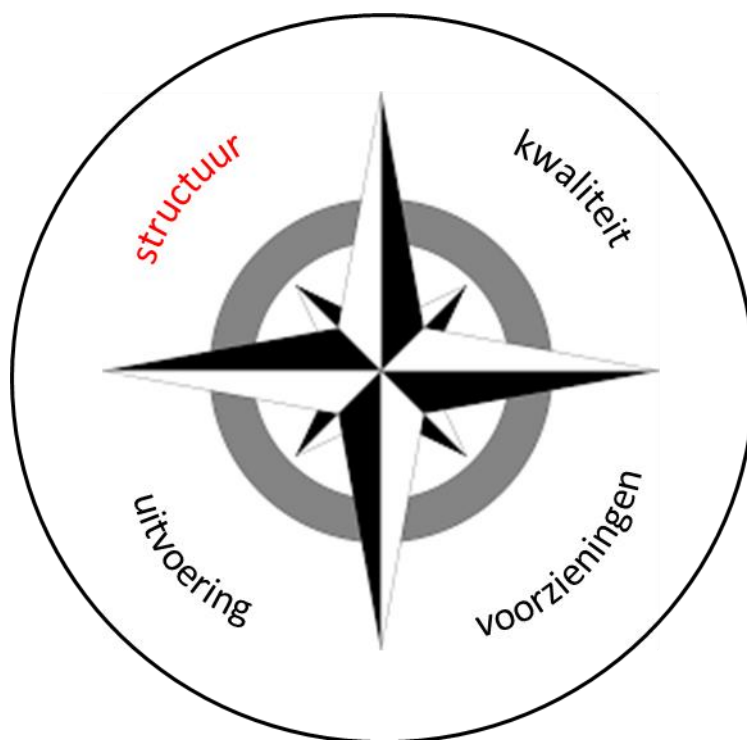

Ontwikkeling ramingsfunctie Amsterdam

integraal referentiekader en kompas



Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
1.1 Doel en producten onderzoek.....	3
1.2 Verantwoording onderzoek.....	4
1.3 Leeswijzer.....	5
2 Ramingsfunctie als integraal referentiekader en kompas.....	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Ramingsfunctie als kompas voor allocatievraagstukken en taakuitvoering.....	6
2.2.1 Integrale afweging binnen totaal beschikbare middelen.....	6
2.2.2 Financiële ijkpunten gemeentefonds: geobjectiveerde kostenniveaus.....	8
2.2.3 Kompas voor taakuitvoering: inzichtelijk maken achtergronden kostenverschillen.....	8
2.3 Benchmark Amsterdamse allocatie middelen en taakuitvoering.....	10
2.3.1 Overzichtstabel: vergelijking totale netto lasten Amsterdam per taakgebied.....	10
2.3.2 Achtergronden belangrijkste verschillen.....	12
2.3.3 Mogelijkheden verdiepende analyses.....	14
3 Ontwikkeling ramingsfunctie gebiedsgericht werken.....	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Bepaling omvang ramingsfunctie.....	18
3.3 Aansluiting gebiedsgericht werken bij taakgebieden gemeentefonds.....	18
3.4 Relatie met programma's Amsterdam.....	20
3.5 Selectie relevante kostendrijvers per programma.....	21
3.6 Uitkomsten ramingsfunctie gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied.....	25
4 Verdere toepassingsmogelijkheden ramingsfunctie.....	28
4.1 Kompas voor financieel beleid.....	28
4.1.1 Inzicht in achtergronden kostenverschillen.....	29
4.1.2 Houvast bij verdeelvraagstukken en gebiedsgericht werken.....	29
4.1.3 Houvast bij financiële aspecten diverse ontwikkelingen.....	30
4.1.4 Objectivering externe vergelijkingen.....	30
4.2 Doorontwikkeling ramingsfunctie.....	31
A Toelichting inhoud taakgebieden gemeentefonds.....	32
B Toelichting inhoud programma's Amsterdam.....	34
C Kostendrijvers ramingsfunctie gebiedsgericht werken.....	37

1 Inleiding

1.1 Doel en producten onderzoek

doel ramingsfunctie: inzicht en houvast bij taakuitvoering en allocatie middelen

De ramingsfunctie biedt de gemeente inzicht in de Amsterdamse taakuitvoering en houvast bij keuzes om te komen tot een optimale allocatie van de beschikbare middelen. Daarbij zijn binnen de ramingsfunctie de volgende onderdelen te onderscheiden:

1. een benchmark voor de Amsterdamse allocatie van middelen;
2. een benchmark voor de Amsterdamse taakuitvoering;
3. inzicht in en objectivering van kostenbepalende verschillen tussen stadsdeelgebieden.¹

Belangrijke kenmerken van de ramingsfunctie zijn:

- instrument voor integrale afweging totale uitgaven per taakgebied binnen de totaal beschikbare middelen van de gemeente: zowel eigen middelen (belastingen, heffingen, erfpacht, grondexploitatie, et cetera) als middelen die vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld (gemeentefonds en specifieke uitkeringen);
- objectiviteit Amsterdamse uitgaven en prestaties en maakt de Amsterdamse taakuitvoering vergelijkbaar met andere gemeenten;
- biedt inzicht in (financiële) effecten van (bestuurlijke) keuzes doordat onderscheid wordt gemaakt naar wel en niet beïnvloedbare factoren.

Daarmee maakt de ramingsfunctie het mogelijk om bij het beoordelen van kosten(verschillen) een onderscheid te maken tussen enerzijds de effecten van eigen keuzes en de uitvoeringspraktijk en anderzijds de effecten van structuurkenmerken. Hiermee onderscheidt de ramingsfunctie zich van andere, vergelijkbare instrumenten die binnen Amsterdam zijn ontwikkeld (o.a. asset-management, zero-based-budgetting).

producten onderzoek

In het onderhavige onderzoek is de ramingsfunctie nader uitgewerkt voor gebiedsgericht werken, zoals dat momenteel door de stadsdeelgebieden in Amsterdam wordt uitgevoerd. Daarmee geeft de ramingsfunctie inzicht in de invloed van verschillen in structuurkenmerken tussen stadsdeelgebieden op de kosten die zij moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren.

Daarnaast zijn andere toepassingen van de ramingsfunctie denkbaar, wanneer de ramingsfunctie verder wordt doorontwikkeld. In dit verband kan worden gedacht aan toepassing bij verdeelvraagstukken, budgettering groei, objectivering kosten taakmutaties, financiële onderbouwing bestuurlijke afspraken, efficiënte invulling gebiedsgericht werken, invulling en onderbouwing taakstellingen, objectivering externe vergelijkingen (ook als second opinion op intern gehanteerde normen).

Het huidige onderzoek heeft de volgende producten opgeleverd:

- een geobjectiveerd² referentieniveau (benchmark) voor de uitgaven per taakgebied voor de gemeente Amsterdam;

¹ De ramingsfunctie is uitgewerkt voor 7 stadsdeelgebieden. Hiermee wordt niet bedoeld op stadsdelen als organisatieonderdelen, maar op de geografische gebieden die binnen Amsterdam worden onderscheiden, los van de vraag wie de taken uitvoert of budgethouder.

² Met geobjectiveerd wordt in deze rapportage bedoeld dat kostenverschillen zijn vertaald in structuurkenmerken die bepalend zijn voor de kosten van eenzelfde taak in verschillende omstandigheden (kostendrijvers). Gemeenten of stadsdeelgebieden hebben dezelfde taken, maar moeten deze onder verschillende omstandigheden uitvoeren, die maken dat de zwaarte van de opgaven, en daarmee de kostenniveaus, uiteenlopen.

- een onderverdeling van de feitelijke netto lasten van Amsterdam naar stedelijke taken (alle RVE's tezamen) en gebiedsgericht werken (som van 7 stadsdeelgebieden, weer te verdelen naar elk stadsdeelgebied);
- een geobjectieeerde verdeling van de huidige budgetten gebiedsgericht werken per programma over de 7 stadsdeelgebieden als referentiekader.

1.2 Verantwoording onderzoek

verrichte werkzaamheden op hoofdlijnen

In het kader van het onderzoek zijn op hoofdlijnen de volgende werkzaamheden verricht:

- verzamelen en verwerken gegevens uit volgende bronnen:
 - meerjarenbegroting 2016-2020, centraal analysejaar 2016;
 - basisgegevens gemeentefonds (gewichten per subcluster, eenheden maatstaven Amsterdam, stand aansluitend bij begroting 2016);
- coderen en rubriceren lasten en baten Amsterdam naar taakgebieden gemeentefonds om een zinvolle vergelijking met externe referenties (gemeentefonds of andere gemeenten) mogelijk te maken. In dit verband zijn diverse vragen uitgezet binnen de gemeente omtrent nadere specificaties van lasten/baten (o.a. meerjarig investeringsplan, ingenieurs/materiaalbureau, stelposten/kostenplaatsen en meerdere (substantiële) posten op diverse taakgebieden (o.a. stadsloketten, kunstenplan/oudheid, apparaatslasten sporthallen/parken);
- relatie lasten/baten met programma's en onderscheid naar bestedend organisatieonderdeel (stadsdeelgebieden versus RVE's).
- globale reconstructie van de verandering in het takenpakket van de stadsdelen sinds de opheffing van het Stadsdeelfonds, om op deze wijze zicht te krijgen op de kostendrijvers uit het voormalige Stadsdeelfonds die passen bij het huidige takenpakket van de stadsdeelgebieden;
- verzamelen basisgegevens maatstaven gemeentefonds en voormalig stadsdeelfonds per stadsdeelgebied.

gebruikte basisgegevens

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van financiële gegevens die door de gemeente Amsterdam ter beschikking zijn gesteld (meerjarenbegroting 2016-2020). Ten behoeve van het nodige inzicht in achtergronden van bepaalde begrotingsposten, zijn diverse vragen gesteld die grotendeels zijn beantwoord. Op enkele onderdelen waar vragen over zijn gebleven³, zijn – in overleg met de opdrachtgever – soms aannames gedaan om bepaalde posten bij het juiste taakgebied of programma(onderdeel) onder te kunnen brengen.

Iets vergelijkbaar geldt ten aanzien van de basisgegevens voor de gebruikte verdeelmaatstaven. Alhoewel grotendeels gebruik is gemaakt van bestaande maatstaven uit het gemeentefonds of het voormalige stadsdeelfonds, waren niet alle basisgegevens per stadsdeelgebied voor de meest recente peildatum op korte termijn beschikbaar te krijgen.⁴ Naast praktische overwegingen is soms ten behoeve van de transparantie en uitlegbaarheid gekozen voor een vereenvoudigde versie van een bestaande verdeelmaatstaf.⁵

³ Dit betreft met name specificaties en/of toelichting van het meerjarig investeringsplan, diverse posten met een algemeen karakter (o.a. nader in te vullen na opschoning) en posten die op verschillende taakgebieden betrekking hebben (o.a. stadsloketten, apparaatslasten sporthallen en –parken).

⁴ In die gevallen zijn de eenheden per stadsdeel benaderd, met behulp van alternatieve data van OIS of het actualiseren van gegevens per stadsdeel met een eerdere peildatum.

⁵ Zo kent de maatstaf 'openbare ruimte' uit het voormalige stadsdeelfonds een groot aantal correcties die de gemeente Amsterdam destijds liet uitvoeren op basis van de statistiek bodemgebruik. Deze correcties zijn niet beschikbaar voor de meest actuele stand van het bodemgebruik.

Tegen deze achtergrond betreffen de in deze notitie gepresenteerde beelden een tussenstand. Voor het doel van het onderhavige onderzoek en de daarvoor beschikbare tijd werd dit voldoende bevonden. Wanneer de ramingsfunctie verder doorontwikkeld wordt, zal hier nadere aandacht aan besteed moeten worden (zie paragraaf 4.2).

ontwikkeling ramingsfunctie gebiedsgericht werken

Bij de ontwikkeling van de ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken zijn de volgende stappen doorlopen:

1. vertaling gemeentefonds naar geobjectiveerd referentieniveau per programma(onderdeel);
2. splitsen netto lasten Amsterdam per programma(onderdeel) naar gebiedsgericht werken en stedelijke taken;
3. ontwikkelen geobjectiveerde referentieniveaus voor gebiedsgericht werken per programma(onderdeel) met behulp van het voormalige stadsdeelfonds;
4. verdeling referentieniveaus gebiedsgericht werken per programma(onderdeel) over 7 stadsdeelgebieden.

1.3 Leeswijzer

In de voorliggende rapportage wordt verslag gedaan van de werkzaamheden die Cebeon heeft verricht in het kader van de ontwikkeling van een ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken in de gemeente Amsterdam.

Basis voor de ramingsfunctie is een vergelijking van de (netto) lasten op alle taakgebieden van de Amsterdam met externe referenties, vanuit het kader van de totaal beschikbare middelen (hoofdstuk 2). Deze vergelijking geeft eerste signalen waar uitgavenpatronen Amsterdam afwijken van externe referenties in de vorm van geobjectiveerde uitgavenniveaus.

De ramingsfunctie kent veel nuttige toepassingsmogelijkheden voor financieel beheer. Op verzoek van de gemeente Amsterdam is de ramingsfunctie uitgewerkt voor gebiedsgericht werken (hoofdstuk 3).

Verdere toepassingsmogelijkheden van de ramingsfunctie als kompas voor taakuitvoering en allocatie van middelen worden toegelicht in hoofdstuk 4.

2 Ramingsfunctie als integraal referentiekader en kompas

2.1 Inleiding

De ramingsfunctie is een benchmark: een integraal referentiekader waar binnen uitgaven en prestaties inzichtelijk worden gemaakt. Daarmee biedt de ramingsfunctie een kompas voor allocatie van middelen en taakuitvoering.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van de ramingsfunctie vanuit een gemeentebrede invalshoek nader toegelicht (paragraaf 2.2). Vervolgens worden de totale netto lasten van Amsterdam per taakgebied vergeleken met de beschikbare middelen (paragraaf 2.3). Hiermee worden de huidige uitgaven van Amsterdam in een geobjectiveerd kader geplaatst. Dit kader vormt de basis voor het vervolg, waarin de ramingsfunctie wordt uitgewerkt voor gebiedsgericht werken in de stadsdeelgebieden.

2.2 Ramingsfunctie als kompas voor allocatievraagstukken en taakuitvoering

2.2.1 Integrale afweging binnen totaal beschikbare middelen

beschikbare middelen Amsterdam

De uitgaven van Amsterdam worden voor een belangrijk deel gedekt met eigen middelen en specifieke uitkeringen die het Rijk beschikbaar stelt. Daarnaast ontvangt Amsterdam jaarlijks circa 2 miljard euro van het Rijk via het gemeentefonds. Dit zijn vrij besteedbare middelen ter dekking van de gemeentelijke uitgaven op alle taakgebieden. Hierbij wordt rekening gehouden met (kostendekkende) specifieke uitkeringen en gemeentelijke heffingen en eigen inkomsten van de gemeente (OZB en overige).

