
Advies 'effecten kabinetsplannen tot afschaffing deelgemeenten'

RSF kenmerk 24/41

Rapport

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Achtergrond en reikwijdte adviesaanvraag	4
3	De betekenis van stadsdelen voor een efficiënte en effectieve organisatie	6
3.1	Uitgangssituatie jaren '80 vorige eeuw	6
3.2	Invoering stadsdelen als aanjager gemeentebrede reorganisatie (inclusief reorganisatie stedelijke diensten)	6
3.3	Kenmerken gemeentebrede reorganisatie met nadruk op efficiency en effectiviteit	6
3.4	Project verbetering bestuurlijk stelsel in 2009	9
4	Met de instelling van stadsdelen bereikte structurele effecten in termen van financiën en kwaliteit	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Behaalde structurele financiële effecten bij de uitvoering van stadsdeel- en centrale taken	11
4.3	Effecten voor de kwaliteit van het voorzieningsniveau	12
5	Het perspectief van deconcentratie	15
5.1	Inleiding	15
5.2	Het model van deconcentratie is geen daadwerkelijk alternatief	15
5.3	Bij deconcentratie wordt (in kwantitatieve zin beperkte) bestuurlijke capaciteit ingeruild voor (veel) ambtelijke capaciteit	17
5.4	De argumenten van het rijk voor bestuurlijke decentralisatie in plaats van deconcentratie van rijksdiensten	17
6	Incidentele effecten verbonden met het afschaffen van stadsdelen	19
7	De relatie met de niet uitgekristalliseerde discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland	21
8	Samenvattend overzicht hoofdpunten advies	22

1 Inleiding

aanleiding

De minister van BZK heeft op 15 november 2010 in het wetgevingsoverleg met de vaste Kamercommissie voor BZK de contouren geschetst waarlangs de kabinetsplannen tot afschaffing van deelgemeenten (stadsdelen) zullen worden uitgevoerd.

De verwachting is dat artikel 87 uit de Gemeentewet wordt opgeheven. De mogelijkheid tot het instellen van deelgemeenten - deelgemeentebestuur bestaande uit een deelraad en een dagelijks bestuur – vervalt. Artikel 83 zal zodanig worden gewijzigd dat het wel mogelijk blijft bestuurscommissies in te stellen. De mogelijkheid om hiervoor verkiezingen te houden zal worden uitgesloten.

adviesaanvraag

De afschaffing van stadsdelen zal verstrekkende gevolgen hebben voor het bestuurlijk stelsel in Amsterdam en de inrichting en aansturing van de gemeentelijke organisatie.

Het college legt de volgende adviesaanvraag voor aan de Raad voor de Stadsdeelfinanciën:

- structureel effect: wat heeft de invoering van stadsdelen structureel opgeleverd in geld en kwaliteit? Wat zijn de financiële effecten geweest?
- incidenteel effect: welke incidentele kosten zijn verbonden met de opheffing van de stadsdelen:
 - de frictiekosten van de doorlopende reorganisatie van (14 naar) 7 stadsdelen;
 - de frictiekosten in verband met de opheffing van 7 stadsdeelbesturen en stadsdeelraden?

Bij deze vragen dient een onderscheid te worden gemaakt in de effecten van deconcentratie en van decentralisatie. Er dient ook een onderscheid gemaakt te worden tussen directe en afgeleide effecten van het afschaffen van stadsdelen en stadsdeelraden.

- gevraagd wordt om bij de beantwoording van deze vragen de volgende hoofdelementen te betrekken: de organisatie: gevolgen voor het bestuurlijk bestel en de samenhang tussen de diensten en de 7 stadsdelen, herinrichting van de totale gemeentelijke organisatie;
- juridische implicaties (herziening verordeningen, interne en externe opdrachtrelaties), huisvesting en productieverlies.

onderwerpen advies

In dit advies komen de volgende onderwerpen aan bod:

- de achtergrond en reikwijdte van de adviesaanvraag (paragraaf 2);
- de betekenis van stadsdelen voor een efficiënte en effectieve organisatie (paragraaf 3);
- de met de instelling van de stadsdelen bereikte structurele voordelen in termen van financiën en kwaliteit (paragraaf 4);
- het perspectief van deconcentratie (paragraaf 5);
- de incidentele effecten verbonden met het afschaffen van stadsdelen (paragraaf 6)
- de relatie met de niet uitgekristalliseerde discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland (paragraaf 7);
- een overzicht van de hoofdpunten van dit advies (paragraaf 8).

2 Achtergrond en reikwijdte adviesaanvraag

inleiding

Alvorens de door het College van Burgemeester en Wethouders gestelde vragen te beantwoorden, wil de Raad voor de Stadsdeelfinanciën ingaan op de achtergrond van waaruit wordt geadviseerd en op de reikwijdte van de advisering. In dat kader worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de positie van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën;
- het onderscheiden van structurele en tijdelijke financiële gevolgen;
- de unieke organisatorische situatie binnen Amsterdam;
- de betekenis van het afschaffen van de stadsdelen voor financiën en kwaliteit van zowel centrale als decentrale taken.

positie Raad voor de Stadsdeelfinanciën

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën adviseert het College van Burgemeester en Wethouders over ontwikkelingen die de financiële positie van de stadsdelen (en de stad) in betekende mate raken. Daarbij onthoudt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën zich van bestuurlijke uitspraken. Wel wordt uitwerking gegeven aan bestuurlijke plannen en besluiten in de vorm van mogelijke opties en de (financiële, kwalitatieve) effecten daarvan. Vanuit de laatstgenoemde invalshoek is het onderhavige advies opgesteld.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën bestaat uit vijf gewone, stemgerechtigde leden en uit vier adviserende, niet stemgerechtigde leden. De gewone leden zijn benoemd op basis van hun financieel/bestuurlijke deskundigheid en mogen niet bij de gemeente Amsterdam in dienst zijn. De groep adviserende leden bestaat uit twee ambtelijke vertegenwoordigers vanuit de centrale stad en twee vanuit de stadsdelen.

structurele en tijdelijke financiële gevolgen voor gemeente Amsterdam

De advisering richt zich zowel op de structurele als op de tijdelijke financiële gevolgen voor de gemeente Amsterdam. Dit laat onverlet dat er ook andere financiële gevolgen denkbaar zijn, bijvoorbeeld voor burgers of bedrijven.

Voor het rijk zal het opheffen van de stadsdelen niet tot opbrengsten leiden, omdat er in geen enkele financiële regeling tussen rijk en gemeenten rekening wordt gehouden met (afwijkende) kosten in verband met stadsdelen.

Dit geldt ook voor het vaste bedrag in het gemeentefonds. Dit bedrag is destijds vastgesteld om bij de verdeling van het gemeentefonds aan te sluiten bij de financiële gevolgen van door Amsterdam en andere grote steden te verrichten extra taken en van grootstedelijke omstandigheden, tot uitdrukking komend in een afwijkende fysieke, sociale en regionale structuur ten opzichte van andere gemeenten.

