
Toekomst financieel stelsel

één stad, één stelsel

RSF-kenmerk : 39/83

advies

I Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 Kenmerken huidig financieel stelsel gericht op efficiency en kostenbesparing	9
2.1 Inleiding	9
2.2 De motie Meurs/van Leuven: handhaven voorzieningenniveau met substantieel minder middelen	9
2.3 Financieel stelsel centrale stad – stadsdelen in hoofdlijnen	10
2.4 Kenmerken gericht op efficiency en kostenbesparing	12
3 De actualiteit en relevante aanpassingen vanuit toekomstbestendigheid	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Het zoeken van de juiste schaal bij ‘lokaal horizontaal geïntegreerde taken’: nog steeds actueel	21
3.3 Relevante aanpassing: toepassing instrumenten financieel stelsel op stad als geheel	23
3.4 Relevante aanpassing: geen automatische aanpassing beschikbare budgetten, maar jaarlijkse politiek bestuurlijke besluitvorming	23
3.5 Relevante aanpassing: optimalisering taakverdeling inclusief normering budgetten	24
3.6 Relevante aanpassing: normering budgetten zonder aanpassing taakverdeling	25
3.7 Relevante aanpassing: grotere centrale regie eigen inkomsten en (brede) specifieke uitkeringen	26
4 Voorbeelden van normering en optimalisering voor centrale stad en stadsdelen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Welzijn zorg/decentralisaties	27
4.3 Ruimtelijke domein: relevantie heroriëntatie taakverdeling in grootstedelijk/regionaal perspectief	29
4.4 Werk en inkomen	30
4.5 Openbare orde en veiligheid	31
4.6 Hoofdinfrastructuur	32
5 Relatie met bestuurlijke inrichting	33
6 Instrumenten voor financiële beheersing, signalering, allocatie en toezicht	34
6.1 Beschikbaarheid helder toekomstbestendig perspectief en houvast	34
6.2 Integraal clustervolgsysteem	34
6.3 Beheer stadsdeelfinanciën intensiveren	36
6.4 Financieel toezicht	36
7 Relatie met verordening	37
Bijlagen	38
A Instelling huidige financiële stelsel in jaren '80 en '90 vorige eeuw	38
A.1 Zwakke financiële positie en noodzakelijke bezuinigingen begin jaren tachtig	38
A.2 Motie Meurs/Van Leuven: invoering stadsdelen als aanjager gemeentebrede reorganisatie	38
A.3 Kenmerken gemeentebrede reorganisatie met nadruk op efficiency en effectiviteit	39

B	Overzichtstabel ten behoeve van clustervolgsysteem	43
----------	---	-----------

S Samenvatting

In de adviesaanvraag over ‘de toekomst van de financiële verhouding’ is een vijftal vragen aan de Raad voor de Stadsdeelfinanciën voorgelegd. Deze worden in het onderstaande samenvattend beantwoord. Vanuit de aandacht voor mogelijke aanpassingen beperken de antwoorden zich niet tot de financiële verhouding tussen de stad en de stadsdelen, maar hebben ze betrekking op het financiële stelsel voor de hele stad.

vraag 1 “Op welke wijze kan aanpassing van de bestaande financiële verhouding tussen stad en stadsdelen bijdragen aan Amsterdam Financieel Gezond en het realiseren van de besparingsdoelstelling van ‘1 stad, 1 begroting’, gericht op stadsbrede efficiency en kostenbesparing?”

A. aanpassingen aan de uitgavenkant

De belangrijkste aanpassing is het normeren (met externe benchmarks; net zoals bij de uitvoering van de motie Meurs/Van Leuven uit 1983) van de gehele stad en het onderbrengen van deze normen in één financieel stelsel. Door expliciete normering van de (financiële) ambities van de stad wordt het, door vergelijking met realisaties, mogelijk om zicht te krijgen op best-practices/bad-practices (benchmarking). Het institutionaliseren van die normering van samenhangende takenpakketten (clusters) maakt een efficiëntere beheersing van de stedelijke begroting mogelijk en leidt tot kostenbesparingen.

B. aanpassingen aan de inkomstenkant/beschikbare middelen

Een tweede aanpassing is gelegen in de regeling van de voeding van het stadsdeelfonds en van de stedelijke diensten: van automatische voeding (40:60) naar jaarlijks politiek bestuurlijke besluitvorming over de invulling (bestemming; bezuinigingsmaatregel) van het positieve resp. negatieve saldo van inkomsten en uitgaven voor de stad als geheel. Op de onder A. beschreven wijze wordt een ‘rompbegroting’ voor ongewijzigd beleid geconstrueerd. Door politieke besluitvorming over de invulling van het saldo, een bijstelling (opwaarts dan wel neerwaarts) van ambities, komt het tot een aanpassing van de normbudgetten die over de stad verdeeld worden. Bij de voeding wordt rekening gehouden met de relevante inkomstenstromen, waaronder de algemene uitkering, de parkeerinkomsten en brede specifieke uitkeringen, en ook het weerstandsvermogen (reserves en voorzieningen).

C. geïnstitutionaliseerde optimalisering centrale en decentrale taken

Bij nieuwe taken (decentralisaties!) dient steeds in nauwe samenhang met het proces van normering/benchmarking en in samenhang met aanverwante onderdelen van het bestaande takenpakket (‘ketens’) te worden beoordeeld of deze het meest optimaal in termen van efficiency en kostenbesparing op centraal niveau (‘regionaal horizontaal geïntegreerde taken’) of op decentraal niveau (de ‘lokaal horizontaal geïntegreerde taken’) kunnen worden georganiseerd.

Het werken met meerdere territoriale eenheden kent bepaalde voordelen vanuit de mogelijkheid van financiële normering (benchmarking) en beheersing (spreiding van risico’s). Daarbij is het wel van belang dat de territoriale eenheden kunnen werken vanuit enerzijds een breed takenpakket, algemeen beschikbare budgetten en een gedelegeerd integraal afwegingskader en anderzijds aansprakelijk en afrekenbaar zijn voor resp. op hun verantwoordelijkheden.

Het zoeken naar een adequate, optimale schaal van de beleidsvorming en -uitvoering zal een belangrijke bijdrage leveren aan het opvangen van de decentralisatiekortingen van het rijk (zoals bij te decentraliseren Awbz-middelen voor begeleiding en bij de jeugdzorg). Ook bij andere beleidsvelden is dit belangrijk. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft in het advies een aantal voorbeelden uitgewerkt.

vraag 2 "Op welke wijze kunnen de 'verworvenheden' van de huidige financiële verhouding tussen stad en stadsdelen ingepast worden in een meer gecentraliseerde financiële huishouding? Ons College streeft naar een toekomstbestendig stelsel dat los staat van de bestuurlijke inrichting. Wij vragen u dit in uw advies mee te nemen."

D. verworvenheden financieel stelsel ook bij andere invulling bestuurlijke kop te bereiken

De verworvenheden van het financieel stelsel en verdere verbeteringen zijn ook bij een andere invulling van de bestuurlijke kop van de stadsdelen te bereiken. Dit is in het verleden onder andere gebleken bij het gebied Binnenstad, waarbij geen sprake was van een stadsdeelbestuur, maar van een verantwoordelijke wethouder voor de Binnenstad. Ook bij deze bestuurlijke vorm bleken structurele kostenbesparingen mogelijk. Het verdeelsysteem regelde immers een toereikend budget, een verruiming moest expliciet gemotiveerd worden: waarom dit stadsdeel wel en andere, vergelijkbare niet?

E. onderbrengen verworvenheden in een meer centraal gestuurde financiële huishouding

De verworvenheden van het financieel stelsel kunnen op de volgende manier in een meer centraal gestuurde financiële huishouding worden ondergebracht:

- bestuurlijk/financieel (rompbegroting, normering, regeling voeding, optimalisering, keten): zie vraag 1;
- financieel/administratief: zie bij vraag 3.

F. helder toekomstbestendig perspectief en houvast

Met het financiële stelsel voor de gehele stad beschikt de gemeente over een belangrijk toekomstbestendig (onafhankelijk van het bestuurlijk stelsel) structureel framework voor het bereiken van efficiency en kostenbeheersing. Het stelsel kan direct worden uitgerold naar de stad als geheel. Wel vraagt deze uitrol om bestuurlijke steun en gedisciplineerde uitwerking en toepassing.

vraag 3 "Op welke wijze kan de samenhang en de sturing in de allocatie van (financiële) middelen worden verbeterd, rekening houdend met het belang van het beheersen van uitgaven en de (financiële) risico's?"