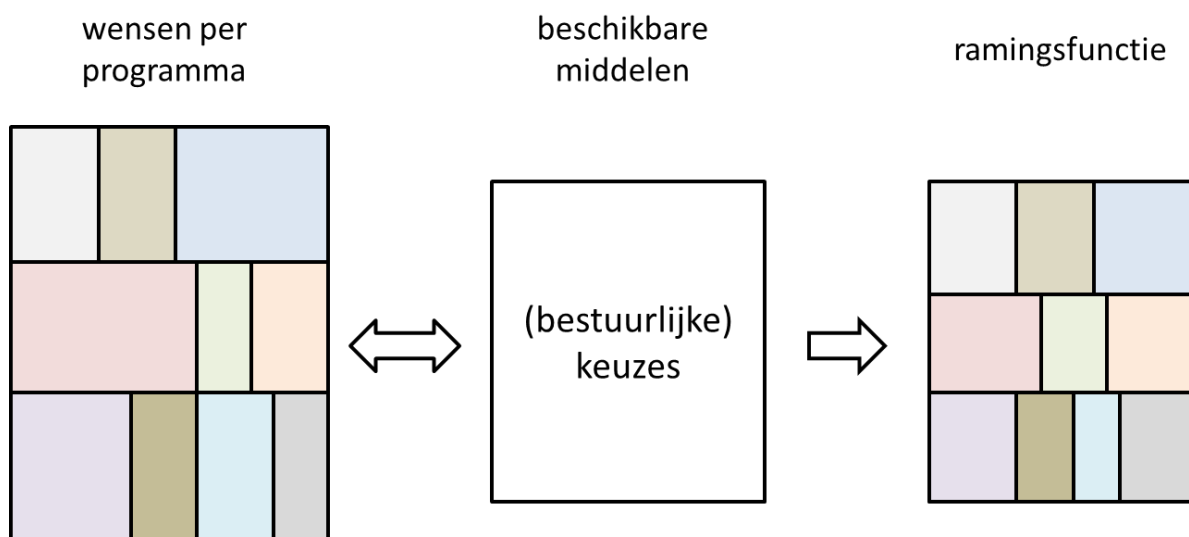
Daar tegenover staan de wensen vanuit de verschillende programma's binnen de gemeente: lopende uitgaven voor beheer en onderhoud van bestaande voorzieningen, maar ook extra uitgaven en investeringen die voortvloeien uit (bestuurlijke) ambities, groei van de stad, nieuwe taken/ontwikkelingen, et cetera.

Het totaal aan beschikbare middelen vormt het financiële kader waarbinnen (bestuurlijk) afwegingen moeten worden gemaakt: wat zijn de opgaven waar Amsterdam voor staat en wat mag/moet dat kosten, gegeven de specifiek omstandigheden in de stad?

wensen vanuit programma's overstijgen beschikbare middelen

De begroting van Amsterdam bestaat uit 10 programma's. Vanuit deze programma's worden wensen en ambities geformuleerd die geld kosten. Voor bepaalde taakonderdelen zijn instrumenten ontwikkeld waarmee budgettaire claims onderbouwd kunnen worden (asset-management, zero-based-budgetting). Daarbij wordt echter geen rekening gehouden met de middelen die nodig zijn om andere taken en ambities van Amsterdam te financieren of de totale middelen die Amsterdam beschikbaar heeft om alle budgettaire wensen te dekken.

De ramingsfunctie biedt deze mogelijkheden wel. Vanuit de ramingsfunctie kan binnen het kader van de totaal beschikbare middelen een integrale afweging worden gemaakt hoe de middelen kunnen worden verdeeld over de begrotingsprogramma's om zo goed mogelijk te kunnen voldoen aan gemeentelijke verplichtingen, maatschappelijke verwachtingen en bestuurlijke ambities.



reikwijdte ramingsfunctie: van totaal lasten en baten exploitatie Amsterdam naar netto lasten per taakgebied

Vertrekpunt voor het onderzoek zijn alle lasten en baten uit de exploitatie van Amsterdam. De totale bruto lasten van de productenraming van Amsterdam bedragen circa 6 miljard euro. Tegenover deze lasten staan de volgende dekkingsbronnen:

1. de *algemene uitkering* uit het gemeentefonds (circa 2 miljard⁶ euro in 2016);
2. *specifieke uitkeringen* van het Rijk (circa 0,7 miljard euro aan taakgerelateerde baten, o.a. voor bijstandsuitkeringen en onderwijsachterstandenbeleid);
3. *eigen inkomsten* van Amsterdam: dit betreft circa 2,2 miljard algemene eigen inkomsten (met name baten uit belastingen (o.a. OZB), erfpacht, parkeren, grondexploitaties, rentebaten) en circa 0,9 miljard taakgerelateerde eigen inkomsten (met name riool- en afvalstoffenheffing en leges);
4. een deel van de lasten wordt gedekt met *onttrekkingen aan reserves* (algemeen of met een specifieke bestemming).

Het saldo van de totale bruto lasten minus de baten vanuit specifieke uitkeringen (2) eigen inkomsten (3) en onttrekkingen aan reserves (4), zijn de netto lasten. Deze totale netto lasten bedragen in 2016 voor Amsterdam circa 2 miljard euro en worden gedekt met de inkomsten uit de algemene uitkering van het gemeentefonds (1).

De ramingsfunctie heeft in beginsel betrekking op de totale lasten van Amsterdam en daarmee op het gehele gemeentelijke takenpakket. Daarbij worden in de exploitatie van Amsterdam 10 inhoudelijke programma's⁷ onderscheiden.

Analyses vanuit de ramingsfunctie vinden plaats op basis van netto lasten, dat wil zeggen bruto lasten minus taakgerelateerde inkomsten uit bijvoorbeeld heffingen en specifieke uitkeringen. Met andere woorden: alle gemeentelijke uitgaven worden in de beschouwing betrokken, maar er wordt rekening mee gehouden dat Amsterdam een deel van haar uitgaven kan dekken met andere bronnen dan het gemeentefonds (specifieke uitkering Rijk, eigen middelen). Dit onderscheid helpt bij het uiteenrafelen van de achtergronden van verschillen: eigen keuzes omtrent voorzieningenniveau, uitvoeringspraktijk of afwijkende overige dekkingsbronnen (extra eigen middelen uit bijvoorbeeld erfpacht of parkeerbelasting of overschotten/tekorten op specifieke uitkeringen). Doordat in het gemeentefonds de uitgavenpatronen zijn geobjectiveerd, zijn afwijkingen van de

⁶ Overigens wordt bij de bepaling van de algemene uitkering rekening gehouden dat gemeenten een deel van hun bruto lasten kunnen dekken met inkomsten uit OZB en overige, meer bedrijfsmatige, eigen inkomsten.

⁷ Daarnaast worden programma's onderscheiden voor 'bedrijfsvoering' en 'algemene dekkingsmiddelen'. Deze programma's blijven hier buiten beschouwing.

ijkpunten uit het gemeentefonds te interpreteren als effecten van eigen keuzes van gemeenten en/of afwijkende niveaus van eigen middelen.

Binnen de totale netto lasten van Amsterdam wordt in het kader van dit onderzoek nader ingezoomd op het deel van de netto lasten dat door de stadsdeelgebieden wordt besteed (inzake gebiedsgericht werken), vanuit de expliciete vraag om verschillen in de zwaarte van de opgaven tussen de stadsdeelgebieden te objectiveren.

2.2.2 Financiële ijkpunten gemeentefonds: geobjectiveerde kostenniveaus

Aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds liggen zogenaamde financiële ijkpunten ten grondslag, die zijn gebaseerd op het principe van kostenoriëntatie. Dit betekent dat de ijkpunten globaal aansluiten bij de kosten die gemeenten noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren, rekening houdend met hun structuurkenmerken en uitgaande van een ‘gemiddeld’ voorzieningenniveau voor de burger (kwantiteit en kwaliteit) en een ‘gemiddelde’ gemeentelijke uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, efficiëntie). Daarmee zijn de uitgaven van gemeenten in zekere zin geobjectiveerd. De ijkpunten zijn tot stand gekomen na uitgebreide onderzoeken bij meer dan 150 gemeenten.

De beheerders⁸ van het gemeentefonds monitoren jaarlijks of de verdeling in het gemeentefonds nog aansluit bij de feitelijke kostenpatronen van gemeenten en nemen zo nodig actie om de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel in stand te houden.

Gemeenten zijn vrij om meer of minder uit te geven dan zij uit het gemeentefonds voor hun taken ontvangen. Zo kunnen andere keuzes worden gemaakt omtrent (de kwaliteit van) het voorzieningenniveau en kan de uitvoering meer of minder efficiënt georganiseerd zijn. Bovendien beschikken de meeste gemeenten over aanvullende (algemene) inkomstenbronnen, zoals inkomsten uit OZB en overige eigen middelen.⁹

Vergelijking met de ijkpunten uit het gemeentefonds is relevant als referentiekader, omdat alle gemeenten dezelfde basistaken hebben en voor alle gemeenten dezelfde wet- en regelgeving relevant is. Uitgavenverschillen tussen gemeenten worden veroorzaakt door (1) verschillende in kostenbepalende structuurkenmerken, (2) eigen keuzes voor een ander voorzieningenniveau (meer/minder of andere kwaliteit) of (3) eigen keuzes omtrent de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd. Door via de ijkpunten de effecten van (1) te isoleren, worden de effecten van eigen keuzes (2 en 3) inzichtelijk gemaakt.

2.2.3 Kompas voor taakuitvoering: inzichtelijk maken achtergronden kostenverschillen

achtergronden kostenverschillen: wel en niet beïnvloedbare factoren

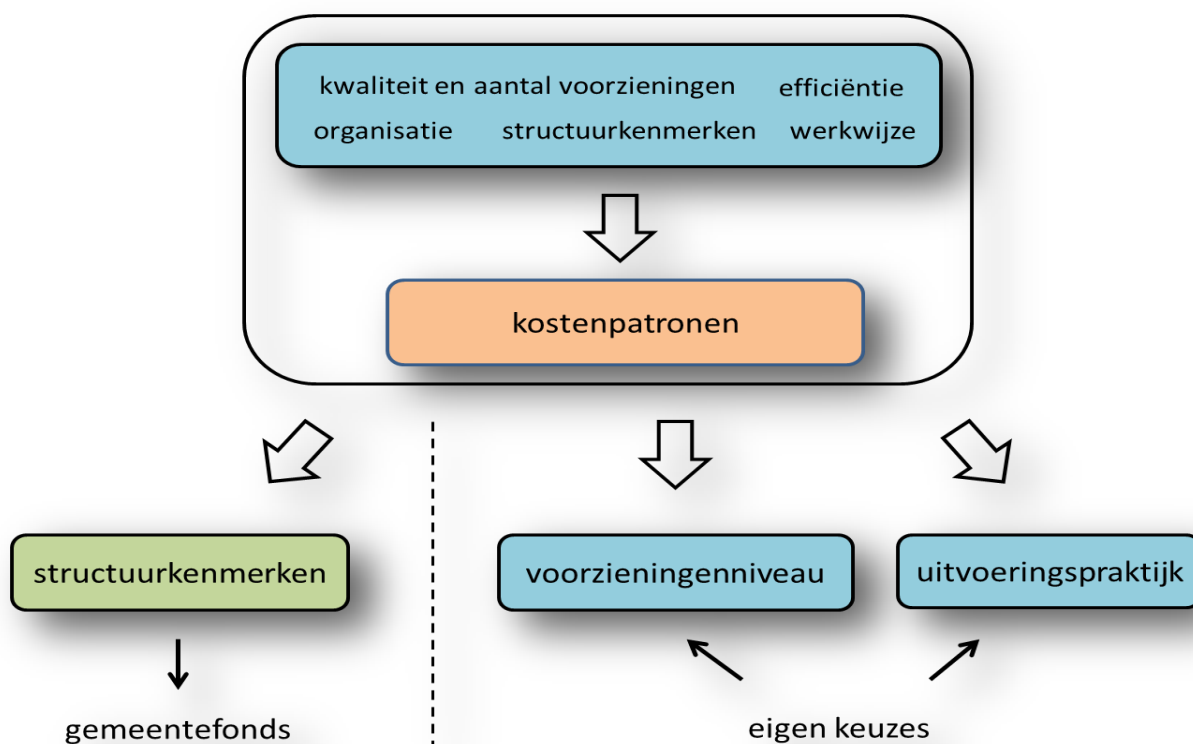
Een belangrijke functie van het financieel beheer is het beoordelen van uitgavenniveaus: welk uitgavenniveau per programma of taakgebied mag je objectief gezien bij Amsterdam verwachten, gegeven de specifieke kostenbepalende kenmerken van de stad en haar inwoners. Inzicht hierin maakt het mogelijk de beschikbare middelen optimaal in te zetten om de ambities van de stads te realiseren.

Daarbij is het van belang om onderscheid te kunnen maken in kostenbepalende factoren die wel en niet te beïnvloeden zijn (‘bestuurlijke knoppen’).

⁸ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tezamen met het ministerie van Financiën.

⁹ Overigens wordt in de gemeentefondsuitkering ook rekening gehouden met beschikbare middelen uit andere bronnen. Zo wordt voor specifieke uitkeringen en gemeentelijke heffingen meestal uitgegaan van kostendekkendheid (m.u.v. effecten van bodemgesteldheid) en wordt normatief rekening gehouden met dekking van uit OZB en overige eigen middelen op basis van de ‘gemiddelde situatie’ in alle gemeenten.

De structuurkenmerken van de stad (kenmerken bevolking, fysieke structuur, omgeving) zijn wel bepalend voor de kosten, maar kunnen nauwelijks worden beïnvloed. Deze structuurkenmerken liggen ten grondslag aan de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Andere factoren die eveneens van invloed zijn op de kosten zijn echter wel door de gemeente te beïnvloeden. Het betreft (bestuurlijke) keuzes omtrent het aangeboden voorzieningenniveau (aantal en kwaliteit) en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, efficiëntie).



door isoleren structuurkenmerken zicht op andere kostenbepalende factoren

Met de hiervoor beschreven kenmerken zijn de financiële ijkpunten van het gemeentefonds zeer geschikt als globaal en objectief referentiekader voor de uitgavenpatronen van gemeenten. Doordat in de ijkpunten rekening wordt gehouden met kostenbepalende structuurkenmerken waarmee gemeenten worden geconfronteerd, kunnen deze worden gebruikt om inzicht te krijgen in het effect van andere factoren die eveneens van invloed zijn op het kostenniveau maar die gemeenten wel kunnen beïnvloeden. Daarbij gaat het om (financiële) effecten van eigen keuzes omtrent het gerealiseerde voorzieningenniveau (zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin) en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, mate van efficiëntie).

