
Advies Stadsdeelfonds en begroting 2014

RSF-kenmerk 64/6

Raad voor de Stadsdeelfinanciën, 31 oktober 2013

1 Samenvattende bevindingen in perspectief

1.1 Perspectief

Dit is het laatste jaaradvies over de financiële verhouding met de stadsdelen, omdat stadsdelen in maart 2014 worden vervangen door bestuurscommissies.

In de adviezen van de afgelopen 30 jaar heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën steeds de betekenis van het financiële stelsel voor de beheersbaarheid van de financiën van Amsterdam centraal laten staan, zowel vanuit de (ontwikkeling van de) financiële positie van de stadsdelen (met als spil het stadsdeelfonds), als vanuit de relatie met de financiën van de stad als geheel. Als toetsstenen van en waarborgen voor de beheersbaarheid van de financiën is daarbij een aantal spelregels gehanteerd, die betrekking hebben op het (evenredige) volume van het stadsdeelfonds, de (globale, kostengeoriënteerde) wijze van normering en objectivering van de opbouw en verdeling van het stadsdeelfonds en spelregels voor de bredere financiële verhouding van de stad als geheel.

Naast de omzetting van stadsdelen in bestuurscommissies en de veranderingen in bevoegdheden die daarmee samenhangen is een aantal andere ontwikkelingen van belang voor de financiën van de stad in de komende jaren. Genoemd kunnen worden de invoering van 5 clusters, 1 Stad 1 Dienstverlening en de inpassing van de omvangrijke decentralisaties die de komende jaren op de stad afkomen. Bij de decentralisaties van de jeugdzorg en de Awbz gaat het voor Amsterdam om een bedrag dat vergelijkbaar is met de totale omvang van het stadsdeelfonds. Daarnaast zijn omvangrijke financiële effecten te verwachten vanuit veranderingen in de specifieke uitkeringen voor Werk en Inkomen. Al deze veranderingen gaan gepaard met substantiële door het rijk aangebrachte efficiencykortingen, die binnen Amsterdam moeten worden gerealiseerd.

Gegeven het bovenstaande is er alle reden om de balans op te maken en vooruit te kijken: welke spelregels bleken van groot belang voor algemeen geaccepteerde, efficiënt werkende financiële verhouding en blijven ook in de situatie van bestuurscommissies voor de stad van grote betekenis.

Vanuit het perspectief op een geobjectiveerd financieel stelsel voor de hele stad, waarin de omvangrijke decentralisaties kunnen worden ingepast, heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën in maart 2012 het advies '1 Stad 1 Financieel Stelsel (1S1F)' uitgebracht. Ook in latere adviezen is op het belang van een dergelijk stelsel voor de beheersbaarheid van de financiën in tijden van grote veranderingen gewezen.

1.2 Advisering over de begroting 2014 en het perspectief

overleg over de adviesaanvraag

Uit diverse gemeentelijke beleidsstukken (Kadernota's e.a.) en een aantal aan de Raad voor de Stadsdeelfinanciën gerichte brieven blijkt dat de beleidsvoornemens van het College in belangrijke mate overeenstemmen met het door de Raad voor de Stadsdeelfinanciën in het advies van maart 2012 geschetste perspectief. Omdat in de adviesaanvraag over het stadsdeelfonds en de begroting 2014 wel een groot aantal aanpassingen van het stadsdeelfonds wordt aangekondigd, maar geen expliciete relatie wordt gelegd met een perspectief in de vorm van een nieuw geobjectiveerd financieel stelsel, heeft de Raad hierover opheldering gevraagd aan de gemeentesecretaris. Uit dit overleg is gebleken dat het eerdergenoemde perspectief wel degelijk nog actueel is, maar de bestuurlijke werkelijkheid nu vergt dat voor de korte termijn een advies over een daarin passende aanpassing van de begroting 2014 door de RSF wordt verstrekt. Over de wijze waarop vorm kan worden gegeven aan een nieuw geobjectiveerd stelsel zullen in een volgende fase afspraken worden gemaakt. In dat kader worden met de gemeentesecretaris nadere werkafspraken voor de komende maanden gemaakt.

knip in advisering

In overleg met de gemeentesecretaris is besloten om een knip in de advisering te leggen:

- A. voor de periode tot 19 maart 2014: de advisering over de begroting 2014 voor de stadsdelen en de nieuwe bestuurscommissies
- B. voor de periode erna: de advisering over het perspectief (eindbeeld) van een nieuw geobjectiveerd financieel stelsel voor de hele stad (i.c. de 5 clusters).

Deel B heeft betrekking op een geobjectiveerd financieel stelsel voor de hele stad, bestaande uit structurele normbudgetten op basis van objectieve maatstaven voor de taken van de vijf clusters, de weg ernaar toe en het gebruik c.q. onderhouden van dit stelsel, ook wel aangeduid als institutionele context.

Bij de advisering over A (begroting 2014 stadsdelen/bestuurscommissies) zal steeds het perspectief van B (het eindbeeld) worden aangehouden. De advisering over A moet immers in feite al anticiperen op B: zoveel mogelijk behouden wat voor het eindbeeld relevant is en zoveel mogelijk voorsorteren op vervolgstappen richting het eindbeeld.