G. instrumenten voor samenhang en sturing in de allocatie én voor beheersing uitgaven en risico's

Er zijn verschillende – aan het financiële stelsel gekoppelde – instrumenten die zowel bijdragen aan een sterke verbetering van de samenhang en sturing in de allocatie van (financiële) middelen als aan de beheersing van de uitgaven en de financiële risico's.

Deze instrumenten bestaan, in lijn met de antwoorden bij de vragen 1 en 2, uit:

- de uitbreiding en verdere uitwerking van het financieel onderhouds- en beheersingssysteem voor de stadsdelen tot een toekomstbestendig instrument van financiële beheersing, signalering en allocatie voor de stad als geheel. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën geeft hiervan een eerste uitwerking in de vorm van een integraal clustervolgsysteem, gebruik makend van het instrumentarium van Besturen zonder Ballast;
- een goed werkend financieel stelsel kan alleen werken met een gedisciplineerde wijze van onderhouden. Dit onderhoudssysteem dient bij DMC te zijn verankerd.

vraag 4 “Wat zijn de gevolgen van de beschreven ontwikkelingen voor het financieel toezicht en op welke wijze zou het financieel toezicht volgens uw raad ingericht kunnen worden?”

H. financieel toezicht werkt goed

Financieel toezicht is het sluitstuk van een complex van financiële beheersingsmaatregelen binnen het financiële stelsel. Dit complex van maatregelen heeft in de afgelopen jaren goed gewerkt. Dit moge ook blijken uit de situatie dat geen enkel stadsdeel in een artikel 12-achtige situatie is beland. Naar analogie kan een dergelijk systeem ook voor de centrale stad worden ingericht, wanneer het financieel sturingsmodel als boven beschreven wordt ingericht.

vraag 5 “ De huidige taakverdeling is vastgelegd in de verordening op de stadsdelen. Dit biedt een helder kader voor zowel de verdeling van verantwoordelijkheden als de met de taken samenhangende budgetten. Op welke wijze kan een vergelijkbaar kader worden ingericht en vastgelegd?”

I. Verordening is kaderstellend

Er is op dit moment sprake van een tweetal verordeningen: op de stadsdelen en op het stadsdeelfonds. De nieuwe verordeningen – voor de hele stad – zijn een vertaling van de aanpassingen, verwoord in de antwoorden op de voorgaande vragen. Het gaat dus onder andere om: inkomsten/voeding met expliciete bestuurlijke besluitvorming; het benoemen van de criteria die de verdeling van taken over stad en stadsdelen bepalen (centrale sturing en regie; horizontale integratie, etc); de bevoegdheden incl. verplichtingen en spelregels voor de financieel/administratieve beheersing.

1 Inleiding

adviesaanvraag

In een brief van 3 februari 2012 verzoeken Burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam de Raad voor de Stadsdeelfinanciën te adviseren over ‘de toekomst van het de financiële verhouding’.

Daarin spelen de financiële ontwikkelingen die de gemeente Amsterdam raken, zoals een grote bezuinigingsopgave en de aanstaande overdracht van een omvangrijk nieuw takenpakket vanuit het rijk aan gemeenten een belangrijke rol. Tegen de achtergrond van de geschetste financiële ontwikkelingen geeft het College aan dat de centrale vraag is “op welke wijze we de sterke kanten van het huidige financiële stelsel kunnen behouden en hoe de financiële huishouding van Amsterdam er uit zou moeten zien. Het antwoord op deze vraag wenst ons College onafhankelijk te laten zijn van de mogelijke wetswijziging en de gevolgen op de bestuurlijke inrichting van de stad. Net als in de jaren '80 van de vorige eeuw wil ons College weten in hoeverre het mogelijk is om de gemeentelijke organisatie beter te organiseren en te budgetteren met als doel om besparingen te realiseren zonder het voorzieningenniveau in de stad aan te tasten”.

Het College vraagt om in het advies ten minste in te gaan op de volgende vragen:

1. op welke wijze kan aanpassing van de bestaande financiële verhouding tussen stad en stadsdelen bijdragen aan Amsterdam Financieel Gezond en het realiseren van de besparingsdoelstelling van ‘1 stad, 1 begroting’, gericht op stadsbrede efficiency en kostenbesparing?
2. op welke wijze kunnen de ‘verworvenheden’ van de bestaande financiële verhouding tussen stad en stadsdelen ingepast worden in een meer gecentraliseerde financiële huishouding? Ons College streeft naar een toekomstbestendig stelsel dat los staat van de bestuurlijke inrichting. Wij vragen u dit in uw advies mee te nemen;
3. op welke wijze kan de samenhang en de sturing in de allocatie van (financiële) middelen worden verbeterd, rekening houdend met het belang van het beheersen van uitgaven en de (financiële) risico's?
4. wat zijn de gevolgen van de beschreven ontwikkelingen voor het financieel toezicht en op welke wijze zou het financieel toezicht volgens uw raad ingericht kunnen worden?
5. de huidige taakverdeling is vastgelegd in de verordening op de stadsdelen. Dit biedt een helder kader voor zowel de verdeling van verantwoordelijkheden als de met de taken samenhangende budgetten. Op welke wijze kan een vergelijkbaar kader worden ingericht en vastgelegd?

te onderscheiden aandachtspunten

In dit advies worden de door Burgemeester en wethouders gestelde vragen over de betekenis van de financiële verhouding aan de orde gesteld. Daarbij beperkt het advies zich niet tot de financiële verhouding tussen de stad en de stadsdelen. Vanuit de aandacht voor mogelijke aanpassingen richt het advies zich op het financiële stelsel voor de hele stad.

Daarbij is het relevant om de volgende aandachtspunten te onderscheiden:

- de (optimale) verdeling van taken en bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen en de daarbij horende budgetverantwoordelijkheid (‘opdrachtgeverschap’). Dit aandachtspunt is deels beleidsmatig (‘wat wil de stad bereiken en wie moet de verantwoordelijkheid daarvoor hebben’) en deels beleidsneutraal (op welk niveau kan een taak het beste worden belegd, gegeven het karakter van de taak);
- de (financiële) uitvoeringsorganisatie. Daarbij gaat het enerzijds om de uitvoeringsorganisatie: hoe en op welke schaal kan een taak het meest efficiënt worden georganiseerd? Bedacht moet worden dat de optimale schaal van uitvoering voor verschillende typen taken uiteenloopt. Dit betekent dat stadsdelen bij bepaalde taken of taakonderdelen kunnen ‘opschalen’ (samenwerking, gemeenschappelijke diensten) of dat de centrale stad bepaalde onderdelen (zoals ruimtelijke plannen) door stadsdelen laat uitvoeren. Beide situaties komen we in werkelijkheid al tegen. Anderzijds gaat het om het financieel beheersinstrumenta-

rium om de inkomsten en lasten van de stad als geheel en daarbinnen onderverdeeld naar centrale stad en de stadsdelen goed en in samenhang in beeld te hebben.

indeling advies

Ter beantwoording van de door Burgemeester en wethouders gestelde vragen wordt in dit advies ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de kenmerken van het huidige financiële stelsel gericht op efficiency en kostenbesparing (hoofdstuk 2);
- de mate van actualiteit van het financiële stelsel en relevante aanpassingen vanuit de toekomstbestendigheid (hoofdstuk 3);
- een aantal voorbeelden van normering en optimalisering voor centrale stad en stadsdelen (hoofdstuk 4);
- de relatie met de bestuurlijke inrichting (hoofdstuk 5);
- instrumenten van financiële beheersing, signalering, allocatie en toezicht (hoofdstuk 6);
- de relatie met de verordening op de stadsdelen en op het stadsdeelfonds (hoofdstuk 7).

2 Kenmerken huidig financieel stelsel gericht op efficiency en kostenbesparing

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het huidige financiële stelsel met de onderdelen die zijn gericht op efficiency en kostenbesparing.