Voorbeelden van keuzes met (onverwachte) financiële effecten:

- onbedoelde neveneffecten (1): wanneer verschillende ingrepen in de openbare ruimte in één keer uitgevoerd worden, hoeft een weg bijvoorbeeld maar één keer afgesloten hoeft te worden voor verkeer. Dit leidt weliswaar tot minder overlast voor burgers, maar ook tot hogere beheerskosten omdat elementen sneller dan noodzakelijk worden vervangen;
- erfenissen uit het verleden: als kwaliteitsimpuls voor het onderwijs kan in het verleden zijn gekozen voor aanvullende kwaliteitseisen bij de bouw van scholen of kleinere klassen. Wanneer kosten van nieuwbouw worden afgeleid van de huidige kosten voor onderwijshuisvesting, worden deze kostenverhogende keuzes uit het verleden (impliciet) meegenomen bij nieuwbouw. Dit leidt - wellicht onbewust - tot een (structureel) hoger niveau van kapitaallasten;
- onbedoelde neveneffecten (2): om defecte openbare verlichting snel te kunnen vervangen, werden in het verleden soms voor alle typen armaturen onderdelen op voorraad gehouden. Deze keuze, gecombineerd met de keuze voor veel verschillende typen armaturen voor uiteenlopende delen van de stad, leidde tot relatief hoge beheerskosten.

ijkpunten goede basis voor zinvolle vergelijking met andere gemeenten

Ook wanneer uitgavenpatronen worden vergeleken met die van andere gemeenten, kunnen de ijkpunten worden gebruikt om deze vergelijking te objectiveren en te voorkomen dat ‘appels met peren’ worden vergeleken. Door verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken lopen kostenniveaus tussen gemeenten uiteen (hun takenpakket is weliswaar gelijk maar de zwaarte van de opgave verschilt). Deze kostenbepalende structuurkenmerken zijn opgenomen in de ijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds. Door bij de vergelijking van verschillende uitgavenniveaus rekening te houden met deze kostenbepalende structuurverschillen, kunnen uitgavenniveaus van verschillende gemeenten op zinvolle wijze met elkaar worden vergeleken (‘appels met appels’).

Steeds gaat het er om de achtergronden van uitgavenverschillen uiteen te rafelen om zo helder zicht te krijgen op te kostenbepalende factoren die je als gemeente kunt beïnvloeden. Dergelijke inzichten geven structuur aan discussies over de allocatie van gemeentelijke middelen.

2.3 Benchmark Amsterdamse allocatie middelen en taakuitvoering

2.3.1 Overzichtstabel: vergelijking totale netto lasten Amsterdam per taakgebied

Op basis van de gecodeerde netto lasten uit de begroting van Amsterdam is een overzichtstabel opgesteld. Hierin worden de netto lasten van Amsterdam afgezet tegen de beschikbare middelen per taakgebied¹⁰ in het gemeentefonds.

Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om de totale feitelijke netto lasten voor het gehele gemeentelijke takenpakket van Amsterdam. In het gemeentefonds zijn deze kosten geobjectiveerd en ontvangt Amsterdam jaarlijks 1,9 miljard euro voor haar takenpakket. Aanvullend heeft Amsterdam jaarlijks 2,2 miljard aan eigen middelen (met name belastingen, erfpacht, parkeerinkomsten, dividenden) en beschikbaar, waardoor zij in totaal circa 4,2 miljard euro vrij kan besteden.¹¹

De kolommen in de tabel bevatten de volgende informatie:

- kolom 1: naam taakgebieden die in het gemeentefonds worden onderscheiden. Voor een beschrijving van de inhoud van de onderscheiden taakgebieden wordt verwezen naar de bijlage;
- kolom 2: ijkpuntscore Amsterdam per taakgebied in gemeentefonds, inclusief integratie- en decentralisatie-uitkeringen;¹²
- kolom 3: netto lasten Amsterdam per taakgebied, inclusief voor het taakgebied relevante mutaties in reserves;
- kolom 4: het verschil tussen de netto lasten en ijkpuntscore per taakgebied.¹³

¹⁰ Dit zijn de taakgebieden zoals die tot en met 2016 door het ministerie van BZK worden onderscheiden. Met ingang van 2017 is het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) gewijzigd, waardoor de indeling in taakgebieden wijzigt (o.a. verschuiving overhead en perceptiekosten belastingen tussen taakgebieden). Tijdens het onderzoek was de gewijzigde indeling nog niet bekend.

¹¹ Daarnaast heeft Amsterdam nog 0,9 miljard euro aan taakgerelateerde eigen inkomsten (met name heffingen en leges) en 0,7 miljard aan specifieke uitkeringen van het Rijk.

¹² Daarbij is het vaste bedrag van Amsterdam aan de relevante taakgebieden toegedeeld op basis van informatie uit het onderzoek dat Cebeon heeft verricht in het kader van het groot onderhoud gemeentefonds.

¹³ Zowel bij de algemene uitkering als de netto lasten op het taakgebied Algemene ondersteuning is er sprake van aansluitverschillen tussen de berekende budgetten en de bedragen in de exploitatie van Amsterdam zijn opgenomen. Per saldo gaat het om een verschil van circa 8 euro per inwoner. Dit bedrag is naar rato van de ijkpuntcores over de taakgebieden verdeeld.

Tabel 2.1 Feitelijke netto lasten en ijkpuntscores gemeente Amsterdam per taakgebied. Begroting 2016. Bedragen in miljoenen euro's.¹⁴

(1) taakgebied	(2) uitkomst ijkpunt	(3) netto lasten	(4)=(3-2) netto lasten minus ijkpunt
<i>bestuursorganen</i>	9	10	1
<i>bevolkingszaken</i>	15	33	17
<i>algemene ondersteuning</i>	68	68	0
<i>kunst</i>	47	98	51
<i>oudheid</i>	27	26	-1
<i>ontspanning</i>	79	112	33
<i>groen</i>	83	93	10
<i>minimabeleid</i>	37	90	53
<i>overig werk en inkomen</i>	301	255	-46
<i>maatschappelijke ondersteuning</i>	509	557	48
<i>jeugd</i>	299	293	-7
<i>onderwijshuisvesting</i>	69	109	40
<i>overige educatie</i>	89	99	10
<i>riolering</i>	6	-3	-9
<i>reiniging</i>	-15	13	27*
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	96	79	-16
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	57	74	17
<i>wegen en water</i>	266	235	-32*
<i>VHROSV¹⁵</i>	105	58	-48*
<i>fysiek milieu</i>	36	68	32
<i>overig¹⁶</i>	3	0	-3
TOTAAL LASTEN	2.187	2.367	180
<i>overige eigen middelen (OEM)</i>	-16	-219	-203
<i>onroerende zaakbelasting (OZB)</i>	-187	-164	23
TOTAAL BATEN	-203	-383	-180
saldo lasten minus baten	1.984	1.984	0
* inclusief incidenteel effect in 2016 als gevolg van mutatie reserves			

¹⁴ Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

¹⁵ VHROSV staat voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

¹⁶ Dit betreft enkele overige integratie-uitkeringen in verband met de suppletie-regeling en knelpunten verdeelproblematiek gemeentefonds.

2.3.2 Achtergronden belangrijkste verschillen

De huidige uitgaven van Amsterdam vormen de basis voor de ramingsfunctie. In tabel 2.1 is te zien dat de huidige uitgaven op diverse taakgebieden duidelijk afwijken van de geobjectiveerde uitgavenniveaus op basis van de ijkpuntscores gemeentefonds. In het onderstaande worden de belangrijkste verschillen kort toegelicht.

relatief hoge netto lasten

Op de volgende taakgebieden is er sprake van relatief hoge netto lasten:

- relatief veel netto lasten op de taakgebieden minimabeleid, kunst, ontspanning en educatie (met name onderwijshuisvesting). Dit hangt voor een belangrijk deel samen met eigen keuzes van Amsterdam omtrent het voorzieningenniveau. Uit eerder benchmarkonderzoek door Cebeon bleek dat de relatief hoge netto lasten voor onderwijshuisvesting toen o.a. samenhangen met hogere normen die Amsterdam hanteert.¹⁷ Het destijds geconstateerde verschil is verder toegenomen, o.a. als gevolg van de doordecentralisatie van het buitenonderhoud van schoolgebouwen;
- daarnaast is er in 2016 sprake van een substantieel hoger netto lastenniveau op het taakgebied Maatschappelijke ondersteuning. Gezien de recente decentralisatie en de beoogde kanteling¹⁸ op dit taakgebied, is het de vraag in hoeverre 2016 een goed beeld geeft van de structurele nettolasten op dit taakgebied. In de meerjarenbegroting is te zien dat het netto lastenniveau de komende jaren sterk daalt tot ruim onder het ijkpunt. Gezien het belang van dit taakgebied, lijkt het verstandig de ontwikkelingen (zowel financieel als beleidsinhoudelijk) op dit taakgebied goed te monitoren;
- ook op het taakgebied Reiniging is er in 2016 sprake van een relatief hoog netto lastenniveau. Dit hangt deels samen met dotaties aan reserves. Verder is er in 2016 sprake van toegerekende kosten die in latere jaren niet meer relevant zijn. Zonder deze incidentele factoren komt het netto lastenniveau in de jaren na 2016 meer in de buurt van het ijkpunt. Overigens is het ijkpunt Reiniging afgestemd op een situatie van kostendeckende heffingen, waardoor gemeenten geen vergoeding via het gemeentefonds ontvangen voor hun uitgaven op dit taakgebied. Aangezien gemeenten de verschuldigde BTW voor dit taakgebied kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds is het ijkpunt in het gemeentefonds negatief;¹⁹
- het relatief hoge netto lastenniveau op het taakgebied Bevolkingszaken lijkt deels een incidenteel karakter te hebben, in de jaren na 2016 is er sprake van een aanzienlijk lager netto lastenniveau²⁰.

relatief lage netto lasten

Op de volgende taakgebieden is er sprake van relatief lage netto lasten:

- bij het taakgebied Overig werk en inkomen wordt het lagere netto lastenniveau deels verklaard door een substantiële onttrekking aan de reserves (circa 36 miljoen euro) ter dekking van het tekort op de bijstandsuitkering (BUG);²¹

¹⁷ Zoals normen voor oppervlakte per leerling en opslagen voor binnenmilieu ('frisse scholen') en alarminstallaties. Zie: Cebeon, *Verklaring afwijking referentiebudgetten Amsterdam voor onderwijshuisvesting*, 25 november 2016.

¹⁸ Ten behoeve van de beheerders van het gemeentefonds heeft Cebeon recent een nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds ontwikkeld die is afgestemd op de 'gekanтелеde' indeling van het sociaal domein (onderscheid basisvoorzieningen, maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg voor verschillende doelgroepen). Deze nieuwe indeling is van toepassing met ingang van 2017.

¹⁹ Bij de introductie van het BCF is de relevante BTW uitgenomen uit het gemeentefonds.

²⁰ Hierbij wordt opgemerkt dat de lasten van stadsloketten deels betrekking hebben op andere taakgebieden. Aangezien de gewenste specificatie niet op korte termijn aangereikt kon worden zijn deze lasten op basis van de beschikbare informatie zo goed mogelijk toegedeeld aan de verschillende taakgebieden.

²¹ Daarmee dringt zich de vraag op in hoeverre de situatie in 2016 een goed structureel beeld geeft.

- bij Wegen en water is er in 2016 sprake van een substantiële onttrekkingen en dotaties aan reserves (o.a. groot onderhoud wegen en parkeerbeheer).²² Per saldo gaat het in totaal om ruim 125 miljoen euro aan onttrekkingen. De reservemutaties hangen voor een belangrijk samen met het mobiliteitsfonds van Amsterdam. Voor inzicht in de toekomstige ontwikkelingen op dit taakgebied en de achtergronden daarvan, is nader onderzoek nodig. Daarbij dient – naast het effect van mutaties in reserves – ook aandacht te worden besteed aan de inzet van eigen middelen van Amsterdam op dit taakgebied;
- bij het taakgebied Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) wordt het verschil met het ijkpunt in 2016 geheel verklaard door onttrekkingen aan reserves (o.a. stedelijke vernieuwing²³ en bouwstimulering);
- bij het taakgebied overige eigen middelen is er sprake van relatief meer eigen inkomsten dan waarmee bij de berekening van de algemene uitkering in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Het betreft met name substantiële inkomsten uit erfpacht, grondexploitatie en deelnemingen.

Behoudens de gemaakte opmerkingen over incidentele effecten²⁴ in 2016 op enkele taakgebieden, sluit het in tabel 3.1 gepresenteerde netto lastenpatroon op hoofdlijnen aan op de situatie volgens de begroting 2020. Daarmee wordt met het voorgaande een redelijk goed beeld geschetst van het structurele netto lastenniveau van Amsterdam.

relatie programma's Amsterdam met taakgebieden gemeentefonds

In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de feitelijke netto lasten van Amsterdam gerubriceerd naar de taakgebieden die in het gemeentefonds worden onderscheiden. Zelf maakt Amsterdam in haar begroting een onderscheid naar 10 inhoudelijke programma's.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de relatie tussen deze programma's en de taakgebieden uit het gemeentefonds.²⁵ Daarbij is met een 'x' aangegeven op welk programma de netto lasten per taakgebied voornamelijk betrekking hebben (wanneer het een relatief beperkt deel van de netto lasten op het taakgebied betreft, staat de 'x' tussen haakjes).

²² Eerder is – op basis van de begroting 2014 – door Cebeon onderzoek gedaan naar Amsterdamse uitgaven in de openbare ruimte (onderdelen van wegen, water en groen). Destijds moest de afbakening van taakgebieden aansluiten op de indelingen die in het kader van asset management voor de openbare ruimte werden gehanteerd. Deze afbakening sluit niet aan op de afbakening van het onderhavige onderzoek. Belangrijk verschil is dat bij assetmanagement bepaalde onderdelen van het taakgebied Wegen en water (deels) buiten beschouwing zijn gebleven (o.a. beleid, overhead, mutaties in reserves, parkeren, openbaar vervoer).

²³ Ook hier is sprake van een relatie met het mobiliteitsfonds.

²⁴ In dit verband zijn in de jaren na 2016 ook nog lasten en baten in het kader van het meerjarig investeringsplan relevant. Dit betreft waarschijnlijk vooral 'fysieke' taakgebieden. Hierover staan nog vragen uit.

²⁵ Dit is afgeleid uit de eigen coderingen van Amsterdam in haar financiële administratie.

Tabel 2.2 Verdeling netto lasten per taakgebied over programma's Amsterdam.

taakgebied	DI	OOV	VOR	WIP	OJD	WZS	EC	DW	SOW	BO
<i>bestuursorganen</i>										x
<i>bevolkingszaken</i>	x									
<i>algemene ondersteuning</i>	x					(x)				x
<i>kunst</i>							x			
<i>oudheid</i>							x			
<i>ontspanning</i>			(x)			x	x			
<i>groen</i>			x		(x)	x				
<i>minimabeleid</i>				x						
<i>overig werk en inkomen</i>	(x)			x						
<i>maatschappelijke ondersteuning</i>	(x)			(x)	(x)	x				(x)
<i>jeugd</i>		(x)			x	(x)				
<i>onderwijshuisvesting</i>					x					
<i>overige educatie</i>				(x)	x					
<i>riolering</i>								x		
<i>reiniging</i>								x		
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>		x								
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	(x)	x	(x)							
<i>wegen en water</i>	(x)		x				(x)	x		
<i>VHROSV²⁶</i>							(x)		x	
<i>fysiek milieu</i>						(x)		x	x	
<i>overige eigen middelen (OEM)</i>	(x)		x				x	(x)	x	

In de bovenstaande tabel is te zien dat de netto lasten van de meeste programma's over meerdere taakgebieden verspreid zijn. De kostenpatronen op verschillende taakgebieden worden verklaard door verschillende combinaties van kostendrijvers. Dit betekent dat de kostenpatronen van de Amsterdamse programma's samenhangen met een mix van kostendrijvers (maatstaven) uit verschillende taakgebieden van het gemeentefonds.