Daarvoor is het gewenst dat de bovengenoemde werkafspraken erin voorzien dat (het secretariaat van de) RSF tijdig over de nodige informatie beschikt en ook kan worden gewerkt aan de gewenste kennisoverdracht.

uit te brengen adviezen ad. A over de begroting 2014 voor de stadsdelen/bestuurscommissies

Bij de advisering ten behoeve van de begroting 2014 voor de stadsdelen/bestuurscommissies wordt op basis van de huidige inzichten een drietal onderdelen onderscheiden:

- A.1: het onderhavige advies over Stadsdeelfonds en begroting 2014;
- A.2: het advies over de werkwijze bij de uitname uit het stadsdeelfonds voor de nieuwe organisatie 1 Stad 1 Dienstverlening (adviesaanvraag reeds ontvangen). Dit advies wordt naar verwachting medio november 2013 uitgebracht;
- A.3: het advies over de overgangsbudgetten 2014 verband houdende met de nieuwe bevoegdhedenverdeling voor 23 taakgebieden. Hierover is nog geen adviesaanvraag ontvangen. De verwachting is dat de advisering over dit onderwerp loopt van december 2013 tot maart 2014.

advisering ad. B over eindbeeld

De door de Raad voor de Stadsdeelfinanciën geschetste contouren van een dergelijk stelsel en de weg er naar toe worden, voortbouwend op het eerste advies over 1S1Fs (van 22 maart 2012) naar verwachting medio

november 2013 gepresenteerd. Ze kunnen zo input vormen voor de aangekondigde adviesaanvraag over ISIFs later dit jaar.

Vooruitlopend op het uit te brengen advies over het eindbeeld worden in dit advies de kenmerken en spelregels van een efficiënt en effectief werkend financieel beheers- en sturingsinstrument beschreven (zie paragraaf 2).

1.3 Algemene bevindingen ten aanzien van de adviesaanvraag ‘Stadsdeelfonds en begroting 2014’

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën ziet in de voorstellen uit de adviesaanvraag een aantal positieve elementen:

- er is sprake van een aantal goede beleidsvoornemens, zoals het vasthouden aan een ‘stadsdeelfondsachtige constructie’ in de nieuwe bestuurlijke situatie en de aankondiging in de begrotingsstukken 2014 dat “vanaf 2015 het financieel stelsel ingrijpend wordt aangepast. Alle programma- en gebiedsbudgetten worden voorzien van genormeerde en geobjectiveerde ramingen, etc.”;
- geconstateerd kan worden dat op een aantal onderdelen waardevolle spelregels zijn toegepast, zoals de taakgerichte verdeling van de bezuinigingen uit ISIO over stad en stadsdelen e.a.;
- er is sprake van een aantal meevallers aan de inkomstenkant, van belang voor de (reële) ontwikkeling van het stadsdeelfonds. Per saldo is er voor 2014 sprake van een lichte reële verslechtering met sombere vooruitzichten voor de jaren na 2014 (mede afhankelijk van doorzetten van ISIO).

aandachtspunten vanuit het verdere perspectief

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën onderkent dat er sprake is van een overgangssituatie vanuit het toewerken naar een nieuw bestuurlijk stelsel. Daarbij kan een tijdelijke afwijking van de bestaande spelregels nodig zijn. Voor dit laatste geldt echter ook dat het verdere perspectief duidelijk blijft en als daarop zoveel als mogelijk wordt geanticipeerd.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft geconstateerd dat dit voor een aantal van de voorgestelde wijzigingen in het stadsdeelfonds niet het geval is. In dit advies doet de Raad voor de Stadsdeelfinanciën daarom een aantal voorstellen om de voorgestelde wijzigingen meer te laten aansluiten bij het perspectief van een geobjectiveerd financieel stelsel in de toekomstige situatie. De voorstellen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- de op begrotingsbasis gebaseerde, niet geobjectiveerde uitname van een aantal (omvangrijke) budgetten uit het stadsdeelfonds. Deze nu gehanteerde werkwijze leidt er toe dat stadsdelen voor eenzelfde taak verschillend worden aangeslagen, waarbij er geen relatie is met het structurele niveau van de lasten. Daarnaast heeft deze wijze van werken negatieve gevolgen voor het ‘achterblijvende’ stelsel van het stadsdeelfonds. Taken worden uitgenomen terwijl (gewichten van) de maatstaven die gerelateerd zijn aan die taken onveranderd blijven. Door deze handelwijze wordt de werking van de uitkeringsbasis van het stadsdeelfonds ernstig verstoord. Alleen al de voorgenomen wijze van uitname uit het stadsdeelfonds van de budgetten voor primair onderwijs leidt tot een scheefgroei tussen stadsdelen in de orde van grootte van miljoenen euro’s voor individuele stadsdelen.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën doet op basis van eerste berekeningen voorstellen voor een meer geobjectiveerde, structurele uitname, waaraan de stadsdelen in gelijke mate bijdragen en waarbij de beoogde werking van het stadsdeelfonds in tact blijft. Deze voorstellen op basis van eerste berekeningen zullen de komende weken in het kader van de genoemde werkafspraken verder globaal worden uitgewerkt, niet alleen voor onderwijs, maar waar mogelijk ook voor andere taakgebieden, zoals bibliotheken of andere uitnames in het stadsdeelfonds vanuit 1 Stad 1 Opgave (ISIO);

