

Gemeentelijke uitgaven en binnengemeentelijke decentralisatie

In de jaren zeventig is hartstochtelijk gepleit voor decentralisatie van het bestuur. Door de overheid dichterbij de burgers te brengen zou het democratisch gehalte van de samenleving verbeteren. Nu zijn ook kostenoverwegingen een argument geworden om te decentraliseren. Bij de voorbereiding van zelfstandige stadsdeelbesturen in Amsterdam is b.v. geprobeerd de schaalnadelen van gecentraliseerd stadsbestuur vast te stellen door de kosten van gemeentelijke voorzieningen in Amsterdam te vergelijken met die in middelgrote gemeenten. Dit artikel doet verslag van het onderzoek en geeft aan welke taken uit kosten oogpunt op hun plaats zijn bij de stadsdeelbesturen.

DR. P.C.M. HUIGSLOOT – B.M. VERHEGGEN*

Hoogstwaarschijnlijk kent de gemeente Amsterdam begin jaren negentig zestien of zeventien zelfstandig opererende stadsdelen. Het definitieve aantal hangt af van het al dan niet decentraliseren van de Amsterdamse binnenstad als zelfstandig stadsdeel en de eventuele samenvoeging van een aantal kleinere stadsdelen. Op dit moment zijn zes stadsdelen in functie. De eerste stadsdeelbesturen van Noord en Osdorp zijn in 1981 geïnstalleerd. Dit aantal is begin 1987 met vier nieuwe besturen uitgebreid: voor Buitenveldert, de Pijp, Watergraafsmeer en Zuid-Oost.

Met de binnengemeentelijke decentralisatie wordt de vorming van een volwaardig lokaal bestuur op het niveau van de stadsdelen beoogd. De stadsdelen ontvangen taken en bevoegdheden op bijna alle terreinen van het openbaar bestuur. Daarnaast wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke autonomie in de besteding van de financiële middelen. Om een dergelijke financiële autonomie voor de stadsdelen te bewerkstelligen heeft de gemeente Amsterdam er in een vroeg stadium voor gekozen om een financiële verhouding tussen Amsterdam en de stadsdelen te ontwerpen naar het model van het landelijke Gemeentefonds.

In de jaren zeventig vormden democratische aspecten de belangrijkste beweegredenen voor decentralisatie. Onder invloed van de gewijzigde economische omstandigheden en de daarmee samenhangende visie op de organisatie van het overheidsapparaat werden in de loop van de tijd andere doelstellingen belangrijk(er): de vermindering van de totale overheidsuitgaven, het streven naar een efficiëntere organisatie van overheidsvoorzieningen en een betere dienstverlening. Een efficiëntere organisatie zou niet alleen een forse achteruitgang in het niveau van voorzieningen moeten helpen voorkomen, maar ook het opheffen van taken of het afstoten van taken naar de particuliere sector. Binnen de nieuwe organisatie moeten gemeentelijke afdelingen en diensten in hoge mate concurrerend kunnen werken ten opzichte van particuliere ondernemingen of instellingen die dezelfde of vergelijkbare 'produkten' (diensten, voorzieningen) leveren.

Een belangrijk moment in het verschuiven van de uitgangspunten van financiële decentralisatie vormde een motie die op 30 november 1983 in de Amsterdamse ge-

meenteraad werd aangenomen. In deze motie werd o.a. uitgesproken dat de binnengemeentelijke decentralisatie moet leiden tot het handhaven van het bestaande voorzieningenniveau met substantieel minder middelen (personeel en materiaal). Bestudering van de uitkomsten van internationale vergelijkende studies¹⁾ naar het gemiddelde uitgavenniveau van gemeenten van verschillende omvang gaf aanwijzingen dat de produktie op een kleinere schaal voor bepaalde voorzieningen zou kunnen leiden tot kostenbesparingen en een verlaging van de totale uitgaven. Dit vormde een belangrijke impuls om de startbudgetten van stadsdelen te 'ijken' op de situatie van middelgrote gemeenten. Fundamenteel daarbij is dat de hoogte van de budgetten niet wordt bepaald door een – evenredige – afsplitsing naar de stadsdelen van de bestaande uitgaven voor geheel Amsterdam, zoals dit wel voor de stadsdelen Noord en Osdorp is gebeurd. In plaats daarvan wordt de hoogte 'objectief' bepaald door de budgetten te baseren op de uitgavenniveaus van vergelijkbare middelgrote gemeenten. Deze niveaus worden niet zonder meer gebruikt, maar – waar nodig – gecorrigeerd voor typisch grootstedelijke omstandigheden.

