

---

# Het stadsdeelfonds als instrument voor Verbetering Bestuurlijk Stelsel

---

*het introduceren van een dynamisch  
'clustervolgsysteem' (RSF-kenmerk 39/70)*

advies

---

# I Inhoudsopgave

<b>Samenvatting voorstel clustervolgsysteem.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Verbetering Bestuurlijk Stelsel en het stadsdeelfonds .....</b>	<b>5</b>
1.1 Op zoek naar nieuwe instrumenten in het kader van het project Verbetering Bestuurlijk Stelsel .	5
1.2 Extra rol stadsdeelfonds als dynamisch instrument .....	5
1.3 Betekenis clustervolgsysteem .....	7
1.4 Meerwaarde vanuit bundeling bestaand instrumentarium, aansluitend bij taak- en verantwoordelijkheidsafbakening .....	7
1.5 Eerste uitwerking clustervolgsysteem in dit advies .....	8
<b>2 Vormgeving clustervolgsysteem .....</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding .....	9
2.2 Vormgeving huidige stadsdeelfonds .....	9
2.3 Nieuwe indeling stadsdeelfonds ten behoeve van het clustervolgsysteem .....	11
2.4 Voorbeelden van door het clustervolgsysteem geleverde informatie: onderwijs en jeugd .....	12
<b>3 Totstandkoming en institutionele verankering clustervolgsysteem .....</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding .....	13
3.2 De vormgeving van clusters en clusterformules binnen het stadsdeelfonds .....	14
3.3 Een meer eenduidige toerekening van lasten en baten aan de clusters .....	14
3.4 Signaleringsfunctie indicatoren voor prestatie- en effectmeting.....	15
3.5 De institutionele verankering van dit systeem .....	15

---

## **S** Samenvatting voorstel clustervolgsysteem

In dit advies stelt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën voor om het stadsdeelfonds te verfijnen door middel van het onderscheiden van een aantal clusters en uit te breiden met een clustervolgsysteem. Hierdoor wordt - zoals beoogd in de voorstellen van het project Verbetering Bestuurlijk Stelsel - de bestuurlijke en operationele kracht van stad en stadsdelen vergroot.

### ***wat houdt het voorgestelde clustervolgsysteem in?***

Het clustervolgsysteem is een dynamisch instrument van monitoring en signalering, dat jaarlijks voor breed samengestelde taakgebieden (clusters genaamd) de ontwikkeling van uitgaven, inkomsten (beschikbare middelen) en prestaties/effecten in samenhang en op hoofdlijnen in beeld brengt. Dit gebeurt zowel voor stadsdelen en centrale stad afzonderlijk als voor het gezamenlijke beeld.

Bij de clusters gaat het bijvoorbeeld om maatschappelijke ondersteuning, jeugd, onderwijs, wegen, groen, kunst en ontspanning, openbare orde en veiligheid en ruimte/omgeving.

### ***bestedingen, beschikbare middelen en prestatie- en effectindicatoren***

Hoofdbestanddeel vormt de jaarlijkse inventarisatie per cluster van uitgaven en beschikbare middelen (uit verschillende dekkingsbronnen) van centrale stad en stadsdelen, aansluitend bij een heldere verdeling van taken. Als dynamisch instrument wordt op deze manier ieder jaar duidelijk wat de centrale stad en de stadsdelen afzonderlijk en gezamenlijk aan de onderscheiden clusters uitgeven, welke middelen daarvoor beschikbaar zijn en wat de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten is in vergelijking met vorige jaren.

Aanvullend worden prestatie- en effectindicatoren geselecteerd om de ontwikkeling van het beleid per cluster globaal te kunnen volgen. Deze indicatoren kunnen per programmaperiode worden bepaald, bijvoorbeeld in het kader van een bestuursakkoord stad-stadsdelen.

Als zodanig geeft het clustervolgsysteem belangrijke feedback aan bestuurders van zowel de centrale stad als de stadsdelen over de richting van de bestedingen (individueel en voor alle stadsdelen en centrale stad tezamen), de middelen die daarvoor worden ingezet en over mogelijke prestaties en effecten. Benadrukt moet worden dat het bij deze laatste alleen gaat om indicaties.

### ***voorbeelden onderwijs en jeugd***

In dit advies worden voor de clusters onderwijs en jeugd voorbeelden gegeven van de soort informatie die het clustervolgsysteem kan opleveren. Dit betreft zowel de ontwikkeling van individuele/gezamenlijke bestedingen en daarvoor beschikbare dekkingsbronnen, als mogelijk te hanteren prestatie- en effectindicatoren.