- op basis van de voorstellen uit de adviesaanvraag is er sprake van een zeer omvangrijke parkeerstrook. Vanuit de dynamische werking van het stadsdeelfonds is dit een ongewenste situatie die tot een foutieve allocatie van middelen over de stadsdelen (bestuurscommissies) leidt: in het verdeelstelsel zitten maatstaven voor taken (zoals voor primair onderwijs), die de stadsdelen niet meer uitvoeren. Deze deels achterhaalde verdeling wordt vervolgens gecorrigeerd met – zoals hierboven aangegeven – scheve negatieve correcties op de parkeerstrook. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën doet voorstellen om deze situatie zo kort als mogelijk te laten voorduren en de parkeerstrook zo snel als mogelijk leeg te maken;
- bovengenoemde voorstellen zijn naar verwachting ook relevant voor de nog uit het stadsdeelfonds te nemen budgetten in verband met het toewerken naar het nieuwe bestuurlijke stelsel;
- voorgesteld wordt om bij de verdeling van de opbrengsten van Mobilier Urbain Pour l'Information (Mupi's) aan te sluiten bij de werkwijze zoals die bij de erfpacht- en OZB opbrengsten wordt gehanteerd. Zo wordt voorkomen dat er een nieuwe ongelijkheid, zoals thans met de parkeerinkomsten, ontstaat.

2 Kenmerken en spelregels van een efficiënt en effectief werkend financieel beheers- en sturingsinstrument

2.1 Kenmerken en spelregels

Het vormgeven van de financiële verhouding met de stadsdelen en het stadsdeelfonds als centraal instrument heeft plaatsgevonden vanuit de inrichting van een efficiënt en effectief werkend financieel sturings- en beheersingsmechanisme.

Centrale kenmerken daarvan zijn:¹

- heldere, eenduidige taken voor stad en stadsdelen en aansluitend bij een optimale taakverdeling ten behoeve van een efficiënte en effectieve taakuitvoering;
- een taakgebonden kostenoriëntatie, rekening houdend met structuurverschillen (sociaal, fysiek) tussen stadsdelen en veranderingen daarin (zoals groei en krimp);
- het hanteren van objectieve normbudgetten, rekening houdend met (sociale, fysieke) structuurverschillen en daarmee verbonden kostenverschillen zodat stadsdelen dezelfde mogelijkheden hebben om een bepaald voorzieningenniveau te realiseren. Dit voorzieningenniveau is bestuurlijk bepaald;
- het hanteren van normbudgetten aansluitend bij een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering (best practices);
- evenredigheid en solidariteit tussen centrale stad en stadsdelen bij het aanbrengen van veranderingen in de beschikbare middelen;
- het gebruik maken van globale, zo min mogelijk taakgebonden verdeelmaatstaven;
- risicobeheersing door spreiding van budgetten over verschillende beheerders;
- periodiek onderhoud om het stelsel actueel te houden en scheefgroei te voorkomen (alsmede het voorkomen van onnodig grote aanpassingen in de verdeling van budgetten om gegroeide scheefheden later weer recht te moeten trekken);
- een goede institutionele inbedding van het stelsel (beheerorganisatie, adviesorgaan, protocollen, informatievoorziening, communicatie).

1. Zie hiervoor o.a. RSF, advies 'Spelregels voor uitnames uit het stadsdeelfonds' (1/25), d.d. 18-05-2011; 'Rekenregels stadsdeelfonds opgesteld door de afdeling Financiën van de gemeente Amsterdam' (8/28), februari 2008; RSF, '15 jaar stadsdeelfonds' (7/7), d.d. 3 maart 2006; Gemeentebled, Raadsvoordracht inzake Vaststelling verordening op het Stadsdeelfonds (8/27), d.d. 06-02-2003

Bovenstaande spelregels zijn relevant voor de regeling van de voeding en verdeling van het stadsdeelfonds en bij het aanbrengen van (jaarlijkse, taakgebonden) wijzigingen in het takenpakket van stad en stadsdelen (geïnitieerd vanuit het rijk of vanuit de gemeente zelf) en het verdisconteren van de financiële gevolgen daarvan.

2.2 Kenmerken en spelregels relevant voor hele stad

Bovenstaande spelregels zijn in het verleden alleen toegepast op de stadsdelen en hun verhouding met de centrale stad. In feite zijn ze relevant voor de hele stad, zoals in de afgelopen jaren in diverse gemeentelijke stukken wordt geconcludeerd en waarover in de afgelopen periode ook advies aan de Raad voor de Stadsdeel-financiën is gevraagd (zie kadernota 2012 en 2013, Toekomst Financieel stelsel, ISIF, Plan van Aanpak ramings- en bekostigingsfunctie, etc.).

2.3 Kenmerken en spelregels relevant voor nieuwe situatie met bestuurscommissies

Het stadsdeelfonds is een belangrijke schakel in de bestuurlijke verhouding tussen centrale stad en stadsdelen. Het geeft zowel uitdrukking aan een bepaalde eigen financiële verantwoordelijkheid van de stadsdelen als aan de samenhang en solidariteit tussen centrale stad en stadsdelen, binnen de context van de stad als geheel. De financiële verhouding is ondersteunend aan de bestuurlijke samenhang, waaronder de afbakening van bevoegdheden en (beleidsmatige, uitvoerende) taken tussen centrale stad en stadsdelen. Het systeem wordt onder verantwoordelijkheid van de centrale stad ingericht, aansluitend bij de kaderstellende, regisserende en sturende rol en geeft stadsdelen de (juiste) armslag om hun verantwoordelijkheid binnen de context van het grotere geheel optimaal in te kunnen vullen.