Daarbij is het vaste bedrag (medio jaren negentig) vastgesteld op een moment dat de stadsdelen al waren ingevoerd en een structureel lager uitgavenniveau van de gemeente Amsterdam was bereikt (zie paragraaf 3). Zou bij de bepaling van het vaste bedrag zijn aangesloten bij de situatie voor invoering van de stadsdelen dan zou dat hoger zijn vastgesteld.

unieke organisatorische situatie in Amsterdam

De wetswijziging heeft alleen gevolgen voor Amsterdam en Rotterdam, omdat alleen in die steden sprake is van gekozen stadsdeel- respectievelijk deelgemeentebesturen.

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën wil er op wijzen dat het opheffen van de stadsdelen voor Amsterdam andere financiële gevolgen met zich mee zal brengen dan voor Rotterdam. Dit heeft te maken met het verschil in aanleiding voor de introductie van stadsdelen (deelgemeenten) en met het verschil in organisatorische vormgeving.

In Amsterdam waren in de jaren tachtig¹ van de vorige eeuw vooral argumenten van efficiency en effectiviteit redenen om stadsdelen voor de hele gemeente in te stellen, gecombineerd met de wens om het bestuur dichterbij inwoners en bedrijven te brengen. Daarbij is de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen op basis van organisatiekenmerken en te bereiken schaalvoordelen geoptimaliseerd, is de bijbehorende capaciteit (genormeerd) aan de stadsdelen overgedragen en zijn grote (deels uitvoerende) diensten opgeheven, ‘ontmanteld’ of nieuwe ingericht. Dit geldt ook voor de Bestuursdienst.

In Rotterdam stond vooral het bij het beleid betrekken van de bevolking in wijken en buurten centraal. De invoering van deelgemeenten is in die gemeente niet samengegaan met de overdracht van uitvoerende capaciteit aan de deelgemeenten. Deze is bij de centrale diensten gebleven.

de betekenis van het afschaffen van de stadsdelen voor financiën en kwaliteit van zowel centrale als decentrale taken.

Het bovenstaande geeft aan dat het afschaffen van stadsdelen niet alleen financiële en kwalitatieve gevolgen heeft voor de taken die door de stadsdelen zelf worden uitgevoerd, maar ook voor het takenpakket van de centrale organisatie. Dit geldt niet alleen ambtelijk/organisatorisch, maar ook bestuurlijk. De instelling van de stadsdelen was er niet alleen op gericht om uitvoerende taken effectiever en efficiënter vanuit de stadsdelen te laten uitvoeren. Het ging er ook om de grootstedelijke/regionale/provinciale taken effectiever en efficiënter door het centrale bestuur en de centrale organisatie te laten vervullen. In die zin vormde het een antwoord op in die tijd verschenen rapporten die er op wezen dat ‘Amsterdam zowel te klein als te groot was’.

1. En ook later bij de instelling van het stadsdeel Amsterdam-Centrum

3 De betekenis van stadsdelen voor een efficiënte en effectieve organisatie

3.1 Uitgangssituatie jaren '80 vorige eeuw

In de jaren tachtig van de vorige eeuw had Amsterdam net de zogenoemde artikel 12 periode achter de rug met financiële tekorten vanuit de stadsvernieuwing, openbaar vervoer e.a. Dit had geleid tot een zwakke financiële positie: weinig financiële ruimte, schulden, zwakke reservepositie/weerstandsvermogen.

Onder invloed van rijksbeleid (kabinet Lubbers) richting gemeenten was Amsterdam genoodzaakt om verder te bezuinigen. Dat werd in eerste instantie gerealiseerd door achtereenvolgens 6%, 4% en 17% bezuinigingsoperaties.

Omdat er sprake was van niet efficiënt werkende (zeer omvangrijke) centrale diensten dreigde het voorzieningenniveau in de stad bij dit type bezuinigingen sterk te worden aangetast.

3.2 Invoering stadsdelen als aanjager gemeentebrede reorganisatie (inclusief reorganisatie stedelijke diensten)

Eind 1981 zijn in Noord en Osdorp de eerste gekozen stadsdeelraden geïnstalleerd. Tot op dat moment waren aan de instelling van stadsdelen vooral democratische doelstellingen (betrokkenheid burgers en bedrijfsleven) en minder financiële doelstellingen gekoppeld.

In de periode 1983-1985 is de aanpak van de bestuurlijke reorganisatie drastisch herzien onder invloed van de noodzakelijke bezuinigingen en dreigende aantasting van het voorzieningenniveau. Belangrijkste draaipunt vormde een in de gemeenteraad aangenomen motie waarin werd uitgesproken dat “de bestuurlijke reorganisatie er op gericht moet zijn om het voorzieningenniveau te handhaven met substantieel minder middelen”.²

Vanaf die tijd stond de verdere invoering van de stadsdelen in het teken van een gemeentebrede reorganisatie met een veel grotere nadruk op effectiviteit en efficiency. De invoering van de overige stadsdelen in aanvulling op Noord en Osdorp werd gekoppeld aan het afschaffen, afslanken en herschikken van de stedelijke diensten en het afschaffen van de gedwongen winkelnering tussen gemeentelijke diensten en stadsdelen onderling.

3.3 Kenmerken gemeentebrede reorganisatie met nadruk op efficiency en effectiviteit

De gemeentebrede reorganisatie met de nadruk op efficiency en effectiviteit had de volgende kenmerken.

2. Projectbureau Binnengemeentelijke Decentralisatie, de bestuurlijke reorganisatie van Amsterdam, Stadsdrukkerij Amsterdam, 1989.

1. van verticale aansturing naar horizontale coördinatie

Tot dan toe werden alle voorzieningen in de stad vanuit verticaal georganiseerde diensten gerealiseerd. De gemeentebrede reorganisatie leidde er toe dat deze praktijk bij een groot deel van de taken werd losgelaten. In plaats daarvan kwam een horizontaal geïntegreerde aansturing van de vooral uitvoerende taken vanuit de stadsdelen in combinatie met de afslanking en herinrichting van de stedelijke diensten voor de (groot)stedelijke taken.

2. geoptimaliseerde taakverdeling tussen stadsdelen en (overblijvende, gereorganiseerde) centrale diensten

De taakverdeling tussen stadsdelen en centrale stad werd afgestemd op een optimale schaal van taakuitoefening. Bij deze optimalisering werd aangesloten bij beschikbare (internationale) studies naar de optimale omvang van gemeenten voor de uitoefening van verschillende soorten taken.

In deze studies werd gewezen op het zogenoemde U-vormige verloop van de kosten van gemeenten van een verschillende omvang, waarbij

- de kosten van veel taken bij de kleinste gemeenten relatief duur waren door negatieve schaafeffecten;
- de kosten van de meer arbeidsintensieve, in samenhang uit te voeren taken ('horizontal integrated services') het laagst waren bij gemeenten in de range van 20.000 – 80.000 inwoners (de toenmalige omvang van de stadsdelen);
- deze kosten veel hoger waren bij veel grotere gemeenten (zoals Amsterdam). Bij deze omvang waren vooral de kapitaalintensieve en regisserende taken relatief goedkoop uit te voeren.

