidsnormen) meer zou kosten dan nieuwbouw op dezelfde plaats. Inzake sporthal Oostenbrug zijn geen nieuwe ontwikkelingen bekend, afgezien van het wegwerken van achterstallig onderhoud.

stadsdeel Westerpark

Relevante sportaccommodaties in dit stadsdeel betreffen het Brediusbad, de Brediusshal en de Van Hogendorphal. Het stadsdeel brengt deze accommodaties bij de tijd door achterstallig onderhoud weg te werken, maar heeft geen plannen voor aanpassingen in de zin van uitbreidingen en/of nieuwbouw.

stadsdeel Zeeburg

In dit stadsdeel zijn het Flevoparkbad en de sporthal Zeeburg relevant. Deze accommodaties worden bij de tijd gebracht door achterstallig onderhoud weg te werken. Daarnaast zijn er plannen voor 2 à 3 nieuw te bouwen sporthallen op IJburg/Zeeburgereiland, die mede een functie krijgen voor het gymnastiekonderwijs ten behoeve van de scholen voor het voortgezet onderwijs, alsmede een nieuw zwembad voor IJburg. Voor deze autonome groei is nog geen financiële regeling getroffen.

stadsdeel Bos en Lommer

Dit stadsdeel beheert de sporthal Jan van Galen. Inzake deze accommodatie (met veel achterstallig onderhoud) wordt aangestuurd op sloop en nieuwbouw. Daarnaast draagt het stadsdeel bij in de kapitaallasten van de Sporthal Blauw-Wit, die in beheer is van de vereniging Blauw-Wit. Bij deze accommodatie wordt achterstallig onderhoud weggewerkt.

stadsdeel De Baarsjes

In dit stadsdeel is een tweetal zwembaden relevant: het Sportfondsenbad West (binnenbad) en het Jan van Galenbad (buitenbad). Laatstgenoemde accommodatie is in 2003 gesloten. Hiervoor in de plaats komt een nieuw combibad dat naar verwachting in 2005 in gebruik zal worden genomen. Voor de nieuwbouw heeft het stadsdeel middelen gereserveerd. Het ligt in de bedoeling om het Sportfondsenbad West, waaraan het stadsdeel subsidie verstrekt, op te laten gaan in het nieuwe zwembad.

stadsdeel Amsterdam Noord

Dit stadsdeel beheert het Floraparkbad. Naast dit zwembad heeft het stadsdeel twee sporthallen (Elzenhagen en De Weeren) in beheer. Voor alle accommodaties zijn er plannen om achterstallig onderhoud weg te werken. In de toekomst wordt bovendien gedacht aan vervanging door middel van nieuwbouw.

stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer

Bij dit stadsdeel gaat het om één relevante accommodatie: het Sloterparkbad. Dit zwembad is in beheer bij de Stichting Sloterparkbad, waaraan het stadsdeel subsidie verstrekt. Deze accommodatie is in de afgelopen jaren vernieuwd.

stadsdeel Osdorp

Relevante accommodatie in dit stadsdeel is de sporthal Ookmeer. Het stadsdeel heeft plannen om deze sporthal te slopen en daarvoor in de plaats een aanzienlijk grotere accommodatie te bouwen. Daarnaast heeft het stadsdeel een sporthal in beheer bij het Caland Lyceum. Deze valt echter niet onder de uitkering via het Stadsdeelfonds. Deze accommodatie zal worden gerenoveerd en uitgebouwd tot een fors grotere sporthal. Een en ander kan naar verwachting vanaf 2005 worden gerealiseerd.

stadsdeel Slotervaart/Overtoomseveld

Dit stadsdeel beschikt over enkele accommodaties die buiten de uitkering via het Stadsdeelfonds vallen. Dit betreft het watersportcentrum Sloterplas alsmede het Velodrôme (in een sportpark). Hierover is geen specifieke informatie beschikbaar. Wel beschikt het stadsdeel over een meerjarig onderhoudsplan voor sportaccommodaties.

stadsdeel Zuidoost

Relevante accommodaties in Zuidoost zijn het Bijlmer sportcentrum (inclusief zwembad) en de sporthal Strandvliet. Inzake laatstgenoemde accommodatie zijn geen nieuwe ontwikkelingen bekend, afgezien van het

wegwerken van achterstallig onderhoud. Ook het Bijlmer sportcentrum wordt bij de tijd gebracht. Onduidelijk is nog in hoeverre plannen voor nieuwbouw vanaf 2005 doorgang zullen vinden. Deze accommodatie is sinds 1997 in beheer bij Sportfondsen Amsterdam Zuidoost BV. Daarnaast verstrekt het stadsdeel subsidie aan de Stichting Sporthal Gaasperdam, die de gelijknamige sporthal in beheer heeft en werkt aan het bij de tijd brengen van deze accommodatie. Op termijn wordt uitbreiding overwogen.

stadsdeel Oost/Watergraafsmeer

Dit stadsdeel heeft de Wethouder Verheijhal alsmede de Wibauthal in beheer. Daarnaast verstrekt het stadsdeel subsidie aan het Sportfondsenbad Oost. Bij al deze accommodaties wordt achterstallig onderhoud weggewerkt. Inzake Wethouder Verheijhal wordt gedacht aan mogelijke vervanging.

stadsdeel Amsterdam Oud-Zuid

Bij dit stadsdeel gaat het om een drietal relevante sportaccommodaties, namelijk het Zuiderbad, de Apollohal en sporthal De Pijp. Inzake het Zuiderbad wordt onderzoek gedaan naar een mogelijke uitbreiding. Voor de beide andere accommodaties zijn er plannen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. De Apollohal zal zijn sportieve functie na renovatie behouden.

stadsdeel Zuideramstel

Belangrijkste accommodatie in dit stadsdeel is het De Mirandabad. Bij het buitenbad is achterstallig onderhoud weggewerkt, terwijl ook een vernieuwing van een binnenbad is gerealiseerd.

conclusie

Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat de uitgaven van stadsdelen lang niet altijd meer verband houden met de accommodaties waarvoor de aan het Stadsdeelfonds gekoppelde uitkering (oorspronkelijk) was bedoeld. In een aantal gevallen zijn of worden accommodaties gesloopt, vervangen door nieuwbouw, en/of gefuseerd met andere accommodaties. Vergeleken met de situatie bij de start van de uitkering is soms ook sprake van een uitbreiding van voorzieningen.

9.3.2 Huidige uitkering via Stadsdeelfonds in relatie tot feitelijke uitgaven

De aangegeven ontwikkelingen in de feitelijke situatie zijn gepaard gegaan met veranderingen in het uitgavenniveau voor sportaccommodaties.