Belangrijke verworvenheden van het financiële stelsel zijn:

- de redenen destijds (1983; motie Meurs/Van Leuven) ten grondslag lagen aan de invoering van het financiële stelsel zijn dezelfde redenen om nu naar de betekenis van het financiële stelsel te kijken (noodzaak bezuinigen; vergroten van stadsbrede efficiency);
- de invoering van het financiële stelsel en de verschillende instrumenten daarbij (genormeerde stadsdeelbudgetten; invoering stadsdeelfonds en onderhoudsysteem; reorganisatie centrale diensten) hebben in het verleden aanzienlijke bezuinigingen mogelijk gemaakt zonder dat dit ten koste ging van het voorzieningenniveau. Dit is bij de start gebleken en ook later bij het onderhouden en verder uitbouwen van het systeem;
- het financiële stelsel omvat verschillende financiële instrumenten van beheersing en normering die wel op de stadsdelen, maar niet meer op de centrale stad van toepassing zijn;
- territoriale eenheden (stadsdelen) zijn uitermate goed geëquipeerd voor het bereiken van efficiency en effectiviteit bij lokaal horizontaal geïntegreerde taken;
- de verworvenheden van het financiële stelsel zijn ook bij het gebied Binnenstad gebleken, waarbij er niet sprake was van een stadsdeelbestuur, maar van een verantwoordelijke wethouder;
- een goed financieel stelsel betekent ook een goed uitgewerkt onderhoudsysteem;
- het financiële stelsel beperkt financiële risico's en reduceert de noodzakelijke bestuurlijke en financiële aandacht van het college voor lokale kwesties.

indeling hoofdstuk

Voor het beschrijven van de kenmerken van het financiële stelsel gericht op efficiency en kostenbesparing worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de inhoud van de motie Meurs/Van Leuven: handhaven voorzieningenniveau met substantieel minder middelen (paragraaf 2.2);
- het financiële stelsel centrale stad-stadsdelen in hoofdlijnen (paragraaf 2.3);
- de kenmerken gericht op efficiency en kostenbesparing (paragraaf 2.4).

2.2 De motie Meurs/van Leuven: handhaven voorzieningenniveau met substantieel minder middelen

De huidige financiële situatie kent grote parallellen met die ten tijde van de besluitvorming over de invoering van het stadsdeelfonds, begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Door de stagnerende economie in die jaren en het bezuinigingsbeleid van de rijksoverheid richting gemeenten was Amsterdam genoodzaakt om sterk te bezuinigen. En dat in een situatie dat Amsterdam net de zogenoemde artikel 12 periode achter de rug had met financiële tekorten vanuit de stadsvernieuwing, openbaar vervoer e.a. Dit had geleid tot een zwakke financiële

positie, tot uitdrukking komend in weinig financiële ruimte, schulden en een zwakke reservepositie/weerstandsvermogen.

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 gekoppeld (betrokkenheid burgers en bedrijfsleven) en minder financiële doelstellingen. In de periode 1983-1985 is de aanpak van de bestuurlijke reorganisatie met de invoering van de overige stadsdelen drastisch herzien onder invloed van de noodzakelijke bezuinigingen en dreigende aantasting van het voorzieningenniveau. Belangrijkste draaipunt vormde een in de gemeenteraad aangenomen motie ('Meurs/Van Leuven' uit 1983) waarin het volgende werd uitgesproken:

Motie Meurs/Van Leuven

De Raad,

Overwegende:

- dat één van de doelstellingen van de notie De bestuurlijke organisatie in en om Amsterdam (gemeentebblad 1983, bijlage P), is het efficiënter produceren van goederen en diensten door de lokale overheid;
- dat het realiseren van deze doelstelling zichtbaar en controleerbaar moet worden gemaakt;
- dat de beheersbaarheid van het proces van de binnengemeentelijke decentralisatie in tijd en geld moet worden gegarandeerd;
- dat uitgangspunt blijft, dat tijdens de huidige bestuursperiode gedwongen ontslagen zomogelijk moeten worden vermeden.

Spreekt als zijn mening uit:

dat binnengemeentelijke decentralisatie kan en moet leiden tot het handhaven van het bestaande voorzieningenniveau met substantieel minder middelen (personeel en materiaal).

Besluit:

het College van Burgemeester en Wethouders uit te nodigen, binnen zes maanden met een voorstel naar de Raad te komen, waarin wordt aangegeven, op welke wijze erin gaat worden voorzien om zichtbaar, controleerbaar en beheersbaar te maken, dat binnengemeentelijke decentralisatie leidt tot het handhaven van het bestaande voorzieningenniveau, met substantieel minder middelen (personeel en materiaal). (aangenomen op donderdag 1 december 1983).

Later is deze lijn in een motie Cornelissen (30 november 1994) voortgezet door het verzoek aan het College van Burgemeester en Wethouders om "voor de Gemeenteraad inzichtelijk te maken, op welke wijze erin kan worden voorzien dat de afrondende besluitvorming met betrekking tot de binnengemeentelijke decentralisatie leidt tot het handhaven en zo mogelijk verbeteren van het bestaande voorzieningenniveau, met ten minste gelijkblijvende en bij voorkeur substantieel minder middelen (financieel, personeel en materieel)."

2.3 Financieel stelsel centrale stad – stadsdelen in hoofdlijnen

genormeerd uitgavenniveau

Om aan de motie Meurs/Van Leuven invulling te geven, werd een financiële verhouding tussen centrale stad en stadsdelen ingericht. Als eerste stap daarin werd voor zowel stadsdelen als voor organisatieonderdelen van de centrale stad een genormeerd uitgavenniveau bepaald.

stadsdelen verantwoordelijk voor horizontaal samenhangende voorzieningen

Centraal in het financiële stelsel staat het stadsdeelfonds. Dit fonds is naar het voorbeeld van het gemeentefonds ingericht. Het wordt verdeeld op basis van ijkpunten, P x Q-formules, die het budget aangeven. Dit geldt zowel voor de start als voor het verdere onderhoud van het systeem.

Het stadsdeelfonds is afgestemd op een geoptimaliseerde taakverdeling tussen stadsdelen en centrale stad, waarbij de stadsdelen verantwoordelijk werden voor het leveren van 'horizontaal samenhangende voorzieningen', vooral de in de sfeer van openbare ruimte, gebouwde omgeving en welzijnsvoorzieningen. Uit (internationale) studies kwam (en komt)¹ naar voren dat dit soort voorzieningen het meest efficiënt op de schaal van stadsdelen kan worden geleverd (zie bijlage A).

Voorbeelden van het leveren van lokaal horizontaal geïntegreerde voorzieningen binnen Amsterdam vinden we tot aan dat moment alleen in de sfeer van de stadsvernieuwing. Vanuit het integrale, samenhangende karakter van stadsvernieuwing waren in de periode voor de invoering van de stadsdelen onder centrale regie territoriale projectgroepen stadsvernieuwing ingesteld. Deze zijn later in de stadsdelen opgegaan.

Hierbij is van belang dat stadsdelen ook verantwoordelijk werden voor de organisatie van de voorzieningen. Ze kregen de beschikking over een eigen ambtelijk apparaat, maar konden ook uitbesteden of samenwerken. Zowel de binnen het stadsdeelfonds verdeelde budgetten als de omvang van de formatie waren genormeerd vastgesteld, aansluitend bij situaties van 'best practices' bij middelgrote gemeenten.