Bij de optimalisering van de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen is bij deze inzichten aangesloten:

- de taken verbonden met het verrichten van 'horizontal integrated services', vooral in de sfeer van openbare ruimte, gebouwde omgeving en welzijnsvoorzieningen, werden bij de stadsdelen belegd;
- de centrale stad werd verantwoordelijk voor kapitaalintensieve (nutsbedrijven), regisserende en specialistische taken (ro, kaderstelling/wetgeving/regie, financieel toezicht).

3. genormeerde budgetten en organisatie, afgestemd op 'best practices' bij middelgrote gemeenten

De budgetten, personele capaciteit en wijze van organiseren - afgestemd op een bepaald gewenst kwaliteitsniveau - van de stadsdelen werden normatief bepaald (geijkt).

Daartoe zijn financiële en personele/organisatorische ijkpunten ontwikkeld voor het leveren van de voorzieningen met de gewenste kwaliteit, afgestemd op situaties van 'best practices' bij middelgrote gemeenten, die wat betreft omvang en structuur met stadsdelen vergelijkbaar waren.

Alleen in het geval van evidente extra grootstedelijke taken of omstandigheden, die niet in middelgrote gemeenten voorkwamen, zijn de ijkpunten daarvoor aangepast.

Het niveau van deze genormeerde budgetten was steeds duidelijk lager dan het feitelijke uitgavenniveau tot dan toe.

4. eigen bestuur en eigen organisatie stadsdelen

De stadsdelen kregen een eigen (gekozen) bestuur en een eigen organisatie.

De onder verantwoordelijkheid van een eigen bestuur vallende eigen organisatie was een belangrijke voorwaarde voor het op efficiënte en effectieve wijze 'horizontaal coördineren' van taken en voorzieningen. Het leidde er toe dat voorzieningen van openbare ruimte en welzijn niet vanuit afzonderlijke kokers maar in samenhang werden gerealiseerd. Daarbij kon maatwerk worden geleverd, afgestemd op de specifieke (fysieke, sociale) omstandigheden in wijken en buurten en wensen van bevolking en bedrijfsleven.

Een dergelijke structuur en werkwijze leidde niet alleen tot een geoptimaliseerd voorzieningenniveau, maar per saldo ook tot aanzienlijke bezuinigingen: het gewenste voorzieningenniveau van de voor rekening van de

stadsdelen te leveren voorzieningen kon tegen een veel lager budget worden geleverd dan in de periode ervoor vanuit de verschillende (naast elkaar werkende) centrale diensten mogelijk was (voor een kwantificering: zie paragraaf 4).

Het eigen bestuur leidde er toe dat de organisaties veel platter konden worden ingericht en dat er veel directere lijnen waren naar bevolking en bedrijfsleven. Ook dit was bepalend voor het realiseren van bezuinigingen: een aantal van de bovenste organisatielagen boven het direct uitvoerende niveau van de centrale diensten was niet meer nodig.

5. invoering financiële verhouding met stadsdeelfonds als gemeentefondsachtige constructie

De invoering van het stadsdeelfonds als gemeentefondsachtige constructie leverde een aantal belangrijke randvoorwaarden op voor het bereiken en continueren van een efficiënte uitvoeringsorganisatie en middelen-toedeling:

- de budgetten van het stadsdeelfonds werden genormeerd en objectief bepaald;
- de invloed van sectorlijnen ('cliëntelisme') werd uitgeschakeld;
- er was sprake van een loskoppeling van de voeding (in totaal beschikbare middelen) en de verdeling;
- er was sprake van een integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid/afweging (lokaal maatwerk).

In feite hanteerde en hanteert de gemeente Amsterdam vergelijkbare uitgangspunten als we nu ook terugvinden bij de inrichting van landelijke decentralisatieprocessen (zoals Wmo, Wwb, jeugdzorg e.a.). Ook daar worden efficiënte en effectieve oplossingen gezocht door gebruik te maken van: objectieve (beheersbare) verdeling, geen directe sectorlijnen; medebewind vanuit bestuurlijk verantwoordelijken (in plaats van ambtelijke deconcentratie); juiste prikkels voor efficiency en maatwerk; beheersing totale bestedingen, beperken financiële risico's; loskoppeling voeding en verdeling.

6. afschaffing, ontmanteling en herindeling stedelijke diensten

Zoals eerder aangegeven, had de reorganisatie niet alleen betrekking op de instelling van stadsdelen, maar ook op de afschaffing, ontmanteling en herindeling van stedelijke diensten (waaronder de bestuursdienst). Ook dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een efficiënte en effectieve werkwijze, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Door een groot deel van de uitvoerende taken bij stadsdelen onder te brengen kan de (bestuurlijke en ambtelijke) aandacht op centraal niveau worden gefocused op (groot)stedelijke en regionale taken.

7. beheersing financiële risico's

Door de instelling van stadsdelen en de reorganisatie van de centrale stad zijn de financiële risico's voor de stad aanzienlijk ingeperkt. Waar er voor de invoering van de stadsdelen sprake was van grote, onbeheersbare financiële problemen bij verschillende stedelijke diensten is dit daarna niet meer voorgekomen (niet bij de centrale diensten en niet bij de stadsdelen).

De sterke beheersing van de financiële risico's hangt samen met:

- een groter aantal bestuurlijk verantwoordelijken dan alleen het centrale bestuur met meer bestuurlijke aandacht voor financieel beheer;
- een groot aantal budgetbewakers;
- het werken met genormeerde/geijkte budgetten en organisatieonderdelen;
- de introductie van het stadsdeelfonds als gemeentefondsachtige constructie, inclusief de bewaking en periodieke evaluatie van het stelsel;
- een omvangrijker (in de loop der jaren groter geworden) weerstandsvermogen. Waar de stadsdelen in de beginsituatie over een beperkt eigen vermogen voor het opvangen van financiële risico's konden be-

schikken, is dit in de loop der jaren in toenemende mate opgebouwd. Op dit moment wordt het weerstandsvermogen (c.q. de daartoe opgebouwde reserves) van de stadsdelen jaarlijks geïnventariseerd en beoordeeld in het kader van de rekeningenrapportage stadsdelen;

- een getrappt financieel toezicht bestaande uit een aantal elkaar opvolgende regimes in het geval aandacht voor de financiële situatie is vereist.

Het getrapte financiële toezicht is als volgt opgebouwd:

0. reguliere informatie uitwisseling (jaarstukken; rekeningenrapportage; andere relevante financiële stukken). Als ambtelijke uitwisseling, het bestuurlijke circuit of publicaties aanleiding zijn voor de veronderstelling dat zich zeer ernstige (financiële) problemen voordoen of kunnen voordoen en/of centrale belangen dreigen te worden geschaad, dan wordt de stadsdeelvoorzitter of portefeuillehouder voor een gesprek met de wethouder Financiën uitgenodigd. Aan de hand van dit gesprek wordt beoordeeld of er nog sprake is van fase 0 of dat een van de volgende fasen aan de orde is;
1. het stadsdeelbestuur rapporteert periodiek aan de wethouder voor de Financiën. In het voorbereidende gesprek worden hierover bindende afspraken gemaakt;
2. een specifiek daarvoor aangewezen stadsdeelfunctionaris rapporteert aan het stadsdeelbestuur en direct aan de wethouder voor de Financiën;
3. de wethouder voor de Financiën doet een voorstel aan de gemeenteraad om - conform de verordening op de stadsdelen – bevoegdheden terug te nemen.