Om hierin duidelijkheid te scheppen in relatie tot de aan het Stadsdeelfonds gekoppelde uitkering heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën een inventarisatie gemaakt van de uitgaven en inkomsten van alle stadsdelen inzake de desbetreffende sportaccommodaties. Daartoe zijn van alle betrokken stadsdelen gegevens opgevraagd en geanalyseerd. In tabel 9.1 zijn de uitkomsten van deze analyse opgenomen. Omdat niet alle stadsdelen een opgave van de feitelijke uitgaven op grond van de rekening 2003 hebben geleverd, is in een aantal gevallen uitgegaan van begrotingsgegevens.

Tabel 9.1. Huidige uitkering via SDF in relatie tot feitelijke uitgaven, bedragen per inwoner 2003

<i>Stadsdeel</i>	<i>Uitkering via SDF (per inwoner)</i>	<i>Uitgaven (per inwoner)</i>	<i>verschil</i>
<i>Westerpark</i>	27,50	30,70	-3,20
<i>Oud-West</i>	0	0	0
<i>Zeeburg</i>	17,80	25,50	-7,70
<i>Bos en Lommer</i>	4,70	11,30	-6,60
<i>De Baarsjes</i>	16,40	8,20	+8,20
<i>Amsterdam Noord</i>	39,70	29,00	+10,60
<i>Geuzenveld</i>	47,80	39,10	+8,70
<i>Osdorp</i>	7,90	9,60	-1,70
<i>Slotervaart</i>	0	3,80	-3,80
<i>Zuidoost</i>	35,00	22,80	+12,20
<i>Oost/Watergraafsmeer</i>	21,60	16,60	+4,90
<i>Amsterdam Oud-Zuid</i>	30,10	27,20	+2,80
<i>Zuideramstel</i>	51,90	52,40	-0,50
<i>Amsterdam Centrum</i>	25,70	28,80	-3,10
Totaal Stadsdeelfonds	26,10	23,40	+2,70

Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat de uitgaven op totaalniveau lager uitkomen dan de aan het Stadsdeelfonds gekoppelde uitkering. Op het niveau van de afzonderlijke stadsdelen wijkt de aan het Stadsdeelfonds gekoppelde uitkering in de meeste gevallen in nog sterkere mate af van het uitgavenniveau.

Globaal laten zich daarbij de volgende situaties onderscheiden:

- stadsdelen die per saldo meer uitgeven dan de specifieke middelen die zij via het Stadsdeelfonds ontvangen. Dit betreft de stadsdelen Westerpark, Zeeburg, Bos en Lommer, Osdorp, Zuideramstel, en Amsterdam Centrum;
- stadsdelen die meer specifieke middelen via het Stadsdeelfonds ontvangen dan zij per saldo uitgeven. Hierbij gaat het om de stadsdelen De Baarsjes, Amsterdam Noord, Geuzenveld, Zuidoost, Oost/Watergraafsmeer, en Amsterdam Oud-Zuid;
- stadsdelen die in het geheel geen (uitgaven aan) sportaccommodaties hebben. Hiervan is sprake bij stadsdeel Oud-West;
- stadsdelen die wel uitgaven hebben inzake sportaccommodaties, maar geen specifieke middelen via het Stadsdeelfonds ontvangen. Deze situatie doet zich voor bij stadsdeel Slotervaart.

In samenhang bevestigen deze bevindingen eerdere constatering dat de omvang van de aan het Stadsdeelfonds gekoppelde uitkering geen duidelijke relatie heeft met het niveau van de uitgaven van stadsdelen aan sportaccommodaties. Hierdoor is sprake van een ongelijke financiële capaciteit tussen stadsdelen voor het (structureel) bekostigen van (het onderhoud aan) sportaccommodaties.

De specifieke uitkering van de centrale stad ten behoeve van achterstallig onderhoud kan weliswaar een deel van de problematiek verminderen, maar biedt als zodanig geen structurele oplossing in de zin van een eenduidige uitgangssituatie wat betreft het kwaliteitsniveau. Iets soortgelijks geldt voor het Sportaccommodatiefonds, dat een soort vangnetfunctie heeft. In tegenstelling tot het Stadsdeelfonds gaan beide inkomstenstromen bovendien uit van een vorm van co-financiering.

9.4 Bevindingen

eerste verkenning

Teneinde zicht te krijgen op de mogelijkheden voor een inpassing van de middelen voor sportaccommodaties in het maatstavenstelsel van het Stadsdeelfonds is een eerste verkenning verricht. In deze verkenning is nagegaan of er een verdeling mogelijk is die aansluit op de feitelijke uitgaven van stadsdelen. Zoals eerder aangegeven is de feitelijke verdeling van uitgaven duidelijk anders dan de huidige (scheve) verdeling van de middelen uit het Stadsdeelfonds.

Bij de verdeling van de middelen is gebruik gemaakt van de inwonergebonden verdeelmaatstaven JONG, UG, ALLOCHT en RESTINWO. Van deze maatstaven neemt JONG het grootste deel van de verdeling voor zijn rekening, terwijl de overige maatstaven een gelijk gewicht krijgen.

uitkomsten verkenning

In tabel 9.2 worden de uitkomsten van deze verkenning gepresenteerd. Achtereenvolgens zijn opgenomen:

1. het bedrag per inwoner van de huidige uitkering;
2. het bedrag per inwoner op grond van de feitelijke uitgaven van stadsdelen in 2003. Aan alle stadsdelen is gevraagd een opgave van de feitelijke uitgaven op grond van de rekening 2003 te verschaffen. Daar is bij aangesloten. Omdat niet alle stadsdelen de gevraagde gegevens hebben aangeleverd, is in een aantal gevallen uitgegaan van begrotingsgegevens;
3. het bedrag per inwoner dat resulteert indien de middelen voor sportaccommodaties onder de werking van de verdeelmaatstaven wordt gebracht;
4. het verschil tussen de huidige en nieuwe uitkering (1 en 3) per stadsdeel als percentage van de totale Stadsdeelfondsuitkering (inclusief parkeerstrook en specifieke uitkeringen);
5. het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de nieuwe verdeling (2 en 3) per stadsdeel als percentage van de totale Stadsdeelfondsuitkering (inclusief parkeerstrook en specifieke uitkeringen).

Uit deze tabel blijkt dat het goed mogelijk is om de middelen voor sportaccommodaties in het verdeelstelsel van het Stadsdeelfonds onder te brengen. Daarmee wordt niet alleen een meer globale, integrale en efficiënte wijze van verdelen bereikt, maar er wordt ook veel meer aangesloten bij de feitelijke kosten van de sportaccommodaties per stadsdeel. Bovendien ontvangen bij deze wijze van verdelen alle stadsdelen (inclusief Oud-West en Slotervaart) een bepaald budget voor het realiseren van sportaccommodaties binnen de totale uitkering voor Voorzieningen binnen het Stadsdeelfonds. Ook vallen deze middelen dan onder het uitkeringspercentage en vertonen ze een automatische dynamiek.