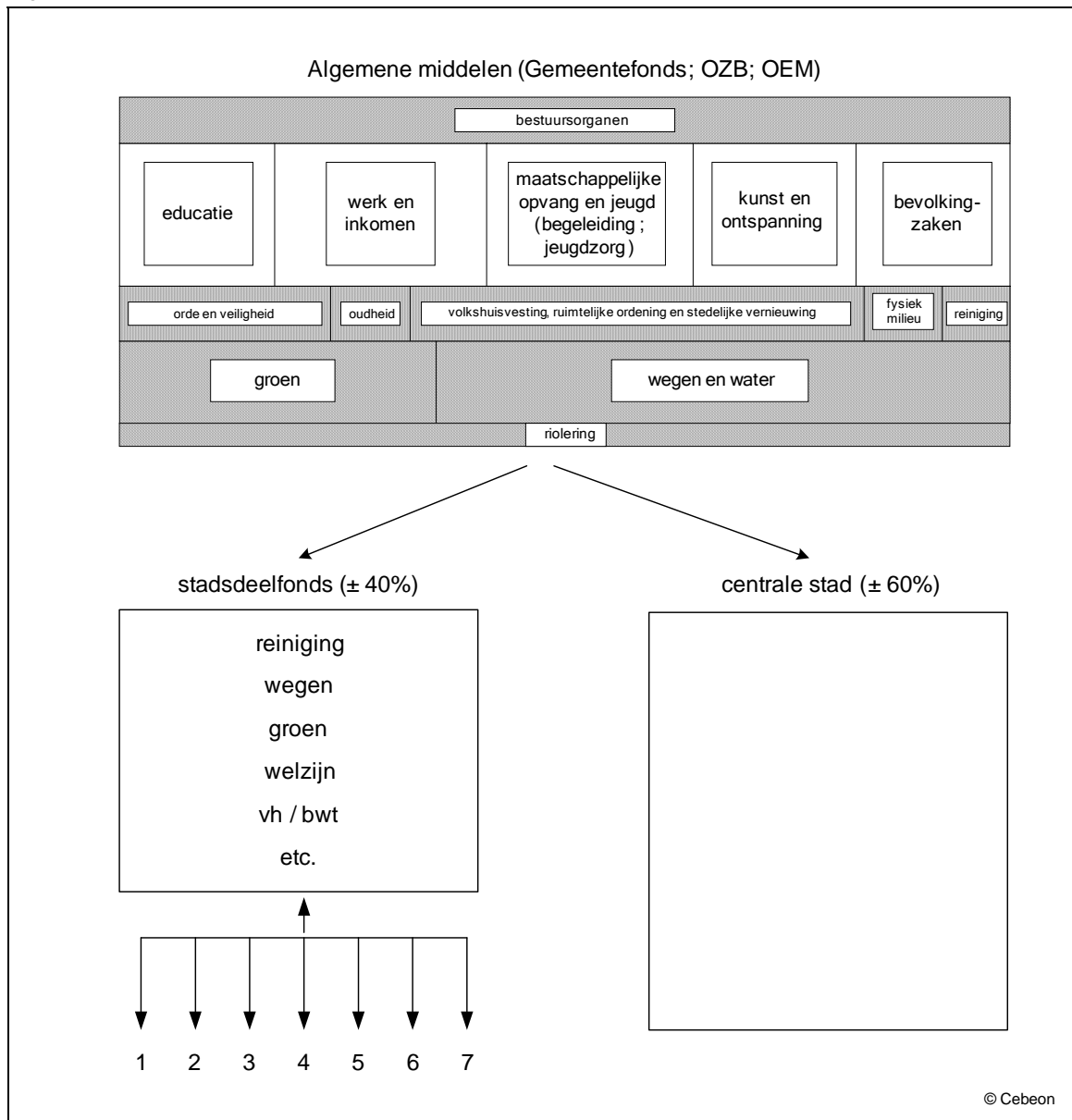
voeding en verdeling

In onderstaande figuur is het financiële stelsel van Amsterdam samengevat. Daarbij gaat het hier om een globale aanduiding van de procentuele aandelen van stad/stadsdelen in de omvang van de algemene middelen (uitkering gemeentefonds, rekening houdend met genormeerde omvang van inkomsten uit OZB en Overige Eigen Middelen). Voor meer inzicht in de verhouding van de middelen per taakgebied wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van dit advies.

In figuur 1 staat centraal dat er een bepaalde regeling voor de voeding van het stadsdeelfonds is, waarbij er via een automatische koppeling een evenredig deel van de (extra) algemene middelen van de gemeente Amsterdam naar de stadsdelen gaat en de beschikbare hoeveelheid middelen voor het stadsdeelfonds jaarlijks via een algemeen verdeelstelsel tussen de zeven stadsdelen wordt verdeeld.

1. SPAA (School of public affairs and administration), Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency, Newark, 6 mei 2009.

Figuur 1. Financieel stelsel Amsterdam



© Cebeon

2.4 Kenmerken gericht op efficiency en kostenbesparing

2.4.1 Stadsdeelfonds: aansluiting bij de 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken' van de stadsdelen

In het financiële stelsel met het stadsdeelfonds als spil is aangesloten bij een geoptimaliseerde taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen, waarbij de stadsdelen vooral verantwoordelijk zijn voor de realisatie van 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken' in de sfeer van openbare ruimte, welzijn en stedelijk beheer.

De belangrijke verworvenheden worden in het onderstaande beschreven:

- het werken met territoriaal genormeerde budgetten (zie paragraaf 2.4.2);

- het aanknopingspunt van deze normen voor bestuurlijke besluitvorming (2.4.3);
- de spelregels voor de (evenredige) voeding van het stadsdeelfonds, afgestemd op de ontwikkeling van de beschikbare middelen (zie paragraaf 2.4.4);
- het bewaken van de spelregels en het (periodiek) onderhoud van het systeem (paragraaf 2.4.4);
- beheersing van financiële risico's (paragraaf 2.4.5);
- het afbakenen van de (bestuurlijke, financiële) capaciteit voor lokale en voor centraal stedelijke en regionale /provinciale taken (paragraaf 2.4.6).

2.4.2 Het werken met territoriaal genormeerde budgetten, aansluitend bij 'best practices' bij middelgrote gemeenten

De introductie van stadsdelen maakte (en maakt) het mogelijk om de voor stadsdeeltaken benodigde budgetten (en formatie) te normeren, aansluitend bij een gewenst niveau van dienstverlening en efficiency.

Om dit te bereiken zijn destijds voor de taakgebieden van de stadsdelen zogenaamde ijkpunten ontwikkeld. Een ijkpunt is een genormeed niveau van kosten of van de omvang van de formatie.

Per taakgebied was er sprake van twee ijkpunten: een ijkpunt voor een efficiënte omvang/samenstelling van de formatie en een financieel ijkpunt voor een genormeed kostenniveau, afgeleid uit de kosten van middelgrote gemeenten, waar relevant gecorrigeerd voor grootstedelijk omstandigheden in de vorm van extra taken, meer intensieve taken of kostenverhogende omstandigheden.

Deze twee ijkpunten hebben als basis gediend voor de budgetten van de stadsdelen in de vorm van een genormeed uitgavenniveau per taakgebied (cluster), waarbij deze over het algemeen duidelijk onder het niveau van de feitelijke kosten uitkwamen.

voorbeeld van taakgebieden die wel (en niet) zijn geijkt

Belangrijke voorbeelden van taakgebieden waarvoor er dergelijke ijkpunten werden ontwikkeld zijn:

- in de sfeer van het onderhoud van de openbare ruimte: groenonderhoud, wegonderhoud, reiniging;
- in de sfeer van formatie van afdelingen: onderwijs en welzijn, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht.

Overigens merken wij op dat bij de invoering van het stadsdeelfonds niet alle taakgebieden op deze normatieve wijze zijn geijkt. Dit geldt niet voor de welzijnsvoorzieningen (met uitzondering van de hiermee verbonden ambtelijke capaciteit). Voor dit beleidsveld zijn de feitelijke uitgaven van de stad - voor zover betrekking hebben op stadsdeeltaken - ondergebracht in het compartiment Voorzieningen van het stadsdeelfonds. Daarbij zijn de feitelijke uitgavenpatronen wel omgezet in verdeelmaatstaven van het stadsdeelfonds (gepaard gaande met enige herverdeling tussen de delen van de stad), maar is het niveau van de middelen destijds niet extern gebenchmarkt. Het maken van ijkpunten is overigens voor dit taakgebied heel goed mogelijk en ook uitermate relevant gezien de grote mate van bestuurlijke dynamiek bij welzijn en zorg (decentralisaties!).

financieel effect

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).

Uit het rapport 'Verkenning ontwikkeling personeelsomvang' van de Rekenkamer Amsterdam (december 2011) blijkt dat het aantal fte's van de centrale stad (exclusief de afgestoten diensten en bedrijven) gedaald is

van 15.600 fte in 1983 tot 8.100 fte in 1991. Tegenover deze daling van 7.500 fte zien we in diezelfde periode een - aanzienlijk geringere - stijging van 3900 fte's bij de stadsdelen.

Als dit aantal fte's met de bijbehorende kosten het enige effect van de genormeerde stadsdeelbudgetten en reorganisatie van de centrale diensten zijn geweest, dan zou het om een financieel effect van meer dan meer dan 200 miljoen euro zijn gegaan. Tegenover de reductie van het aantal fte's stonden echter ook andere, compenserende kosteneffecten, zoals uitbesteden, 'inkopen' en de lasten van de stadsdelenbesturen.

In een tussentijds financieel kader van de bestuurlijke organisatie uit 1988² 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 2012 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).