Op dit moment bevinden alle stadsdelen zich in situatie 0. In de eerste jaren na de instelling van de stadsdelen is er in een paar stadsdelen wel sprake geweest van dreigende financiële problemen zonder dat er nog sprake was van een onbeheersbare budgetoverschrijding. Door de systematiek van het financieel toezicht is deze situatie vroegtijdig onderkend en zijn maatregelen (in het kader van de situaties 0 en 1) getroffen.

3.4 Project verbetering bestuurlijk stelsel in 2009

Sedert de invoering van de stadsdelen en de reorganisatie van de centrale diensten kent Amsterdam een gezonde financiële situatie: geen 'artikel 12 achtige situaties meer; opbouw weerstandsvermogen bij stad en stadsdelen; weinig discussie over de financiële verhouding tussen centrale stad en stadsdelen; nauwelijks of geen beroepsprocedures bij de commissie voor de binnengemeentelijke decentralisatie.

Het periodieke onderhoud en periodieke herijkingen van het stelsel zijn belangrijke sleutel (geweest) voor het continueren van een effectieve en efficiënte werkwijze. Dit geldt zeker als er sprake is van allerlei nieuwe wettelijke kaders al dan niet gecombineerd met de decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten (zoals bij de Wmo, de wet Werk en Inkomen, de jeugdzorg) en nieuwe technische ontwikkelingen (ict).

In de afgelopen jaren heeft het stelsel bewezen flexibel genoeg te zijn om grote verschuivingen in taken en bevoegdheden op te vangen (bijvoorbeeld de decentralisatie van de onderwijshuisvesting en de afvalstoffenheffing, fusie stadsdelen, e.a.). Daarbij hebben de stadsdelen zich steeds bereid verklaart aan dergelijke veranderingen mee te werken. Dit wijst op een grote vertrouwensrelatie tussen centrale stad en stadsdelen, waarbij stadsdelen zich als onderdeel van de grote stad opstellen.

Het belangrijkste voorbeeld van 'periodiek onderhoud en herijking' en van de flexibiliteit van het stelsel is het Project verbetering bestuurlijk stelsel dat in 2009 is opgestart met vergelijkbare doelstellingen als in de jaren tachtig van de vorige eeuw:

- de heroverweging en optimalisering van de taakverdeling tussen stad en stadsdelen, mede vanuit nieuwe landelijke ontwikkelingen/wetten (Wmo; Centra Jeugd en gezin, e.a.);

- het opnieuw normeren en herijken van (standaard) werkwijzen en budgetten;
- het terugdringen van de bestuurlijke ruis en bestuurlijke lasten (van 14 naar 7 stadsdelen; sterke reductie van het aantal bestuurders);³
- efficiëntere overleg- en samenwerkingsvormen.

3. Amsterdam kent per inwoner niet meer bestuurders dan bij andere – middelgrote - gemeenten.

4 Met de instelling van stadsdelen bereikte structurele effecten in termen van financiën en kwaliteit

4.1 Inleiding

Het instellen van stadsdelen heeft tot een aantal structurele positieve financiële effecten geleid:

- bij de uitvoering van de stadsdeel- en centrale taken (paragraaf 4.2);
- ten aanzien van het gerealiseerde voorzieningenniveau en de kwaliteit daarvan, zowel gemeentelijk als regionaal (paragraaf 4.3).

4.2 Behaalde structurele financiële effecten bij de uitvoering van stadsdeel- en centrale taken

structurele besparing van minimaal 100 miljoen euro

De combinatie van de invoering van stadsdelen (met veel ‘plattere’ organisaties) en de reorganisatie van de stedelijke diensten heeft geleid tot aanzienlijke structurele financiële voordelen (bij een kwalitatief gewenst voorzieningenniveau; zie paragraaf 4.3).

In een tussentijds financieel kader van de bestuurlijke organisatie uit 1988⁴ is globaal becijferd dat het reorganisatieproces (invoering stadsdelen en reorganisatie centrale diensten) tot een structureel netto-resultaat (onder verrekening van de extra bestuurslasten) heeft geleid van ongeveer 90 miljoen gulden. Daarbij ging het om prijspeil 1988. In termen van prijspeil 2010 zou het om ongeveer 70 miljoen euro gaan.

Bovengenoemde becijfering vond plaats op een moment dat het hele reorganisatieproces nog niet was afgerond. Aanvullend wordt in het financiële kader van het Amsterdamse programakoord voor de periode 1990-1994 een bedrag van 53,6 miljoen gulden (nu ongeveer 40 miljoen euro) genoemd dat verband houdt met na de tussentijdse becijfering gerealiseerde extra efficiencywinst van de bestuurlijke reorganisatie (behaald bij stedelijke diensten, de secretarie en aanvullende normeringen van stadsdeeltaken).

In totaal heeft de reorganisatie gekoppeld aan de instelling van stadsdelen dus tot een structurele besparing van meer dan 100 miljoen euro geleid.

Voor het bereiken van dat resultaat waren twee veranderingen cruciaal:

1. het opheffen en reorganiseren van te grote, financieel onbeheersbare centrale diensten. Belangrijke voorbeelden zijn:
 - het opheffen van de dienst Stadsreiniging;
 - het opheffen (o.a. de stratenmakerij; beplantingen) en deconcentreren van de dienst Openbare Werken. De instelling van een veel smallere nieuwe dienst voor stedelijke infrastructuur;
 - het afslanken en integreren van de diensten Volkshuisvesting en Stedelijke Ontwikkeling en het grondbedrijf;
 - het deels opheffen, afslanken en reorganiseren van de diensten betrokken bij welzijn en ontspanning;

4. Gemeenteblad afd. I, nr. 1397, 7 oktober 1988.

- het afslanken van de secretarie (Bestuursdienst);
- 2. het bereiken van horizontale integratie bij de realisatie van voorzieningen met behulp van genormeerde budgetten en onder verantwoordelijkheid van een gekozen bestuur. De financiële voordelen onder behoud en versterking van het voorzieningenniveau zijn vooral gerealiseerd in de sfeer van de openbare ruimte, bij de voorzieningen voor welzijn en ontspanning en bij de publieksfuncties.

argumenten voor decentralisatie nog steeds actueel

Opheffen van de stadsdelen zal het behaalde structurele effect grotendeels teniet doen (ook in het geval van deconcentratie; zie paragraaf 5), omdat de onderliggende argumenten voor decentralisatie en reorganisatie ook nu nog steeds actueel zijn, ook wanneer rekening wordt gehouden met nieuwe technische ontwikkelingen en ict.