Alleen voor het stadsdeel Zuideramstel (De Mirandabad) lijkt een aanvullende financiële regeling nodig, omdat de verdeling aanzienlijk afwijkt van de feitelijke (structurele) kosten.

Voor een aantal stadsdelen (Noord, Zuidoost en Oud-Zuid) waarvoor de uitkomsten van de nieuwe verdeling lager uitkomen dan de huidige inkomsten uit het Stadsdeelfonds blijken de uitgaven in de praktijk niet of nauwelijks hoger (in sommige gevallen zelfs lager) te zijn dan de uitkering op grond van de nieuwe verdeling. Voor deze stadsdelen sluit een vermindering van middelen derhalve min of meer aan bij hun feitelijke praktijk. Dit geldt nog sterker indien de uitgaven in een meerjarenperspectief worden gezien.

Tabel 9.2. Mogelijke inpassing middelen voor sportaccommodaties in maatstavenstelsel Stadsdeelfonds: huidige uitkering, uitgaven, en verdeeluitkomst (bedragen per inwoner) alsmede verschillen tussen verdeeluitkomst en uitkering respectievelijk uitgaven (percentage van totale uitkering), 2003

Stadsdeel	Uitkering via SDF (per inwo)	Uitgaven (per inwo)	Verdeeluitkomst (per inwo)	verschil verdeeluitkomst & uitkering via SDF (als % SDF)	verschil verdeeluitkomst & feitelijke uitgaven (als % SDF)
Westerpark	27,50	30,70	25,60	-0,3%	-0,7%
Oud-West	0	0	25,00	+4,2%	+4,2%
Zeeburg	17,80	25,50	24,80	+1,1%	-0,1%
Bos en Lommer	4,70	11,30	27,20	+3,3%	+2,3%
De Baarsjes	16,40	8,20	26,20	+1,5%	+2,7%
Amsterdam Noord	39,70	29,00	26,60	-1,8%	-0,3%
Geuzenveld	47,80	39,10	26,70	-2,8%	-1,7%
Osdorp	7,90	9,60	26,90	+2,7%	+2,5%
Slotervaart	0	3,80	27,10	+3,7%	+3,1%
Zuidoost	35,00	22,80	28,30	-0,8%	+0,7%
Oost/Watergraafsmeer	21,60	16,60	25,70	+0,6%	+1,2%
Amsterdam Oud-Zuid	30,10	27,20	25,30	-0,8%	-0,3%
Zuideramstel	51,90	52,40	24,70	-3,5%	-3,5%
Amsterdam Centrum	25,70	28,80	24,60	-0,1%	-0,6%
Totaal Stadsdeelfonds	26,10	23,40	26,10	0,0%	+0,4%

In de drie westelijke stadsdelen (Geuzenveld, Osdorp en Slotervaart) is sprake van een schaaleffect. Weliswaar wordt Geuzenveld geconfronteerd met een negatief herverdeeffect, maar op het niveau van deze stadsdelen als geheel is sprake van een positief herverdeeffect (+1,2%). Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat wordt gezocht naar een werkbare oplossing waarbij de betrokken stadsdelen onderlinge afspraken maken rond het Sloterparkbad (in combinatie met de Meervaart). Daarmee wordt aangesloten bij het uitgangspunt (en de praktijk bij de start van het Stadsdeelfonds) dat stadsdelen kunnen beschikken over vergelijkbare mogelijkheden binnen een zo breed mogelijk takenpakket zonder dat de spreiding van culturele en sportvoorzieningen tussen stadsdelen gelijkmatig behoeft te zijn (zie paragraaf 9.1).

resumerend

Op basis van de verkenning ziet de Raad voor de Stadsdeelfinanciën goede mogelijkheden om de middelen voor sportaccommodaties die nu via het Stadsdeelfonds ter beschikking worden gesteld, in te passen in het verdeelstelsel. Dit is op korte termijn realiseerbaar, in samenhang met andere voorgestelde aanpassingen (zoals de herziening van de maatstaf OB-SV en de introductie van een maatstaf voor lage inkomens). In een later stadium zou kunnen worden onderzocht in hoeverre ook bepaalde andere middelen voor groot onderhoud/vervanging, die nu nog deels buiten het Stadsdeelfonds om (via het Sportaccommodatiefonds) worden verdeeld, aan het Stadsdeelfonds kunnen worden toegevoegd.

10 Voeding

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de voeding van het Stadsdeelfonds. Daarbij gaat het om een drietal subthema's die successievelijk aan de orde worden gesteld:

- de wijze waarop de globale koppeling met de areaalontwikkeling in de onroerende zaakbelasting (OZB) wordt geregeld (paragraaf 10.2);
- de wijze waarop de globale koppeling met de erfpachtinkomsten wordt geregeld (paragraaf 10.3);
- de evenredige koppeling aan het Gemeentefonds in relatie tot grootschalige areaaluitbreidingen (paragraaf 10.4).

10.2 Globale koppeling aan areaalontwikkeling in onroerende zaakbelasting

achtergrondinformatie

Op dit moment is het Stadsdeelfonds op evenredige wijze gekoppeld aan de ontwikkeling van de inkomsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB) van de gemeente Amsterdam die samenhangen met areaalwijzigingen. Bij deze koppeling wordt gebruik gemaakt van gegevens die zijn gebaseerd op het feitelijke OZB-tarief van de gemeente Amsterdam. Dit geldt zowel voor de berekening van de financiële effecten van areaalmutaties per jaar als bij de berekening van het koppelingspercentage zelf, die is gebaseerd op de feitelijke OZB-inkomsten van de gemeente Amsterdam in het voorgaande jaar.

onderwerp van evaluatie

Een van de uitgangspunten bij de vormgeving van de financiële verhouding tussen centrale stad en stadsdelen in het algemeen en de regeling van de voeding in het bijzonder is dat deze zoveel mogelijk onafhankelijk is van tariefmaatregelen van de centrale stad. Dit was ook de reden om bij de start van het Stadsdeelfonds geen andere voedingsbronnen te selecteren, waarvan de omvang sterk afhankelijk was van het eigen beleid (inclusief tariefstelling) van de centrale stad. Voorbeelden daarvan waren een aantal gerichte belastingen, taakgerelateerde heffingen en de inkomsten uit grondbeleid.