2.3.3 Mogelijkheden verdiepende analyses

achterliggende keuzes afwijkende uitgavenniveaus

Uit het voorgaande blijkt dat Amsterdam op diverse taakgebieden substantieel meer uitgeeft dan via het gemeentefonds voor deze taken beschikbaar wordt gesteld. Het betreft voornamelijk voorzieningen voor de bevolking in de sfeer van cultuur en ontspanning, hoge uitgaven voor onderwijs(huisvesting) en ondersteuning van specifieke doelgroepen (minimabeleid en maatschappelijke ondersteuning). De relatief hoge uitgavenniveaus op deze taakgebieden worden gedekt met extra eigen inkomsten van Amsterdam, met name uit erfpacht, grondexploitatie en deelnemingen.

Aan dergelijke relatief hoge uitgavenniveaus liggen wellicht meer of minder expliciete keuzes van de gemeente ten grondslag. De ramingsfunctie maakt het verschil duidelijk tussen het referentieniveau (wat Amsterdam zou

²⁶ VHROSV staat voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

hoeven uitgeven o.b.v. structuurkenmerken) en de feitelijke uitgaven. Het is aan het bestuur om te bezien of dit verschil past bij de bestuurlijke voorkeuren en ambities. De ramingsfunctie oordeelt niet, maar biedt inzicht op basis waarvan het bestuur tot een meer bewuste allocatie van de beschikbare middelen kan komen.

monitoring ontwikkelingen sociaal domein

Met betrekking tot recent gedecentraliseerde taken in de sfeer van maatschappelijke ondersteuning is het – mede gezien het relatief hoge uitgavenniveau – nuttig om deze uitgaven goed te monitoren. Indien gewenst kan worden verkend op welke wijze de inzet van middelen geoptimaliseerd kan worden (met hetzelfde geld meer presteren of vergelijkbare prestaties met minder geld realiseren). De ramingsfunctie kan hiervoor goede aanknopingspunten bieden, indien zij verder wordt doorontwikkeld (o.a. naar lager vergelijkingsniveau voor aansluiting op populatiebekostiging of benchmark per RVE, zie ook hoofdstuk 4).

omvang en verdeling overhead

Een specifiek aspect dat een verklaring kan vormen voor afwijkingen op alle taakgebieden, is de omvang en verdeling van de overhead. In 2016 worden de kosten van overhead door Amsterdam toegedeeld aan de verschillende onderdelen van het gemeentelijke takenpakket. Met ingang van 2017 dienen gemeenten deze overhead in het kader van nieuwe Iv3-voorschriften²⁷ niet meer toe te delen, maar concernbreed te verzamelen en in beeld te brengen. Dit biedt mogelijkheden om deze belangrijke²⁸ component van de gemeentelijke uitgaven afzonderlijk te analyseren en te vergelijken met externe referenties.

gebiedsgericht werken versus RVE's

Op de meeste programma's zijn zowel de stadsdeelgebieden actief als de RVE's. Binnen de programma's hebben deze organisatieonderdelen echter verschillende (typen) taken, waarbij de stadsdeelgebieden verantwoordelijk zijn voor lokaal maatwerk²⁹ (gemeentelijke uitvoering afgestemd op de specifieke situatie in het stadsdeelgebied). Voorbeelden van verschillende (typen) taken tussen stadsdeelgebieden en RVE's binnen hetzelfde programma(onderdeel):

- jeugdzorg: een belangrijk deel van de welzijnstaken valt onder verantwoordelijkheid van de stadsdeelgebieden, terwijl de verantwoordelijkheid voor de gezondheidszorg en geëscaleerde vormen van jeugdzorg bij de RVE's is belegd;
- maatschappelijke ondersteuning: de stadsdeelgebieden zijn vooral verantwoordelijk voor lichtere vormen van ondersteuning (maatschappelijke dienstverlening en welzijnstaken), terwijl de RVE's verantwoordelijk zijn voor zwaardere vormen van ondersteuning (maatwerk, geëscaleerde zorg, opvang);
- openbare orde en veiligheid: de stadsdeelgebieden zijn verantwoordelijk voor taken in de sfeer van buurtveiligheid en vergunningverlening/handhaving horeca en evenementen. Taken met betrekking tot veiligheidsprojecten, crisisbestrijding en brandweer vallen onder verantwoordelijkheid van de RVE's;
- verkeer en openbare ruimte: de stadsdeelgebieden zijn voornamelijk verantwoordelijk voor dagelijks onderhoud en beheer van de lokale infrastructuur. De RVE's zijn vooral verantwoordelijk voor het (groot) onderhoud van de hoofdinfrastructuur en grote infrastructurele werken.

Doordat de stadsdeelgebieden binnen de programma's dus andersoortige taken hebben dan de RVE's, kunnen de uitgavenpatronen van de stadsdeelgebieden ook met andere kostendrijvers samenhangen dan de uitgavenpatronen van de RVE's. Dit betekent dat de ramingsfunctie, zoals die in dit rapport is beschreven en primair is

²⁷ Informatievoorziening voor derden (Iv3) op basis van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV).

²⁸ Uit recent onderzoek van Cebeon in opdracht van het ministerie van BZK blijkt dat hier landelijk meer dan 5 miljard euro mee gemoeid is. Dit is gemiddeld circa 20% van de totale netto lasten van gemeenten en meer dan 50% van de gemeentelijke salarislasten.

²⁹ In deze rapportage is aangesloten bij het huidige bestuurlijke stelsel. In de toekomst zal de taakverdeling mogelijk verschuiven, waarbij de stadsdeelgebieden meer een regiorol krijgen. De ramingsfunctie beweegt mee met deze ontwikkelingen, doordat de benchmark is afgestemd op taakniveau.

ontwikkeld voor gebiedsgericht werken, niet zonder meer kan worden doorgetrokken naar de RVE's. Ze kan echter goed en vrij eenvoudig worden doorontwikkeld naar het overige takenpakket van Amsterdam dat momenteel bij de RVE's is belegd.³⁰ De structuur van het instrument staat immers en kan op onderdelen verder worden uitgewerkt c.q. doorontwikkeld (zie hoofdstuk 4).

ramingsfunctie als stevige basis voor verdiepende analyses

Bij de hiervoor beschreven analyses kan de ramingsfunctie inzicht en houvast bieden, doordat Amsterdamse uitgaven en prestaties worden geobjectiveerd binnen het kader van de totale beschikbare middelen van de gemeente. Vanuit dit integrale kader kunnen de uitkomsten van de analyses worden gewogen en worden (financiële) effecten van keuzes inzichtelijk gemaakt. Hiermee worden (bestuurlijke) keuzes ondersteund en wordt een bijdrage geleverd aan draagvlak voor besluitvorming.

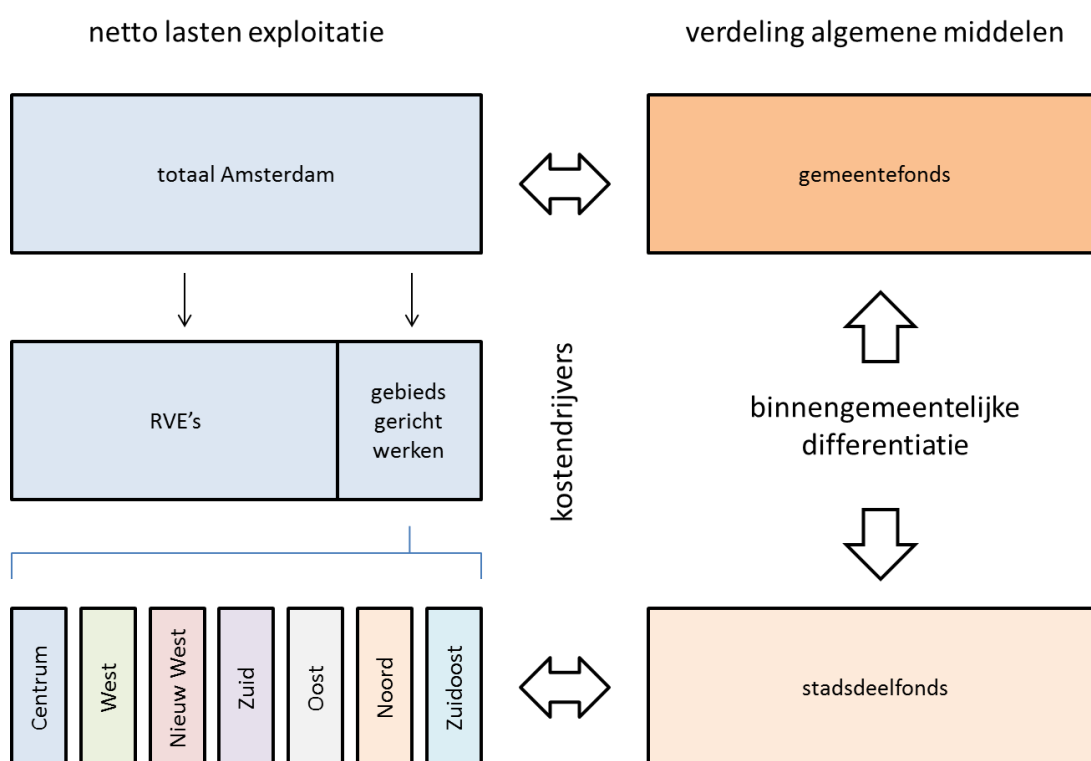
³⁰ Dit aspect viel buiten de versnelde en pragmatische aanpak die is gevolgd voor het onderhavige onderzoek.

3 Ontwikkeling ramingsfunctie gebiedsgericht werken

3.1 Inleiding

Vanuit de totale netto lasten voor het gehele takenpakket van de gemeente Amsterdam, is voor het derde onderdeel³¹ van de ramingsfunctie ingezoomd op het gebiedsgericht werken en de verdeling daarvan over de stadsdeelgebieden. Op grond van de gecodeerde lasten en baten in de begroting 2016 bedragen de netto lasten voor gebiedsgericht werken circa 460 miljoen euro. Daarmee maken de netto lasten van de stadsdeelgebieden circa 23% uit van de totale netto lasten van Amsterdam.

Voor het selecteren van de relevante kostendrijvers voor de ramingsfunctie wordt gebruik gemaakt van informatie uit het gemeentefonds en het voormalige stadsdeelfonds.



In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de werkzaamheden die zijn verricht om te komen tot een ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied:

- paragraaf 3.2: bepaling van de omvang van de ramingsfunctie;
- paragraaf 3.2: aansluiting gebiedsgericht werken bij taakgebieden gemeentefonds;
- paragraaf 3.3: relatie met programma's Amsterdam;
- paragraaf 3.4: relevante kostendrijvers per programma;
- paragraaf 3.5: uitkomsten ramingsfunctie gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied.

³¹ Inzicht in en objectivering van kostenbepalende verschillen tussen stadsdeelgebieden.

3.2 Bepaling omvang ramingsfunctie

omvang afstemmen op feitelijke of geobjectiverde uitgavenniveaus?

De ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken geeft een geobjectiverde verdeling over stadsdeelgebieden van de middelen die nodig zijn om de taken in het kader van gebiedsgericht werken uit te kunnen voeren, rekening houdend met kostenbepalende structuurverschillen tussen stadsdeelgebieden. Wanneer deze verdeling wordt vertaald naar budgetten, leidt de som van alle budgetten per stadsdeelgebied tot de totale omvang van de ramingsfunctie voor gebiedsgerichte taakuitvoering.

Bij het bepalen van de verdeling is het relevant op welke omvang van het budget voor gebiedsgericht werken deze moet worden afgestemd: het niveau van de feitelijke of de geobjectiverde netto lasten? In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat de feitelijke netto lasten van Amsterdam op diverse taakgebieden substantieel afwijken van de geobjectiverde niveaus (uitkomsten van de ijkpunten). Per saldo is er sprake van een substantieel hoger netto lastenniveau, dat wordt gedekt met extra eigen middelen die Amsterdam beschikbaar heeft (met name uit erfpacht, grondexploitatie en deelnemingen). Dat betekent dat alles past (begrotingsevenwicht), maar dat in Amsterdam keuzes zijn gemaakt die leiden tot een andere verdeling dan je zou verwachten op basis van de structuurkenmerken.

ramingsfunctie: relatieve verdeling gebiedsgericht werken over stadsdeelgebieden

Aangezien gebiedsgericht werken over alle taakgebieden is gespreid, is het zonder nadere analyse niet duidelijk in hoeverre de afwijkingen tussen feitelijke en geobjectiverde uitgavenniveaus betrekking hebben op de stadsdeelgebieden dan wel de RVE's. Ook is zonder nadere analyse niet duidelijk in welke mate de extra eigen inkomsten van Amsterdam neerslaan bij gebiedsgericht werken c.q. de stadsdeelgebieden.

Tegen deze achtergrond is er bij de ontwikkeling van de ramingsfunctie voor gekozen om aan te sluiten bij de feitelijke netto lastenniveau per taakgebied in Amsterdam (dus inclusief de lasten die worden gedekt met de extra beschikbare eigen middelen). Hiermee biedt de ramingsfunctie inzicht hoe hetgeen momenteel door de stadsdeelgebieden in totaal wordt uitgegeven aan gebiedsgericht werken geobjectiverd verdeeld kan worden, rekening houdend met kostenbepalende structuurverschillen tussen stadsdeelgebieden.

Deze benadering sluit ook goed aan bij de vraag om *onderlinge verschillen* inzichtelijk te maken. Dit betekent dat werking van de ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken in relatieve zin worden gepresenteerd (aandeel stadsdeelgebieden in totaal per programma).

Indien de ramingsfunctie wordt gebruikt om feitelijke uitgavenniveaus in absolute zin te beoordelen, dient dit uitgangspunt heroverwogen te worden. Het ligt dan voor de hand om aansluiting te zoeken bij geobjectiverde kostenniveaus (ijkpunten) voor Amsterdam, los van de vraag wat stadsdeelgebieden of RVE's in enig jaar feitelijk besteden aan hun taken. In die situatie kunnen ook de extra eigen middelen van Amsterdam en daarmee samenhangende extra feitelijke nettolasten in de beschouwing worden betrokken.

3.3 Aansluiting gebiedsgericht werken bij taakgebieden gemeentefonds

netto lasten gebiedsgericht werken per taakgebied gemeentefonds

In de zoektocht naar geschikte kostendrijvers voor de uitgaven aan gebiedsgericht werken, wordt in eerste instantie aansluiting gezocht bij de kostendrijvers uit het gemeentefonds. Deze kostendrijvers liggen ten grondslag aan de ijkpunten in het gemeentefonds, op basis waarvan Amsterdam jaarlijks haar algemene uitkering ontvangt ten behoeve van al haar gemeentelijke taken (inclusief gebiedsgericht werken).

In de onderstaande tabel wordt weergegeven hoe deze netto lasten zijn verdeeld over de taakgebieden zoals die in het gemeentefonds worden onderscheiden, waarbij per taakgebied is aangegeven welk deel van de netto lasten betrekking heeft op gebiedsgericht werken.³²

**Tabel 3.1 Netto lasten per taakgebied: totaal Amsterdam en stadsdeelgebieden (gebiedsgericht werken).
Begroting 2016. Bedragen in miljoenen euro's.³³**

(1) taakgebied	(2) netto lasten totaal Amsterdam	(3) netto lasten stadsdeelgebieden gebiedsgericht werken
<i>bestuursorganen</i>	10	4
<i>bevolkingszaken</i>	33	-1
<i>algemene ondersteuning</i>	68	35
<i>kunst</i>	98	12
<i>oudheid</i>	26	0
<i>ontspanning</i>	112	37
<i>groen</i>	93	66
<i>minimabeleid</i>	90	5
<i>overig werk en inkomen</i>	255	6
<i>maatschappelijke ondersteuning</i>	557	61
<i>jeugd</i>	293	29
<i>onderwijshuisvesting</i>	109	0
<i>overige educatie</i>	99	2
<i>riolering</i>	-3	0
<i>reiniging</i>	13	6
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	79	0
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	74	25
<i>wegen en water</i>	235	109
<i>VHROSV³⁴</i>	58	35
<i>fysiek milieu</i>	68	16
TOTAAL LASTEN	2.367	447
<i>overige eigen middelen (OEM)</i>	-219	12
<i>onroerende zaakbelasting (OZB)</i>	-164	0
TOTAAL BATEN	-383	12
saldo lasten minus baten	1.984	460

³² Dit is gebaseerd op de codering van alle lasten en baten door Cebeon, waarbij het deel dat betrekking heeft op gebiedsgericht werken is afgeleid van informatie uit de exploitatie van de gemeente Amsterdam.