Dit blijkt duidelijk uit de vierjaarlijkse evaluatie van de financiële verhouding en – recent nog – uit het in 2009 opgestarte project voor de verbetering van het bestuurlijke stelsel, waarbij de taak- en budgetverdeling tussen centrale stad en stadsdelen in het kader van ‘periodiek onderhoud’ zijn/worden herijkt en geoptimaliseerd. Belangrijke aanleiding daarvoor was het optimaal organiseren van de gevolgen van nieuwe wettelijke regelingen, waaronder de Wmo, de voorzieningen voor jeugd en gezin e.a. Ook dit project is gericht op het op een effectieve en efficiënte wijze van leveren van (samenhangende, op de situatie in wijken en buurten af te stemmen) voorzieningen en op kostenbeheersing. Ook nu weer wordt dit gerealiseerd door middel van de optimalisering van de taakverdeling tussen stad en stadsdelen, het hanteren van kaderstellingen en standaardwerkwijzen en het normeren van budgetten en organisaties.

beheersing financiële risico's

Naast het realiseren van de bezuinigingen is de invoering van de stadsdelen en de reorganisatie van de stedelijke diensten, zoals in paragraaf 3.3 al aangegeven, ook belangrijk geweest voor de beheersing van de financiële risico's, het opbouwen van weerstandsvermogen en het voorkómen van artikel 12 achtige situaties.

4.3 Effecten voor de kwaliteit van het voorzieningenniveau

De invoering van stadsdelen heeft niet alleen een sterke aantasting van het voorzieningenniveau op grond van inefficiënt werkende centrale diensten voorkomen, maar heeft ook - en dat bij een structureel lager uitgavenniveau - een hoger voorzieningenniveau mogelijk gemaakt.

Vanuit de beschikbare gegevens en de beschikbare tijd voor het uitbrengen van dit advies laat dit voorzieningenniveau zich niet op directe wijze meten (bijvoorbeeld in de tijd of in vergelijking met andere steden). Het laat zich wel aan de hand van de volgende voorbeelden illustreren.

voorzieningen direct bij de burgers

Door de bestuurlijke reorganisatie zijn allerlei voorzieningen in de directe omgeving van de burgers gerealiseerd. Dit vinden we terug in gedecentraliseerde (integrale) loketten voor verschillende voorzieningen en in directe vormen van betrokkenheid van inspraak vanuit de bevolking en het bedrijfsleven.

integrale versterking fysieke en sociale infrastructuur en verbetering veiligheidssituatie

Door de reorganisatie kon er veel meer aandacht worden besteed aan het in samenhang verbeteren en versterken van de fysieke structuur, sociale structuur en veiligheidssituatie van de (buurten in) stadsdelen. Daarbij heeft de gerichte inzet vanuit de stadsdelen ook activerend gewerkt op gebiedsgerichte bijdragen van anderen, zoals woningcorporaties, politie, welzijnsinstellingen, stedelijke diensten, ontwikkelaars.

In de 19^e eeuwse gordel en in de gordel 20-40 is dit tot uitdrukking gekomen in integrale leefbaarheids- en stedelijke vernieuwingsplannen voor het in samenhang verbeteren van de fysieke, sociale en veiligheidsstructuur. Dit heeft niet alleen geleid tot het sterk verbeteren van de woonomgeving en populariteit van deze buurten (met een sterker wordende sociale structuur), maar ook tot kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte door middel van de reconstructie en nieuwe aanleg van een groot aantal pleinen en parken.

Ook in de na-oorlogse buurten in Nieuw West, Zuidoost en Noord is door een integrale aanpak het verval van deze buurten voorkomen en is de leefbaarheid sterk verbeterd. Vanuit het benodigde maatwerk is de inbreng vanuit de stadsdelen daarbij essentieel gebleken (initiatief, programmering, uitwerking, realisatie), niet alleen voor de versterking van de sociale en fysieke structuur, maar ook voor het benutten van economische kansen.

stedelijke kengetallen

Bovengenoemde bijdragen vanuit de stadsdelen hebben er tezamen met het stedelijke beleid geleid tot positieve uitslagen bij een aantal beschikbare kwaliteitsindicatoren (gegevens O&S).

Genoemd kunnen worden:

- aantrekkelijker buurten en wijken tot uitdrukking komend in hogere WOZ-waarde, een enkele uitzondering daargelaten. Voor de hele stad is de gemiddelde WOZ-waarde in de afgelopen 10 jaar verdubbeld. Deze 100% toename is duidelijk hoger dan voor de rest van Nederland (85%);
- een steeds toegenomen tevredenheid van de bevolking ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte ('de buurt'). Ten opzichte van 2001 is het totaaloordeel over de buurt toegenomen van 6,9 naar 7,3;⁵
- de toename van het aantal koopwoningen (transitie huurwoningen; nieuwbouw). Het aandeel van de koopwoningen in de totale woningvoorraad is de afgelopen 20 jaar gestegen van 17,5% naar ongeveer 28%;
- een sterke toename in de afgelopen jaar van de bevolking in bestaand stedelijk gebied (ongeveer 9%). Deze uitkomst is vooral afhankelijk van een stijging met meer dan 37% van het aantal 18-34 jarigen;
- een toename in de afgelopen 20 jaar van het aantal werkzame personen met 45% en van het aantal vestigingen met 67%;
- een toegenomen veiligheid(sgevoel): in de periode 2003-2010 zijn de objectieve en subjectieve veiligheidsindices met 22% respectievelijk 25% toegenomen. Deze stijging doet zich in alle delen van de stad voor;
- een gunstig woon- en vestigingsklimaat op basis van internationaal vergelijkende studies.

Daarbij kan worden aangetekend dat deze verbetering van de (objectieve en subjectieve) kwaliteit van de voorzieningen is gerealiseerd bij relatief gematigde tarieven ten opzichte van de andere grote steden. Zo is het eigenaren tarief voor de OZB de laagste van de vier grote steden en het tarief van het rioolrecht de een na laagste (waarbij Amsterdam de slechtste bodemgesteldheid heeft). Bij de afvalstoffenheffing scoort Amsterdam het laagst bij de tarieven voor de éénpersoonshuishoudens (de grootste groep huishoudens in Amsterdam).

meer aandacht voor grootstedelijke en regionale taken

Al eerder is opgemerkt dat door de reorganisatie op centraal niveau de (bestuurlijke en ambtelijke) aandacht kan worden gefocused op grootstedelijke en regionale taken.

Zo kon Amsterdam veel energie steken in de vruchtbare samenwerking binnen de metropoolregio Amsterdam. Wanneer het centrale bestuur zijn aandacht weer veel meer op lokale zaken moet richten, zal dit ten koste gaan van de verdere grootstedelijke en regionale ontwikkeling (zie ook hoofdstuk 7).

5. Gemeente Amsterdam en Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, Factsheet 2010.

Bij andere regio's is de invulling van (steeds toenemende) taken op regionale schaal (vanuit centrumgemeente en samenwerkende gemeenten) vaak nog sterk in ontwikkeling en moeten juist meer bestuurlijke kosten worden gemaakt in verband met het opschalen van bestuurlijke en ambtelijke inzet.

5 Het perspectief van deconcentratie

5.1 Inleiding

In paragraaf 4 is aangegeven welke structurele financiële resultaten met de instelling van de stadsdelen en het daarop afgestemd reorganiseren van de centrale diensten zijn bereikt.

Wanneer op grond van het opheffen van de stadsdelen wordt teruggekeerd naar het oude centrale model zullen de bereikte structurele effecten (financieel; kwalitatief) in belangrijke mate teniet worden gedaan, omdat de redenen op grond waarvan in het verleden tot de instelling van stadsdelen is besloten op dit moment nog onverkort actueel zijn.