Gegeven dit uitgangspunt is het onderwerp van evaluatie om ook de koppeling aan de OZB-inkomsten zoveel mogelijk onafhankelijk van de tariefstelling van de centrale stad te maken.⁴³

bevindingen

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën stelt voor bij de wijze van koppeling van het Stadsdeelfonds aan de OZB-inkomsten van de gemeente Amsterdam niet langer uit te gaan van het Amsterdamse tarief, maar van het landelijke norm- of rekestarief. Dit geldt zowel voor de bepaling van de omvang van de areaalcomponent binnen de OZB als bij de berekening van de totale feitelijke OZB-inkomsten uit het vorige jaar.

43. In het verleden is er aandacht gevraagd voor de effecten van de waardeontwikkelingen van het areaal in relatie tot periodieke hertaxaties. Er is toen geen directe aanleiding gevonden om op grond hiervan aanpassingen in de regeling van de voeding aan te brengen. Wel is afgesproken dat toekomstige ontwikkelingen in dit verband zouden worden gevolgd. Aangezien er momenteel nog geen inzicht bestaat in de uitkomsten van de nieuwe taxatieronde wordt er in deze evaluatie niet afzonderlijk op dit onderdeel ingegaan.

Op deze wijze wordt voorkomen dat de (reële) ontwikkeling van het Stadsdeelfonds afhankelijk wordt van tariefstellingen van de centrale stad. Bovendien wordt dan zowel binnen de koppeling aan de Amsterdamse uitkering uit het Gemeentefonds als binnen de koppeling aan de areaalontwikkeling OZB uitgegaan van eenzelfde tarief.

Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de landelijke systematiek van het Gemeentefonds kan ook het meest eenvoudig worden aangesloten op de landelijke veranderingen in de sfeer van de (gedeeltelijke afschaffing van de) OZB en de wijzigingen die in dit verband in het Gemeentefonds zullen worden aangebracht.

10.3 Globale koppeling aan erfpachtinkomsten

achtergrondinformatie

Oorspronkelijk strekte de koppeling van de voeding van het Stadsdeelfonds zich alleen uit tot de relevante ontwikkelingen in de sfeer van het Gemeentefonds en de areaalontwikkeling bij de OZB. In de afgelopen jaren is steeds ook een deel van de extra erfpachtinkomsten toegevoegd aan de voeding van het Stadsdeelfonds. Eerst ging dat via bestuurlijke prioriteiten. Recentelijk is deze inkomstenbron als structureel onderdeel van de regeling van de voeding aangemerkt.

onderwerp van evaluatie

Onderwerp van evaluatie is hoe deze extra inkomstenbron technisch kan worden ingepast in de globale koppelingsregeling voor de aanpassing van de voeding.

bevindingen

De voorkeur van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën gaat uit naar een variant waarin bij het berekenen van het koppelingspercentage de jaarlijks (cumulatief) extra toegevoegde bedragen vanuit de erfpachtinkomsten buiten beschouwing worden gelaten. Daarmee blijft de globale koppeling zich alleen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de OZB richten.

Indien de erfpachtinkomsten wel bij de globale koppeling worden betrokken, zou het jaarlijkse koppelingspercentage ten onrechte steeds verder toe nemen, omdat bij de berekening geen rekening wordt gehouden met de extra bedragen voor de centrale stad. Het voordeel van het buiten beschouwing laten van de historisch toegevoegde bedragen aan extra erfpachtinkomsten bij de jaarlijkse aanpassing van de voeding is dat de berekening van het koppelingspercentage relatief eenvoudig blijft. Er behoeven dan niet allerlei ingewikkelde bewerkingen extra plaats te vinden en er zijn geen aanvullende gegevens nodig om het totale bedrag bij de centrale stad cumulatief bij te houden.

Aanvullend argument is dat de extra inkomsten uit erfpacht inhoudelijk een ander karakter hebben dan de twee andere voedingsbronnen (Gemeentefonds en OZB). Het betreft namelijk extra inkomsten die vooral ontstaan door het opnieuw afkopen van afgelopen erfpachtcontracten, waarbij de extra inkomsten bestaan uit de aangepaste prijs ten opzichte van de vorige periode (veelal 50 jaar). De extra middelen die telkens aan het Stadsdeelfonds worden toegevoegd, zijn daarmee steeds eenmalig bepaald, uitgaande van een bepaalde indexering, en vormen niet een continue bron (zoals de OZB-inkomsten) die steeds moet worden geactualiseerd.

10.4 Werking globale koppelingspercentage bij grootschalige areaalveranderingen

10.4.1 Achtergrondinformatie

ontwikkeling van het globale koppelingspercentage tussen 1999 en 2003

De voeding van het Stadsdeelfonds is voornamelijk gekoppeld aan de ontwikkeling in de meer algemene inkomstenstromen van de gemeente Amsterdam: de uitkering uit het Gemeentefonds en de areaalcomponent van de OZB.

Het daarbij gehanteerde koppelingspercentage, heeft zich in de afgelopen periode als volgt ontwikkeld (stand begrotingsadviezen voor betreffende jaren):

- 2000: 34,9%
- 2001: 37,4%
- 2002: 40,2%
- 2003: 40,2%

Wijzigingen in het koppelingspercentage zijn het gevolg van taakmutaties. Naarmate er binnen Amsterdam relatief meer/minder taken door de stadsdelen worden verricht, neemt het percentage toe/af. Daarbij dient te worden opgemerkt dat wijzigingen in taken één jaar later leiden tot een effect in de koppeling, omdat voor de bepaling van het relevante aandeel in algemene ontwikkelingen telkens wordt gekeken naar de verhouding in het voorafgaande jaar.

De toename van het koppelingspercentage in de afgelopen periode is vooral het gevolg geweest van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting voor het basisonderwijs naar de stadsdelen in 2000 en het uitnemen van de middelen voor uitkeringslasten in de sfeer van de bijstand uit het Gemeentefonds (introduc-tie Fonds Werk en Inkomen) in 2001.

ervaringen IJburg met areaaluitbreidingen

Naar aanleiding van de grootschalige ontwikkelingen in IJburg is eerder onderzocht op welke wijze de ontwikkelingen in de voeding van het Stadsdeelfonds en in de uitkeringsbasis zich tot elkaar verhouden. Uit dit onderzoek is gebleken dat de groei van de voeding achterblijft bij die van de uitkeringsbasis, omdat er binnen het Gemeentefonds sprake is van een andere reactie van de uitkeringsbasis op grote areaalveranderingen dan in het Stadsdeelfonds. Deze andere reactie houdt verband met de vaste componenten binnen de Amsterdamse uitkering uit het Gemeentefonds, die bij areaaluitbreidingen constant blijven. Deze vaste componenten sluiten aan bij de situatie dat bepaalde kosten (bijvoorbeeld voor grootschalige voorzieningen) niet automatisch variëren met een uitbreiding van de gemeente Amsterdam.