Dit grotere geheel komt tot uitdrukking in een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid en solidariteit en in het samenwerken binnen aangereikte stedelijke kaders. De eigen verantwoordelijkheid van stadsdelen kan niet los worden gezien van een aantal randvoorwaarden die direct voortvloeien uit het grotere geheel. Naast randvoorwaarden ten aanzien van de bestedingen vanuit wettelijke regelingen komt daar binnen de context van één samenhangend grootstedelijk gebied een aantal aanvullende voorwaarden bij:

- vanuit het belang van kaderstelling, regie en sturing op hoofdlijnen;
- vanwege aanvullende regelgeving en bestuurlijke afspraken;
- op basis van de verdeling van (samenhangende) taken, bevoegdheden en middelen;
- vanuit de gewenste transparantie van ingezette en bestede middelen en daarmee bereikte resultaten;
- vanuit de situatie dat de begroting en rekening van de stadsdelen formeel worden vastgesteld door de gemeenteraad.

De kenmerken en spelregels van de bestaande financiële verhouding met de stadsdelen en het stadsdeelfonds zijn ook relevant en toepasbaar voor de situatie van de nieuwe stedelijke organisatie. Ze zouden ook relevant zijn wanneer er voor was gekozen om vormen van bestuurlijke decentralisatie helemaal af te schaffen en alleen gedeconcentreerd te werken.

De betekenis blijkt ook uit vergelijkbare kenmerken en spelregels als hierboven genoemd, bij de vormgeving van het gemeentefonds, bij de grote landelijke decentralisaties en bij andere gemeenten of bij gemeentelijke (regionale) samenwerkingsverbanden. Een bestuurlijke relatie tussen verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie zal per taakgebied en in de tijd variëren. Een goede financiële verhouding accommodeert die dynamiek op basis van een aantal algemeen geldende kenmerken en spelregels.

3 Een aantal recente ontwikkelingen en voornemens: waar staan we nu, wat moet er de komende tijd ter hand worden genomen?

3.1 Onderwerpen

In het onderstaande gaat de Raad voor de Stadsdeelfinanciën in op een aantal onderwerpen van betekenis voor de financiële positie van de stadsdelen (stadsdeelfonds) en de stad als geheel. Aan de orde komen:

- de mate van helderheid van de huidige taakverdeling tussen stad en stadsdelen;
- de mate van kostenoriëntatie van het stadsdeelfonds;
- de uitnames uit het stadsdeelfonds, de gehanteerde spelregels en de gevolgen;
- de verwerking van de bezuinigingen van ISIO;
- het toevoegen van middelen voor Mupi's;
- de (omvang, kenmerken van de) parkeerstrook van het stadsdeelfonds.

3.2 Is de huidige taakverdeling tussen stad en stadsdelen (i.c. bestuurscommissies) voldoende helder en eenduidig?

Voor de taakgebieden waarvoor er in de afgelopen jaren geen sprake was van een grote beleidsmatige dynamiek is de taakverdeling tussen stad en stadsdelen helder en eenduidig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de openbare ruimte (wegen, groen, riolering).

Bij andere beleidsvelden is de taakverdeling (met de bijbehorende budgetten) door allerlei ontwikkelingen veel minder helder en eenduidig. Daarbij gaat het vooral om de beleidsvelden zorg/welzijn; jeugdbeleid en jeugdzorg; omgevingsdiensten; ruimtelijke ordening, werk en inkomen vanuit de sterke verwevenheid met zorg/welzijn; openbare orde en veiligheid. Met deze beleidsvelden is het grootste deel van de gemeentelijke algemene en specifieke middelen gemoeid, zeker op het moment dat de aangekondigde landelijke decentralisaties (Jeugdzorg, Wmo/Awbz, Participatiewet) zijn gerealiseerd.

De niet heldere en niet eenduidige taakverdeling is in het afgelopen decennium ontstaan door:

- nieuwe wettelijke regelingen, waardoor er ketens van beleidsvelden zijn ontstaan, zoals bij zorg en welzijn, jeugd en jeugdzorg, veiligheid en de relatie met diverse velden en de samenhang tussenwerk en inkomen en zorg/welzijn, omgevingsvergunning;
- het bovenstaande in combinatie met het uitblijven of sterk vertraagd doorvoeren van 'groot onderhoud' binnen het Amsterdamse bestuurlijke en financiële systeem. Zo zijn belangrijke doorbraakdossiers niet gerealiseerd en is er bij het stadsdeelfonds en het financiële stelsel in algemene zin in belangrijke mate sprake van 'achterstallig onderhoud'. De periodieke evaluatie van het stadsdeelfonds heeft niet plaatsgevonden en een nieuw financieel stelsel voor de hele stad is niet ingevoerd.

Het aanbrengen van taak- en budgetverschuivingen in het verlengde van de nieuwe bevoegdhedenverdeling tussen stad en stadsdelen zal hier de komende tijd verandering in moeten brengen. Dit kan in het vervolgotra-

ject plaatsvinden op basis van een heldere vertaalslag van de nieuwe bevoegdhedenverdeling naar een nieuwe taak- en budgetverdeling.

3.3 Hoe kostengeoriënteerd is het huidige stadsdeelfonds

Door de in het bovenstaande genoemde oorzaken is de kostenoriëntatie bij de budgetverdeling ook binnen het stadsdeelfonds bij bepaalde beleidsvelden niet meer of steeds minder afgestemd op de nieuwe ontwikkelingen uit de afgelopen jaren. Dit doet zich vooral voor, waar er sprake is van nieuwe beleidsketens, zoals bij de Wmo/Wvg/Awbz; welzijn/participatie, jeugd, omgevingsvergunning, veiligheid.

Bij andere beleidsvelden is de budgetverdeling niet meer afgestemd op de meest efficiënte niveaus. Dit doet zich bij de openbare ruimte voor, mede vanuit de werking van de in de afgelopen jaren sterk gestegen parkeerinkomsten en de gegroeide scheefgroei in de beschikbaarheid van deze middelen tussen stadsdelen vanuit de ongelijke verdeling ervan.