### ***wat is het clustervolgsysteem niet***

Het clustervolgsysteem vormt, tezamen met wettelijke kaders en inhoudelijke bestuurlijke afspraken, een belangrijk instrument voor het bereiken van een doelmatig en doeltreffend beleid binnen Amsterdam. Het geeft daarvoor ruimere mogelijkheden dan bij een gemiddelde gemeente het geval is.

Het instrument moet zijn plaats krijgen binnen de gangbare taakverdeling tussen stad en stadsdelen en de daarop afgestemde bestuurlijke en financiële verhouding. Om te voorkomen dat het instrument 'zijn doel voorbij schiet' benadrukt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën ook wat het instrument niet inhoudt:

- het leidt niet tot een verandering in de bestuurlijke en financiële verhouding stad-stadsdelen, maar beoogt juist de verschillende rollen te versterken;

- het moet niet leiden tot een verticaal systeem van detailbemoeyenis en van 'afrekenen'. Centraal staat vroegtijdig signaleren en vanuit eigen verantwoordelijkheden zelf reageren. Daarbij zullen met name de gehanteerde prestatie- en effectindicatoren hooguit een indicatief karakter kunnen hebben;
- het is geen totaal nieuw instrument. De meerwaarde zit hem juist in het bundelen en dynamiseren van reeds bestaande instrumenten (stadsdeelfonds, rekeningenrapportages, 'besturen zonder ballast', bestaande 'basismeetgegevens').

---

# 1 Verbetering Bestuurlijk Stelsel en het stadsdeelfonds

---

## 1.1 Op zoek naar nieuwe instrumenten in het kader van het project Verbetering Bestuurlijk Stelsel

Door de Commissie Verbetering Bestuurlijk Stelsel zijn ten aanzien van het samenspel tussen de centrale stad en de stadsdelen de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- de bestuurlijke en operationele kracht van de stad en de stadsdelen dient te worden versterkt. Daarbij is de kernkwaliteit van de centrale stad de zorg voor algemene kaders, het aanbrengen van samenhang en structuur door middel van sturing en monitoring. Voor de stadsdelen ligt de kernkwaliteit bij de uitvoering;
- de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen dient duidelijker te worden afgebakend. Daarbij gaat het niet alleen om gevolgen voor de stadsdelen, maar ook om gevolgen voor de positie en wijze van aansturing van de centrale diensten;
- de stad moet als één geheel handelen, maar het uitgangspunt blijft decentraal tenzij (waarbij net zoals tot nu toe uitsluitend een A-lijst van centrale taken wordt gehanteerd).

---

## 1.2 Extra rol stadsdeelfonds als dynamisch instrument

Voor de realisatie van bovengenoemde uitgangspunten kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Te denken valt aan het hanteren van wettelijke kaders, het benoemen van standaardbasispakketten, het maken van bestuurlijke afspraken en het nemen van organisatorische maatregelen (zoals samenwerking en ‘shared services’).

Door de Raad voor de Stadsdeelfinanciën is - in reactie op de adviesaanvraag van 23 september 2009 - nagegaan in hoeverre de financiële verhouding en in het bijzonder het stadsdeelfonds een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de Verbeterd Bestuurlijk Stelsel.

*In een brief van 23 september 2009 hebben Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam de Raad voor de Stadsdeelfinanciën verzocht een advies uit te brengen over de decentralisatie van de taken en middelen verbonden met de Ouder-Kind Centra en de Jeugdgezondheidszorg (OKC/JGZ). Gevraagd wordt om te adviseren over de financiële vorm waarin de decentralisatie kan plaatsvinden, met inachtneming van het advies van de commissie Verbetering Bestuurlijk Stelsel Amsterdam en de besluitvorming in de gemeenteraad.*

*In het kader van deze adviesaanvraag worden door de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de volgende adviezen uitgebracht:*

- *de meer algemene kenmerken van de financiële decentralisatie in aansluiting op de uitgangspunten voor de verbetering van het bestuurlijk stelsel. Dit advies is december 2009 (RSF-kenmerk 23/12) uitgebracht;*
- *het onderhavige advies over het clustervolgsysteem;*
- *het eind april 2010 uit te brengen advies over de wijze van verdelen en eventuele opname in het stadsdeelfonds van de middelen voor OKC/JGZ.*

### ***huidige rol stadsdeelfonds***

Op dit moment ligt het zwaartepunt van de betekenis van het stadsdeelfonds bij een kostengeoriënteerde, geobjectiveerde verdeling van middelen over stadsdelen, aansluitend bij de taakverdeling tussen stad en stadsdelen. De uitkering uit het stadsdeelfonds moet alle stadsdelen in staat stellen om ook bij ongelijke (structurele) omstandigheden (bijvoorbeeld in verband met verschillen in de omvang van de openbare ruimte of vanwege een uiteenlopende bevolkingsstructuur) een gelijkwaardig voorzieningenpakket te realiseren. Als instrument richt het stadsdeelfonds zich als zodanig vooral op de inkomsten van stadsdelen en is het zeer globaal vormgegeven.