In dit artikel gaan we achtereenvolgens in op de gevonden aanwijzingen in de internationale literatuur, de wijze waarop de (start)budgetten van de stadsdelen 'objectief' worden geijkt, de gevonden indicatoren en de betekenis van de ijkpunten voor de (start)budgetten van de stadsdelen en het totale Amsterdamse uitgavenniveau.

* Beide auteurs zijn als directeur respectievelijk assistent wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Centrum Beleidsadviseerend Onderzoek bv (Cebeon). Het artikel is een verkorte versie van een door Cebeon opgesteld paper ten behoeve van een op 22 mei 1987 te Amsterdam gehouden symposium met als thema 'De grote stad (de)centraal'. De auteurs bedanken drs. H. Moor en G. van der Meer, beiden werkzaam bij de Gemeente Amsterdam voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit artikel.

1) Cebeon, *Kosten van gemeenten in relatie tot de gemeentegrootte*, Amsterdam, september 1984.

Gemiddelde uitgaven en gemeentegrootte

In de bestaande literatuur op het terrein van de regionale economie en de financiële verhoudingen tussen overheidslichamen wordt over het algemeen aan de totale gemiddelde (netto) uitgaven voor verschillende voorzieningen van gemeenten in uiteenlopende grootteklassen een U-vormig verloop toegeschreven 2). In feite gaat het om een zeer platte U, in de vorm van een schoteltje (zie de curve T in de figuur). Het verloop van de uitgaven wordt verklaard uit schaal-effecten. Aanvankelijk dalen de gemiddelde kosten naarmate een gemeente groter wordt ten gevolge van schaalvoordelen. Wanneer gemeenten zo groot worden dat schaalnadelen de voordelen gaan overtreffen, stijgen de gemiddelde kosten per eenheid product.

Dat de grote gemeenten meer uitgeven per inwoner (of woning) dan de kleinere, is zowel in Nederlandse als in buitenlandse onderzoeken aangetoond 3). Met andere woorden: het stijgende verloop van de curve lijkt onomstreden. Dit verschijnsel van progressiviteit in uitgaven in relatie tot gemeentegrootte is met de introductie van schaalbedragen in de Financiële Verhoudingswet 1960 in de Nederlandse financiële verhoudingen verankerd. Immers, reeds de commissie-Oud had oog voor de schaal-effecten die – naast behoeftekenmerken met betrekking tot de structuur en functie van gemeenten – als kostenverhogende factoren kunnen optreden 4). En ook in 1983 stelt het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven vast dat geen rechtvaardig verdeelstelsel kan worden opgebouwd zonder de incorporatie van maatstaven die recht doen aan de progressie in de gemeentelijke uitgaven 5).

Voor gemeenten die ongeveer dezelfde omvang hebben als de Amsterdamse stadsdelen is vooral het stijgende gedeelte van de U-curve relevant. Wanneer we de stadsdelen beschouwen als middelgrote gemeenten dan zou een dergelijk uitgavenverloop kunnen betekenen dat ze dezelfde prestaties in principe tegen lagere kosten kunnen verrichten dan de gemeente Amsterdam op dit moment.