Nu hoeft Amsterdam natuurlijk niet terug te keren naar het oude centrale model, maar kan er ook voor worden gekozen om de stadsdelen zonder ‘bestuurlijke kop’ te handhaven. Vraag is dan of dat een perspectief is dat vergelijkbare financiële voordelen oplevert als op dit moment het geval is.

Op dit moment kan hiervan alleen een eerste inschatting worden gemaakt, waarbij naast eigen Amsterdamse bevindingen ook gebruik is gemaakt van ervaringen en kengetallen van gedeconcentreerd werken in andere steden, met name in Den Haag en Utrecht.

Vanuit verschillende bevindingen is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van mening dat ook in de situatie van gedeconcentreerd in plaats van gedecentraliseerd werken het grootste deel van de bereikte structurele financiële voordelen zal vervallen (nog afgezien van de tijdelijke effecten; zie hoofdstuk 6). De volgende bevindingen zijn bepalend voor dit oordeel:

1. het model van deconcentratie is geen daadwerkelijk alternatief: de Haagse ervaringen (zie paragraaf 5.2);
2. bij deconcentratie wordt (in kwantitatieve zin beperkte) bestuurlijke capaciteit ingeruild voor (veel) ambtelijke capaciteit (zie paragraaf 5.3);
3. de argumenten van het rijk voor bestuurlijke decentralisatie in plaats van deconcentratie van rijksdiensten (paragraaf 5.4).

5.2 Het model van deconcentratie is geen daadwerkelijk alternatief

Het Haagse model van deconcentratie is de afgelopen jaren geëvalueerd⁶. Daaruit blijkt dat er geen sprake is van een daadwerkelijk alternatief in de zin van een volwaardig uitgewerkt model. Er is maar een deel van de (uitvoerende) taken naar de stadsdeelorganisaties gedeconcentreerd en er zijn dilemma’s voor een verdere doorgroei benoemd die in Amsterdam juist de aanleiding hebben gevormd voor bestuurlijke decentralisatie.

Om dit te staven citeren we een aantal bevindingen uit de evaluatie van de Haagse deconcentratie.

ten aanzien van de doelstellingen ‘integraal’, ‘transparant’, ‘vraag- en oplossingsgericht’ en ‘mee praten en beslissen burgers’

“Het takenpakket van de stadsdeelorganisaties is vanuit het perspectief van de burger niet integraal: belangrijke gebiedsgebonden taken van de gemeente (waaronder infra, verkeer, ontwikkeling, veiligheid) zijn niet gedeconcentreerd en/of aangehaakt bij de taken van de stadsdeelorganisaties. Bij grote ontwikkelingen heeft

6. Andersson Elfers Felix, Kiezen en delen, Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 gemeente Den Haag, Utrecht 2009.

de stadsdeelorganisatie een beperkte functie. De huidige taakverdeling tussen vakdienst enerzijds en stadsdeelorganisatie anderzijds is vanuit het perspectief van de burger weinig transparant te noemen. Enkele maatschappelijke partners hebben hetzelfde beeld”.

“De ruimte voor burgers om mee te beslissen is beperkt, enerzijds vanwege het beperkte takenpakket van de stadsdelen, anderzijds omdat de gemeente ervoor heeft gekozen geen formele beslissingsruimte aan bewonersvertegenwoordigingen op stadsdeelniveau te geven. Het risico van de huidige constructie is in de ogen van AEF dat de stadsdeelorganisaties te weinig relevant zullen zijn om burgers langdurig te betrekken. Met name zien we als probleem dat het stadsdeel geen rol heeft in grote thema’s, zoals veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling, verkeer, terwijl deze thema’s juist het meest direct raken aan de betrokkenheid en belangen van burgers”.

“Er is binnen de gemeente grote overeenstemming dat de gemeente niet tot decentralisatie moet overgaan”. Dit kan volgens AEF “op gespannen voet komen te staan met de behoefte bewoners meer en actief te betrekken”.

ten aanzien van de doelstelling ‘excellente dienstverlening’

“Over de kwaliteit van de gedeconcentreerde taken is geen vergelijking beschikbaar tussen de situatie voor en na 2008. Gesprekspartners geven aan dat de deconcentratie vrijwel geen invloed heeft gehad op de wijze waarop de taken worden uitgevoerd en/of aangestuurd. Het is vooralsnog niet aannemelijk dat de deconcentratie tot inhoudelijke kwaliteitsverbetering heeft geleid”.

“Het gaat volgens AEF te ver om te stellen dat de stadsdeelorganisatie hét instrument is om de dienstverlening te verbeteren. Deze doelstelling staat niet in verhouding tot de feitelijke verandering die met ‘De Stad Delen’ is beoogd en ingezet. Immers: de operatie heeft geen invloed op de loketten waar gemeentelijke publieksdienstverlening plaatsvindt (zoals bijvoorbeeld burgerzaken, sociale zaken en Wmo-loketten). Deze loketten zijn al in een eerder stadium naar de stadsdelen gedeconcentreerd en maken geen onderdeel uit van de stadsdeelorganisaties”.

ten aanzien van de rol van stadsdeelwethouders, maatwerk en het integraal gebiedsgericht werken

“De stadsdeelwethouders hebben in de huidige organisatie vooral een procesrol. Tot op heden worden zij weinig politiek aangesproken door de gemeenteraad op hun rol als portefeuillehouder van een stadsdeel. Omdat er naast de vak- en gebiedsverantwoordelijkheid ook verantwoordelijkheden op thema’s zijn benoemd is de verantwoordelijkheidsverdeling in een aantal opzichten complex”.

“De doorzettingsmacht van de stadsdeelorganisaties heeft zich beperkt tot een klein aantal taken. Vanwege hun budgetverantwoordelijkheid en de inhoudelijke sturing blijven de kerndiensten op belangrijke onderdelen leidend. De stadsdeeldirecteuren vertegenwoordigen de gemeente ten opzichte van partners en bewoners, maar veel gebeurt om de stadsdeelorganisaties heen.”.

“De stadsdeelorganisaties kunnen relatief weinig uitrichten met taken die tot het domein van de kerndiensten horen. De signaleringsfunctie (van stadsdeelorganisatie naar vakdienst) is niet structureel belegd. De flexibiliteit wordt flink beperkt door de verkaveling van budgetten vanuit de kerndiensten (tussen leeftijdscohorten en tussen beleidsterreinen)

“De verantwoordelijkheidsverdeling in het College van B&W, tussen vakwethouders, stadsdeelwethouders, de wethouder Deconcentratiebeleid, de wethouder Binnenstad en het bestuurlijk team voor de Krachtwijken is complex te noemen. Nadeel van een versterking van de stadsdeelorganisaties is dat er een stevige ‘matrixorganisatie’ ontstaat, waardoor het vanuit het perspectief van de vakwethouders en kerndiensten ingewikkelder

kan worden om directer te sturen (minder grip op de uitvoering). Ook is de vraag of al te grote stappen niet zullen leiden tot een grotere interne gerichtheid bij de stadsdeelorganisaties`.