### ***mogelijke extra rollen stadsdeelfonds***

Het is mogelijk om de werking van het stadsdeelfonds te verfijnen en uit te breiden, waardoor het een grotere rol kan vervullen bij de realisatie van de in het bovenstaande beschreven uitgangspunten voor een Verbeterd Bestuurlijk Stelsel.

Dit kan op een aantal manieren.

#### *1. de verdeling koppelen aan breed samengestelde, samenhangende beleidsvelden ('clusters')*

Aan de inkomstenkant kan de verdeling worden gekoppeld aan (een tiental) breed samengestelde, samenhangende beleidsvelden of clusters in plaats van aan de drie globale compartimenten (Voorzieningen, Openbare Ruimte en Algemeen Beheer), zoals nu het geval is. Een eerste voorbeeld is het cluster Jeugd, dat in samenhang met de decentralisatie van de middelen voor Jeugdgezondheid en Ouder Kind Centra wordt ingericht. Een verdeling per cluster geeft de mogelijkheid om het niveau van de per beleidsveld beschikbare middelen te volgen. De mogelijkheden daarvan worden nog vergroot als ook de specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van stadsdelen per cluster worden verdeeld en gemonitord.

Op deze wijze is er ieder jaar een overzicht van de middelen per samenhangend beleidsveld, waarover stadsdelen kunnen beschikken. Dit geldt ook voor de centrale stad als het instrument ook daarop van toepassing wordt verklaard.

#### *2. per cluster worden niet alleen de inkomsten, maar ook de uitgaven in beeld gebracht*

Door een relatie te leggen met de uitgavenkant. Wanneer naast de inkomsten ook de uitgaven per cluster (voor het totaal van alle stadsdelen en wellicht ook van de centrale stad) jaarlijks per cluster worden geïnventariseerd, leidt dit tot extra informatie te behoeve van signalering, evaluatie en wellicht op termijn ook sturing. Per cluster wordt duidelijk welke uitgaven per beleidsveld worden uitgegeven en hoe het niveau van de uitgaven zich verhoudt ten opzichte van de beschikbaar gesteld middelen. Een dergelijke vorm van signalering zien we op dit moment ook al binnen het landelijke gemeentefonds, waar voor een zestiental clusters de uitgaven en inkomsten in samenhang globaal worden gemonitord.

Op deze wijze is jaarlijks per samenhangend beleidsveld inzichtelijk wat stadsdelen, afzonderlijk en tezamen (en eventueel ook centrale stad) er aan uitgeven en hoe het niveau van de uitgaven zich verhoudt tot de beschikbare middelen. Dit geeft belangrijk signalen ten aanzien van de financiële prioriteit die aan beleidsvelden wordt gegeven en de mate waarin de uitgaven (kosten) aansluiten bij de beschikbare middelen.

#### *3. het per cluster hanteren van globale prestatie indicatoren of effectmetingen*

De informatieve en signalerende functie van het stadsdeelfonds kan nog verder worden uitgebreid door aan de inventarisatie van uitgaven en inkomsten per cluster ook indicatieve prestatie indicatoren en effectmetingen te koppelen om de ontwikkeling van het beleid per cluster globaal te kunnen volgen. Uitdrukkelijk gaat het hierbij alleen om een indicatieve of signalende rol van deze indicatoren, waar zowel vanuit de stadsdelen als vanuit de centrale stad op kan worden gereageerd.

Op deze wijze wordt het bovengenoemde jaarlijkse inzicht per cluster in het niveau van de uitgaven in vergelijking met de beschikbare middelen aangevuld met signalen omtrent de (ontwikkeling van) geleverde prestaties en mogelijke effecten. Ook dit geeft weer belangrijke beleidsinformatie voor zowel stadsdelen als centrale stad over de ontwikkeling van het beleid op de verschillende onderdelen, de behaalde resultaten en de toereikendheid van de ingezette middelen.

---

### 1.3 Betekenis clustervolgsysteem

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën stelt voor om het stadsdeelfonds te verfijnen door middel van het onderscheiden van ongeveer tien clusters (in plaats van de huidige indeling in drie compartimenten) en uit te breiden met een clustervolgsysteem.