We willen hierbij uitdrukkelijk aantekenen dat deze mogelijke besparing beslist niet betrekking heeft op de hele stijging van de U-curve, omdat er naast 'inefficiency' ook andere oorzaken van het stijgende verloop zijn. In de literatuur worden voornamelijk drie oorzaken van de stijging genoemd:

- extra voorzieningen; voorzieningen van een hogere kwaliteit; een intensiever gebruik van voorzieningen samenhangend met de specifieke bevolkingssamen-

stelling van een grote gemeente; en het gebruik van (centrum)voorzieningen door niet-ingezetenen;

- 'diseconomies of scale' die het gevolg zijn van de productie van voorzieningen in een grootstedelijk gebied (hoge dichtheid; congestie);
- 'diseconomies of scale' door extra organisatie- en apparaatskosten die het gevolg zijn van productie op (te) grote schaal.

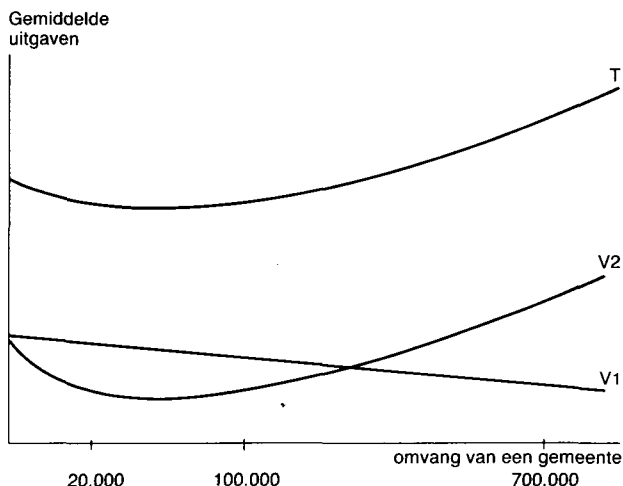
De mogelijk geachte besparingen hebben uitsluitend betrekking op de laatste categorie. Voor het verminderen van de nadelige effecten verbonden met de productie van voorzieningen in een verstedelijkt milieu zijn decentralisatie en deconcentratie niet op voorhand de aangewezen oplossingen. Dit betekent dat bij de vorming van de (start) budgetten voor de stadsdelen terdege rekening moet worden gehouden met extra uitgaven en kostenverhogende factoren als gevolg van deze grootstedelijke omstandigheden.

Het aangetoonde U-vormige verloop van gemeentelijke uitgaven bij toenemende gemeentegrootte is bovendien het gemiddelde resultaat van een reeks uitgavencurves voor een groot aantal voorzieningen met een heel verschillend verloop. Daarbij zijn er niet alleen voorzieningen met een U-vormig verloop van de uitgaven, maar ook met een dalend verloop. Het meest omvattende overzicht van de gemiddelde uitgavencurves voor verschillende voorzieningen wordt geleverd door Bennett 6). Hierbij baseert hij zich op een groot aantal onderzoeken in Engeland. Voorzieningen waarvan de gemiddelde uitgaven dalen naarmate een gemeente groter wordt (curve V1 in de figuur) zijn bij voorbeeld 'openbaar vervoer' en 'energie'. Voorzieningen met eerst dalende, dan stijgende gemiddelde uitgaven (curve V2 in de figuur) zijn onder andere 'groen', 'sociale dienst', en 'planning'.

De meeste studies naar het verloop van de gemiddelde uitgaven van gemeenten zijn gestart met het doel om een optimale omvang of schaal van gemeenten te kunnen vaststellen. In de loop van de tijd zien we een steeds grotere sceptis ontstaan ten aanzien van de mogelijkheid om hierover uitspraken te doen. Met name Richardson en Hirsch hebben de – onoverkomenlijke – problemen op een rijtje gezet.