Een goede illustratie van het financiële effect van de genormeerde budgetten voor 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken' met genormeerde budgetten vinden we ook bij het aanpassen van de budgetten voor Noord en Osdorp. Deze stadsdelen³ hebben eerst hun budgetten op basis van een afsplitsing van feitelijke uitgaven gekregen. Na de normeringslag bij de andere stadsdelen en de introductie van het stadsdeelfonds is hun uitkering gekort met 12 miljoen gulden (nu ruim 9 miljoen euro). Uit de beschikbare bronnen blijkt dat dit bedrag voor het grootste deel is gerealiseerd bij de geijkte taakgebieden openbare ruimte en reiniging en bij de ambtelijke organisatie voor wonen/werken en welzijn.

beheersbaar maken grote diensten en horizontale integratie taakuitvoering met (territoriaal) genormeerde budgetten

Voor het bereiken van bovengenoemd financieel resultaat waren twee veranderingen cruciaal:

1. met de instelling van de stadsdelen konden de grote, financieel moeilijk beheersbare centrale diensten worden opgeheven cq gereorganiseerd. Belangrijke voorbeelden zijn:
 - het opheffen van de centrale dienst Stadsreiniging;
 - het opheffen van delen (o.a. de stratenmakerij; beplantingen) van de dienst Openbare Werken. De instelling van een veel smallere nieuwe dienst voor stedelijke infrastructuur (in eerste instantie ook nog voor de binnenstad);
 - 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, sport en ontspanning;
 - het afslanken van de secretarie (Bestuursdienst).
2. het bereiken van horizontale integratie bij de realisatie van de aan stadsdelen overgedragen taken met behulp van territoriaal genormeerde en budgetten en onder de 'afrekenbare' 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, reiniging, bij volkshuisvesting en bouw- en woningtoezicht, bij de ondersteunende taken/management en bij publieksfuncties.

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

3. Osdorp is inmiddels een onderdeel van het stadsdeel Nieuw-West.

2.4.3 Spelregels voor de evenredige, solidaire ontwikkeling van het stadsdeelfonds, afgestemd op de beschikbare middelen van de totale stad

Naast het werken met genormeerde startbudgetten zijn er ook waarborgen ingebouwd voor een kostengeoriënteerde ontwikkeling van het stadsdeelfonds, afgestemd op de ontwikkeling van de voor de gehele stad beschikbare middelen. In die zin is er vanaf de start van het stadsdeelfonds niet alleen sprake van een bepaalde evenredigheid en solidariteit tussen de stadsdelen, maar ook met de budgetten van de centrale stad.

evenredige ontwikkeling middelen centrale stad en stadsdelen (regeling voeding)

Dit is gerealiseerd door binnen het stadsdeelfonds de voeding van het totaal beschikbare budget los te koppelen van de ontwikkeling van het verdeelstelsel zelf. De voeding wordt ieder jaar bepaald door een evenredig aandeel van het stadsdeelfonds in de algemene inkomsten van Amsterdam uit het stadsdeelfonds en in de ontwikkeling van de OZB- en erfpachtinkomsten van Amsterdam. De bepaling van dit evenredige aandeel is onderhevig aan een jaarlijkse politiek-bestuurlijke toets.

Het begrenzen van de ontwikkeling van het totale volume (de 'voeding') van het stadsdeelfonds noopt de stadsdelen er toe om hun totale uitgavenniveau op dit exogeen bepaalde niveau af te stemmen. Ook regelt de verordening op het Stadsdeelfonds dat bij bepaalde financiële tegenvallers voor de stad met een exogene achtergrond een beroep op de middelen van het stadsdeelfonds kan worden gedaan.⁴

Deze werkwijze heeft in de afgelopen jaren veel 'bestuurlijke drukte' voorkomen. Wel constateert de Raad dat er na de introductie van genormeerde budgetten bij de start van het stadsdeelfonds in de jaren erna geen sprake meer was van een expliciete beoordeling van het niveau van de overgedragen budgetten in relatie tot de financiële behoeften (tenzij er sprake was van taakverschuivingen). Bij een territoriale indeling is dit overigens wel goed mogelijk, onder andere door onderlinge benchmarking.

solidariteit tussen stadsdelen op grond van kostenoriëntatie

Door de globale kostenoriëntatie volgt het stadsdeelfonds ook automatisch (en zonder veel bestuurlijke lasten) de verschuiving in de financiële behoeften tussen stadsdelen. Zo zien we enerzijds dat onder invloed van de ontwikkeling van de sociale structuur en de behoefte aan stedelijke vernieuwing binnen de totale pot van het stadsdeelfonds een steeds groter deel naar het stadsdeel (vroeger drie stadsdelen) Nieuw-West gaat. Dit gaat ten koste van de budgetten voor stadsdelen rond het centrum, zoals delen van Oud-West of de Pijp, waar er na een proces van ingrijpende stedelijke vernieuwing sprake is van een duidelijke (demografische, sociale, fysieke) structuurversterking.

2.4.4 Bewaken spelregels systeem en periodiek onderhoud

Na de invoering van het financiële stelsel met het stadsdeelfonds als spil, zijn de spelregels van het systeem bewaakt en is het systeem onderhouden.

Concernfinanciën werd de beheerder van het systeem en de Raad voor de Stadsdeelfinanciën ondersteunde daarbij door als 'grensrechter' het College te adviseren over het toe- en aanpassen van de spelregels en de ontwikkeling van de financiën van de stadsdelen te objectiveren en te valideren door middel van (jaar)adviezen en periodieke evaluaties.

Het door de Raad adviseren over toe- en aanpassen van de spelregels en het periodieke onderhoud heeft niet alleen tot een grote acceptatiegraad van het financiële stelsel geleid met relatief weinig discussies tussen stad

4. In het verleden is hiervan éénmaal gebruik gemaakt, namelijk voor de historisch gegroeide grote tekorten bij stadsvernieuwing.

en stadsdelen, maar op onderdelen ook tot een verdere normering van budgetten en beheersing van de kosten. In dit verband verwijzen wij nogmaals naar de rapportage van de Rekenkamer Amsterdam over de ontwikkeling van de personeelsomvang, waarin wordt aangegeven dat het op grond van nadere analyse aannemelijk is dat de vorming van stadsdelen heeft bijgedragen aan de vermindering van het aantal ambtenaren.

In het onderstaande geven we een aantal voorbeelden uit de afgelopen periode.

vb1: decentralisatie onderwijshuisvesting

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting vanuit het rijk en het onderbrengen van het basisonderwijs in het stadsdeelfonds. Het kostenniveau van het (sub)cluster onderwijshuisvesting in het gemeentefonds ligt in 2010 in Amsterdam 25 à 30 euro per inwoner (19 à 23 miljoen euro) onder het niveau van de uitkering van het gemeentefonds. Om dit effect helemaal op waarde te kunnen schatten, moeten daar overigens wel de gegevens over de onderhoudskwaliteit van de scholen bij worden betrokken.

vb2: decentralisatie jeugdgezondheidszorg/ouder-kind centra

De taken en middelen verbonden met de Ouder-Kind Centra en de Jeugdgezondheidszorg (OKC/JGZ) zijn recent gedecentraliseerd. Daarbij merken wij op dat:

- er een kostennormering heeft plaatsgevonden op de wettelijke taken van de JGZ: in vergelijking met kosten in referentieregio's is gebleken dat de uurtarieven in Amsterdam 10 à 15% hoger lagen, veroorzaakt door hogere salariskosten als overhead;
- de Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft aangegeven door integratie met bestaande welzijnstaken binnen het stadsdeelfonds het vanuit efficiencyoverwegingen redelijk is dat geen huisvestingskosten (eerder geraamd op 350.000 euro) en een derde van de kosten voor balie/website (DMO/welzijnsdeel van de OKC's) niet hoeven te worden gedecentraliseerd. Daarnaast heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de vraag gesteld of de budgetten voor OKC-managers na de implementatie geheel aanvullend dienen te worden vergoed (en uit de reeds beschikbare middelen van het stadsdeelfonds voor welzijn kunnen worden bekostigd).⁵

vb3: openbare ruimte

Uit een tussentijds onderzoek (2002) is gebleken dat de besteding van stadsdelen aan de openbare ruimte globaal overeenkwam met de beschikbare middelen uit het stadsdeelfonds en met een gewenste kwaliteit en dat geen aanvulling van de budgetten nodig was. Wel heeft de Raad normen aangereikt voor de kosten van een gewenste extra kwaliteit van bepaalde onderdelen van de openbare ruimte (de zogenoemde kwaliteitsgebieden, zoals de Zuidas, Arenagebied en delen van de Binnenstad).

vb4: Binnenstad

De instelling van de Binnenstad als stadsdeel onder verantwoordelijkheid van de centrale stad en het onder de normerende werking van het stadsdeelfonds brengen heeft geleid tot een duidelijke budgetbeheersing (effect circa 20 miljoen gulden). Ook in latere adviezen over de kosten van de inrichting openbare ruimte zijn door vergelijking met de normen van het stadsdeelfonds mogelijkheden tot budgetbeheersing aangegeven en zijn verzoeken voor extra budget niet gehonoreerd (afstemmen vervanging walmuren op wegenonderhoud; beperken budgetten voor kwaliteitsgebieden).