Kenmerken van het clustervolgsysteem zijn:

- het is een dynamisch instrument van monitoring en signalering op hoofdlijnen, dat jaarlijks voor breed samengestelde taakgebieden (clusters) voor zowel centrale stad als stadsdelen de ontwikkeling van uitgaven, inkomsten (beschikbare middelen) en prestaties/effecten in samenhang volgt. Als zodanig geeft het feedback aan bestuurders van zowel de centrale stad als de stadsdelen;
- het gemeentelijke taakgebied wordt daarvoor in een tiental breed samengestelde clusters ingedeeld. Daarmee wordt aangesloten bij de werking van het landelijke gemeentefonds, dat sedert enige jaren geleden ook uit clusters is opgebouwd;
- hoofdbestanddeel: per cluster worden jaarlijks de uitgaven en beschikbare middelen (inkomsten) van centrale stad en stadsdelen geïnventariseerd, aansluitend bij een heldere verdeling van taken. Als dynamisch instrument wordt op deze manier jaarlijks helder wat de centrale stad en de stadsdelen samen aan de onderscheiden brede beleidsvelden uitgeven en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn;
- aanvullend onderdeel: aan het overzicht van inkomsten en uitgaven worden indicatieve prestatieindicatoren en effectmetingen gekoppeld om de ontwikkeling van het beleid per cluster globaal te kunnen volgen.

Op deze wijze sluit het clustervolgsysteem aan bij en geeft inhoud aan een aantal centrale uitgangspunten, zoals die door de commissie Verbetering Bestuurlijk Stelsel zijn geformuleerd. Het clustervolgsysteem vormt, tezamen met wettelijke kaders en inhoudelijke bestuurlijke afspraken, een belangrijk instrument voor het bereiken van een doelmatig en doeltreffend beleid binnen Amsterdam. Het geeft daarvoor ruimere mogelijkheden dan bij een gemiddelde gemeente het geval is. Gegeven deze rol adviseert de Raad voor de Stadsdeelfinanciën om ook de Rekenkamer van Amsterdam bij de vormgeving van het nieuwe instrument te betrekken.

---

### 1.4 Meerwaarde vanuit bundeling bestaand instrumentarium, aansluitend bij taak- en verantwoordelijkheidsafbakening

Het clustervolgsysteem is als zodanig geen totaal nieuw instrument, maar bundelt op globale, dynamische wijze de werking van bestaande of reeds in ontwikkeling zijnde instrumenten en geeft daar een meerwaarde aan.

De bundeling heeft betrekking op de volgende instrumenten:

- het stadsdeelfonds: binnen het stadsdeelfonds worden clusters onderscheiden;
- een helder onderscheid in de verdeling van taken tussen centrale stad en stadsdelen;
- bestaande rapportagevormen, in het bijzonder de jaarlijkse rekeningenrapportages;

- de aansluiting bij en afstemming op ‘Besturen zonder Ballast’, met handreikingen voor een meer eenduidig rekeningensstelsel (afgestemd op de verplichte landelijke Iv3-systematiek<sup>1</sup>);
- het gebruiken van prestatie indicatoren en effectmetingen om zicht te hebben op de ontwikkeling van de prestaties en effecten van het beleid van de centrale stad en de stadsdelen tezamen. Het gaat om indicatoren die in verschillende bestuurlijke kaders kunnen zijn bepaald: binnen de ontwikkelde Basismeeset, in het kader van Bestuursakkoorden en meerjarige programmabegrotingen.

***aansluiting bij bestaande taak- en verantwoordelijkheidsafbakening en bij spelregels financiële verhouding***

Mede vanuit het perspectief van een bundeling van bestaande instrumenten sluit het voorgestelde clustervolgsysteem aan bij de bestaande taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van centrale stad en stadsdelen en de daarbij horende kernkwaliteiten en rollen.

Ook de spelregels voor de financiële verhouding blijven intact, zoals ten aanzien van de financiële autonomie en een globale, kostengeoriënteerde verdeling van middelen.

---

## **1.5 Eerste uitwerking clustervolgsysteem in dit advies**

In dit advies wordt een eerste uitwerking van het clustervolgsysteem gepresenteerd. Wanneer het voor zowel centrale stad als stadsdelen als een waardevol bestuurlijk instrument wordt gezien, in aansluiting op de uitgangspunten van de commissie voor de Verbetering van het Bestuurlijk Stelsel, kan het verder worden vormgegeven.

In dit advies wordt in paragraaf 2 eerst een korte omschrijving van het instrument clustervolgsysteem gepresenteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 3 de totstandkoming en institutionele verankering van het systeem nader uitgewerkt.

---

1. Iv3 is Informatie voor derden (de vroegere comptabiliteitsvoorschriften).



---

## **2 Vormgeving clustervolgsysteem**

---

### **2.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe een bij het stadsdeelfonds aansluitend clustervolgsysteem er uit kan zien.

Daarbij wordt in paragraaf 2.2 eerst aangegeven hoe het stadsdeelfonds op dit moment is vormgegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 aangegeven hoe het stadsdeelfonds nader kan worden ingedeeld en welke andere instrumenten er aan worden gekoppeld.