³³ Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

³⁴ VHROSV staat voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

relatie gebiedsgericht werken met taakgebieden gemeentefonds

In tabel 3.1 is te zien dat de netto lasten voor gebiedsgericht werken grotendeels betrekking hebben op taakgebieden in de sfeer van de openbare ruimte:

- Wegen en water: dagelijks en groot onderhoud lokale wegen, straatreiniging, beheer en onderhoud water en oevers/kades, verkeersmaatregelen, bestrijding gladheid en graffiti, parkeerbeheer, vergunningen/ontheffingen openbare ruimte;
- Groen: beheer/onderhoud openbaar groen, sportvelden, openbare ruimte, begraafplaatsen, kinderboerderijen.

Daarnaast hebben de stadsdeelgebieden substantiële netto lasten op de volgende taakgebieden:

- Maatschappelijke ondersteuning (buurthuiswerk, bewonersinitiatieven, steunpunt vrijwilligers, meldpunt zorg en overlast, WMO generiek/specifiek, dragende samenleving, opbouwwerk, buurtgerichte aanpak, wijkservicepunten, cliëntondersteuning, inburgering, maatjesprojecten);
- Jeugd (jeugdbeleid, ouder-kindcentra);
- Ontspanning (bibliotheken, sport/zwembaden);
- VHROSV (stedebouwkundige plannen, uitvoering stedelijk woonbeleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving);
- Fysiek milieu (handhaving/controle wet milieubeheer/afval, duurzaamheid, bodemsanering);
- Openbare orde en veiligheid (buurtveiligheid, handhaving/toezicht).

3.4 Relatie met programma's Amsterdam

Aangezien de opdracht is om een ramingsfunctie te ontwikkelen die aansluit bij de programma's zoals die in Amsterdam worden onderscheiden, zijn de netto lasten voor gebiedsgericht werken ook gerelateerd aan deze programma's.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor gebiedsgericht werken onderscheiden naar de 10 programma's waarvoor de ramingsfunctie is ontwikkeld.³⁵

³⁵ In de Amsterdamse begroting worden nog 2 programma's onderscheiden, te weten bedrijfsvoering en algemene dekkingsmiddelen, die in dit verband buiten beschouwing blijven.

Tabel 3.2 Netto lasten gebiedsgericht werken per programma. Begroting 2016. Bedragen in miljoenen euro's.

<i>programma</i>	<i>afkorting</i>	<i>netto lasten stadsdeelgebieden</i>
<i>dienstverlening en informatie</i>	DI	0
<i>openbare orde en veiligheid</i>	OOV	25
<i>verkeer en openbare ruimte</i>	VOR	160
<i>werk, inkomen en participatie</i>	WIP	12
<i>onderwijs, jeugd en diversiteit</i>	OJD	32
<i>welzijn, zorg en sport</i>	WZS	96
<i>economie en cultuur</i>	EC	25
<i>duurzaamheid en water</i>	DW	20
<i>stedelijke ontwikkeling en wonen</i>	SOW	37
<i>bestuursondersteuning</i>	BO	15
TOTAAL relevant voor ramingsfunctie		423
<i>overig (bedrijfsvoering, reiniging³⁶, algemene dekkingsmiddelen)</i>		37
TOTAAL gebiedsgericht werken		460

In tabel 3.2 is te zien dat het grootste deel van de netto lasten van de stadsdeelgebieden betrekking heeft op de programma's verkeer en openbare ruimte (VOR) en welzijn, zorg en sport (WZS).

Daarnaast besteden stadsdeelgebieden substantiële budgetten op de programma's stedelijke ontwikkeling en wonen (SOW) en onderwijs, jeugd en diversiteit (OJD).

De stadsdeelgebieden besteden vrijwel geen budgetten op het programma dienstverlening en informatie (DI).

3.5 Selectie relevante kostendrijvers per programma

gemeente- en stadsdeelfonds basis voor selectie kostendrijvers

Per programma is gezocht naar factoren die bepalend zijn voor de kosten die stadsdeelgebieden noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken op het terrein van gebiedsgericht werken te kunnen vervullen. Dit worden kostendrijvers genoemd. Gemeenten en stadsdeelgebieden hebben in principe geen invloed op deze kostendrijvers: het zijn zogenaamde exogene factoren.

Deze exogene factoren kunnen worden onderscheiden van factoren die eveneens van invloed kunnen zijn op het kostenniveau maar waarop gemeenten/stadsdelen wel invloed hebben, zoals eigen keuzes met betrekking tot de uitvoeringspraktijk (mate van efficiëntie).

In de zoektocht naar geschikte kostendrijvers is gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken in het kader van de ontwikkeling van ijkpunten voor het landelijke gemeentefonds en het voormalige stadsdeelfonds van Amsterdam. Belangrijke aanknopingspunten voor de ramingsfunctie zijn:

- binnen het gemeentefonds worden voor ruim 20 taakgebieden financiële ijkpunten met een uitgebreide set van kostendrijvers onderscheiden. Vanuit deze taakgebieden is vaak een goede relatie te leggen met de programma's die binnen Amsterdam worden onderscheiden;

³⁶ Het taakgebied reiniging blijft hier buiten beschouwing aangezien in het gemeentefonds wordt verondersteld dat de lasten in dit verband geheel worden gedekt met taakgerelateerde heffingen.

- het voormalige stadsdeelfonds was speciaal ontwikkeld voor het takenpakket van de Amsterdamse stadsdelen en de onderlinge verschillen in kostenpatronen die daarmee samenhangen, waarbij vergelijkbare uitgangspunten als voor het gemeentefonds zijn gehanteerd (o.a. kostenoriëntatie).

De kostendrijvers die in deze fondsen worden gebruikt voor de verdeling van middelen, kunnen om diverse redenen echter niet zomaar worden gebruikt voor de ramingsfunctie:

- in het gemeentefonds een groot aantal kostendrijvers onderscheiden (circa 80), die niet allemaal even relevant zijn voor de gemeente Amsterdam of de verdeling tussen de stadsdeelgebieden (bijvoorbeeld omdat ze samenhangen met taken die door de RVE's worden uitgevoerd of onvoldoende differentiëren tussen stadsdeelgebieden);
- sommige kostendrijvers voor uitgaven op gemeentelijk niveau zijn niet toepasbaar *binnen* gemeenten, omdat ze onvoldoende differentiëren tussen stadsdeelgebieden;
- de kostendrijvers uit het voormalige stadsdeelfonds zijn weliswaar ontwikkeld om uitgavenverschillen tussen de Amsterdamse stadsdelen te indiceren, maar het takenpakket van de stadsdeelgebieden is sinds de opheffing van het stadsdeelfonds substantieel gewijzigd. Daarnaast kende het voormalige stadsdeelfonds slechts een globaal onderscheid in een viertal compartimenten, van waaruit niet altijd een eenduidige relatie met de huidige programma's van Amsterdam kan worden gelegd. Bovendien kenden sommige kostendrijvers uit het stadsdeelfonds een mate van verfijning die het huidige doel van de ramingsfunctie voorbij schiet;
- door de opdrachtgever is meegegeven dat de ramingsfunctie pragmatisch moet zijn, onder andere door het beperken tot de meest plausibele en goed uitlegbare maatstaven.

kostendrijvers op stadsdeelniveau

Uit de ervaringen met het voormalige stadsdeelfonds is bekend dat op sommige taakgebieden op binnengemeentelijk niveau andere kostendrijvers relevant zijn dan op gemeentelijk niveau. Dit hangt samen met het feit dat tussen stadsdeelgebieden sprake is van een veel grotere differentiatie in structuurkenmerken en daarmee samenhangende kostenpatronen, dan tussen gemeenten. Zo is er bijvoorbeeld in elke gemeente wel sprake van een bepaald areaal openbaar groen, terwijl sommige stadsdeelgebieden nauwelijks openbaar groen hebben en andere stadsdeelgebieden juist bijzonder veel.

Bij het ontwikkelen van een ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken op stadsdeelniveau is hiermee rekening gehouden.

differentiatie kostendrijvers per stadsdeelgebied

Het huidige takenpakket van de Amsterdamse stadsdeelgebieden is vastgesteld bij de introductie van de bestuurscommissies in 2014. Belangrijk aandachtspunt bij het ontwikkelen van een ramingsfunctie voor stadsdeelgebieden, is de mate waarin stadsdeelgebieden te maken hebben met verschillende omstandigheden die bepalend zijn voor de kosten die zij moeten maken om hun taken uit te voeren. Dit komt tot uiting in diverse structuurkenmerken waarmee hun kostenpatronen samenhangen (kostendrijvers).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de mate van differentiatie tussen stadsdeelgebieden van Amsterdam op een aantal mogelijk relevante kostendrijvers voor gebiedsgericht werken.

Daarbij is de relatieve³⁷ score per stadsdeelgebied weergegeven in de vorm van een index, waarbij het gemiddelde van Amsterdam op 100 is gesteld.

³⁷ De score per stadsdeelgebied op de meeste kostendrijvers is geschaald op het inwonertal per stadsdeelgebied.

Tabel 3.3 Differentiatie potentiële kostendrijvers gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied (Amsterdam=100)

<i>kostendrijver</i>	<i>Centrum</i>	<i>West</i>	<i>Nieuw West</i>	<i>Zuid</i>	<i>Oost</i>	<i>Noord</i>	<i>Zuid oost</i>
<i>jongeren</i>	63	84	122	81	110	120	120
<i>leerlingen vo/so</i>	21	36	100	223	95	105	83
<i>lage inkomens</i>	114	118	85	99	86	97	110
<i>bijstandontvangers</i>	67	123	97	62	91	115	161
<i>allochtonen</i>	43	88	148	50	91	109	183
<i>woonruimten</i>	123	107	85	109	98	89	91
<i>historische kern</i>	100	0	0	0	0	0	0
<i>oppervlakte bebouwing</i>	129	68	93	100	96	118	123
<i>areaal openbare ruimte</i>	55	44	124	74	103	185	144
<i>bebouwingsdichtheid</i>	143	153	59	119	94	38	42
<i>werkzame personen</i>	196	58	82	123	78	56	146

Bovenstaande tabel illustreert verschillen tussen stadsdeelgebieden die van invloed zijn op de kosten die zij moeten maken om hun taken op het terrein van gebiedsgericht werken uit te voeren (objectivering verschillen).

In tabel 3.3 is te zien dat bijvoorbeeld het aantal jongeren (gerelateerd aan de totale bevolking) in Nieuw West 22% hoger ligt dan in Amsterdam gemiddeld en dat daarmee het aandeel van de jongeren in de bevolking in Nieuw West twee keer zo groot is als in stadsdeelgebied Centrum.

Het areaal openbare ruimte per inwoner is in Noord en Zuidoost circa drie keer zo groot als in Centrum, maar de intensiteit van het gebruik van de openbare ruimte is in Centrum veel groter. Deze gebruiksintensiteit wordt geïndiceerd door de bebouwingsdichtheid (bewoners) en het aantal werkzame personen (bewoners en bezoekers). Daarbij is ook te zien dat de bebouwingsdichtheid in Noord vergelijkbaar is met Zuidoost, terwijl het aantal werkzame personen per inwoner in Zuidoost ruim drie keer zo groot is als in Noord.

De ramingsfunctie moet deze verschillen in structuurkenmerken tussen de stadsdeelgebieden kunnen overbruggen, zodat zij een adequate indicatie geeft van de kosten die stadsdeelgebieden noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken op vergelijkbare wijze te kunnen uitvoeren.

selectie relevante kostendrijvers per programma

Tegen deze achtergrond is uit de beschikbare kostendrijvers vanuit het gemeentefonds en het voormalige stadsdeelfonds een nadere selectie van geschikte verdeelmaatstaven gemaakt, waarbij tevens een vereenvoudiging heeft plaats gevonden. Daarbij is als volgt gewerkt:

- per programma is nagegaan welke (onderdelen van) taakgebieden/compartimenten uit het gemeente- en stadsdeelfonds en de daarbij behorende kostendrijvers hier inhoudelijk het dichtst bij aansluiten. Voor de compartimenten uit het voormalige stadsdeelfonds is een globale actualisatieslag gemaakt naar het huidige takenpakket van de stadsdeelgebieden (takenlijst bestuurscommissies);
- vanuit de relevante set kostendrijvers is een nadere selectie gemaakt die de structurele netto lastenpatronen van de stadsdeelgebieden zo goed mogelijk benaderen.³⁸ Daarbij is de werking van deze set kostendrijvers afgestemd op de totale netto lasten van de stadsdeelgebieden in 2016, waarbij in de verdeling over stads-

³⁸ Gezien de keuze voor een versnelde en pragmatische aanpak van dit onderzoek is niet gecorrigeerd voor eventueel afwijkende lastenpatronen als gevolg van eigen keuzes door stadsdeelgebieden. Voor het doel van dit onderzoek is dat alleen relevant indien dit aan de orde is bij alle stadsdeelgebieden met bepaalde structuurkenmerken.

deelgebieden rekening is gehouden met incidentele factoren (afgeleid uit mutaties in reserves en vergelijking met netto lasten in latere jaren tot en met 2020);

- bij de selectie van relevante maatstaven zijn een aantal criteria gehanteerd:
 - gestreefd is naar een zo beperkt mogelijke set kostendrijvers per programma;
 - de geselecteerde kostendrijvers moeten een logische relatie hebben met de inhoud van het programma en moeten de netto lastenpatronen van de stadsdeelgebieden per programma zo goed mogelijk benaderen;
 - de geselecteerde kostendrijvers moeten relatief eenvoudig en goed uitlegbaar zijn. Minder goed uitlegbare kostendrijvers die weinig toevoegen aan het verklaren van kostenpatronen tussen stadsdeelgebieden zijn niet geselecteerd.

Deze werkwijze heeft geleid tot de volgende selectie van kostendrijvers per programma, waarbij is aangegeven welk aandeel elke kostendrijver heeft in de verdeling per programma.