3.4 De voorgestelde uitnames uit het stadsdeelfonds, de gehanteerde spelregels en de gevolgen: de casus onderwijs

algemene spelregels

Voor uitnames uit het stadsdeelfonds zijn spelregels opgesteld, waarbij de feitelijke uitgaven van individuele stadsdelen (in het algemeen) niet leidend zijn (zie het eerder door B&W overgenomen Advies 'spelregels voor uitnames uit het stadsdeelfonds', d.d. 18 mei 2011 (RSF-kenmerk 1/25)). Samengevat zijn de volgende spelregels relevant:

1. als de uit te nemen budgetten in het verleden herkenbaar via verdeelmaatstaven aan het stadsdeelfonds zijn toegevoegd dan wel tussentijds herijkt, dan behoren ze op dezelfde wijze te worden uitgenomen (gecorrigeerd voor algemene/nominale aanpassingen);
2. als de uitname betrekking heeft op substantiële budgetten die in het (meer recente) verleden niet afzonderlijk herkenbaar zijn toegevoegd, dan dienen voor de uitname financiële ijkpunten te worden opgesteld, bestaande uit geobjectiveerde inkomstenniveaus die met de uit te nemen taken zijn verbonden. Deze ijkpunten dienen met zo weinig mogelijk herverdeeleffecten in verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds te worden vertaald. De werkwijze is gelijk aan het toevoegen van budgetten, waarvoor op voorhand geen geobjectiveerde kostenniveaus beschikbaar zijn.
3. als het gaat om budgetten van een beperkte omvang (in het algemeen minder dan een miljoen euro) en ze niet afzonderlijk herkenbaar in het stadsdeelfonds zijn ondergebracht dan dient te worden nagegaan met welke maatstaven er een plausibel inhoudelijk verband is. Aanknopingspunten zijn de wijze waarop de uitname in het gemeentefonds is vormgegeven, de desbetreffende compartimentformule van het stadsdeelfonds of bepaalde onderdelen daarvan. Ook kan worden nagegaan of de desbetreffende uitnames kunnen worden gecombineerd tot een groter samenhangend pakket, waarvoor het dan wel zinvol en mogelijk is om financiële ijkpunten te ontwikkelen.

Bij de nu voorgestelde omvangrijke uitnames voor onderwijs en bibliotheken is er naar een bepaalde momentopname van de feitelijke lasten gekeken en wordt dit bedrag met een negatief teken op de parkeerstrook gezet. Deze werkwijze strookt niet met de spelregels voor (grote) taakmutaties. Bij dergelijke wijzigingen dient te worden aangegeven op welke wijze deze taken in het verdeelstelsel worden verwerkt, waarbij de uitname zoveel mogelijk direct in termen van verdeelmaatstaven dient te worden vormgegeven.

Via de verdeelmaatstaven ontvangen stadsdelen een gemiddeld meerjarig (structureel) toereikend budget om een bepaalde taak te realiseren. Vanuit de kostenoriëntatie die rekening houdt met verschillen in structuur (en problematiek) tussen stadsdelen, zijn deze budgetten tussen stadsdelen verschillend. Op enig moment zullen allerlei afwijkende invloeden de omvang van de uitgaven van stadsdelen beïnvloeden, waardoor deze uitgaven afwijken van de structurele uitkering uit het stadsdeelfonds. Het hanteren van dergelijke deels incidentele uitgaven bij een uitname leidt tot een ongelijke behandeling van stadsdelen, tot een scheefgroei van het stadsdeelfonds; een scheefheid die tot ondoelmatige besteding van de schaarse middelen leidt. Het geld ontbreekt waar het, vanuit de gewenste verdeling van het voorzieningenniveau, nodig is en is aanwezig waar het minder nodig is.

de casus onderwijs

Aan de hand van het voorbeeld van de uitname van middelen voor primair onderwijs lichten we dit nader toe. Enerzijds is voor een substantieel deel van de taken vanuit de eerdere toevoeging aan het verdeelstelsel bekend welk bedrag er in het stadsdeelfonds voor is opgenomen, te weten de huisvestingslasten. Dit deel zou op deze wijze uitgenomen moeten worden. Anderzijds kan voor het overige deel van onderwijs een verdeling worden gemaakt waarmee de uitname op plausibele wijze vorm zou kunnen worden gegeven.

Een op deze wijze samengestelde genormeerde uitname in termen van verdeelmaatstaven levert een afwijkende score op ten opzichte van het feitelijk bepaalde bedrag dat nu via de parkeerstrook per stadsdeel in mindering op de uitkering van het stadsdeelfonds wordt gebracht. De omvang van deze afwijkingen liggen voor bepaalde stadsdelen (zoals Noord en Zuidoost) in de orde van grootte van 15% tot 25% van het genormeerde niveau. Het gaat hierbij om bedragen in de orde van grootte van 2 miljoen euro per stadsdeel.