5. Raad voor de Stadsdeelfinanciën, Budgetten en verdeling OKC/JGZ, advies met als RSF-kenmerk 23/15, 28 mei 2010.

vb5: groeilocaties

De ontwikkeling van een aantal snelgroeiende gebieden zoals die in het Oostelijk Havengebied, Nieuw-Sloten en IJburg heeft plaatsgevonden binnen de kostenoriëntatie van het stadsdeelfonds.

vb6: grote sportaccommodaties

Ook vrijwel alle grote sportaccommodaties zijn onder de werking van het stadsdeelfonds gebracht en vallen daarmee onder het budgettaire regime van dit stelsel.

vb7: ontwikkeltaken

Tussentijds hebben wij gewezen op oplopende kosten van ontwikkeltaken (inclusief plankosten) en de ongelijke regimes die voor stadsdeelprojecten en projecten van de grote stad gelden. Gewezen is op het belang om de voorbereidings- en plankosten aan uniforme spelregels voor realisatie en kostenbeheersing te onderwerpen.

vb8: parkeerinkomsten

De Raad heeft aandacht gevraagd voor de substantiële parkeerinkomsten die niet evenredig over stadsdelen zijn gespreid. De hoogte van parkeerinkomsten heeft maar deels een stadsdeel-gerelateerd karakter en er is geen direct verband met de kosten voor aan stadsdelen overgedragen taken (kostenoriëntatie) zoals het stadsdeelfonds dat wel heeft.

vb9: beperkte bestuurlijke lasten en bestuurlijke drukte

Als gevolg van de werking van het stadsdeelfonds en het jaarlijkse onderhoud daaraan, is er relatief weinig ambtelijke capaciteit nodig om de middelen gespreid over de taakgebieden en delen van de stad in te zetten. Daarbij is er sprake van weinig ruis en bestuurlijke drukte over het gehanteerde systeem.

vb10: mogelijkheid continue benchmarking en optimalisatie organisatie

Het werken met stadsdelen als territoriale eenheden maakte het ook mogelijk dat ze van elkaar konden leren en dat waar nodig kon worden samengewerkt (gemeenschappelijke diensten; shared services, ook met de centrale stad). Op diverse punten komen deze initiatieven tot kostenbeheersing/kwaliteitsbevordering van onderop tot stand.

2.4.5 Beheersing financiële risico's

Door een aantal samenhangende kenmerken heeft het financiële stelsel bijgedragen aan een beheersing van de financiële risico's van de gemeente Amsterdam.

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

- het werken met genormeerde/geijkte budgetten en organisatieonderdelen gekoppeld aan de budgetbewaking per stadsdeel;
- de introductie van het stadsdeelfonds als gemeentefondsachtige constructie met de loskoppeling van voeding en verdeling en inclusief de bewaking en periodieke evaluatie van het stelsel;
- waar de stadsdelen in de beginsituatie over een beperkt eigen vermogen voor het opvangen van financiële risico's konden beschikken, is in de loop der jaren een bepaald weerstandsvermogen (reservepositie) opgebouwd. Overigens liggen de grootste financiële risico's en de daarmee verbonden bufferfunctie terecht nog steeds bij de centrale stad. Het weerstandsvermogen (c.q. de daartoe opgebouwde reserves) van

de stadsdelen wordt jaarlijks door DMC geïnventariseerd en beoordeeld in het kader van de rekeningenrapportage stadsdelen;

- een getrapte financieel toezicht bestaande uit een aantal elkaar opvolgende regimes in het geval aandacht voor de financiële situatie is vereist. Op grond van dit getrapte financiële toezicht en de andere genoemde maatregelen is in het verleden besloten om geen ‘artikel 12 – procedure’ in het financiële stelsel op te nemen. Het was niet nodig.

Het getrapte financiële toezicht is als volgt opgebouwd:

0. reguliere informatie-uitwisseling (jaarstukken; rekeningenrapportage; andere relevante financiële stukken). Indien 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.

In de afgelopen periode is een artikel-12-procedure ook in de praktijk niet nodig gebleken. Op dit moment bevinden alle stadsdelen zich in situatie 0, met uitzondering van het stadsdeel Oost, dat zich in fase 1 bevindt. In de eerste jaren na de instelling van de stadsdelen is er in een paar stadsdelen sprake geweest van dreigende financiële problemen zonder dat er nog sprake was van een onbeheersbare budgetoverschrijding. Door de systematiek van het financiële toezicht is deze situatie vroegtijdig onderkend en zijn maatregelen (in het kader van de situaties 0 en 1) getroffen.

2.4.6 De reductie van de noodzakelijke bestuurlijke en financiële aandacht van het college voor lokale kwesties.

Door de instelling van stadsdelen en het financiële stelsel is de bestuurlijke en financiële capaciteit voor lokale taken afgezonderd van die voor centraal stedelijke en regionale/provinciale taken. Dit betekent dat op centraal niveau nauwelijks capaciteit voor lokale taken nodig is en de aandacht kan worden gefocust op grootstedelijke en regionale taken en op overgedragen provinciale taken.

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 (kaderwetgebieden) op te heffen;
- gediscussieerd wordt over de nadere invulling van het 'Randstadbestuur': samenvoegen (noordelijke) randstadprovincies, vervoersautoriteit';
- 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 verstandig om ten aanzien van de stadsdelen vooral die maatregelen te nemen die in belangrijke mate systeemneutraal en bij verschillende wijzen van vormgeving van het bestuur van de Randstad kunnen worden benut.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat stadsdelen ook geschikte overleg- en samenwerkingspartners van de buurgemeenten blijken te zijn op grond van hun gelijke schaalniveau. Zo heeft het college de gelijkwaardigheid met metropoolpartners verwoord in bestuur dat kan schakelen op verschillende schaalniveaus.⁶

6. Zie: brief van het college aan de gemeenteraad over 'Perspectieven inrichting bestuurlijk stelsel naar aanleiding van wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten'. 8-12-2011

3 De actualiteit en relevante aanpassingen vanuit toekomstbestendigheid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de actualiteit van het financiële stelsel en mogelijke, relevante aanpassingen vanuit de toekomstbestendigheid.

actualiteit

De uitgangspunten bij de instelling van het financiële stelsel waren voor een belangrijk deel gericht op de invoering van territoriale eenheden (stadsdelen) voor het bereiken van efficiency en effectiviteit bij lokaal horizontaal geïntegreerde taken, gebruik makend van vastgestelde normbudgetten en een algemeen financieel afwegingskader (algemene middelen stadsdeelfonds). Dat de argumenten voor een dergelijke territoriale schaal met de bijbehorende normering en financiële verhouding nog onverkort actueel zijn, blijkt uit de argumenten die bij de huidige decentralisaties vanuit het rijk worden gehanteerd (begeleiding Awbz; jeugdzorg) gericht op het bereiken van decentralisatiekortingen via horizontale integratie (maatwerk) van de te decentraliseren taken met andere bestaande (zorg; welzijn) taken van gemeenten en de daarvoor beschikbare algemene budgetten van het gemeentefonds.

In die zin is het Amsterdamse financiële stelsel (met stadsdelen als territoriale eenheden en het stadsdeelfonds) een voorbeeld voor de huidige landelijke werkwijze bij decentralisaties gericht op het bereiken van efficiencywinst door territoriale decentralisatie (het rijk zelf kan door zijn omvang geen horizontale integratie bereiken op lokale schaal) en het beschikbaar stellen van algemene middelen.

verbetermogelijkheden

Dat de argumenten die aan de grondslag liggen van het huidige financiële stelsel nog steeds actueel zijn, laat onverlet dat een aantal substantiële verbeteringen zijn te realiseren. Daarbij is van belang dat een aantal bij het financiële stelsel gehanteerde instrumenten van optimalisering van de taakverdeling, van normering van budgetten en van een afgebakend financieel kader stringenter kunnen worden toegepast en worden onderhouden. Bovendien zijn de instrumenten van het financiële stelsel op dit moment vooral voor de stadsdelen van toepassing, maar niet voor de stad als geheel, inclusief het takenpakket en de middelen van de centrale stad.