Omdat het ons niet gaat om de bepaling van de optimale schaal van gemeenten of stadsdelen, maar om de vraag of voor bepaalde taken bij decentralisatie een verlaging van uitgaven haalbaar is, leveren deze studies voor onze probleemstelling wel relevante uitkomsten op. We kunnen dan met name wijzen op de door Hirsch geïntroduceerde indeling in 'horizontally integrated' en 'vertically integrated services' 7). Een 'horizontaal geïntegreerd' bestuur heeft een aantal organisaties onder zijn hoede die complementaire voorzieningen leveren. Het bestuur moet de activiteiten ten behoeve van deze voorzieningen op elkaar zien af te stemmen. Een 'vertikaal geïntegreerd bestuur' daarentegen houdt zich bezig met de coördinatie van verschillende activiteiten die moeten leiden tot één voorziening. Bij deze laatste categorie gaat het over het algemeen om kapitaalintensieve produktiewijzen, zoals in water- en energiebedrijven en bij rioleringswerkzaamheden, waarbij

Figuur. Uitgavencurves voor gemeentelijke voorzieningen



Toelichting:

- T = Totale gemiddelde uitgaven gemeente;
- V1 = voorziening met dalende gemiddelde uitgaven;
- V2 = voorziening met eerst dalende dan stijgende gemiddelde uitgaven.

2) W.Z. Hirsch, *The supply of urban public services*, Baltimore, 1968; idem, *Urban economic analysis* New York, 1973; R.J. Bennett, *The geography of public finance*, Londen, 1980; Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). *Verdeling onderbouwd*, Den Haag, 1983.

3) IOO, op.cit.; Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO), *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten*, Amsterdam, 1982; K. Newton, *Urban political economy*, Londen, 1981; Hirsch, op. cit. en H.W. Richardson, *Urban economics*, Hinsdale, 1986; idem, *The economics of urban sine*, Canterbury, 1973.

4) IOO, op.cit., blz. 116. Het IOO baseert zich op J.W. van der Dussen. *De allocatie van middelen en de Financiële Verhoudingswet*, Den Haag, 1975, blz. 343; Vgl. ook C. van den Berg. *De structuur van de gemeentelijke uitgaven*, Leiden, 1957, hfst. 2.

5) IOO, op.cit., blz. 154.

6) Bennet, op.cit., blz. 125.

7) Hirsch, op.cit., blz. 501-504.



Piekdrukke in het grootstedelijk groen (foto ANP)

productie op grote schaal leidt tot dalende gemiddelde kosten. Het daarmee samenhangende dalende verloop van de gemiddelde-uitgavencurve levert dan vanuit efficiency-overwegingen alleen maar een argument tegen decentralisatie op.

Het zijn de – arbeidsintensieve – horizontaal geïntegreerde voorzieningen die een vlak of een U-vormig verloop van de kosten kennen. Volgens Hirsch gaat het bij deze 'horizontally integrated services' om 80 à 90% van de gemeentelijke uitgaven. Dit betekent dat er voor arbeidsintensieve en uitvoerende taken in de literatuur aanwijzingen zijn dat productie op grote schaal leidt tot stijgende gemiddelde kosten voor organisatie en apparaat. Voor de decentralisatieplannen van Amsterdam gaf dit de overtuiging dat ze inderdaad zouden kunnen leiden tot kostenbesparing onder handhaving van het voorzieningenniveau: over het algemeen wordt juist dit soort taken overgedragen en blijven de planvormende en kapitaalintensieve taken centraal.

'Objectieve' ijkpunten

Het U-vormig verloop van bepaalde uitgavencategorieën vormt voor de gemeente Amsterdam een belangrijke overweging om de (start)budgetten van de stadsdelen teijken op de uitgavenniveaus van middelgrote gemeenten met een correctie voor grootstedelijke omstandigheden.