Dat er tussen een beoogde normatieve uitname en een uitname op basis van begrotingsgegevens sprake is van dergelijke afwijkingen ligt voor de hand, aangezien er tal van factoren zijn die achter de momentopname van de feitelijke lasten schuilgaan die niet in een structurele verdeling thuishoren, zoals:

- eigen beleidskeuzes van stadsdelen om structureel of tijdelijk een relatief groter of kleiner deel van de algemene middelen uit het stadsdeelfonds voor de betreffende taak in te zetten;
- eigen beleidskeuzes van stadsdelen om extra eigen middelen (bijvoorbeeld de extra budgettaire ruimte die optreedt door inkomsten uit parkeren) in te zetten voor betreffende taak;
- eigen beleidskeuzes van stadsdelen om reserves/voorzieningen op te nemen;
- incidentele factoren die leiden tot tijdelijk hogere (bijvoorbeeld inhaalslag onderhoud/vervanging) of lagere (uitstel van onderhoud) lasten;
- verschillen in ouderdom van schoolgebouwen met gevolgen voor de momentopname van (kapitaal)lasten;
- afwijkende kapitaallasten door andere oorzaken (alternatieve financiering deel initiële investering, verschillen in afschrijvingstermijnen e.d.).

3.5 Besparingen 1 Stad 1 Opgave

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft kennis genomen dat college en stadsdeelbesturen in nauwe samenwerking de besparingsmogelijkheden voor ISIO hebben uitgewerkt en geïmplementeerd. Daarbij is aangegeven dat voor het gehele besparingsbedrag² de geldende spelregel van geld volgt taak is toegepast. Zonder inzage te hebben gehad in de achterliggende berekeningen (op begrotingsbasis), lijkt het ook de Raad voor de Stadsdeelfinanciën vanuit de aard van de activiteiten waarop bezuinigd wordt logisch dat het grootste deel van de besparingen voor rekening van de stadsdelen komt (hetgeen er overigens ook op wijst dat vooral taakgebieden van de stadsdelen in de beschouwing zijn betrokken en veel van de centrale stad niet).

2. het betreft een meerjarig oplopend bedrag van (momenteel) 127 mln. euro.

Net als voor de taakgebonden uitnames voor primair onderwijs en bibliotheken geldt voor deze substantiële uitnames (van ruim 44 miljoen euro in 2014) echter, dat er een relatie is met bepaalde taakgebieden (compartimenten) binnen het stadsdeelfonds. De bedragen worden in het voorliggende voorstel op de parkeerstrook vastgezet, maar niet vertaald in termen van verdeelmaatstaven binnen het stelsel. Daarmee wordt ook voor deze uitnames niet voldaan aan de spelregels voor het vormgeven van substantiële uitnames uit het stadsdeelfonds (zie ad 3.3). Dit leidt tot een minder doelmatige besteding van de middelen.

3.6 Verdeling Mupi opbrengsten

Voorgesteld wordt om de opbrengsten van Mobilier Urbain Pour l'Information, oftewel Mupi's (informatiezuilen), te verdelen via het aantal Mupi's. Dit is in afwijking van de gehanteerde spelregels bij eerdere toevoegingen. Er is geen sprake van middelen die verband houden met het bekostigen van bepaalde taken. Stadsdelen hebben geen kosten aan deze mupi's. Het gaat daarentegen om vrij besteedbare algemene inkomsten voor alle stadsdelen. Om alle stadsdelen gelijk te behandelen adviseert de Raad voor de Stadsdeelfinancien het bedrag aan de algemene voeding toe te voegen. Ook voor OZB/erfpacht wordt er geen verdeling gemaakt naar de stadsdelen waar de inkomsten worden gegenereerd, maar wordt het bedrag in de voeding verwerkt.

3.7 De (omvang, kenmerken van de) parkeerstrook van het stadsdeelfonds

In de adviesaanvraag staan voor 2014 de volgende bedragen op de parkeerstrook:

- uitvoering bouwstoffenbesluit: 363.000 euro;
- onderhoudsmiddelen Gooiseweg: 76.300 euro;
- preventieve gezondheidszorg: 1.267.000 euro;
- huisbezoekprojecten: 724.200 euro;
- ouderenadviseurs: 827.800 euro;
- wonen plus: 600.300 euro;
- kleine woningaanpassingen: 384.800 euro;
- erfpachtbeheer stadsdeel centrum: 45.000 euro;
- openbare ruimte met extra kwaliteit: 1.400.000 euro;
- mantelzorg: 700.000 euro;
- WMO middelen: 1.056.648 euro;
- walmuren en bruggen stadsdeel Centrum: 6.666.584 euro;
- mupi: 1.000.000 euro;
- uitname in verband met ISIO: 43.335.866 euro;
- uitname ICT besparingen: 1.413.425 euro;
- uitname bevoegdheden onderwijstaken primair onderwijs: 87.852.371 euro;
- uitname bevoegdheden bibliotheekwerk: 11.262.033 euro.

Via de parkeerstrook wordt volgens de voorstellen bijna 160 mln. euro verdeeld, oftewel meer dan een kwart van het totale stadsdeelfonds.

Vanuit de dynamische werking van het stadsdeelfonds is dit een ongewenste situatie die tot een foutieve allocatie van middelen over de stadsdelen (bestuurscommissies) leidt: in het verdeelstelsel zitten maatstaven voor taken (zoals voor primair onderwijs), die de stadsdelen niet meer uitvoeren. Deze deels achterhaalde

verdeling wordt vervolgens gecorrigeerd met – zoals eerder aangegeven – scheve negatieve correcties op de parkeerstrook.

Bovengeschetste effecten zullen groter worden naarmate er nog meer middelen op begrotingsbasis via de parkeerstrook uitgenomen worden (zoals naar verwachting bij de uitnames in verband met de instelling van de bestuurscommissies) en de situatie lang blijft voortbestaan. In het laatste geval toekomstige aanpassingen in het stadsdeelfonds en daarmee ook voor de bekostiging van de bestuurscommissies, waaronder nominale en reële aanpassingen in toenemende mate scheef worden verwerkt.