5.3 Bij deconcentratie wordt (in kwantitatieve zin beperkte) bestuurlijke capaciteit ingeruild voor (veel) ambtelijke capaciteit

Zoals de Haagse ervaringen aangeven zal in het geval van een gedeconcentreerde manier van werken een stedelijk wethouder per stadsdeel de eerstverantwoordelijke zijn (hetgeen ten koste van de bestuurlijke aandacht voor grootstedelijke beleidsonderwerpen zal gaan), zal er sprake zijn van een hoogste ambtenaar met een eigen mandaat en organisatie, zal de gemeenteraad commissies per stadsdeel moeten instellen en zal de communicatie met de bevolking en het bedrijfsleven moeten worden georganiseerd, bijvoorbeeld door de instelling van een afzonderlijke dienst ‘stadsdelen’ of ‘wijken’.

Dit alles wordt nu in belangrijke mate door de stadsdeelbestuurders en stadsdeelraadsleden voor hun rekening worden genomen.

Het opheffen van de bestuurlijke kop in de stadsdelen zal bovendien betekenen dat de gemeenteraad meer zal gaan werken aan eenheid van beleid. Daarbij doet zich echter een dilemma voor: enerzijds zal het (re)centralisatie betekenen; anderzijds moet er oog zijn voor verschillen tussen stadsdelen en voor maatwerk. Dat maakt regelgeving ingewikkelder en vereist meer voorbereidingstijd om de consequenties van het beleid voor de hele stad te kunnen overzien.

Dat het opheffen van de bestuurlijke kop leidt tot duurdere (ambtelijke) alternatieven geven kengetallen vanuit de gemeente Utrecht aan:

- de wijkprogrammering, publiekdienstverlening, participatie en communicatie zijn in Utrecht belegd bij de dienst Wijken. Deze dienst bestaat op dit moment uit meer dan 100 fte’s. Op de schaal van Amsterdam zou dit een omvang van ongeveer 250 fte’s betekenen (Amsterdam heeft 2,5 maal zoveel inwoners als Utrecht);
- daarnaast hebben de verschillende Utrechtse uitvoerende diensten eigen wijkgerichte programmeringen (wijkaccountmanagers). Ook hierbij gaat het in Utrecht om tientallen fte’s;
- de verschillende programma’s van de uitvoerende diensten en van de dienst Wijken dienen nog horizontaal geïntegreerd te worden.

5.4 De argumenten van het rijk voor bestuurlijke decentralisatie in plaats van deconcentratie van rijksdiensten

Al eerder (zie paragraaf 3.3) is er op gewezen dat het rijk vergelijkbare argumenten en uitgangspunten hanteert bij de vormgeving van grootschalige decentralisatieoperaties (zoals de Wmo, Wwb, jeugdzorg e.a.) en te bereiken decentralisatie-impulsen als Amsterdam bij de vormgeving van zijn binnengemeentelijk organisatie.

Ook daarbij worden efficiënte en effectieve oplossingen gezocht door taken en budgetten naar bestuurlijk verantwoordelijken (gemeenten) te decentraliseren in plaats van dat wordt gekozen voor vormen van ambtelijke deconcentratie.

Kijken we naar de belangrijkste decentralisatieoperaties van de laatste jaren, waaronder die in het kader van de Wmo, Jeugd en Gezin, de wet Werk en Inkomen, dan kan worden geconstateerd dat er uitdrukkelijk voor is gekozen om deze taken naar gemeenten te decentraliseren en niet te deconcentreren. Juist vanuit een directe

bestuurlijke verantwoordelijkheid kan de invulling van het nieuwe beleid op het niveau van gemeenten, wijken en buurten ('maatwerk'), de samenspraak met de bevolking, de afstemming van bestaande en nieuwe taken en de zorg voor ketens (zoals die van preventie naar zorg) optimaal gestalte krijgen. En dit alles zonder open einde regelingen (zoals nu nog de Awbz en voorheen de bijstand), maar binnen een (op genormeerde wijze) beschikbaar gesteld totaalbudget.

Bij de vormgeving van de decentralisatie wordt door het rijk van dezelfde instrumenten gebruik gemaakt als op dit moment binnen Amsterdam: een objectieve (beheersbare) verdeling van middelen; geen directe sectorlijnen; prikkels voor efficiency en maatwerk; beheersing totale bestedingen; beperken financiële risico's; loskoppeling voeding en verdeling.

6 Incidentele effecten verbonden met het afschaffen van stadsdelen

Naast bovengenoemde structurele effecten leidt het opheffen van de stadsdelen ook tot incidentele effecten en daarmee verbonden financiële nadelen.

De exacte hoogte van deze budgetten laat zich op dit moment moeilijk inschatten, omdat nog onbekend is naar welke nieuwe organisatievorm zal moeten worden toegegroeid.

Wel laat zich met zekerheid voorspellen dat met het opheffen van de stadsdelen naast substantiële structurele financiële effecten ook substantiële incidentele financiële effecten zijn gemoeid. Dit laat zich afleiden uit de reorganisaties bij de stadsdelen, bij de centrale diensten en uit een omvangrijk productieverlies in de komende jaren.

reorganisatie stadsdelen

Beschreven is dat Amsterdam in 2009 het project Verbetering bestuurlijk stelsel is gestart, bestaande uit een optimalisering van taken en de fusie van stadsdelen.

Het niet benutten van de investeringen die hiervoor zijn gemaakt kan bij het opheffen van de stadsdelen als 'kapitaalvernietiging' worden beschouwd. Financiële inventarisaties van de frictiekosten bij eerdere fusies van stadsdelen (waarbij zes stadsdelen werden samengevoegd tot drie stadsdelen), komen uit op een kostenpost van ongeveer 40 miljoen euro.

Daar komen dan de kosten bij van het opheffen van de stadsdelen. Verwacht mag worden dat deze in dezelfde orde van grootte zijn (ambtelijk/bestuurlijk, herplaatsingen, wachtgeld, juridische implicaties, herziening contracten en verordeningen, herziening interne en externe opdrachtrelaties; huisvesting).

herinrichting stedelijke diensten

De huidige stedelijke diensten zijn ingericht op het verrichten van (groot)stedelijke taken en niet van uitvoerende stadsdeeltaken: zo zijn er geen diensten voor reiniging, openbare werken, welzijn, ontspanning. Ook in de sfeer van de gebouwde omgeving (ruimtelijke ordening; bestemmingsplanprocedures; handhaving en toezicht, grondbeleid) zal de stedelijke dienstenstructuur opnieuw moeten worden vormgegeven.

Dat met de herinrichting van de stedelijke dienst substantiële budgetten zijn gemoeid blijkt uit de kosten van twee recente reorganisaties binnen Amsterdam: de reorganisatie van de diensten Milieu/Bouwen/Wonen/Ontwikkelingsbedrijf en van de Dienst Stadtoezicht. In beide gevallen was met de reorganisatie een bedrag van ongeveer 10 miljoen euro gemoeid.

productieverlies

Mede vanuit de versterking van het bestuurlijk stelsel is Amsterdam de afgelopen jaren voorgesorteerd op de uitvoering van met nieuwe taken verbonden wettelijke regelingen, zoals de Wmo, de Centra voor Jeugd en Gezin e.a.