Een eerste ijkpunt – het C⁰-niveau – is gebaseerd op de gemiddelde rekeningencijfers uit de jaren 1980-1982 van middelgrote gemeenten (grootteklasse 20.000-150.000 inwoners). Deze cijfers worden verzameld door het CBS en ingedeeld naar een groot aantal functies (reiniging, wegen enz.). Het CBS heeft deze – vertrouwelijke – gegevens beschikbaar gesteld. Omdat één ijkpunt als onvoldoende wordt beschouwd om de hoogte van de startbudgetten op te baseren, worden de uitkomsten geconfronteerd met twee andere niveaus. Een ervan (het

Tabel 1. Gevonden indicatoren per beleidsterrein

Beleidssterrein	Basisvariabele	Grootstedelijke variabelen	
		fysieke structuur	bevolkings-samenstelling
Cluster 1: – reiniging – wegen – groen	aantal woningen weglengte ha groen	typologie naar urbanisatiegraad intensiteits-categorieën intensiteits-categorieën	
Cluster 2: – volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	vast bedrag	aantal woningen van voor 1945	aantal uitkerings-gerechtigden
Cluster 3: – sociale dienst – afdeling onderwijs – hulpdiensten t.b.v. het onderwijs – bevolkings-zaken	aantal inwoners aantal leerlingen in het openbaar en bijzonder onderwijs aantal leerlingen in het basis-onderwijs aantal inwoners		aantal uitkerings-gerechtigden/ mobiliteitsgraad aantal uitkerings-gerechtigden achter-standsmaatstaf

C⁻-niveau) wordt bepaald door kengetallen (ervaringsgegevens) met betrekking tot de organisatie en de formatieplaatsen van middelgrote gemeenten 8). Het ander niveau (C⁺) wordt gevormd door gegevens over het huidige Amsterdamse uitgavenniveau.

De niveaus C⁺, C⁰ en C⁻ sluiten aan bij de Amsterdamse terminologie, waarbij de naar de stadsdelen overgedragen taken 'C-taken' worden genoemd en de centraal blijvende taken 'A-taken'. De tekens +, ° en – hebben betrekking op de verwachte uitkomst (vgl. U-curve) van de ijkpunten: het huidige Amsterdamse niveau (C⁺) ligt het hoogst; het C⁰-niveau zal meestal boven het C⁻-niveau uitkomen omdat C⁰ meer expliciet aandacht schenkt aan grootstedelijke omstandigheden. Bovendien weegt het de inefficiency van middelgrote gemeenten mee die besloten ligt in de gebruikte rekeningencijfers.

Van de rekeningencijfers van middelgrote gemeenten moeten we dus komen tot het ijkpunt C⁰ voor de stadsdelen. Het uiteindelijke doel is met behulp van regressie-analyse variabelen op te sporen die de uitgavenverschillen tussen gemeenten zo goed mogelijk verklaren (statistische toets) en bovendien geschikt zijn als ijkpunt voor de budgetten van de stadsdelen (plausibiliteitstoets). Naast basisvariabelen (een bedrag per woning, per inwoner, per ha groen enz.) worden – waar plausibel en significant – indicatoren geselecteerd die corrigeren voor grootstedelijke omstandigheden. In grote lijnen gaat het hierbij om twee soorten correcties, die aansluiten bij de eerdergenoemde verklarende factoren voor het verloop van de U-curve:

- een intensiever gebruik van voorzieningen met name samenhangend met de bevolkingsopbouw (groot aantal uitkeringsaanvragen bij de Sociale Dienst; onderwijs anderstaligen);
- hogere kosten bij de totstandkoming van voorzieningen samenhangend met de fysieke structuur (dichtheid, congestie). Een voorbeeld hiervan zijn de hogere kosten van reiniging (vaker wegen; tweemaal per week en niet gescheiden ophalen van vuilnis).

8) Het ijkpunt C⁰ wordt berekend door Cebeon en het ijkpunt C⁻ door het organisatie- en adviesbureau van de VNG, het ODRP. Beide onderzoekswerkzaamheden vinden in opdracht van de gemeente Amsterdam plaats.