Relevante aanpassingen zijn dan:

- de toepassing van de instrumenten gericht op financiële beheersing en efficiency die nu onderdeel uitmaken van het financiële stelsel voor de stadsdelen te richten op de stad als geheel (en daarbinnen onderverdeeld naar stad en stadsdelen);
- het aanbrengen van optimaliseringen in de taakverdeling stad/stadsdelen (ook in relatie tot de decentralisaties) met aansluitende normering/budgettering;
- het verder aanbrengen van normeringen bij centrale stad en stadsdelen binnen bestaande taakverdeling, zeker waar dat al jaren niet is gedaan of niet vanuit het bereiken van efficiency.

onderwerpen hoofdstuk

In de hierna volgende paragrafen worden deze onderwerpen nader toegelicht:

- het zoeken naar de juiste schaal bij 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken': nog steeds actueel (paragraaf 3.2);

- relevante aanpassing: toepassing instrumenten financieel stelsel op de stad als geheel (paragraaf 3.3);
- relevante aanpassing: geen automatische aanpassing beschikbare budgetten, maar jaarlijkse politiek bestuurlijke besluitvorming (paragraaf 3.4);
- relevante aanpassing: optimalisering taakverdeling, inclusief normering budgetten (paragraaf 3.5);
- relevante aanpassing: normering budgetten zonder aanpassing taakverdeling (paragraaf 3.6)
- relevante aanpassing: grotere centrale regie eigen inkomsten (paragraaf 3.7).

3.2 Het zoeken van de juiste schaal bij 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken': nog steeds actueel

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën constateert dat de gehanteerde argumenten voor het door stadsdelen laten verrichten van lokaal horizontaal geïntegreerde taken en de bijbehorende kenmerken van het financiële stelsel nog steeds actueel zijn.

het rijk maakt gebruik van de ervaringen van Amsterdam met het genormeerd decentraliseren van 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken'

De binnen Amsterdam gehanteerde argumenten bij de taakverdeling en financiële verhouding tussen stad en stadsdelen zijn hetzelfde als die door het rijk worden gehanteerd bij de decentralisatieoperaties en het doorvoeren van decentralisatiekortingen op grond van via horizontale coördinatie te realiseren efficiency. In feite worden bij de inrichting van landelijke decentralisatieprocessen (zoals de Wvg, onderwijshuisvesting, Wmo, Begeleiding, Wwb, jeugdzorg e.a.) dezelfde uitgangspunten gehanteerd als die van Amsterdam bij de vormgeving van de interne organisatie/financieel stelsel. Ook daar worden efficiënte en effectieve oplossingen gezocht door gebruik te maken van: objectieve (beheersbare, territoriale) verdeling, geen directe sectorlijnen; juiste prikkels voor efficiency en maatwerk; beheersing van totale bestedingen; beperken van financiële risico's; loskoppeling voeding en verdeling; lokaal maatwerk. De gewenste horizontale integratie blijkt voor de te decentraliseren taken niet op rijksniveau realiseerbaar, maar wel op het gedecentraliseerde schaalniveau van gemeenten.

Dit wordt ook geconstateerd in een recente internationaal vergelijkende studie naar de relatie tussen optimale schaalgrootte van gemeenten en efficiency: "bij arbeidsintensieve voorzieningen gaat een toename in omvang van gemeenten samen met een afname in efficiency. Grotere gemeenten met een inwonertal van boven de 250.000 inwoners zijn duidelijk minder efficiënt".⁷

'lokaal horizontaal geïntegreerde taken' bij de te decentraliseren begeleiding en jeugdzorg

Het bereiken van efficiency en kostenbesparing in het geval van 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken' is ook aan de orde bij de op stapel staande decentralisaties voor begeleiding Awbz en jeugdzorg. Tezamen met het bestaande cluster binnen het gemeentefonds voor Maatschappelijke ontwikkeling en jeugd gaat het om meer dan 11 miljard euro (bijna de helft van het gemeentefonds).

Naar aanleiding van de efficiency-kortingen van 5% (140 miljoen euro) die gemeenten krijgen opgelegd bij de decentralisatie voor de middelen voor begeleiding/Awbz en van circa 10% bij jeugdzorg is de decentralisatiekorting (300 miljoen euro), stellen VNG en Zorgverzekeraars Nederland (in: Samen werken aan decentralisatie van begeleiding, minitoolkit voor gemeenten en zorgkantoren, maart 2011): "de grootste besparings- en verbeteringsmogelijkheden zijn te bereiken door de zorg meer in samenhang te organiseren met andere gemeentelijke voorzieningen en door een groter beroep te doen op collectieve oplossingen en sociale netwer-

7. SPAA, 2009, o.c.. Zie ook bijlage A.

ken en op de eigen kracht van burgers. Dergelijke oplossingen moeten deels door zorgaanbieders worden ontwikkeld, maar de gemeenten moeten ook samenwerking zoeken met bijvoorbeeld welzijnsinstellingen en woningcorporaties. Het is daarbij zeer belangrijk dat ze aansluiten bij de aard van de hulpvragen. Vanwege de doelmatigheidskorting is het van belang dat gemeenten vernieuwende oplossingen ontwikkelen”.

Aandachtspunten daarbij zijn: “omdat meer zorg van uit de Wmo zal worden verstrekt en omdat er een tekort zal gaan ontstaan aan arbeidskrachten in de professionele zorg, zal het beroep op informele zorgverleners de komende decennia sterk toenemen. De zwaarte van de zorg die thuis zal moeten worden verleend, zal toenemen. Dit leidt er toe dat fors zal moeten worden geïnvesteerd om de organisatie en ondersteuning van informele zorgnetwerken in wijken en buurten en in het beschikbaar krijgen van voldoende aangepaste woningen. Vanuit een versterkte sociale structuur zal moeten worden gewerkt aan een groei van de informele zorg (mantelzorg, burenhulp, vrijwilligerszorg). De informele zorg zal echter steeds moeten kunnen rekenen op ondersteuning vanuit en samenwerking met de professionele zorg vanuit organisaties voor welzijn en zorg.”

ervaringen gemeenten bij eerdere decentralisaties: transitie en transformatie

Uit landelijk onderzoek blijkt dat er grote financiële effecten zijn verbonden met het al dan niet goed inspelen op decentralisaties. Tussen gemeenten die de transitie van eerdere decentralisaties (Wvg en huishoudelijke zorg) goed hebben opgepakt in de vorm van transitie (loket- en poortwachterfuncties; organiseren lokale aanbod in aansluiting op de gehonoreerde vraag; doorbreken oude Awbz-werkwijzen) en transformatie (horizontale inpassing in lokale structuur en betrokken organisaties) zien we verschillen in lasten van tientallen euro's per inwoner. Daarbij zien we dat achterlopers op het moment dat ze de vormgeving van het nieuwe beleid daadwerkelijk oppakken geleidelijk naar het niveau van de voorlopers toegroeien.

Daarbij zijn de financiële mogelijkheden en risico's veel groter dan alleen die gekoppeld aan de decentralisatiekorting. Zo zien we dat kleinere gemeenten op zoek gaan naar regionale samenwerking om een goede schaal van uitvoering te bereiken. Voorlooptgemeenten gaan er bij de begeleiding/jeugdzorg van uit dat een optimale schaal ligt bij ongeveer 80.000 inwoners.

Ook in andere bronnen wordt er op gewezen dat het benutten van de kansen bij het efficiënt en effectief oppakken van de begeleiding door gemeenten besparingen van 5% tot 25% oplevert.⁸ Als belangrijke kenmerken van een dergelijke aanpak worden genoemd: uitgaan van capaciteiten in plaats van beperkingen van mensen; versterken informele zorg; koppeling van Awbz-begeleiding aan Wmo-activiteiten; integrale aanpak decentralisaties (doorbreken schotten, ook die tussen Jeugdzorg en werk en inkomen, opvoeding en gezondheid).

(territoriale) normering van uitgaven en aparte regeling voor voeding als basis voor budgettaire beheersing

Bij de opbouw en het onderhoud van het stadsdeelfonds hebben het werken met genormeerde budgetten in de vorm van financiële ijkpunten en het loskoppelen van volume- en verdelingsvraagstukken een belangrijke rol gespeeld. Tezamen bieden (territoriale) ijking/normering per taakgebied en een aparte regeling voor de voeding goede mogelijkheden om tot budgettaire beheersing te komen voor alle taakgebieden binnen Amsterdam (zie ook hierna).