Gegeven de uitkomsten van dit onderzoek is besloten om een aanvullend bedrag voor de voeding van het Stadsdeelfonds ter beschikking te stellen als compensatie voor dit effect. Deze extra voeding wordt gegeven op grond van en in aansluiting op de realisatie van de woningen in IJburg.

10.4.2 Onderwerp van evaluatie

Hoewel er voor IJburg een ad hoc oplossing is gevonden, dient zich voor de evaluatie de meer principiële vraag aan of de structurele regeling van de koppeling niet nadere aandacht behoeft vanuit het perspectief van omvangrijke areaalveranderingen.

10.4.3 Zoekrichtingen

Met het oog op deze vraag is verkend in hoeverre er in de komende periode, behalve in IJburg, nog aanvullende omvangrijke ontwikkelingen zijn te verwachten. Hiervoor is onder meer de totale te verwachten groei van de bevolking en de woningvoorraad in Amsterdam in de komende 10 tot 15 jaar bezien. Uit de prognoses (hoofdvariant DRO/O&S) blijkt dat er naast de omvangrijke uitbreidingslocatie in IJburg, ook om andere redenen tot 2020 veel extra woningen bij zullen komen (meer dan 10% extra buiten IJburg). Een dergelijke toename doet zich overigens niet voor bij het aantal inwoners, dat –afgezien van de gevolgen van IJburg– in dezelfde periode slechts met 1% toeneemt. Kennelijk wordt verwacht dat de realisatie van extra woningen samengaat met een (voortdurende) gezinsverduunning en een daarmee samenhangende verlaging van de gemiddelde woningbezetting.

10.4.4 Bevindingen

Op basis van de ervaringen met IJburg kan worden geconstateerd dat bij een toename van het areaal de extra uitkering op grond van de globale koppeling achterblijft bij de ontwikkeling van de uitkeringsbasis. Dit is het gevolg van vaste componenten in de Amsterdamse uitkering uit het Gemeentefonds, waaraan het Stadsdeelfonds is gekoppeld. Op grond van de bevindingen bij IJburg is er voor gekozen om de voeding van het Stadsdeelfonds aan te vullen.

De prognose is dat er tot aan het jaar 2020 –naast IJburg– ook elders sprake is van een per saldo aanzienlijke toename van de woningvoorraad. Gegeven de uitkomsten voor IJburg mag worden verwacht dat ook voor deze areaaluitbreiding de ontwikkeling in de Amsterdamse uitkering uit het Gemeentefonds door de vaste componenten daarin zal achterblijven bij de ontwikkeling van de uitkeringsbasis van het Stadsdeelfonds.

Op grond van deze bevindingen geeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën in overweging de optie te verkennen om bij areaaluitbreidingen binnen Amsterdam die leiden tot een toename van de uitkeringsbasis van het Stadsdeelfonds in het vervolg uit te gaan van een ander (hoger) koppelingspercentage dan bij andere aanpassingen in de nominale en reële sfeer. Voor nominale/reële aanpassingen en taaktoegespitste aanpassingen kan de huidige werkwijze worden gecontinueerd. Bij het afzonderlijke percentage voor areaaluitbreidingen kan worden gedacht aan een koppelingspercentage exclusief de vaste componenten in de Amsterdamse uitkering van het Gemeentefonds.

Bij het beoordelen van de wenselijkheid van een dergelijke optie en de daaruit voortvloeiende financiële effecten voor de centrale stad en de stadsdelen, kan worden meegewogen dat er in de afgelopen periode sprake is geweest van een extra voedingsbron voor het Stadsdeelfonds (in de vorm van erfpachtinkomsten). Deze extra voedingsbron heeft weliswaar niet het koppelingspercentage, maar wel het niveau van de voeding doen toenemen.

11 Samenvatting van belangrijkste bevindingen

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen inzake de evaluatie. Daarbij kan worden onderscheiden tussen algemene bevindingen en bevindingen inzake de thema's.

Eerst zullen enkele algemene bevindingen worden benoemd. (zie paragraaf 11.2)

Vervolgens worden de bevindingen inzake de thema's aan de orde gesteld aan de hand van het eerder gepresenteerde schema (zie figuur 11.1). Deze bevindingen worden zoveel mogelijk per onderdeel van het Stadsdeelfonds behandeld. Dit betreft de thema's uit hoofdstuk 4, 7, 8 en 9. (zie paragraaf 11.3 tot en met 11.6)

Enkele thema's hebben een breder karakter en raken meerdere onderdelen. Dit betreft met name het thema stationaire en snelgroeiende stadsdelen (hoofdstuk 5) alsmede het thema eigen inkomsten (hoofdstuk 6). De bevindingen voor deze thema's zullen daarom afzonderlijk worden gepresenteerd. (zie paragraaf 11.7)

11.2 Algemene bevindingen

werkwijze bij evaluatie

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën bereidt de evaluatie voor en adviseert daarover het College van Burgemeester en Wethouders. Vervolgens besluiten College en Gemeenteraad.

Tijdens de verschillende stadia van de voorbereiding is intensief gecommuniceerd met alle betrokkenen van de centrale stad en stadsdelen, zowel in bilaterale contacten als door middel van groepsbijeenkomsten. Leden van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën waren bij verschillende bijeenkomsten aanwezig. Voor het eerst zijn bij de voorbereiding van de evaluatie ook de stadsdeelsecretarissen betrokken. Gelet op het gunstige onthaal en constructieve karakter van deze betrokkenheid acht de Raad continuering hiervan zinvol.

Evenals bij de vorige evaluatie toen het nog als dienst Binnenstad was gekoppeld aan het Stadsdeelfonds is bij de onderhavige evaluatie veel aandacht uitgegaan naar stadsdeel Amsterdam Centrum. Niet alleen was het stadsdeel voor de eerste keer als zelfstandig stadsdeel bij de evaluatie betrokken, maar ook had een aantal thema's in belangrijke mate op het stadsdeel betrekking.

In algemene zin acht de Raad het van belang dat stadsdelen op hoofdlijnen de relatie tussen inkomsten en uitgaven goed in beeld houden, bijvoorbeeld op het niveau van de compartimenten Algemeen, Voorzieningen en Openbare ruimte. Op deze wijze kunnen stadsdelen hun uitgaven 'spiegelen' aan het niveau van de inkomsten. Wanneer deze sterk uiteenlopen wordt dat snel duidelijk en kunnen de achtergronden worden verkend.

afbakening met andere trajecten

In het kader van de evaluatie zijn bepaalde onderwerpen, zoals de startproblematiek van stadsdeel Amsterdam Centrum ('Schoon door de poort') en de operatie Financiële Decentralisatie, buiten beschouwing gebleven.