Tabel 3.4 Aandeel selectie kostendrijvers gebiedsgericht werken per programma

<i>kostendrijver</i>	<i>DI</i>	<i>OOV</i>	<i>VOR</i>	<i>WIP</i>	<i>OJD</i>	<i>WZS</i>	<i>EC</i>	<i>DW</i>	<i>SOW</i>	<i>BO</i>	<i>Totaal GGW</i>
<i>inwoners</i>		26%	6%	40%	7%	48%	53%			100%	23%
<i>jongeren</i>				24%	84%	28%	29%				15%
<i>lage inkomens</i>				15%	7%	16%	17%				6%
<i>allochtonen</i>		24%		21%	3%	17%					4%
<i>woonruimten</i>	100%		12%					100%	80%		16%
<i>historische kern</i>			2%								1%
<i>areaal openbare ruimte</i>			15%								6%
<i>gebruik openbare ruimte</i>			64%						7%		25%
<i>bebouwingsdichtheid</i>		50%									3%
<i>vast bedrag</i>									13%		1%
TOTAAL programma	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In tabel 3.4 wordt de objectivering van kostenbepalende structuurverschillen uit tabel 3.3 verijnd naar mate van relevantie per programma.

In de tabel is te zien dat het grootste deel van de netto lasten voor gebiedsgericht werken samenhangt met het aantal inwoners en het gebruik van de openbare ruimte (laatste kolom). Hierbij is de intensiteit van het gebruik van de openbare ruimte benaderd met de aanwezigheid van bewoners in de directe omgeving en het aantal werkzame personen.³⁹ Ook het aantal jongeren is een belangrijke kostendrijver, met name voor de netto lasten op het programma Onderwijs, jeugd en diversiteit (OJD).

Bevolkingskenmerken, zoals inwoners, jongeren, allochtonen en lage inkomens, vormen de belangrijkste kostendrijvers voor de 'sociale' programma's (WIP, OJD, WZS). Kenmerken van de bebouwing en het gebruik van de openbare ruimte zijn de belangrijkste kostendrijvers voor de programma's met een 'fysiek' karakter (VOR, SOW).

Voor een toelichting op de gebruikte kostendrijvers wordt verwezen naar bijlage C.

³⁹ Deze elementen zijn ook opgenomen in de 'verblijfsdichtheidsindex' die door OIS wordt ontwikkeld. Van deze index zijn echter geen historische gegevens beschikbaar, waarmee verkend kon worden in welke mate hiermee kostenverschillen tussen stadsdeelgebieden verklaard konden worden (kostenoriëntatie). Daarom is gekozen voor elementen uit het voormalige stadsdeelfonds die dit de afgelopen 20 jaar wel bewezen hebben en bovendien goed aansluiten bij de huidige kostenpatronen voor gebiedsgericht werken.

3.6 Uitkomsten ramingsfunctie gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied

ramingsfunctie gebiedsgericht werken per programma per stadsdeelgebied

Wanneer de eenheden per kostendrijver per stadsdeelgebied worden vermenigvuldigd met de in de voorgaande paragraaf gepresenteerde weging, leidt dit tot een budgetverdeling per programma over de stadsdeelgebieden. Deze verdeling vormt daarmee een geobjectiveerde benadering van de kosten die stadsdeelgebieden – gegeven hun structuurkenmerken – noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken op een vergelijkbare manier uit te kunnen voeren en biedt inzicht en houvast voor bestuurlijke besluitvorming.

In de onderstaande tabel worden de uitkomsten van deze verdeling gepresenteerd.

Tabel 3.5 Uitkomsten ramingsfunctie gebiedsgericht werken. Aandeel stadsdeelgebieden in totaal budget gebiedsgericht werken per programma.

programma	Centrum	West	Nieuw West	Zuid	Oost	Noord	Zuid oost	Totaal
<i>dienstverlening en informatie</i>	13%	18%	15%	19%	15%	10%	9%	100%
<i>openbare orde en veiligheid</i>	13%	22%	15%	18%	15%	8%	9%	100%
<i>verkeer en openbare ruimte</i>	11%	11%	19%	15%	16%	15%	12%	100%
<i>werk, inkomen en participatie</i>	8%	17%	20%	15%	16%	12%	13%	100%
<i>onderwijs, jeugd en diversiteit</i>	7%	15%	21%	14%	17%	13%	12%	100%
<i>welzijn, zorg en sport</i>	9%	17%	19%	16%	16%	12%	12%	100%
<i>economie en cultuur</i>	13%	17%	19%	16%	16%	12%	11%	100%
<i>duurzaamheid en water</i>	13%	18%	15%	19%	15%	10%	9%	100%
<i>stedelijke ontwikkeling en wonen</i>	13%	17%	15%	18%	15%	11%	10%	100%
<i>bestuursondersteuning</i>	10%	17%	18%	17%	16%	11%	10%	100%
TOTAAL gebiedsgericht werken	10%	15%	19%	16%	16%	13%	12%	100%
<i>aandeel inwonertal Amsterdam</i>	10%	17%	18%	17%	16%	11%	10%	100%

Dit is de uitkomst van de ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken: een objectivering van structuurverschillen tussen stadsdeelgebieden die bepalend zijn voor de kosten die zij moeten maken om hun taken met betrekking tot gebiedsgericht werken uit te voeren.

In de tabel 3.5 is te zien dat het aandeel van elk stadsdeelgebied in de verdeling tussen de programma's duidelijk uiteen loopt. Vergelijking met de onderste regel uit de tabel leert dat met name de stadsdeelgebieden Nieuw West, Noord en Zuidoost een relatief (ten opzichte van hun inwonertal) groot aandeel in de ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken hebben. Dit hangt samen met het relatief grote aantal jongeren en allochtonen in deze stadsdeelgebieden, in combinatie met het relatief omvangrijke en intensief gebruikte areaal openbare ruimte. In Zuidoost is er bovendien ook sprake van relatief veel huishoudens met een laag inkomen (zie tabel 3.3).

In onderstaande kaders worden de uitkomsten van de ramingsfunctie aan de hand van enkele voorbeelden nader toegelicht.

Voorbeeld programma Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

Voor het programma OOV wordt de verdeling over stadsdeelgebieden in de ramingsfunctie bepaald door het aantal inwoners, allochtonen en de bebouwingsdichtheid (zie tabel 3.4). Wanneer we de uitkomsten van bijvoorbeeld de stadsdeelgebieden West (circa 144.000 inwoners) en Noord (circa 93.000 inwoners) met elkaar vergelijken, leidt dat tot de volgende bevindingen.

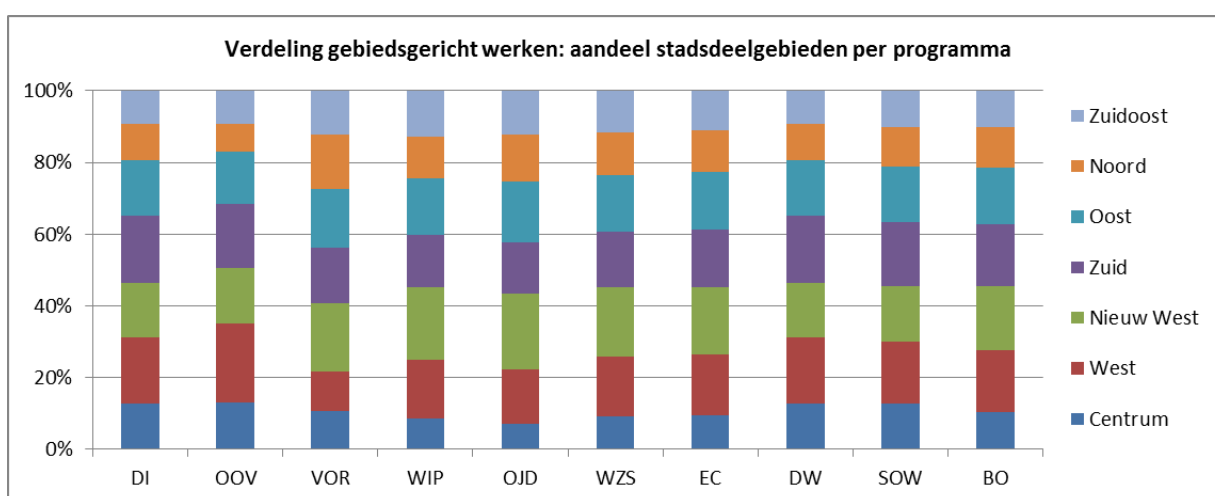
In tabel 3.3 is te zien dat het aandeel allochtonen in de bevolking in West iets lager is dan in Noord, maar dat de bebouwingsdichtheid in West veel hoger is dan in Noord. Na weging van deze verschillende kostendrijvers in de ramingsfunctie (die is afgestemd op de kostenpatronen van de stadsdeelgebieden), leidt dit er toe dat aan West een relatief groter deel van het programma OOV wordt toegedeeld dan aan Noord. In tabel 3.5 is te zien dat het aandeel van West in het budget voor OOV 20% bedraagt (en West 17% van de inwoners heeft), terwijl het aandeel van Noord 9% bedraagt (met 11% van het inwonertal).

Voorbeeld programma Verkeer en Openbare Ruimte (VOR)

Voor het programma VOR wordt de verdeling over stadsdeelgebieden bepaald door het aantal inwoners, het aantal woonruimten, de oppervlakte van de historische kern, het areaal van de openbare ruimte en (de intensiteit van) het gebruik van de openbare ruimte (zie tabel 3.4). Wanneer we de uitkomsten van bijvoorbeeld de stadsdeelgebieden Zuid (circa 143.000 inwoners) en Noord (circa 93.000 inwoners) met elkaar vergelijken, leidt dat tot de volgende bevindingen.

In tabel 3.3 is te zien dat Zuid relatief iets meer woonruimten heeft dan Noord, terwijl in Noord de omvang van het areaal openbare ruimte substantieel groter is. Het relatief beperkte areaal openbare ruimte in Zuid wordt echter wel veel intensiever gebruikt, zowel door eigen inwoners als bezoekers (tot uiting komend in de bebouwingsdichtheid en het aantal werkzame personen). Per saldo leidt dit er toe dat Noord en Zuid een vergelijkbaar aandeel in het programma VOR krijgen toebedeeld (beide circa 15%). Gezien het verschil in bevolkingsomvang betekent dit dat Noord een relatief (per inwoner) omvangrijker budget voor VOR krijgt toebedeeld dan Zuid.

In de onderstaande figuur is de verdeling van gebiedsgericht werken als uitkomst van de ramingsfunctie gevisualiseerd met het aandeel van de stadsdeelgebieden in elk van de programma's.



onderscheidende kenmerken ramingsfunctie

De ramingsfunctie geeft een geobjectiveerde indicatie van alle kosten die samenhangen met een bepaald pakket inhoudelijk samenhangende taken. Daarmee biedt de ramingsfunctie een aantal belangrijke voordelen in aanvulling op andere, bestaande instrumenten (o.a. asset-management, zero-based-budgeting):

1. *totaal beschikbare middelen als financieel kader.* De ramingsfunctie geeft houvast voor een geobjectiveerde verdeling van de gemeentelijke uitgaven, binnen het totaal aan middelen dat Amsterdam beschikbaar heeft. Daarmee faciliteert de ramingsfunctie een optimale allocatie van de beschikbare middelen en biedt het tevens een *second opinion* op de uitkomsten van ramingen gebaseerd op historische uitgaven en/of objectiveringen op basis van normen en kengetallen per taak of activiteit;
2. *uniforme objectivering kostenpatronen totale taakuitvoering.* Belangrijke toegevoegde waarde van de ramingsfunctie ten opzichte van andere instrumenten, is dat de ramingsfunctie de totale kosten van de taakuitvoering gemeentebreed op uniforme wijze objectieveert (en niet afzonderlijke deeltaken op uiteenlopende wijze). Bovendien zijn structurele kostenpatronen vertaald naar objectieve kenmerken van de stad(sdelen), waarmee wordt geabstraheerd van effecten van beleidskeuzes en verschillen in uitvoeringspraktijk (efficiëntie). Dit biedt vervolgens de mogelijkheid om deze effecten van beleidskeuzes en uitvoeringspraktijk afzonderlijk in beeld te brengen;
3. *aansluiting bij gemeentelijke praktijk.* De ramingsfunctie sluit aan bij de gemeentelijke praktijk. Dit wijkt af van andere benaderingen/instrumenten die vaak zijn gebaseerd op 'normkosten' waarbij diverse aannames worden gedaan, zonder dat daarbij een externe reflectie (benchmark) op totaal taakuitvoering plaatsvindt. Anders gezegd: de uit normen en kengetallen opgebouwde ramingen (met keuzes en aannames) worden voorgelegd als uitkomst (benodigde middelen) zonder een toets of deze uitkomst vergelijkbaar is met de praktijk in andere gemeenten;
4. *volledig inzicht in financiële effecten beleid.* In de ramingsfunctie worden *alle* relevante kosten per taakgebied of programma(onderdeel) betrokken, dus zowel kosten van beheer en onderhoud als kosten van beleid en toegerekende overhead en de relatie met reservemutaties;
5. *autonome ontwikkelingen worden automatisch gevolgd.* Ontwikkelingen in bijvoorbeeld de omvang en samenstelling van de bevolking en de te beheren arealen, zijn van invloed op de kostenpatronen in de stadsdeelgebieden. De uitkomsten van de ramingsfunctie bewegen mee op dergelijke autonome ontwikkelingen en bieden inzicht in het effect daarvan op de (toekomstige) kostenpatronen van de stad.

4 Verdere toepassingsmogelijkheden ramingsfunctie

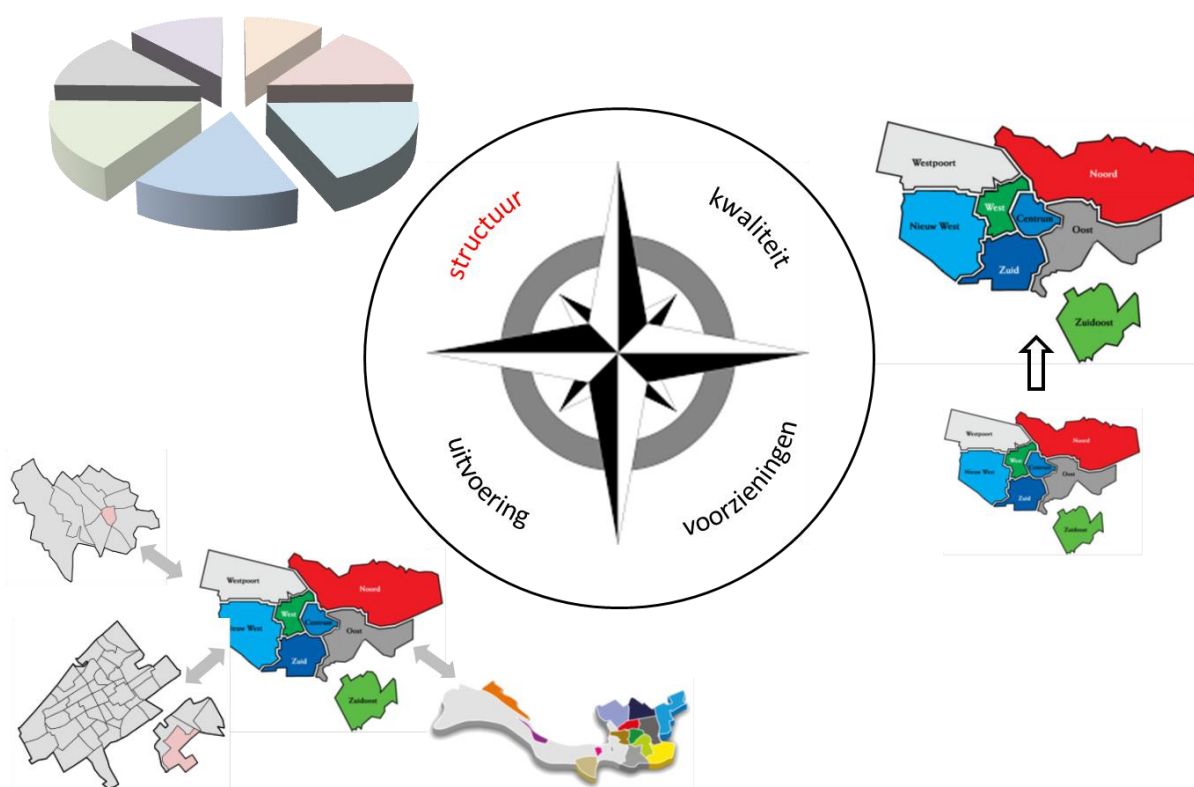
4.1 Kompas voor financieel beleid

De ramingsfunctie zoals beschreven in deze rapportage biedt een referentie (benchmark) voor het totale Amsterdamse uitgavenniveau per taakgebied en de uitgaven voor gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied, waarbij rekening is gehouden met kostenbepalende structuurverschillen.