Tabel 2. Uitkomsten per stadsdeel

	Buiten- veldert	Noord	Osdorp	de Pijp	Watergraafs- meer	Zuid-Oost	Verhouding laagste en hoogste waarneming
Cluster 1:							
- reiniging	x	xx	xx	xxx	xx	x	1:2
- wegen	xx	xx	xx	xxx	xx	xx	1:2
- groen	x	xx	xx	xxx	-	x	1:7
Cluster 2:							
- volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	x	xx	x	xxx	xx	xx	1:5
Cluster 3:							
- sociale dienst	x	xx	x	xxx	x	xxx	1:3
- afdeling onderwijs	x	-	-	xxx	x	xx	1:4
- hulpdiensten t.b.v. het onderwijs	x	-	-	xx	x	xx	1:2
- bevolkingszaken	x	x	x	x	x	x	1:1

Toelichting:

Het aantal kruisjes staat voor de relatieve hoogte van de gevonden budgetten/formatieplaatsen: x = relatief laag niveau; xx = gemiddeld; xxx = hoog. De uitkomsten zijn relatief uitgedrukt in de basisvariabele: dat wil zeggen het budget of de formatie per woning (reiniging, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening); per inwoner (sociale dienst, bevolkingszaken); per areaal weg of groen. (wegen, groen); per leerling in het openbaar of bijzonder onderwijs (afdeling onderwijs) of per leerling in het basisonderwijs (hulpdiensten ten behoeve van het onderwijs). Bij een '-' teken ontbreken waarnemingen.

De uitkomsten van de schattingen op basis van de rekeningcijfers van middelgrote gemeenten worden gecorrigeerd voor:

- de verhouding centrale (A) en te decentraliseren taken (C)
- voorzieningen die zeer ongelijk zijn gespreid over de stad en waarvoor geen geschikte areaalvariabele is gevonden (het zogenaamde specifieke areaal). In dit geval worden de desbetreffende budgetten afzonderlijk verdeeld;
- voorzieningen die (bijna) alleen in Amsterdam voorkomen en niet of nauwelijks in de middelgrote gemeenten (b.v. het grote aantal historische bruggen);
- typisch Amsterdamse prioriteiten (b.v. wat betreft arbeidsvoorwaarden) of omstandigheden (b.v. omvang ziekteverzuim);
- inflatiecorrecties en de bezuinigingen bij gemeenten tussen 1982 en 1987.

Gevonden indicatoren

In tabel 1 geven we per beleidsterrein een overzicht van de gevonden indicatoren. Voor alle indicatoren moeten zowel de waarden voor de middelgrote gemeenten als voor de stadsdelen bekend zijn. In de tabel zijn niet alle gemeentelijke voorzieningen opgenomen. Voor de ontbrekende voorzieningen is het niet noodzakelijk ijkpunten te ontwikkelen. Ze blijven of wel geheel centraal (riolering, openbaar vervoer), of vallen buiten de financiering uit de algemene middelen. Voor specifiek ontvangen financiële middelen (subsidies, normkosten) geldt dat ze over het algemeen onder dezelfde condities aan de stadsdelen worden overgedragen als waaronder de gemeente ze ontvangt. Gegeven de relatie met centrale activiteiten geldt dit niet voor het stadsvernieuwingsfonds.

Een aantal variabelen is bewust als indicator afgewezen. De toepassing van deze variabelen is niet plausibel bevonden vanwege het verschil in uitwerking tussen de stadsdelen en vergelijkbare gemeenten. Om deze reden zijn afgevalen: de gemiddelde hoogte van de bebouwing, de bebouwde oppervlakte, schaalvariabelen (woningen en/of inwoners in het kwadraat). De schaalvariabelen nemen een belangrijke plaats in binnen het landelijke gemeentefonds. Voor stadsdelen werken ze echter niet goed, omdat daar uitgaven verhoudingsgewijs minder met de omvang van het stadsdeel en meer met andere factoren (b.v. bebouwendichtheid) samenhangen. Bij gebruik van schaalmaatstaven zou een relatief klein (wat betreft inwo-

nertal of aantal woningen), maar dichtbebouwd stadsdeel onderbedeeld worden en een minder dicht, maar wel groot stadsdeel worden overbedeeld.