Deze onderwerpen zijn niet als thema bij de evaluatie betrokken. Ze maken onderdeel uit van andere trajecten.

uitgangspunten voor evaluatie

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën constateert dat het van blijvend belang is om de kenmerken en spelregels van de financiële verhouding tussen stad en stadsdelen (zie hoofdstuk 3.3) alsmede de betekenis daarvan voor het oplossen van knelpunten te benadrukken. Er is nogal eens de neiging om voor knelpunten een snelle, praktische oplossing te zoeken, die echter niet hoeft te sporen met de structurele werking van het stelsel op langere termijn. Een voorbeeld is het thema sportaccommodaties en de keuze voor een meer specifieke oplossing buiten het Stadsdeelfonds om versus een meer algemene binnen het Stadsdeelfonds. Een keuze voor laatstgenoemde optie betekent dat stadsdelen kunnen beschikken over vergelijkbare mogelijkheden binnen een zo breed mogelijk takenpakket bestaande uit verschillende soorten voorzieningen. Dit biedt ook betere waarborgen om uitholling van de autonomie van stadsdelen te voorkomen.

Figuur 11.1. Thema's van evaluatie in relatie tot onderdelen van het Stadsdeelfonds

<i>Thema's evaluatie</i> →							
<i>Onderdelen SDF</i>	Stedelijke vernieuwing/ probleemcumulatie	Stationaire / groeiende stadsdelen	Eigen inkomsten	Extra (grootstedelijke) kwaliteit openbare ruimte	Correcties voor Amsterdam Centrum	Sport- accommodaties	Voeding
↓ Compartiment Algemeen	· bekostiging van voorbereidingskosten: inclusief betekenis Bestuursakkoord en afstemming op specifieke middelen (zie 4.2) · herziening OB-SV (zie 4.3)	automatische aanpassing verdeling	relatie met bepaalde activiteiten				
Compartiment Voorzieningen	· beheer na stedelijke vernieuwing (zie 4.4) · herpositioneren maatstaven voor aandachtsgroepen (zie 4.5)	automatische aanpassing verdeling			continueren huidige negatieve correctie?	inbrengen in verdeelstelsel	
Compartiment Openbare ruimte		automatische aanpassing verdeling	relatie met bepaalde activiteiten	· beheerskosten bezoekersgebieden · beheerskosten economisch sterke functies	inpassing middelen stadswachten?		
Voeding / beschikbare middelen		automatische dynamiek aanpassing voeding	afstemming op voeding Stadsdeelfonds?	· extra middelen? · relatie met eigen inkomsten?		vaststellen omvang voeding	· evenredige koppeling bij structuurveranderingen · vormgeving koppeling erfpacht · vormgeving koppeling OZB
Hoofdstuk	4	5	6	7	8	9	10

11.3 Compartment Algemeen

bekostiging van voorbereidingskosten

De huidige wijze van bekostiging van de voorbereidingskosten van vernieuwingsplannen sluit naar de mening van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën onvoldoende aan op de gewijzigde situatie als gevolg van de verschuiving van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. In dat kader zijn een viertal typen plannen/gebieden onderscheiden, namelijk:

1. plannen waarvoor stadsdelen zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen:
 - A. relatief kleinschalige plannen, in met name basis- en aandachtsgebieden;
 - B. grotere ontwikkelingsplannen, in met name ontwikkelingsgebieden;
2. plannen waarbij een bepaalde bemoeienis/rol voor de centrale stad is weggelegd, omdat de daarmee gemoeide bedragen de draagkracht van stadsdelen overstijgen en te grote financiële risico's meebrengen:
 - A. ontwikkelingsplannen die gepaard gaan met grootschalige ingrepen;
 - B. complexe ontwikkelingsplannen ofwel grootstedelijke projecten.

Daarnaast onderscheidt de Raad vijf (potentiële) bronnen van bekostiging van de voorbereidingskosten. Deze zijn samengevat in figuur 11.2, waarbij tevens de relevantie voor de verschillende plantypen is aangegeven.

Figuur 11.2. (Potentiële) bronnen van bekostiging voorbereidingskosten

Bronnen		Met name relevant voor plantype	
		nu	wordt
Overige middelen	Ⓥ ISV - middelen projectvoorbereiding en management	2 B	-?
	Ⓦ Extra verantwoordelijkheden stadsdelen	n.v.t.	-?
	ⓓ ISV - sleutelgelden (proceskosten / openbare ruimte)	1 A 1 B 2 A	-?
Huidige SDF	Ⓜ Middelen intensiteitsverschillen: ➤ maatstaf OB-SV	1 A	1 A 1 B 2 A 2 B
	Ⓜ Middelen basistaken: ➤ deel vast bedrag ➤ deel maatstaf WOONRUIM	1 A 1 B 2 A 2 B	1 A 1 B 2 A 2 B

Legenda:
 vet = extra accent
 ? = bestuurlijke afweging

De Raad doet een concreet voorstel voor de wijze waarop de bekostigingsbronnen binnen het Stadsdeelfonds (I en II) kunnen worden vormgegeven. Voor bron I is de huidige wijze van verdeling adequaat, terwijl bij bron II een andere verdeling wordt voorgesteld (zie hieronder). Voor de bronnen III, IV en V is eerst aanvullende bestuurlijke besluitvorming nodig, mede in relatie tot de beschikbare middelen in de komende jaren en de vraag welke type plannen/gebieden prioriteit krijgen. Wanneer hierover duidelijkheid is verschaft, kan de meest optimale wijze van verdeling worden vormgegeven.

herziening van maatstaf OB-SV

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën concludeert dat er goede mogelijkheden zijn om de maatstaf ‘ongewoon bevolkingsverloop in stadsvernieuwingsgebieden’ (wordt: ‘ongewoon bevolkingsverloop in gebieden van stedelijke vernieuwing’; OB-SV) te laten aansluiten op de gewijzigde praktijk van stedelijke vernieuwing en de financiële effecten daarvan voor stadsdelen. Daartoe is in de aangepaste maatstaf niet alleen de woningvoorraad uit de periode vóór 1945 opgenomen, maar ook de naoorlogse voorraad tot en met 30 jaar vóór het jaar van uitkering. Bovendien wordt rekening gehouden met het aandeel sociale verhuur respectievelijk particuliere verhuur binnen de woningvoorraad. Tevens is de omvang van de maatstaf op het oorspronkelijke niveau teruggebracht.