---

### **2.2 Vormgeving huidige stadsdeelfonds**

In figuur 1 staat aangegeven hoe het huidige stadsdeelfonds is opgebouwd en wordt ook een vergelijking met het gemeentefonds gemaakt.

**Figuur 1. Maatstaven stadsdeelfonds en gemeentefonds**

Stadsdeelfonds	compartimenten	Gemeentefonds	clusters
vast bedrag	voorzieningen	vast bedrag	<i>bestuur</i>
JONG INWO		INWO JONG	<i>bevolkings zaken</i> <i>educatie</i>
UG ALLOCHT GROEI		OU LI UG ALLOCHT KLPO leerl. VO en (V)SO	<i>maatschap- pelijke zorg</i>  <i>werk en inkomen</i>  <i>kunst en ontspanning</i>
OB-SV HISTKRN	algemeen beheer	SV-sleutel HISTKRN HISTWATER BO31 (historie) verfijn. monumenten	<i>oudheid</i> <i>openbare orde en veiligheid</i> <i>volksh./r.o./ stedelijke vernieuwing</i>
WOONRUIM		WOONRUIM OAD OPPBE	<i>fysiek milieu</i>  <i>groen</i> <i>reiniging</i>
OPRUIM GOPRUIM NIETKOM	openbare ruimte	LANDHA BIWA BUIWA	<i>wegen en water</i>
		BODEM	
		riolering	<i>riolering</i>
		negatieve maatstaf OZB	

© Cebeon

**samenhang met brede beleidsterreinen (compartimenten)**

Zoals figuur 1 laat zien sluiten de verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds op dit moment op globale wijze aan bij een drietal zeer breed samengestelde compartimenten (voorzieningen, algemeen beheer en openbare ruimte). Per compartiment is een samenstel van algemene maatstaven gezocht die het patroon van kostenverschillen vastleggen.

Hiermee wijkt het stadsdeelfonds af van het gemeentefonds, waarvoor de verdeling aan 14 clusters is gekoppeld.

## 2.3 Nieuwe indeling stadsdeelfonds ten behoeve van het clustervolgsysteem

In onderstaande figuur 2 wordt een eerste overzicht gegeven van een meer eenduidige toedeling van uitgaven en inkomstenstromen naar globale taakgebieden (clusters) die in het stadsdeelfonds kunnen worden onderscheiden. Tevens is per cluster een aantal voorbeelden van indicatieve prestatie- en effectindicatoren opgenomen. Zoals eerder aangegeven zijn deze laatste uitsluitend bedoeld om ontwikkelingen te registreren en worden ze afgeleid uit bestaande bestuurlijke kaders.

**Figuur 2. Indeling clustervolgsysteem**

clusters	inkomsten			uitgaven	prestaties / effecten (indicatief)
	algemene middelen (via stadsdeelfonds)	specifieke middelen	eigen inkomsten		
Bestuursorganen	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Bevolkingszaken	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	wachttijden, openingstijden
Maatschappelijke ondersteuning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	verstrekkingen, wachttijden aanvragen, maatschappelijke participatie, bereik zorg
Jeugd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	wachttijden, schooluitval, zwerf jongeren, bereik jgz, bereik probleemgezinnen
Onderwijs (incl. huisvesting)	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	prestaties leerlingen kwaliteit schoolgebouwen aantal leerlingen / klassen
Kunst, Ontspanning en Recreatie	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	openingstijden bezoekers
Openbare Orde en Veiligheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	veiligheidsindex
R.o. / v.h. / milieu / stedelijke vernieuwing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	milieukwaliteit doorlooptijd vergunningen ruimtelijke programma's
Reiniging			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	tarieven
Groen	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	onderhoudskwaliteit schoonniveau
Wegen / water	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	onderhoudskwaliteit schoonniveau

© Cebeon

### ***nieuw binnen het stadsdeelfonds***

In de figuur is te zien dat in het kader van het clustervolgsysteem de volgende nieuwe elementen worden geïntroduceerd:

- het stadsdeelfonds zelf wordt uitgebouwd vanuit (ongeveer 10) clusters in plaats vanuit drie compartimenten. Hierbij gaat het om algemene, dat wil zeggen vrij besteedbare middelen;
- daarnaast worden de volgende inkomstenbronnen per cluster onderscheiden:
  - specifieke middelen of wel middelen die alleen aan bepaalde doelen mogen worden besteed. Op dit moment is het beleid om specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te beperken door ze onder te brengen in het gemeentefonds/stadsdeelfonds of in een beperkt aantal bredere doeluitkeringen;<sup>2</sup>
  - eigen inkomsten, met name van belang binnen bepaalde clusters (afvalstoffenheffing, leges, parkeerinkomsten). Deze inkomsten hebben deels een specifiek, taakgebonden karakter (zoals de afvalstoffenheffing en de leges); deels zijn ze ook vrij besteedbaar (zoals een deel van de parkeerinkomsten);

2. Naar verwachting zullen de voorwaarden van het rijk steeds minder stringent worden door het saneren van de specifieke uitkeringen, het bundelen in brede doeluitkeringen, het hanteren van verzameluitkeringen en het gebruik van integratie- en decentralisatieuitkeringen.