Daarom doet de Raad voor de Stadsdeelfinanciën een aantal voorstellen om deze situatie zo kort als mogelijk te laten voorduren en de parkeerstrook zo snel als mogelijk leeg te maken:

- doe zoveel mogelijk uitnames via de geschetste geldende spelregels voor uitnames, d.w.z. zo veel al mogelijk via verdeelmaatstaven (en daarvoor ontwikkelde ijkpunten). De komende weken gaat de Raad na voor welke onderdelen dit realiseerbaar is;
- hetzelfde geldt voor de toevoegingen;
- maak voor de uitnames duidelijk bij welk taakgebied binnen welk cluster ze worden ondergebracht en hoe ze het komende jaar afzonderlijk of in samenhang met aanverwante taken/budgetten worden genormeerd, aansluitend bij een efficiënte en effectieve manier van werken.

Als handreiking kan de RSF de komende tijd een verdere uitwerking geven aan deze voorstellen. Dit leidt in dit stadium niet tot een aanpassing van de omvang van het stadsdeelfonds. Wel zal de verdeling meer in overeenstemming met de bestaande spelregels kunnen worden gebracht. In aansluiting hierop zal er moet worden gewerkt aan een genormeerde onderbouwing van een nieuw stelsel (het structurele eindbeeld B). De noodzaak hiervoor is groter indien budgetten slechts tot 19 maart 2014 betekenis hebben.

4 De nominale en reële ontwikkeling van het stadsdeelfonds

algemeen

Bij de beoordeling van de nominale en reële ontwikkeling van het stadsdeelfonds in het kader van de voorbereiding van de begroting voor een nieuw jaar, hanteert de Raad voor de Stadsdeelfinanciën steeds de volgende werkwijze:

- de Raad beoordeelt de ontwikkeling tussen twee jaaradviezen. Daarbij gaat het om de ontwikkeling die aansluit bij de situatie op basis van de junicirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het gemeentefonds;
- bij de ontwikkeling van jaar op jaar onderscheidt de Raad een tweetal periodes: er is een periode met nagekomen wijzigingen voor het lopende jaar (2013) en vorige jaren en er is een periode met aanvullende wijzigingen voor het komende begrotingsjaar (2014) die relevant zijn voor de ontwikkeling van het stadsdeelfonds;
- bij de beoordeling van de nominale en reële ontwikkeling van het stadsdeelfonds gaat het om een totaalbeeld voor alle relevante onderdelen tezamen (exclusief taakmutaties);
- naast onderwerpen die direct van betekenis zijn voor de ontwikkeling van het stadsdeelfonds betreft de Raad ook (incidentele en structurele) ontwikkelingen in de beschouwing die zich buiten het stadsdeelfonds afspelen, maar wel van betekenis zijn voor de financiële positie van de stadsdelen.

overzicht veranderingen

Zoals uit de adviesaanvraag blijkt, is het financiële perspectief van de stadsdelen voor 2014 afhankelijk van een groot aantal factoren. In het onderstaande noemt de Raad de belangrijkste factoren die voor de beoordeling van de nominale en reële ontwikkeling van het stadsdeelfonds van belang zijn³:

- structurele mutaties tot en met 2013: -/- 1,0%:
De nagekomen veranderingen tot en met 2013 met een structureel karakter leiden in reële zin per saldo tot een minder gunstige ontwikkeling (-/- 1,0%) van het stadsdeelfonds dan vorig jaar voor het begrotingsjaar 2013 werd voorzien. Het betreft hierbij de volgende elementen:
 - er is sprake van een nominale prijsdaling van circa -/- 0,55% ten opzichte van het eerdere beeld (effect op reële positie + 0,55%);
 - daarnaast ondervindt de algemene voeding van het stadsdeelfonds per saldo een sterk negatief effect van -/- 1,6% als gevolg van structurele algemene tussentijdse mutaties. Dit effect is het gevolg van ontwikkelingen vanuit de werking van het gemeentefonds (inclusief de Amsterdamse uitkeringsbasis) en als gevolg van het structureel toevoegen van 1,0 miljoen euro (reclame-)inkomsten uit Mupi's aan het stadsdeelfonds. Er zijn geen wijzigingen op grond van prioriteiten binnen de gemeente Amsterdam.
- incidentele ontwikkelingen tot en met 2013 met een algemeen karakter: + 1,8%.
Dit bedrag is per saldo geheel afkomstig uit nacalculaties van het gemeentefonds over voorgaande jaren.
- structurele mutaties voor 2014: + 0,7%.
In structurele zin is er tussen 2013 en 2014 sprake van een reële verbetering van de algemene middelen uit het stadsdeelfonds (+ 0,7%). Dit beeld komt tot stand op grond van de volgende componenten:
 - op basis van een aantal reguliere ontwikkelingen neemt de structurele voeding van het stadsdeelfonds bij de overgang van 2013 op 2014 toe met +6,1%. Deze toename is met name gevolg van de volgende factoren: de algemene ontwikkelingen in de gemeentefondsuitkering van Amsterdam (+5,6% als gevolg van integraal accres, ontwikkeling uitkeringsbasis landelijk en uitkeringsbasis Amsterdam), de lokale inkomstenbronnen OZB en extra inkomsten erfpacht (tezamen + 0,5%);
 - daarnaast is er sprake van effecten voor de stadsdelen van de bezuinigingsopgave '1 stad, 1 opgave' en besparingen ICT (tezamen -/- 2,6%)⁴;
 - uit deze voeding dient een verwachte nominale ontwikkeling van +1,6% voor 2014 te worden bekostigd (-/- 1,6%) alsmede de ontwikkeling van de uitkeringsbasis (effect -/- 1,2%). De toename van de uitkeringsbasis van de stadsdelen tussen 2013 (stand advies begroting 2013) en 2014 is het gevolg van (vooral) positieve en negatieve wijzigingen op de diverse uitkeringsonderdelen. Met name de groei bij de maatstaven UG, GROEI WOONRUIM en GROEI_1 (jong) vallen daarbij op;
 - per saldo resteert er zodoende een totale reële verbetering van + 0,7% voor 2014;
- incidentele ontwikkelingen voor 2014: 0,6%.⁵
Voor 2014 is er sprake van incidentele componenten (0,6%). Daarnaast is er sprake van substantiële mutaties via de parkeerstrook ten gevolge van taakgerelateerde wijzigingen met een effect op de parkeerstrook van per saldo -/- 14,7%. Het betreft met name de volgende wijzigingen: toevoeging budget IVV voor walmuren en bruggen voor stadsdeel Centrum (+1,0%), uitname primair onderwijs (-/- 13,8%) en uitname bibliotheken (-/- 1,8%).