11.4 Compartment Voorzieningen

betekenis sociale component voor beheerkosten na stedelijke vernieuwing

Vooralsnog is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van mening dat de (grotere) sociale component bij grootschalige stedelijke vernieuwing niet tot financiële knelpunten zal leiden bij het beheer van voorzieningen na realisatie van stedelijke vernieuwing. Enerzijds blijkt het Stadsdeelfonds een zodanige autonome werking te hebben dat hiervoor vanzelf meer middelen beschikbaar komen. Anderzijds lijken ook de extra middelen die tijdens de uitvoering van vernieuwingsplannen worden ingezet voor de realisatie van voorzieningen het niveau van de beheerslasten na stedelijke vernieuwing per saldo te drukken. Wel beveelt de Raad aan om (de ontwikkeling van) de feitelijke kosten de komende jaren te volgen.

herpositionering van maatstaven voor aandachtsgroepen

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën stelt vast dat er goede mogelijkheden zijn om de huidige maatstaf ALLOCHT (gedeeltelijk) te vervangen door introductie van een brede maatstaf inwoners (in plaats van RESTINWO) en een maatstaf voor lage inkomens (LI), teneinde in voldoende mate recht te doen aan alle relevante aandachtsgroepen. Daarbij kan de inpassing met relatief beperkte effecten gepaard gaan ten opzichte van de bestaande verdeling. Voorzover er sprake is van meer substantiële verschuivingen liggen hieraan plausibele factoren ten grondslag.

correcties voor Amsterdam Centrum: voorzieningen en stadswachten

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën concludeert dat er geen nieuwe aanleiding is gevonden om de negatieve correctie in het Stadsdeelfonds in verband met een lager lastenniveau voor een aantal voorzieningen ongedaan te maken. De uitgaven van stadsdeel Amsterdam Centrum voor zowel het totaal aan voorzieningen als een aantal specifieke onderdelen daarbinnen liggen nog steeds in dezelfde mate onder het niveau van de inkomsten binnen het compartiment Voorzieningen als destijds bij de koppeling het geval was.

Verder constateert de Raad voor de Stadsdeelfinanciën dat Amsterdam Centrum voor stadswachten en beiaardier minder uitgeeft dan het stadsdeel hiervoor via de correctie in het Stadsdeelfonds ontvangt. Behalve een relatie met het compartiment Openbare ruimte is er bij deze correctie ook sprake van een belangrijk

veiligheidsaspect. Gegeven dat het stadsdeel binnen het compartiment Voorzieningen andere uitgaven heeft op het gebied van openbare orde en veiligheid is het naar oordeel van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën aannemelijk om de specifieke correctie voor stadswachten en beiaardier geheel of in ieder geval gedeeltelijk te salderen met de korting voor voorzieningen. Dit heeft niet alleen als voordeel dat het aantal specifieke regelingen wordt gereduceerd, maar ook dat deze uitgaven meedoen in de koppeling. Wanneer wordt besloten om niet het gehele bedrag binnen het compartiment Voorzieningen te salderen, maar voor een deel een relatie te blijven leggen met het compartiment Openbare ruimte zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de maatstaf HISTKERN.

inpassing van de middelen voor sportaccommodaties

Op basis van de verkenning ziet de Raad voor de Stadsdeelfinanciën goede mogelijkheden om de middelen voor sportaccommodaties die nu via het Stadsdeelfonds ter beschikking worden gesteld, zodanig in te passen in het verdeelstelsel, dat zij integraal onderdeel uitmaken van het compartiment Voorzieningen en de daarin ondergebrachte andere voorzieningen. De Raad voelt zich hierbij gesterkt door de uitspraak van de portefeuillehouders Financiën van de stadsdelen dat er breed draagvlak bestaat om de middelen voor sportaccommodaties in het verdeelstelsel onder te brengen, waarbij er –in tegenstelling tot de huidige situatie– voor alle stadsdelen een bepaald budget in het Stadsdeelfonds is opgenomen om dit soort voorzieningen te hebben. Aldus wordt niet alleen een meer globale, integrale en efficiënte wijze van verdelen bereikt, maar ook veel meer aangesloten bij de feitelijke kosten van de sportaccommodaties per stadsdeel. Alleen voor stadsdeel Zuideramstel lijkt een aanvullende financiële regeling nodig, omdat de verdeling aanzienlijk afwijkt van de feitelijke (structurele) kosten.

Deze inpassing is op korte termijn realiseerbaar, in samenhang met andere voorgestelde aanpassingen (zoals de herziening van de maatstaf OB-SV en de introductie van een maatstaf voor lage inkomens). In een later stadium zou kunnen worden onderzocht in hoeverre ook bepaalde andere middelen voor groot onderhoud/vervanging, die nu nog deels buiten het Stadsdeelfonds om (via het Sportaccommodatiefonds) worden verdeeld, aan het Stadsdeelfonds kunnen worden toegevoegd.

11.5 Compartiment Openbare ruimte

beheerskosten extra (grootstedelijke) kwaliteit van openbare ruimte

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën constateert dat er op dit moment onvoldoende inzicht is in de feitelijke (structurele) beheerskosten van openbare ruimte in stedelijke vernieuwingsgebieden met een gewenste extra kwaliteit (zoals de Zuidas) en in bezoekersgebieden met een grootstedelijk karakter (zoals in de stadsdelen Amsterdam Centrum en Oud-Zuid). Wel duiden indicatieve verkenningen op mogelijke extra beheerskosten boven het niveau waarmee in het Stadsdeelfonds rekening wordt gehouden. In dit licht bezien acht de Raad bezinning wenselijk op de vraag hoe in de komende jaren de dekking van mogelijke extra beheerlasten wordt geregeld.

Daarbij kan een aantal stappen worden onderscheiden:

1. in hoeverre worden extra kosten daadwerkelijk als wenselijk beschouwd en welke gebieden betreft het? Op centraal niveau zou (bijvoorbeeld door aanwijzing op de Structuurplankaart) kunnen worden bepaald in welke gebieden een hogere kwaliteit is gewenst;
2. uit welke bronnen dienen de (extra) kosten te worden gedekt? Wanneer –in overeenstemming met de tot op heden gevolgde beleidslijn– een relatie met eigen inkomsten wordt gelegd, dient te worden nagegaan voor welke gebieden dat relevant is, in welke mate, en voor welke periode. Mogelijk valt niet voor alle gebieden een relatie te leggen met taakgerelateerde eigen inkomsten (bijvoorbeeld in gebieden met rela-

tief dure gebouwde parkeervoorzieningen). Waar wel een relatie kan worden gelegd, dient te worden nagegaan of de extra inkomsten uit betaald parkeren van voldoende omvang zijn ter dekking van de extra beheerslasten;

3. in het geval dat bepaalde extra kosten uit het Stadsdeelfonds zouden moeten worden bekostigd: welke kosten betreft het (structureel) en met welk deel daarvan wordt in het Stadsdeelfonds al rekening gehouden? Voorzover de extra kosten niet reeds via het Stadsdeelfonds worden gecompenseerd, dient het fonds hiervoor te worden aangepast, zowel wat betreft de voeding als in de verdeling.