Bij de organisatie van deze voorzieningen spelen stadsdelen een belangrijke rol omdat het gaat om het onder bestuurlijke verantwoordelijkheid horizontaal afstemmen en integreren van voorzieningen en om het leveren van maatwerk in buurten en wijken in afstemming op de bestaande sociale en fysieke structuur, waarbij vanuit overwegingen van efficiency en effectiviteit de nadruk ligt bij preventieve, collectieve maatregelen in de directe omgeving van bewoners.

Bij afschaffing van de stadsdelen zal dit alles opnieuw moeten worden vormgegeven, hetgeen naast reorganisatiekosten zal leiden tot een aanzienlijk productieverlies.

7 De relatie met de niet uitgekristalliseerde discussie over de bestuurlijke organisatie van Nederland

Op dit moment is de discussie over de optimale bestuurlijke organisatie van Nederland (in het bijzonder de Randstad) niet uitgekristalliseerd:

- besloten is om de stadsregio's op te heffen;
- in het regeerakkoord staan aanzetten voor een 'Randstadbestuur', maar wat dat precies betekent is nog onduidelijk;
- in een recent rapport 'Stad en land' komt het CPB met aanzetten voor een versterking van de grootstedelijke agglomeraties.

Zolang het model voor het bestuur van de (noordelijke) Randstad nog in discussie is, is het onverstandig om al deelmaatregelen te nemen. Het is niet denkbeeldig dat in het kader van deze discussie ook de positie van de grote steden tegen het licht moet worden gehouden, inclusief de betekenis van stadsdelen (als grotere zelfstandige gemeenten).

Het is vanuit de mogelijke financiële gevolgen raadzaam om de eventuele reorganisatie van het bestuur in de Randstad vanuit een samenhangende visie te realiseren.

8 Samenvattend overzicht hoofdpunten advies

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën is van oordeel de afschaffing van stadsdelen verstrekkende gevolgen zal hebben voor het bestuurlijk stelsel van Amsterdam en voor de inrichting en aansturing van de gemeentelijke diensten.

Met de afschaffing zijn aanzienlijke financiële gevolgen gemoeid, zowel structureel als tijdelijk. Deze financiële gevolgen zijn niet alleen gerelateerd aan de stadsdelen zelf, maar ook aan de centraal stedelijke organisatie die complementair aan de aanwezigheid van stadsdelen is vormgegeven. Vanuit het bereiken van een efficiënte en effectieve organisatie is de taakverdeling tussen de centrale organisatie (stedelijke en grootstedelijke taken) en de stadsdelen (maatwerk en afstemming bij de uitvoering op wijkniveau) direct vanaf de instelling van de stadsdelen geoptimaliseerd. Vorig jaar nog is deze in het kader van ‘periodiek onderhoud’ opnieuw herijkt en geoptimaliseerd. Belangrijke aanleiding daarvoor was het optimaal uitvoeren van de taken verbonden met nieuwe wettelijke regelingen, waaronder de Wmo, de OKC’s, e.a.

De argumenten van 20 jaar geleden zijn (behoudens een aantal nuanceringen op grond van nieuwe technische ontwikkelingen en ict) nog steeds actueel. Dit blijkt niet alleen uit de recente verbeteringsoperatie van de gemeente Amsterdam, maar ook uit de argumenten die het rijk op dit moment bij decentralisatieoperaties hanteert.

In het geval van de verplichting tot het afschaffen van de stadsdelen wordt Amsterdam gedwongen om financieel/organisatorisch en bij het opvangen van financiële risico’s suboptimaal te werken.

In feite wordt het de stad niet toegestaan om bij het vormgeven van een efficiënt en effectief werkende stad dezelfde uitgangspunten te hanteren, als het rijk nastreeft bij het decentraliseren van taken en bevoegdheden en de te bereiken decentralisatie-impuls. Kijken we naar de belangrijkste decentralisatieoperaties van de laatste jaren, waaronder die in het kader van de Wmo, Jeugd en Gezin, de wet Werk en Inkomen, dan kan worden geconstateerd dat er uitdrukkelijk voor is gekozen om deze taken naar gemeenten te decentraliseren en niet te deconcentreren. Juist vanuit een directe bestuurlijke verantwoordelijkheid kan de invulling van het nieuwe beleid op het niveau van gemeenten, wijken en buurten (‘maatwerk’), de samenspraak met de bevolking, de afstemming van bestaande en nieuwe taken en de zorg voor ketens (zoals die van preventie naar zorg) optimaal gestalte krijgen. En dit alles zonder open einde regelingen (zoals nu nog de Awbz en voorheen de bijstand), maar binnen een (op genormeerde wijze) beschikbaar gesteld totaalbudget.

Amsterdam heeft in het verleden vanuit doelstellingen van effectiviteit en efficiëntie voor bestuurlijke decentralisatie gekozen en heeft ook de afgelopen jaren veel energie gestoken in het goed verwerken en uitvoeren van nieuwe wetten en de in dat kader gedecentraliseerde of nog te decentraliseren taken. Daartoe wordt bijvoorbeeld de rolverdeling tussen stadsdelen en centrale stad bij de maatschappelijke ondersteuning en het beleid voor jeugd en gezin herijkt, aansluitend bij een genormeerde wijze van budgetverdeling. Het opheffen van de stadsdelen zal de stad in dat opzicht ‘terug bij af’ brengen en het (voorbereidende) werk van vele jaren teniet doen.

Hieraan kan worden toegevoegd dat de overschakeling naar een vorm van deconcentratie voor Amsterdam geen daadwerkelijk en financieel aantrekkelijk alternatief is. Daarbij kan worden gewezen op de betekenis van de (relatief goedkope) bestuurlijke kop van de stadsdelen, de keuze van het rijk voor bestuurlijke decentralisatie in plaats van voor deconcentratie van rijksdiensten, en op ervaringen in andere grote steden met vormen van ambtelijke deconcentratie.

Gegeven het bovenstaande komt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën op basis van een eerste inventarisatie tot omvangrijke financiële effecten die met het afschaffen van de stadsdelen zullen zijn gemoeid. In structurele zin gaat het minimaal om een jaarlijks bedrag van 100 miljoen euro.

Het afschaffen van de stadsdelen zal bovendien gedurende een aantal jaren tot incidentele kosten leiden ter hoogte van tientallen miljoenen euro's. Deze kosten hangen samen met de kapitaalvernietiging van de overgang van 14 naar 7 stadsdelen; het afschaffen van de stadsdelen; de reorganisatie van de stedelijke diensten en met het productieverlies wanneer de komende periode (voor bestaande en omvangrijke nieuwe wettelijke taken) niet vanuit de recent herijkte en ingevulde organisatiestructuur kan worden gewerkt.

Daarnaast zullen er de komende jaren financiële gevolgen zijn vanuit het niet optimaal kunnen vormgeven van nog naar gemeenten te decentraliseren taken (delen van de Awbz in aanvulling op de Wmo; en de jeugdzorg in aansluiting op de Centra voor Jeugd en Gezin) en is er sprake van een verslechterde situatie ten aanzien van de beheersing van financiële risico's.