Uit tabel 1 valt op te maken dat de beleidsterreinen zich in drie clusters laten opdelen: één waarbij (naast basisvariabelen) grootstedelijke correcties voor fysieke structuur relevant zijn (cluster 1), één waarbij grootstedelijke correcties voor bevolkingsamenstelling relevant zijn (cluster 3) en één waarbij beide correcties relevant blijken te zijn (cluster 2).

Tot cluster 1 behoren de beleidsterreinen 'reiniging', 'wegen' en 'groen'. Voor de uitgaven aan het onderhoud van wegen en groenvoorzieningen hebben we bij de middelgrote gemeenten een relatie gevonden tussen de hoogte van de uitgaven per eenheid areaal en de intensiteit van het gebruik. Aansluitend bij deze relatie zijn middelgrote gemeenten en stadsdelen in verschillende categorieën ingedeeld op basis van de gebruiksintensiteit van wegen resp. groen (uitgedrukt in de lengte van de weg resp. de oppervlakte groen per woning). Voor reiniging is een relatie gevonden tussen de hoogte van de uitgaven per woning en een aan het CBS ontleende typologie van gemeenten op basis van de mate en vorm van het verstedelijkingsproces. Aan de CBS-typologie is een extra type toegevoegd: de dichtbebouwde buurten in grote steden.

Voor de activiteiten van de diensten/afdelingen 'volkshuisvesting en ruimtelijke ordening' (cluster 2) blijkt naast een vast bedrag zowel een grootstedelijke correctie voor fysieke structuur als voor bevolkingsamenstelling relevant te zijn. De eerste is tot uitdrukking gebracht in het aantal woningen van voor 1945, de tweede in het aantal uitkeringsgerechtigden.

De derde cluster wordt gevormd door de 'sociale dienst', de 'afdeling onderwijs', 'hulpdiensten ten behoeve van het onderwijs' (met name advies- en begeleidingssactiviteiten) en 'bevolkingszaken'. Voor de afdeling onderwijs en bevolkingszaken is in verband met het ontbreken van voldoende gedetailleerde gegevens niet in rekeningcijfers maar in formatieplaatsen gerekend. Voor de sociale dienst en de afdeling onderwijs is naast een basisvariabele het aantal uitkeringsgerechtigden als correctiefactor gevonden (in feite een intensivering van de verfijning 'sociale structuur' van de uitkering van het Gemeentefonds). In het geval van de sociale dienst is de mobiliteitsgraad van de bevolking een alternatief voor deze correctie. Voor de hulpdiensten ten behoeve van het onderwijs is een achterstands(cumulatie)maatstaf gevonden die is gebaseerd op het aandeel van het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal leerlingen in het basisonderwijs in de totale bevolking.

Tabel 3. Vergelijking van de voorlopige uitkomsten ijkpunten C° voor zes stadsdelen met het werkelijke uitgavenniveau van Amsterdam-totaal

	Ijkpunten C° hoger dan niveau Amsterdam-totaal (aantal stadsdelen)	Ijkpunten C° lager dan niveau Amsterdam-totaal (aantal stadsdelen)
Cluster 1: - reiniging - wegen - groen	s ss	ssssss sssss sss
Cluster 2: - volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	s	sssss
Cluster 3: - sociale dienst - afdeling onderwijs - hulpdiensten t.b.v. het onderwijs - bevolkingszaken	ss ss	ssssss ss ss ssssss

Toelichting:

- één 's' staat voor de uitkomst van één stadsdeel;
- de uitkomsten zijn relatief uitgedrukt in de basisvariabele (zie toelichting bij tabel 2).

In tegenstelling tot andere beleidsterreinen zijn voor bevolkingszaken in de middelgrote gemeenten geen grootstedelijke variabelen gevonden. De gemiddelde personele inzet blijkt per type gemeente niet te variëren. Middelgrote gemeenten blijken in staat om – ook bij een grotere schaal of bij een afwijkende bevolkingssamenstelling of mobiliteitsgraad – met een zelfde hoeveelheid formatieplaatsen per inwoner de betreffende taken uit te voeren. Kennelijk compenseren schaalvoor- en nadelen elkaar.