Dit instrument kan echter goed worden doorontwikkeld in afstemming op het gehele Amsterdamse takenpakket (inclusief de RVE's), waarmee de toepassingsmogelijkheden van de ramingsfunctie verder worden uitgebreid. In het onderstaande worden de volgende toepassingsmogelijkheden kort toegelicht:

- inzicht in achtergronden kostenverschillen en effecten van gemaakte keuzes;
- houvast bij verdeelvraagstukken;
- houvast bij diverse ontwikkelingen (taakmutaties, groei);
- houvast bij externe vergelijkingen c.q. benchmarks.

inzicht & houvast



4.1.1 Inzicht in achtergronden kostenverschillen

Centraal kenmerk van de ramingsfunctie is dat zij inzicht biedt in achtergronden van kostenverschillen. Door het isoleren van de niet beïnvloedbare (exogene) kostenbepalende factoren (structuurkenmerken), ontstaat een helder zicht op de invloed van wel beïnvloedbare kostenbepalende factoren, zoals omvang en kwaliteit van het voorzieningenniveau en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Daarmee kan antwoord worden verkregen op de volgende vragen:

- wat mag een bepaalde taak kosten, gegeven de omstandigheden waaronder deze taak uitgevoerd moet worden?
- door welke factoren worden de kosten beïnvloed, in welke mate is dat het geval en welke factoren zijn beïnvloedbaar door beleid?
- wat zijn de (financiële) effecten van (in het verleden) gemaakte keuzes omtrent aantal en kwaliteit van de voorzieningen of de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd (werkwijze, organisatie, efficiëntie)?

Doordat de ramingsfunctie uitgaat van de totale kosten van het gehele gemeentelijke takenpakket, kunnen integrale afwegingen worden gemaakt omtrent de optimale allocatie van de beschikbare middelen. Doordat deze afwegingen zijn geobjectiveerd, worden discussies vereenvoudigd en wordt een positieve bijdrage geleverd aan het draagvlak voor de uitkomsten bij betrokkenen.

Eerder heeft Cebeon diverse onderzoeken uitgevoerd naar de Amsterdamse uitgaven aan onderwijshuisvesting en diverse taken in de openbare ruimte (verhardingen, straatreiniging, openbare verlichting en groen). Daarbij is zijn de Amsterdamse uitgavenniveaus vergeleken met een aantal speciaal voor het taakgebied geselecteerde referentiegemeenten. Vervolgens zijn verklaringen gezocht voor afwijkende uitgavenniveaus, waarmee de effecten van Amsterdamse keuzes inzichtelijk zijn gemaakt.⁴⁰

Deze inzichten kunnen ook worden gebruikt als second opinion op interne normen (bijvoorbeeld vanuit asset-management of ‘Groene Puccini’) of financieel beheer bij groei van de stad (bijvoorbeeld kapitaallasten schoolgebouwen).

4.1.2 Houvast bij verdeelvraagstukken en gebiedsgericht werken

De ramingsfunctie zoals die in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, geeft een geobjectiveerde verdeling van budgetten voor gebiedsgericht werken over de 7 stadsdeelgebieden. De ramingsfunctie kan echter ook verder worden verfijnd naar verdelingen op andere aggregatieniveaus (wijken/buurtten) en specifieke programma's of onderdelen daarbinnen.

Belangrijke notie is dat de ramingsfunctie is gebaseerd op de werking van structuurkenmerken c.q. kostendrijvers die is afgestemd op feitelijke kostenpatronen. De ramingsfunctie heeft ook een belangrijke dynamische werking: budgetten bewegen mee met de financiële behoefte die voortvloeit uit de ontwikkelingen van de populatie. Daarmee biedt de ramingsfunctie ook aanknopingspunten voor populatiebekostiging en vormen van wijksturing/wijkbudgetten. Bij de uitwerking van de ramingsfunctie in deze richting kan nuttig gebruik worden gemaakt van reeds beschikbare informatie uit andere trajecten binnen Amsterdam (zoals asset-management of MKBA⁴¹ sociaal domein).

Daarmee biedt dit instrument ondersteuning bij de (bestuurlijke) afweging hoe de beperkte middelen van Amsterdam zo goed mogelijk kunnen worden verdeeld over de 10 begrotingsprogramma's, om zo goed mogelijk te kunnen voldoen aan gemeentelijke verplichtingen, maatschappelijke verwachtingen en bestuurlijke ambities.

⁴⁰ Zie <http://www.cebeon.nl/projects/verklaring-afwijking-referentiebudgetten-onderwijshuisvesting-en-openbare-ruime/>.

⁴¹ Zo kunnen via de zorgprofielen uit het MKBA relaties worden gelegd met kostenbepalende factoren die samenhangen met kenmerken van populaties. Met behulp van een verschillenanalyse kunnen vervolgens aanvullende verklaringen voor kostenverschillen worden gezocht en onderbouwd (beleidskeuzes, verschillen in omvang of kwaliteit voorzieningenniveau, et cetera).

4.1.3 Houvast bij financiële aspecten diverse ontwikkelingen

Diverse ontwikkelingen hebben financiële consequenties waarbij de ramingsfunctie een belangrijke rol kan spelen om deze consequenties in beeld te brengen en het besluitvormingsproces te faciliteren:

- *groei van de stad*: wat mag een nieuwe wijk kosten op verschillende taakgebieden/programma's? Voor een helder en gedragen besluitvormingsproces is het belangrijk te kunnen beschikken over geobjectiveerde ramingen van de kosten. Dus wat mag de groei kosten gegeven de kenmerken van de nieuwe wijk en wat zijn de kosten van extra voorzieningen of meer kwaliteit?
Bij het simpelweg doortrekken van historische kostenpatronen (op basis van de kosten van bestaande wijken) worden impliciet de kosten van nieuwe wijken bepaald door allerlei keuzes uit het verleden die inmiddels wellicht niet meer gewenst zijn. Door de kosten van deze historische keuzes te expliciteren, kan opnieuw worden afgewogen of men voor de toekomstige voorzieningen ook tegen deze kosten wil aanleggen. Ook kan men geobjectiveerd differentiëren met de inzet van beperkte middelen. Wanneer bijvoorbeeld onvoldoende middelen beschikbaar zijn om groei in bepaalde stadsdeelgebieden volledig te honoreren, kan een deel van de te honoreren groei worden gedekt ten laste van andere stadsdeelgebieden naar rato van ieders structuurkenmerken, waarbij rekening wordt gehouden met zowel omvang van arealen als intensiteit van het gebruik daarvan;
- *taakverschuivingen*: bij centralisering van taken dienen uitgavenpatronen met verschillende ambities/keuzes van 7 stadsdeelgebieden te worden vertaald naar de kosten van één stedelijke ambitie/keuze. Deze vertaalslag kan worden vereenvoudigd wanneer de kosten geobjectiveerd kunnen worden (zoals hiervoor is gedaan in tabel 3.5) en de financiële effecten van verschillende keuzes inzichtelijke worden gemaakt;
- *budgetwijzigingen*: zowel bij aanvragen voor (extra) budgetten vanuit RVE's of stadsdeelgebieden als bij taakstellingen, is het nuttig wanneer dergelijke budgetwijzigingen objectief beoordeeld kunnen worden. Wat mag een taak kosten gegeven de structuurkenmerken van de stad en omstandigheden waaronder de taak uitgevoerd moet worden? Hoe doen andere, vergelijkbare stadsdeelgebieden of gemeenten dat en is het mogelijk om een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren met minder kosten of voor hetzelfde geld meer voorzieningen of kwaliteit te realiseren?
- *bestuurlijke afspraken*: ook wanneer uit andere overwegingen moet worden besloten over de inzet van beschikbare middelen, bijvoorbeeld in het kader van een nieuw college-akkoord, kan de ramingsfunctie houvast bieden bij de gesprekken en het maken van keuzes.

4.1.4 Objectivering externe vergelijkingen

De ramingsfunctie kan ook goed worden gebruikt bij het vergelijken van Amsterdam en de stadsdeelgebieden met externe referenties of stadsdeelgebieden onderling (benchmarking). Met behulp van de ramingsfunctie kunnen de lasten en baten op een zinvolle wijze worden vergeleken met andere gemeenten (geen 'appels met peren'). Ook kan worden ingezoomd op deeltaken of bepaalde kostenaspecten (overhead, formatie).

Door het isoleren van exogene kostenbepalende factoren, komen de effecten van endogene kostenbepalende factoren (keuzes) in beeld, waarop vervolgens gericht kan worden ingezoomd. Daarmee wordt een stevige basis verkregen voor een vergelijking van de prestaties van gemeenten en stadsdeelgebieden, zowel op het voorzieningenniveau (kwantiteit, kwaliteit) als de uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, efficiëntie). Hierdoor worden financiële effecten van keuzes (zowel uit het verleden als voor de toekomst) geëxpliciteerd.

Tevens kan hiermee worden beschikt over een *second opinion* op de ramingen via normen en kengetallen per activiteit in andere trajecten (asset-management, zero-based-budgetting, Amsterdam heel en schoon, slagvaardiger werken in de openbare ruimte).

4.2 Doorontwikkeling ramingsfunctie

verdere doorontwikkeling ramingsfunctie

In hoofdstuk 3 is een eerste opzet gepresenteerd voor een ramingsmodel voor gebiedsgericht werken per stadsdeelgebied. In de voorgaande paragrafen is aandacht besteed aan bredere toepassingsmogelijkheden van de ramingsfunctie. Daarvoor kan de ramingsfunctie verder worden doorontwikkeld, waarbij gedacht kan worden aan de volgende opties:

- het onderscheiden van onderdelen binnen de programma's, waarvoor afzonderlijke verdelingen kunnen worden ontwikkeld;
- het uitbreiden van de ramingsfunctie naar de rest van het gemeentelijke takenpakket van Amsterdam (RVE's). Zoals eerder opgemerkt kunnen door de andere taakhoud van de RVE's (ook binnen dezelfde programma's) de ontwikkelde ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken per programma niet zondermeer worden geëxtrapoleerd naar het totale gemeentelijke takenpakket (incl. de RVE's);
- een verdere uitbreiding en/of verfijning van de gebruikte kostendrijvers, zodat nauwkeuriger kan worden aangesloten bij geobjectiveerde kostenpatronen. Hiervoor zullen de kostenpatronen ook aan een nadere analyse onderworpen moeten worden (door de beperkte doorlooptijd konden in het onderhavige onderzoek niet altijd alle relevante achtergronden tot het gewenste detailniveau worden geanalyseerd);
- afstemming van de ramingsfunctie op de beoogde kanteling in het sociaal domein (minder geëscaleerde zorg en meer voorliggende voorzieningen). Cebeon heeft op dit terrein de nodige ervaring vanuit diverse landelijke onderzoeken⁴² en beleidsadviserend onderzoek bij diverse gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden (o.a. wijksturing, populatiebekostiging, regionale spiegel Jeugdhulp).

Voor het verder doorontwikkelen van de ramingsfunctie is het van belang dat eerst een nadere uitgavenanalyse plaats vindt. Hiermee kan scherper zicht worden gekregen op de relevantie van bepaalde posten in de gemeentelijke exploitatie voor de te onderscheiden taakgebieden/programma's of onderdelen daarbinnen. Dit is nodig om vervolgens een goede relatie te kunnen leggen met de relevante kostendrijvers in een ramingsfunctie.

Overigens kan bij de verdere ontwikkeling van de ramingsfunctie goed gebruik worden gemaakt van informatie die beschikbaar is vanuit andere trajecten binnen de gemeente Amsterdam (o.a. asset management, diverse (maatschappelijke) kosten-baten analyses).

onderhoud ramingsfunctie

Belangrijk aandachtspunt is dat met de invoering van taakvelden in het nieuwe BBV per 2017 de afbakening van de taakgebieden in het gemeentefonds verandert. Belangrijke veranderingen zijn de verschuivingen van overhead en perceptiekosten belastingen tussen de verschillende taakgebieden. In aansluiting hierop zal het ministerie van BZK ook de ijkpuntformules van het gemeentefonds aanpassen. Tijdens het onderhavige onderzoek waren de uitkomsten van deze aanpassingen nog niet bekend. De ramingsfunctie zoals die in deze rapportage is beschreven is afgestemd op de situatie in 2016 en zal te zijner tijd op de nieuwe situatie in 2017 moeten worden aangepast.

Daarnaast dient een ramingsfunctie onderhouden te worden in afstemming op ontwikkelingen in het takenpakket van Amsterdam en de stadsdeelgebieden. Naast verschuivingen in taken tussen stadsdeelgebieden en RVE's kan hierbij ook worden gedacht aan effecten van recente taakuitbreidingen (o.a. sociaal domein) of effecten van nieuwe wet- en regelgeving (Omgevingswet).

⁴² Ontwikkeling verdeelmodel Jeugdzorg en geactualiseerde verdeling Beschermd wonen afgestemd op toekomstige kostenpatronen centrumgemeenten en regiogemeenten en recent onderzoek Analyse gemeentelijke lasten sociaal domein in opdracht van het ministerie van BZK.

A Toelichting inhoud taakgebieden gemeentefonds

Bestuur en algemene ondersteuning

Dit betreft de taakgebieden Bestuursorganen, Bevolkingszaken en Algemene ondersteuning.

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- bezoldiging college B&W, vergoedingen bestuurders en raad, wachtgelden, griffie, rekenkamer;
- reisdocumenten, rijbewijzen, uittreksels/verklaringen, gemeentelijke basisadministratie, burgerlijke stand, huisnummering, straatnaamgeving, verkiezingen;
- bestuursondersteuning, bestuurlijke samenwerking, belastingdienst, financiën, personeel en organisatie, huisvesting, automatisering, voorlichting, communicatie, facilitaire zaken, interne zaken, juridische zaken.

Cultuur en ontspanning

Dit betreft de taakgebieden Kunst, Oudheid, Ontspanning en Groen.

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- kunstbeoefening en -bevordering, podiumkunsten, beroepsgezelschappen, kunstaccommodaties;
- bibliotheken, vormings- en ontwikkelingswerk;
- sportbeoefening, sportbevordering, sportaccommodaties, (groene) sportvelden en -terreinen;
- oudheidkunde, musea, historische archieven, archeologie;
- natuurbescherming, parken, plantsoenen, openbaar groen, lijkbezorging, openluchtrecreatie, recreatieve voorzieningen, multifunctionele accommodaties.