- de uitgaven van stadsdelen worden per cluster geïnventariseerd, waarbij wordt aangegeven uit welke bronnen ze zijn bekostigd. Dit overzicht van uitgaven wordt feitelijk al jaarlijks verzameld in het kader van de consolidering van de Amsterdamse begroting en het opstellen van de Rekeningenrapportage stadsdelen;
- indicatoren voor het signaleren van ontwikkelingen in prestaties en effecten.

#### ***clustervolgsysteem als dynamisch instrument***

Het clustervolgsysteem is geen statisch, maar juist een dynamisch instrument:

- het maakt het mogelijk om structurele en tijdelijke middelen in te zetten en (op hoofdlijnen; zonder aanvullende bestuurlijk/administratieve inspanningen) te beoordelen;
- het is mogelijk om per jaar, maar ook vierjaarlijks wijzigingen aan te brengen;
- daarbij kunnen binnen en tussen clusters ook wijzigingen worden aangebracht in verband met nieuwe ontwikkelingen en inzichten (zoals bijvoorbeeld extra budgetten vanuit het rijk of een verschuiving van budgetten van individueel/zorggericht naar algemeen/preventief).

#### ***bundeling instrumenten en uitbreiding naar de centrale stad***

In paragraaf 1 is aangegeven welke instrumenten in het kader van het clustervolgsysteem worden gebundeld. Daarnaast is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van mening dat de inventarisatie van inkomsten, uitgaven en prestaties per cluster zich niet tot de stadsdelen moet beperken, maar ook tot de centrale stad. Op deze wijze komen alle uitgaven en inkomsten per cluster in beeld en kan de ontwikkeling van indicatoren in samenhang worden beoordeeld.

---

## **2.4 Voorbeelden van door het clustervolgsysteem geleverde informatie: onderwijs en jeugd**

Aan de hand van een tweetal beleidsvelden, onderwijs (met de onderdelen onderwijshuisvesting en overige educatie daarbinnen) en jeugd, wordt indicatief aangegeven welke informatie het clustervolgsysteem voor stad en stadsdelen kan opleveren.

Bij onderwijs gaat het voor wat betreft onderwijshuisvesting om een min of meer uitgekristalliseerd beleidsveld, terwijl het cluster jeugd en in mindere mate ook het overige deel van onderwijs sterk in beweging zijn, zowel op grond van veranderingen in het rijksbeleid als vanwege de nieuw invulling binnen Amsterdam.

#### ***onderwijshuisvesting (onderdeel van het cluster onderwijs)***

Op basis van het clustervolgsysteem kunnen jaarlijks (per stadsdeel en voor alle stadsdelen tezamen; voor de centrale stad) de volgende gegevens en signalen beschikbaar komen:

- de hoeveelheid middelen die jaarlijks aan onderwijshuisvesting worden besteed (onderverdeeld naar po, so en vo);
- de verhouding tussen de bestede middelen en de ontvangen middelen (vooral via het stadsdeelfonds);
- het aantal leerlingen en klassen en de verhouding daartussen;
- de (ontwikkeling van de) onderhoudskwaliteit van de scholen.

Deze gegevens leveren de volgende signalen op:

- in eerste instantie voor de stadsdelen en de centrale stad afzonderlijk: verloopt het beleid zoals beoogd; hoe scoort een stadsdeel in vergelijking met andere stadsdelen, zowel ten aanzien van de verhouding uit-

gaven/beschikbare middelen als ten aanzien van de verhouding tussen uitgaven en de ontwikkeling van prestatie indicatoren (kwaliteit scholen; aantal leerlingen per klas);

- dezelfde gegevens, maar dan voor het collectief van de stadsdelen (en de centrale stad). Is er over de hele linie sprake van een bepaalde ontwikkeling of is er sprake van een divers beeld: wat kan daaruit aan signalen worden afgeleid? Moet gezocht worden naar structurele oorzaken of gaat het vooral om individuele invullingen van beleid?

### **jeugd**

Voor het cluster jeugd komen vergelijkbare signalen beschikbaar als hierboven voor onderwijshuisvesting zijn benoemd: voor individuele stadsdelen en de centrale stad en voor alle stadsdelen tezamen; voor de vergelijking tussen uitgaven en inkomsten en tussen uitgaven en prestatie indicatoren c.q. effectmetingen.