3. Alle mutaties worden in procenten ten opzichte van de stand van het stadsdeelfonds in het voorafgaande jaar uitgedrukt (maatstavenstelsel plus parkeerstrook). Voor een nadere uitwerking zie ook de Bijlage bij dit advies.

4. Inclusief de uitname in het stadsdeelfonds voor de dekking van de frictie- en investeringskosten voor maatregelen uit '1 stad, 1 opgave'.

5. Afgezien van het bedrag uit de structurele voeding van het stadsdeelfonds dat tijdelijk beschikbaar is voor frictiekosten fusie stadsdelen.

5 Samenvattend overzicht van de ontwikkeling van de voeding van het stadsdeelfonds 2013/2014

totaalbeeld 2013/2014

Tussen het uitbrengen van het vorige jaaradvies over het stadsdeelfonds en begroting 2013 en het huidige beeld voor de begroting 2014, dat aansluit bij de junicirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is er op grond van de hiervoor beschreven ontwikkelingen per saldo sprake van een structurele reële verslechtering van circa +/- 0,3%.

Bij deze structurele verslechtering van het stadsdeelfonds van +/- 0,3% moet worden bedacht dat deze uitkomst het saldo is van:

- een negatieve ontwikkeling van +/- 1,0% als gevolg van bijstellingen die nog betrekking hebben op de periode tot en met het begrotingsjaar 2013;
- een positieve ontwikkeling van + 0,7% voor 2014, die vooral samenhangt met een positief accres van het gemeentefonds, dat wordt gedrukt door de additionele bezuinigingsopgaven (met name '1 stad, 1 opgave'), de nominale ontwikkeling en de groei van de uitkeringsbasis van het stadsdeelfonds.

Daarnaast is er sprake van extra incidentele algemene middelen. Deze zijn afkomstig uit tussentijdse elementen die nog voor 2013 gelden (+1,8%) als gevolg van algemene ontwikkelingen in het gemeentefonds. Voor 2014 is er sprake van aanvullende incidentele componenten (+0,6%).

In het onderstaande schema vatten we de structurele ontwikkeling en incidentele componenten van het stadsdeelfonds sedert het vorige jaaradvies samen.

<i>Structurele ontwikkeling sedert vorige jaaradvies</i>		<i>mutatie (in %)</i>
<i>Ontwikkelingen t/m 2013</i>	Tussentijdse algemene structurele mutaties	-/- 1,6%
	Effect nominale ontwikkeling op reële positie	+ 0,6%
	Totaal reële ontwikkeling	-/- 1,0%
<i>Ontwikkelingen 2014</i>	Algemene structurele mutaties gemeentefonds	-/- 5,6%
	Lokale inkomstenbronnen (OZB + erfpacht)	+ 0,5%
	Snelle groei (IJburg)	+ 0,0%
	Ontwikkeling uitkeringsbasis SDF	-/- 1,2%
	Effect nominale ontwikkeling op reële positie	-/- 1,6%
	Additionele bezuinigingsopgaven (m.n. ISIO)	-/- 2,6%
	Totaal reële ontwikkeling	+ 0,7%
<i>Totaal structurele ontwikkeling</i>	-/- 0,3%	
<i>Incidentele componenten sedert vorige jaaradvies</i>		<i>mutatie (in %)</i>
	Ontwikkelingen t/m 2013	+ 1,8%
	Incidenteel 2014	+ 0,6%
<i>Totaal incidentele ontwikkeling</i>		+ 2,4%

<i>Structurele ontwikkeling sedert vorige jaaradvies</i>	<i>mutatie (in %)</i>
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>	

De geschetste ontwikkelingen voor het begrotingsjaar 2014 met betrekking tot de omvang van de voeding van het stadsdeelfonds blijkt, mede als gevolg van de oude spelregels, tot dusverre nog mee te vallen. De (economische) vooruitzichten zijn echter somber, zoals ook doorklinkt in de ontwikkelingen/bezuinigingen zoals genoemd in dit advies. Door het ontbreken van een helder zicht op de invulling van het toekomstige financiële stelsel maakt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën zich niet alleen zorgen over de problematiek bij de verdeling, maar ook in de sfeer van de ontwikkelingen in de voeding. Hierdoor zijn de bestaande waarborgen voor financiële beheersbaarheid in gevaar.