11.6 Voeding

globale koppeling aan OZB-inkomsten

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën stelt voor bij de koppeling van het Stadsdeelfonds aan de OZB-inkomsten van de gemeente Amsterdam niet langer uit te gaan van het Amsterdamse tarief, maar van het landelijke norm- of rekesttarief. Daarmee wordt voorkomen dat de (reële) ontwikkeling van het Stadsdeelfonds afhankelijk wordt van tariefstellingen van de centrale stad.

globale koppeling aan erfpachtinkomsten

Wat betreft de inpassing in de globale koppelingsregeling van de extra erfpachtinkomsten (als structurele voedingsbron van het Stadsdeelfonds) heeft het de voorkeur van de Raad om bij het berekenen van het koppelingspercentage de jaarlijks (cumulatief) extra toegevoegde bedragen vanuit de erfpachtinkomsten buiten beschouwing te laten. Daarmee blijft de globale koppeling zich alleen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de OZB richten.

globale koppeling bij grootschalige areaalveranderingen

De Raad geeft verder in overweging de optie te verkennen om bij areaaluitbreidingen binnen Amsterdam die leiden tot een toename van de uitkeringsbasis van het Stadsdeelfonds in het vervolg uit te gaan van een hoger koppelingspercentage dan bij andere aanpassingen in de nominale en reële sfeer. Daarbij kan worden gedacht aan een percentage exclusief de vaste componenten in de Amsterdamse uitkering uit het Gemeentefonds.

11.7 Breder thema's

stationaire en snelgroeiende stadsdelen

De positie van stationaire stadsdelen in de ontwikkeling van het Stadsdeelfonds is onderwerp geweest van eerder uitgebrachte adviezen. Daarbij heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën steeds geconstateerd dat er voor deze situatie geen aanvullende maatregelen in het Stadsdeelfonds nodig waren. Deze evaluatie brengt geen wijziging in dat standpunt. Mede op grond van informatie van stadsdeel Oud-West concludeert de Raad dat er op dit moment geen aanleiding is om aanpassingen in het stelsel voor te stellen in verband met de positie van stationaire stadsdelen. De automatische dynamiek van het verdeelstelsel werkt goed. Dit is ook het geval voor de positie van snelgroeiende stadsdelen, zoals Zeeburg. Uitzonderingen hierop vormen de ontwikkeling van de voeding van het Stadsdeelfonds en de kosten van het stadsdeel in relatie tot de voorbereiding van de grootschalige ontwikkeling van IJburg. Wel tekent de Raad aan dat de financiële positie van (stationaire) stadsdelen deels wordt bepaald door incidentele extra middelen, die de komende jaren in omvang teruglopen.

eigen inkomsten: betaald parkeren

Gegeven de omvang van de middelen en de onduidelijkheid over de relatie met de bestedingsdoelen is een heldere keuze uit deze scenario's van groot belang. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën stelt voor dat eerst een bestuurlijk standpunt over het karakter van de inkomsten uit parkeren wordt geformuleerd. Wanneer dit is gedaan, biedt de Raad aan om aanvullend te adviseren over de financiële vormgeving van het desbetreffende scenario. Indien wordt voortgebouwd op de eerder door de Raad uitgezette denklijn en het tot nu toe door het College ingenomen standpunt, ligt het meer voor de hand om de inkomsten uit parkeren als taakgerelateerd te beschouwen en te betrekken bij de bekostiging van bepaalde uitgaven in de sfeer van mobiliteit en openbare ruimte.

Bijlagen

A Lijst met belangrijkste respondenten

A.1 Themabijeenkomsten

In het kader van de evaluatie zijn een aantal themabijeenkomsten gehouden. Dit betrof achtereenvolgens:

- de leden van de gemeentelijke Raadscommissie Financiën en Economische Zaken;
- de stadsdeelsecretarissen;
- de portefeuillehouders Financiën van de stadsdelen (twee bijeenkomsten);
- de hoofden Financiën van de stadsdelen.

Deze bijeenkomsten zijn zeer goed bezocht. In het algemeen zijn ze door de deelnemers ervaren als informatief, terwijl ook de constructieve discussies duidelijk waarde hebben toegevoegd aan de evaluatie.

A.2 Bilaterale gesprekken

Tijdens de voorbereiding van de evaluatie zijn ook diverse bilaterale gesprekken gevoerd. Zowel bij de centrale stad als bij een aantal stadsdelen is gesproken met bestuurders en ambtenaren. Het betrof de volgende personen.

centrale stad

- de heer Stadig (wethouder Stedelijke vernieuwing c.a.);
- de heer Huffnagel (wethouder Financiën);
- de heer Veerman en de heer Veldman (afdeling Financiën; meerdere gesprekken);
- de heer Kassenaar (Bestuursdienst/ROIB);
- de heer Streekstra en mevrouw Van Gent (Ontwikkelingsbedrijf);
- de heer Kroezen (Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer);
- de heer Van Meurs en de heer Veldkamp (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, afdeling Sport).

stadsdelen

- de heer Adema (stadsdeel ZuiderAmstel; voorzitter portefeuillehoudersoverleg Financiën);
- mevrouw Van der Stoel (stadsdeelvoorzitter en portefeuillehouder Financiën stadsdeel Amsterdam Centrum);
- de heer Weevers (portefeuillehouder Financiën stadsdeel Oud-West; alleen schriftelijk contact);
- mevrouw Braspenning en de heer De Vries (stadsdeelsecretaris respectievelijk beleidsmedewerker Financiën stadsdeel Zeeburg);
- mevrouw Bakker-Belt en de heer Wink (adviserende leden Raad voor de Stadsdeelfinanciën namens de stadsdelen);
- de heer Olthof en de heer Steur (sectorhoofden Financiën stadsdelen);
- de heer Pouw (Bureau Parkstad);
- de heren IJsebrands, Van der Helm, en Bonnet (hoofd respectievelijk beleidsmedewerkers sector Financiën), de heer Pistor (beleidsmedewerker sector Openbare ruimte), en mevrouw Schaafsma (bestuursadviseur Voorzieningen) (stadsdeel Amsterdam Centrum; meerdere gesprekken).

A.3 Overige contacten

Naast bovengenoemde contacten is er veelvuldig, zij het in wisselende mate en voor uiteenlopende onderwerpen, contact onderhouden met alle stadsdelen. Het belangrijkste doel van deze contacten was om allerlei relevante informatie te verzamelen voor de verschillende thema's van de evaluatie. Dit had met name betrekking op de volgende (sub)thema's:

- voorbereidingskosten van stedelijke vernieuwing;
- beheerkosten van voorzieningen in relatie tot stedelijke vernieuwing;
- beheerkosten van openbare ruimte in relatie tot stedelijke vernieuwing en grootstedelijke gebieden;
- (netto)lasten van sportaccommodaties.