Daarenboven is er bij jeugd sprake van een veel sterkere dynamiek en een minder uitgekristalliseerde situatie dan bij onderwijshuisvesting. Dit leidt er toe dat het (gedecentraliseerde) beleid in de komende jaren meer moet worden gevolgd en na verloop van tijd geëvalueerd, met name waar het gaat om het OKC-deel van de middelen en de wijze waarop deze ook de inzet van JGZ-middelen sturen.

Om deze reden kan aanvullend tijdelijke voor het opnemen voor meer gegevens op onderdelen worden gekozen, waaronder procesindicatoren.

Te denken valt aan de volgende indicatoren: het bereik van probleemgezinnen, de mate waarin hulpverlening en de afstemming tussen verschillende beleidsvelden (ondersteuning, onderwijs, veiligheid) gecoördineerd verloopt, de resultaten van opvoedondersteuning en andere programma's, de verschuiving van middelen naar preventieve maatregelen; het combineren van JGZ-activiteiten met OKC-activiteiten.

### **overige educatie (onderdeel cluster Onderwijs)**

Mogelijkerwijs kan voor de niet-huisvestingsuitgaven binnen het cluster Onderwijs(huisvesting) ook tijdelijk voor voor meer gedetailleerde indicatoren worden gekozen, afhankelijk van de uitkomsten van dit cluster als 'doorbraakdossier' (leerplicht, terugdringen schooluitval, aansluiting primair en secundair onderwijs, kwaliteit en leerlingenvervoer).

---

## **3 Totstandkoming en institutionele verankering clustervolgsysteem**

---

### **3.1 Inleiding**

Het clustervolgsysteem dient eerst te worden ingericht en vervolgens – vanuit de dynamische betekenis – institutioneel te worden verankerd.

In deze paragraaf wordt beschreven wat daarvoor nodig is:

- de vormgeving van de clusters en clusterformules binnen het stadsdeelfonds (paragraaf 3.2);
- een meer eenduidige toerekening van baten en lasten aan de clusters (paragraaf 3.3);
- de signaleringsfunctie van de indicatoren voor prestatie- en effectmeting (paragraaf 3.4);
- de institutionele verankering van het systeem (paragraaf 3.5).

---

## 3.2 De vormgeving van clusters en clusterformules binnen het stadsdeelfonds

Een eerste stap is om binnen het stadsdeelfonds clusters en daarop afgestemde clusterformules te introduceren. Daartoe dienen de huidige verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds te worden opgebouwd tot clusterformules.

De volgende acties dienen te worden ondernomen.

### *binnen het compartiment Voorzieningen*

- op dit moment wordt gewerkt aan de totstandkoming van een cluster Jeugd (vooral bestaande uit de huidige en te decentraliseren middelen voor OKC/jeugdgezondheidszorg);
- het resterende deel van de maatstaven binnen het compartiment Voorzieningen dienen te worden toegerekend aan de clusters Wmo, Kunst/Ontspanning/Recreatie en Onderwijs(huisvesting);
- bij het cluster Wmo gaat het om de reeds in het stadsdeelfonds opgenomen middelen voor welzijn en zorg aangevuld met de te decentraliseren middelen vanuit de Wmo als doorbraakdossier binnen het project Verbetering Bestuurlijk Stelsel. Daarvoor moeten - net als bij het cluster Jeugd - nieuwe ijkpunten worden ontwikkeld die de basis vormen voor de verdeelmaatstaven binnen het cluster;
- van het cluster Onderwijs(huisvesting) maakt het doorbraakdossier Onderwijs (leerplicht, aansluiting primair en secundair onderwijs, kwaliteit en leerlingenvervoer) onderdeel uit.

### *binnen het compartiment Openbare ruimte*

Het splitsen van dit compartiment in de clusters Wegen/water, Groen en Reiniging. Tot deze clusters behoren de doorbraakdossiers toezicht leefomgeving en hoofdwegenet en hoofdnet fiets.

### *binnen het compartiment Algemeen Bestuur*

- dit compartiment dient te worden onderverdeeld in de clusters (en clusterformules) Bestuursorganen, Bevolkingszaken, Openbare Orde en Veiligheid en Ruimtelijke Ordening/Volkshuisvesting/Milieu en Stedelijke Vernieuwing (inclusief het doorbraakdossier Handhaving wonen);
- het nader toerekenen van specifieke uitkeringen en specifieke eigen inkomsten aan de onderscheiden clusters.

Geconstateerd kan worden dat het maken van clusters en clusterformules voor het compartiment Voorzieningen grotendeels kan worden gerealiseerd in afstemming op doorbraakdossiers binnen het project Verbetering Bestuurlijk Stelsel. Mogelijk dienen ook de gevolgen van de dossiers inburgering en reïntegratie en handhaving nog te worden ingebouwd.