Op dit moment wordt nog nagegaan of binnen de Amsterdamse stadsdelen wel correcties nodig zijn voor relatief kleine stadsdelen met veel verschillende categorieën niet-Nederlanders en/of een hoge mobiliteitsgraad; of voor kleine of middelgrote stadsdelen met een extreem hoog percentage niet-Nederlanders en/of een zeer hoge mobiliteitsgraad.

Uitkomsten

In tabel 2 presenteren we per stadsdeel en per beleidsterrein de uitkomsten van de berekende ijkpunten C°. De uitkomsten zijn voor een belangrijk deel nog vertrouwelijk van aard. Omdat bestuurlijke besluitvorming nog moet plaatsvinden kunnen we geen exacte waarden geven, maar alleen indicaties van de relatieve hoogte van de berekende budgetten of aantallen formatieplaatsen. We geven voor de verschillende beleidsterreinen aan wat de verhouding is tussen de laagste en hoogste waarneming.

Uit tabel 2 valt op te maken dat voor het stadsdeel de Pijp steeds de hoogste scores gelden. Dit komt omdat op dit stadsdeel zowel de grootstedelijke correcties voor fysieke structuur als voor bevolkingssamenstelling van toepassing zijn. Daartegenover staat Buitenveldert, dat steeds laag scoort binnen de grootstedelijke correcties. Zuid-Oost scoort relatief hoog als het gaat om bevolkingsgerichte activiteiten (cluster 3) en laag waar het de fysieke structuur betreft (cluster 1). Watergraafsmeer en Osdorp scoren over het algemeen laag op bevolkingsgerichte activiteiten en hebben een middenscore als het de fysieke structuur betreft. Noord – het stadsdeel dat wat betreft fysieke en bevolkingsstructuur de meeste overeenkomsten met middelgrote gemeenten kent – heeft op alle beleidsterreinen een middenscore.



De uitgavenbeperking ligt op straat (foto ANP)

Besluit

In het voorgaande is een verlaging van het totale uitgavenniveau van Amsterdam als één van de centrale uitgangspunten van financiële decentralisatie aangemerkt. Gezien de schaalnadelen bij de productie van bepaalde gemeentelijke voorzieningen wordt een dergelijke verlaging haalbaar geacht voor uitvoerende en arbeidsintensieve taken. Om een verlaging te realiseren is gekozen voor een werkwijze waarbij de (start)budgetten van de stadsdelen 'objectief' worden bepaald door ijkpunten, die zijn gebaseerd op rekeningencijfers of aantallen formatieplaatsen van middelgrote gemeenten en waarbij wordt gecorrigeerd voor grootstedelijke omstandigheden.

Wanneer we de – voorlopige – uitkomsten overzien, kunnen we vaststellen dat de berekende ijkpunten (relatief uitgedrukt in de basisvariabele) over het algemeen lager liggen dan het werkelijke uitgavenniveau van Amsterdam in zijn geheel. Dat dit op de diverse beleidsterreinen niet voor alle stadsdelen geldt, blijkt uit tabel 3.

Uit tabel 3 valt op te maken dat de berekende ijkpunten C° voor reiniging, sociale dienst en bevolkingszaken voor alle stadsdelen onder het Amsterdamse gemiddelde niveau uitkomen. We kunnen hierbij aantekenen dat sommige stadsdelen wel het Amsterdamse niveau benaderen. Bij de overige beleidsterreinen komt het berekende ijkpunt voor één of twee stadsdelen met de omvangrijkste grootstedelijke correcties boven het Amsterdamse gemiddelde niveau uit. De optelsom van de ijkpunten voor alle stadsdelen leidt evenwel steeds tot een niveau dat onder dat van heel Amsterdam ligt.

**P.C.M. Huigsloot
B.M. Verheggen**