Werk en inkomen

Dit betreft de taakgebieden Minimabeleid en Overig werk en inkomen.

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, kwijtschelding, minimabeleid;
- uitvoeringslasten sociale dienst;
- inkomensvoorziening en re-integratie (saldi op specifieke middelen, inclusief sociale werkvoorziening).

Maatschappelijke ondersteuning

De lasten en baten op dit taakgebied hebben o.a. betrekking op:

- algemeen maatschappelijk werk, vrijwilligerswerk, mantelzorg, verslavingsbeleid, inburgering, sociaal-cultureel werk;
- maatschappelijke opvang, vrouwenopvang/veilig thuis;
- (im)materiële maatwerkvoorzieningen (hulpmiddelen, hulp bij het huishouden, begeleiding en dagbesteding);
- publieke gezondheidszorg.

Jeugd

De lasten en baten op dit taakgebied hebben o.a. betrekking op:

- jeugdgezondheidszorg (uniform en maatwerk);
- peuterspeelzaalwerk, kinderopvang;
- jeugd- en jongerenwerk, schoolmaatschappelijk werk, opvoedondersteuning;
- jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en opvang jeugd.

Educatie

Dit betreft de taakgebieden Onderwijshuisvesting en Overige educatie.

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- onderwijshuisvesting primair, voortgezet en speciaal onderwijs (inclusief gymlokalen);
- onderwijsachterstandenbeleid, schoolzwemmen, leerlingenvervoer, volwasseneneducatie, schoolbegeleiding, brede school, leerplicht, regionaal meld- en coördinatiepunt.

Riolering en Reiniging

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- riolering en waterzuivering;
- afvalverwijdering en -verwerking.

Openbare orde en veiligheid

Dit betreft de taakgebieden Brandweer en rampenbestrijding en Overige openbare orde en veiligheid.

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- bijdrage veiligheidsregio, personele en materiële kosten brandweer en rampenbestrijding;
- handhaving, toezicht en preventie, beleids- en planvorming integrale veiligheid, dierenbescherming, overige beschermende maatregelen.

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Dit betreft de taakgebieden Wegen en water, Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) en Fysiek milieu.

De lasten en baten op deze taakgebieden hebben o.a. betrekking op:

- aanleg en onderhoud wegen, straten, pleinen en civiele kunstwerken, openbare verlichting, straatreiniging, gladheidsbestrijding, verkeersmaatregelen te land, parkeren;
- openbaar vervoer, zeehavens en luchtvaart;
- binnenhavens en waterwegen, verkeersmaatregelen te water, veerdiensten, overig vervoer te water, waterkering, afwatering;
- ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, woningexploitatie, gebiedsontwikkeling, stedelijke vernieuwing, omgevingsbeheer, monumentenzorg;
- milieubeheer, bodemsanering, geluidshinder, milieuhinderlijke bedrijvigheid, ongediertebestrijding.

Algemene eigen inkomsten

Dit betreft de taakgebieden Onroerende zaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM).

De baten (en lasten) hebben o.a. betrekking op:

- onroerende zaakbelasting;
- overige gemeentelijke belastingen;
- geldleningen en uitzettingen;
- grondexploitaties;
- economische zaken (handel, ambacht, industrie, nutsbedrijven, agrarische zaken).

B Toelichting inhoud programma's Amsterdam

De met een * gemarkeerde taken maken onderdeel uit van gebiedsgericht werken dat bij de bestuurscommissies is belegd en waaraan de stadsdeelgebieden substantiële budgetten besteden (aansluitend bij de stand van de begroting 2016).

Programma 1 Dienstverlening en informatie

Dit programma bevat de onderdelen 'Dienstverlening' en 'Informatie':

- 'Dienstverlening' bevat met name 'begraafplaatsen en crematoria', 'klantcontactkanalen', 'pandhuis' en 'verkiezingen, referenda en enquêtes';
- 'Informatie' bevat 'informatiebeheer documenten', 'informatie beheer gegeven' en 'onderzoek en advies'.

Programma 2 Openbare orde en veiligheid

Dit programma bevat de onderdelen 'Brandweer en crisisbeheersing', 'OOV-vergunningen, toezicht en handhaving' en 'Veiligheid'.

- 'Brandweer en crisisbeheersing' is niet verder gespecificeerd en bevat met name de bijdrage aan de veiligheidsregio;
- 'OOV-vergunningen, toezicht en handhaving' betreft met name 'toezicht en handhaving openbare ruimte', 'vergunningen en handhaving horeca en evenementen' en 'verkeerstoezicht en handhaving';
- 'Veiligheid' gaat met name om 'buurtgerichte veiligheid', 'jeugdveiligheid' en 'veiligheidsprojecten'.

Programma 3 Verkeer en openbare ruimte

Dit programma omvat de onderdelen 'Openbaar Vervoer', 'Parkeren', 'Verkeersmaatregelen en openbare ruimte', 'Wegen, straten en pleinen' en 'Groen en recreatie'.

- 'Openbaar vervoer' gaat om 'Metro/tram/bus' en 'Veren';
- 'Parkeren' bevat 'parkeren (auto)' en 'specifieke vergunningen parkeren';
- 'Verkeersmaatregelen en openbare ruimte' bevat 'beheer openbare ruimte algemeen', 'verkeersvoorzieningen', 'vergunningen/handhaving verkeer en openbare ruimte' en 'specifiek verkeersbeleid';
- 'Wegen, straten en plein' bevat 'dagelijks onderhoud en beheer', 'groot onderhoud en vervanging', 'kades, bruggen en tunnels' en 'straatreiniging en gladheidsbestrijding';
- 'Groen en recreatie' bevat 'openbaar groen', 'overig groen en recreatie' en 'voorzieningen voor kinderen'.

Programma 4 Werk, inkomen en participatie

Dit programma bevat de onderdelen 'Werk', 'Inkomen', 'Armoedebestrijding', 'Participatie' en 'Educatie en inburgering':

- 'Werk' bevat 'naar werk geleiden', 'sociale werkvoorziening', 'werk bieden' en 'bestrijding jeugdwerkloosheid';
- 'Inkomen' bevat 'bijstandsverlening', 'bijstandsverlening zelfstandigen', 'handhaving' en 'inkomensvoorzieningen';
- 'Armoedebestrijding' bevat 'maatregelen armoedebestrijding', 'schuldhulpverlening' en 'tegemoetkomingen';
- 'Participatie' is niet verder gespecificeerd in onderdelen en is niet belegd bij bestuurscommissies;
- 'Educatie en inburgering' is niet verder gespecificeerd in onderdelen en is nauwelijks belegd bij bestuurscommissies.

Programma 5 Onderwijs, jeugd en diversiteit

Dit programma bevat de onderdelen ‘Onderwijs en voorschoolse educatie’, ‘Kwetsbare huishoudens’, ‘Jeugd en jeugdzorg’ en ‘Diversiteit’:

- ‘Onderwijs en voorschoolse educatie’ bevat de onderdelen ‘handhaving leerplicht’, ‘leerlingenvervoer’, ‘onderwijshuisvesting’, ‘organisatie onderwijs’⁴³, ‘passend onderwijs’, ‘primair onderwijs’, ‘voortgezet onderwijs / MBO’ en ‘VVE, kinderopvang en peuterspeelzalen’;
- ‘Kwetsbare huishoudens’ is verder niet gespecificeerd is niet bij bestuurscommissies belegd;
- ‘Jeugd en jeugdzorg’ bevat ‘jeugdwelzijn’*, ‘ouder- en kindteams & inzet jeugd in Samen Doen-teams’, ‘stedelijke en regionale voorzieningen jeugdzorg’, ‘digitaal platform jeugdzorg’ en ‘flexibel aanbod jeugdzorg’;
- ‘Diversiteit’ betreft ‘diversiteit en mensenrechten’.

Programma 6 Welzijn, zorg en sport

Dit programma bevat de onderdelen ‘Gezondheidszorg’, ‘Maatschappelijke ondersteuning’, ‘Maatschappelijke opvang’, ‘Welzijn’ en ‘Sport’:

- ‘Gezondheidszorg’ bevat ‘forensische artsen en medische hulpverlening’, ‘gemeenschappelijke hulp bij ongevallen en rampen’, ‘gezondheidsbevordering’*, ‘infectieziektebestrijding’, ‘jeugdgezondheidszorg’, ‘milieu en gezondheid’, ‘onderzoek en gezondheidsbevordering’, ‘openbare geestelijke gezondheidszorg’ en ‘overige activiteiten gezondheidszorg’;
- ‘Maatschappelijke ondersteuning’ bevat ‘begeleiding’, ‘hulp bij het huishouden’, ‘indicatiestellingen WMO’, ‘maatschappelijke dienstverlening’*, ‘uitvoering nieuwe Wmo-verordening’, ‘vervoersvoorzieningen’, WMO inspraak* en ‘woonvoorzieningen’;
- ‘Maatschappelijke opvang’ bevat ‘begeleiding en zorg voor dak- en thuislozen’, ‘crisishulp’ en ‘opvang specifieke doelgroepen’;
- ‘Welzijn’ bevat ‘overlast’, ‘sociale redzaamheid en zelfstandige huishouding’*, ‘sociale samenhang en actief burgerschap’* en ‘vrijwilligerswerk en mantelzorg’*;
- ‘Sport’ bevat ‘sport beleid en advies’, ‘sportaccommodaties’* en ‘sportactiviteiten’*.

Programma 7 Economie en cultuur

Dit programma bevat de onderdelen ‘Kunst en cultuur’, ‘Erfgoed’ en ‘Economie’:

- ‘Kunst en cultuur’ bevat ‘bibliotheek’, ‘kunstenplan’, ‘lokale media’ en ‘overige cultuur’*;
- ‘Erfgoed’ bevat ‘instandhouding monumenten’ en ‘voorlichting, kennisoverdracht erfgoed’;
- ‘Economie’ bevat ‘acquisitie en citymarketing’, ‘markten en straathandel’*, ‘strategie en ontwikkeling economie’ en ‘verbeteren ondernemersklimaat’*.

Programma 8 Duurzaamheid en water

Dit programma bevat de onderdelen ‘Duurzaamheid’, ‘Afval’ en ‘Water’:

- ‘Duurzaamheid’ bevat ‘handhaving milieu’ en ‘duurzaamheidsactiviteiten’*;
- ‘Afval’ bevat ‘afvalverwerking’, ‘contractanten-afvalinzameling’* en ‘vuilinzameling reinigingsrecht’*;
- ‘Water’ bevat ‘drinkwater’, ‘oppervlakte- en vaarwegbeheer’*, ‘rioleringstaken’ en ‘vergunningen en handhaving binnenwater’.

Programma 9 Stedelijke ontwikkeling en wonen

Dit programma bevat ‘Gemeentelijk vastgoed’, ‘Ruimtelijke ordening en bouwtoezicht’, ‘Wonen en stedelijke vernieuwing’ en ‘Grond en ontwikkeling’:

⁴³ Een negatieve last van circa 25% van de totale lasten is bij bestuurscommissies belegd.

- ‘Gemeentelijk vastgoed’ is verder niet gespecificeerd en is in zeer beperkte mate bij bestuurscommissies belegd;
- ‘Ruimtelijke ordening en bouwtoezicht’ bevat ‘ruimtelijke kwaliteit en erfgoed, ‘stedenbouwkundige plannen’*, ‘structuurvisie en stedelijke beleidskaders’ en ‘WABO vergunningen en bouwtoezicht’*;
- ‘Wonen en stedelijke vernieuwing’ bevat ‘stedelijke vernieuwing’*, ‘uitvoering huisvestingwet’ en ‘wonen’*;
- ‘Grond en ontwikkeling’ bevat ‘beheer vereveningsfonds’, ‘bodemsanering en nazorg’, ‘grondexploitatie’*, ‘tijdelijke en permanente transformaties’ en ‘woningbouw’.

Programma 10 Bestuur en ondersteuning

Dit programma bevat ‘Bestuur’, ‘Bestuursondersteuning’ en ‘Griffie, rekenkamer, ombudsman en ACAM’:

- ‘Bestuur’ bevat ‘bestuurscommissies’*, ‘college’ en ‘raad’;
- ‘Bestuursondersteuning’ bevat ‘bestuurscommissies’*, ‘college’ en ‘buurtgerichte aanpak’*;
- ‘Griffie, rekenkamer, ombudsman en ACAM’ bevat ‘ACAM’, ‘Griffie’, ‘Ombudsman’ en ‘Rekenkamer’.

Programma A Overzicht algemene dekkingsmiddelen

Dit programma bevat ‘Erfpacht’, ‘Gemeentefonds’, ‘Financiering’, ‘Dividenden deelnemingen’, ‘Lokale heffingen’, ‘Onvoorzien’ en ‘Overige eigen middelen’. ‘Overige eigen middelen’ bevat ‘fondsbeheer AIF’ en ‘nader in te vullen na opschoning’*.

C Kostendrijvers ramingsfunctie gebiedsgericht werken

In de ramingsfunctie voor gebiedsgericht werken zoals die in deze rapportage is beschreven zijn de volgende indicatoren per stadsdeelgebied gehanteerd (bron: OIS, Stadsdelen in cijfers 2016):

- aantal inwoners;
- aantal jongeren (0-19 jaar);
- aantal huishoudens met een laag inkomen;⁴⁴
- aantal niet-westerse allochtonen;
- aantal woonruimten;
- oppervlakte historische kern;⁴⁵
- areaal openbare ruimte;⁴⁶
- gebruik openbare ruimte, geïndiceerd door een combinatie van de bebouwingsdichtheid⁴⁷ en het aantal werkzame personen;⁴⁸
- bebouwingsdichtheid;
- vast bedrag per stadsdeelgebied.

Opgemerkt wordt dat het – gegeven de beperkte doorlooptijd van het onderzoek – om een eerste selectie van indicatoren gaat, afgestemd op een globale rubricering van lasten/baten per programma en per stadsdeelgebied. Bij een verdere doorontwikkeling van de ramingsfunctie kan de definiëring en onderlinge weging van deze indicatoren verder worden verfijnd in afstemming op de relevante kostenpatronen.

⁴⁴ Afgeleid van het aantal huishoudens met een laag inkomen in Amsterdam volgens de algemene uitkering van het gemeentefonds. De verdeling hiervan over stadsdeelgebieden is afgeleid van de verdeling van het aantal huishoudens (exclusief studenten) met een besteedbaar inkomen tot 25.200 euro.

⁴⁵ Bron: Algemene uitkering gemeentefonds Amsterdam.

⁴⁶ Dit is het verschil tussen de oppervlakte van de bebouwde kom en de bebouwing. Daarbij is gebruik gemaakt van meest recent beschikbare gegevens ten behoeve van de uitkering van het voormalige stadsdeelfonds (2013). De oppervlakte bebouwing is geactualiseerd naar 2016 op basis van de ontwikkeling van het aantal woonruimten.

⁴⁷ Op basis van de maatstaf omgevingsadressendichtheid zoals die door het CBS wordt berekend, onder andere ten behoeve van de algemene uitkering uit het gemeenten. Voor het onderhavige onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens ten behoeve van de uitkering uit het voormalige stadsdeelfonds, geactualiseerd naar 2016 op basis van de ontwikkeling van het aantal woonruimten.

⁴⁸ Het aantal werkzame personen maakt ook onderdeel uit van de door OIS ontwikkelde verblijversdichtheidsindex.