Voor de overige compartimenten en clusters dient een zelfstandig traject te worden opgestart, waarbij vooral de onderdelen Openbare Orde en Veiligheid en Ruimtelijke Ordening etc. nieuw zullen moeten worden vormgegeven.

---

## 3.3 Een meer eenduidige toerekening van lasten en baten aan de clusters

Essentieel voor het clustervolgsysteem is dat de lasten en baten van stadsdelen eenduidig aan deze clusters worden toegerekend.

In dit kader kan worden gewezen op het project 'Besturen zonder Ballast' waarin onder meer handreikingen zijn gepresenteerd voor een meer eenduidig rekeningenstelsel (afgestemd op het landelijke IV3) en voor vergelijkbare programmabegrotingen. Nagegaan dient te worden of dit voldoende bouwstenen oplevert voor een goede vulling van het clustervolgsysteem. Daarbij dienen de voorstellen vanuit Bestuur zonder Ballast en de te hanteren clusterindeling op elkaar te worden afgestemd.

Het is wenselijk dat ook de begrotingen en rekeningen van de centrale stad een vergelijkbare indeling gaan kennen.

---

### **3.4 Signaleringsfunctie indicatoren voor prestatie- en effectmeting**

Per cluster dienen de indicatoren voor prestatie- en effectmeting te worden bepaald.

Zoals eerder aangegeven gaat het daarbij vooral om het signaleren van ontwikkelingen op hoofdlijnen vooral gericht op informatie voor en mogelijke reacties van de desbetreffende besturen en zonder dat er sprake is van 'afrekenen' of van detailbemoeienis.

Bij de clusters in figuur 1 zijn voorbeelden van prestatie- en effectkenmerken vermeld. Zulke prestatiekenmerken kunnen relevant zijn bij de beoordeling van de ontwikkeling van de lasten en baten van een cluster. De uiteindelijk op te nemen prestatie-indicatoren kunnen in aansluiting op afgesproken (basis-)voorzieningen en producten worden geformuleerd, waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt tussen meer algemene, structurele prestatiekenmerken en kenmerken die aansluiten bij het invoeringstraject.

Bij de te hanteren prestatieindicatoren kan worden aangesloten bij de Basismetset die door O&S in afstemming op de nieuwe inrichting van programmabegrotingen jaarlijks wordt gepresenteerd.

---

### **3.5 De institutionele verankering van dit systeem**

Het bovengenoemde clustervolgsysteem dient, tezamen met een aantal andere instrumenten (verordening; benoemen basistakenpakket; bestuurlijke afspraken), mede bij te dragen aan een goede invulling van de systeemverantwoordelijkheid van de centrale stad richting stadsdelen in het verlengde van de uitgangspunten voor de Verbetering van het Bestuurlijk Stelsel.

Vanuit de beperking van bestuurlijke en administratieve lasten gaat het bij het voorgestelde clustervolgsysteem om een globaal, integraal werkend instrument, dat andere instrumenten (per sector, beleidsonderdeel of nog gedetailleerder) overbodig moet maken.

Om het instrument in de komende jaren goed te laten werken en niet te laten 'vervuilen' wijst de Raad voor de Stadsdeelfinanciën op het belang van een goede verankering van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de aanpassing van dit systeem bij de centrale stad.

Voor deze verankering kunnen voorbeelden worden ontleend aan de wijze waarop op dit moment binnen Amsterdam de spelregels van het stadsdeelfonds worden bewaakt en aan de betekenis van het landelijke gemeentefonds voor de wijze van bekostiging van sectorbeleid.

Daarbij zijn onder meer de volgende kenmerken van belang:

- er komen algemene spelregels voor beheer, onderhoud, evaluatie en aanpassing van het systeem;
- daarbij dient ook invulling te worden gegeven aan de wijze van beoordeling van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het systeem c.q. de daarmee verbonden gegevens;
- binnen de centrale stad wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het systeem ondergebracht bij één verantwoordelijk wethouder, ambtelijk ondersteund vanuit één dienst of afdeling. Daarbij dient ook de inhoudelijke afstemming met verschillende portefeuilles te worden geregeld;
- aansluitend hierop dient vanuit de verantwoordelijke wethouder en ondersteunende dienst/afdeling het bestuurlijk en ambtelijk overleg met de stadsdelen te worden vormgegeven. Bij het ambtelijk overleg met stadsdelen kan gebruik worden gemaakt van de door de stadsdelen in te stellen ondersteuningsunit;

- voor het bereiken van een efficiënte werkwijze en het beperken van de bestuurlijke lasten dient zoveel als mogelijk te worden aangesloten bij bestaande werkwijzen en informatiekaders.