8. Sociaal bestek, januari 2012

3.3 Relevante aanpassing: toepassing instrumenten financieel stelsel op stad als geheel

Dat er sprake is van bepaalde verworvenheden staat los van de bevinding dat relevante aanpassingen mogelijk zijn vanuit de toekomstbestendigheid van het stelsel en de beheersing van de financiële positie van de gemeente Amsterdam.

Een eerste aanpassing betreft de toepassing van kenmerken van het financiële stelsel op de stad als geheel. In hoofdstuk 2 is met behulp van figuur 1 gewezen op een aantal instrumenten van financiële beheersing die in het kader van het financiële stelsel wel voor stadsdelen beschikbaar zijn, maar niet voor het totaal van de centrale stad en de stadsdelen (en daarbinnen onderverdeeld naar centrale stad en stadsdelen).

Daarbij gaat het om:

- het hanteren van genormeerde budgetten, afgestemd op het niveau van de inkomsten;
- de betekenis daarvan in statisch en dynamisch opzicht (automatische aansluiting bij kostenveranderingen vanuit de sociale en fysieke structuur);
- het in samenhang beoordelen van deze budgetten en het bewaken van de grens tussen centraal en decentraal;
- het afgrenzen van het beschikbare budget;
- de periodieke vergelijking van de lasten met beschikbare inkomstennormen, zoals de clusterformules van het gemeentefonds (kan ook voor stadsdelen nog verder worden uitgebreid).

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën adviseert om bovengenoemde instrumenten niet alleen op de stadsdelen van toepassing te laten zijn, maar op de uitgaven en inkomsten (eventueel aangevuld met bepaalde prestatiekenmerken) voor de centrale stad en stadsdelen tezamen (en daarbinnen nader onderverdeeld in centraal/decentraal).

Een dergelijk instrumentarium kan diverse doelen dienen: beheer, toedeling/allocatie, signalering, risicobeheersing. Het systeem zou ook kunnen worden uitgebreid naar de reserves en voorzieningen van gemeenten (informatie weerstandsvermogen). In hoofdstuk 6 wordt een eerste opzet van een dergelijk systeem aangegeven, dat op korte termijn kan worden uitgewerkt/ingevuld.

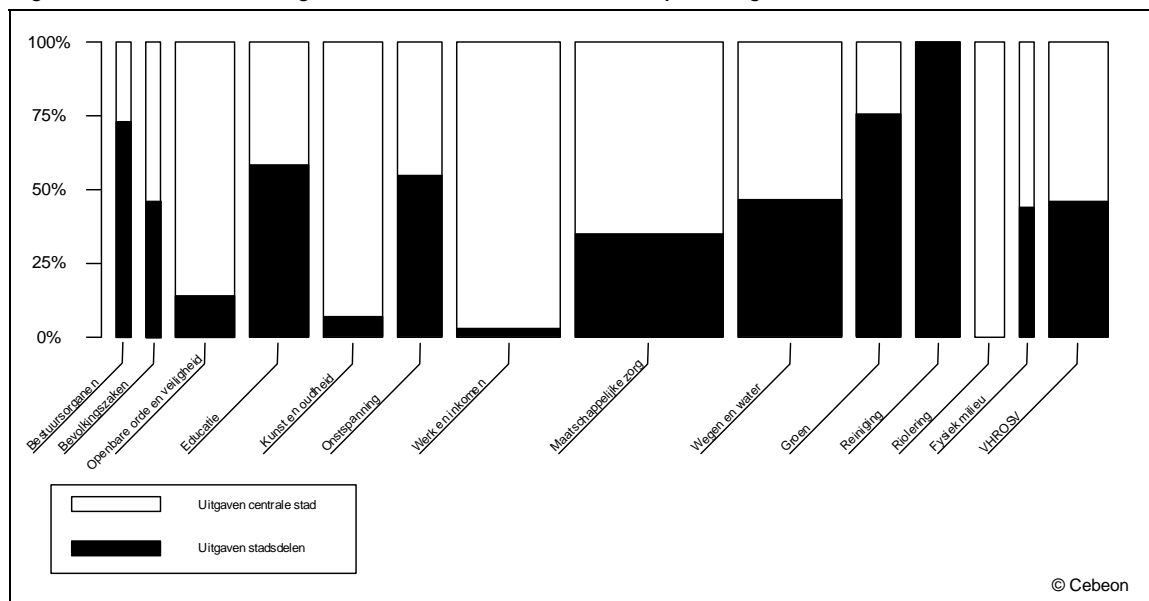
3.4 Relevante aanpassing: geen automatische aanpassing beschikbare budgetten, maar jaarlijkse politiek bestuurlijke besluitvorming

Een tweede aanpassing is gelegen in de regeling van de voeding van het stadsdeelfonds en van de stedelijke diensten: van automatische voeding (40:60) naar jaarlijks politiek bestuurlijke besluitvorming over de invulling (bestemming; bezuinigingsmaatregel) van het positieve resp. negatieve saldo van inkomsten en uitgaven voor de stad als geheel. Door toepassing van het verdeelstelsel wordt een 'rompbegroting' voor ongewijzigd beleid geconstrueerd. Door politieke besluitvorming over de invulling van het saldo, een bijstelling (opwaarts dan wel neerwaarts) van beleidsmatige ambities, komt het tot een aanpassing van de normbudgetten die over de stad verdeeld worden. Bij de voeding wordt rekening gehouden met de relevante inkomstenstromen, waaronder de algemene uitkering, de parkeerinkomsten en brede specifieke uitkeringen, en ook het weerstandsvermogen (reserves en voorzieningen).

3.5 Relevante aanpassing: optimalisering en taakverdeling inclusief normering budgetten

In het onderstaande schema is aangegeven hoe de verdeling van lasten in 2010 over centrale stad en stadsdelen is gespreid⁹.

Figuur 2. Lastenverdeling centrale stad en stadsdelen 2010 per taakgebied



Waar er sprake is van een (mogelijke) betrokkenheid van stad en stadsdelen, aangevuld met een bepaalde dynamiek (zoals de genoemde omvangrijke decentralisaties), liggen er mogelijkheden voor verdere optimalisering van de taakverdeling en normering in onderlinge samenhang. Dit geldt in het bijzonder voor:

- het taakgebied welzijn/zorg (aangevuld met de decentralisaties). Daarbij is relevant dat de gedecentraliseerde budgetten voor welzijnsvoorzieningen in het verleden niet zijn geijkt/genormeerd (in tegenstelling tot die van de openbare ruimte en beheersmatige capaciteit);
- werken naar vermogen;
- openbare orde en veiligheid;
- het ruimtelijk domein (ook hier zijn bepaalde onderdelen bij het vormgeven van de verdeling in het verleden niet ‘afgemaakt’);
- regionale uitvoeringsdiensten (vergunningverlening en toezicht bij ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu);
- bepaalde delen van de openbare ruimte (hoofdnetten auto en openbaarvervoer).

betekenis integraal afwegingskader en afrekenbare verantwoordelijkheden

Vooral bij zich sterk wijzigende of nieuwe taken (decentralisaties!) dient steeds in nauwe samenhang met het proces van normering/benchmarking en in samenhang met aanverwante onderdelen van het bestaande takenpakket (‘ketens’) te worden beoordeeld of deze het meest optimaal op centraal niveau of op decentraal niveau (de zogenoemde ‘lokaal horizontaal geïntegreerde taken’) kunnen worden georganiseerd.

Het werken met territoriale eenheden kent bepaalde voordelen vanuit de mogelijkheid van financiële normering (benchmarking) en beheersing (spreiding van risico’s). Daarbij is het wel van belang dat de territoriale

9. Het gaat om een indicatie van de verdeling van de netto lasten (besteding van algemene middelen) per taakgebied over stad en stadsdelen. Alleen voor de taakgebieden Reiniging en Riolen (i.v.m. de omvangrijke taakgerelateerde heffingen) is er gebruik gemaakt van bruto lasten.

eenheden kunnen werken vanuit enerzijds een breed takenpakket, algemeen beschikbare budgetten en een gedelegeerd integraal afwegingskader en anderzijds aansprakelijk en afrekenbaar zijn voor resp. op hun verantwoordelijkheden. Hiermee kunnen de efficiencywinst en kostenbesparing daadwerkelijk door middel van horizontale integratie (via maatwerk; optimalisering van de keten; lokale netwerken) worden bereikt.

Het zoeken naar een adequate, optimale schaal van de uitvoering zal een belangrijke bijdrage leveren aan het opvangen van de decentralisatiekorting van het rijk (zoals bij te decentraliseren Awbz-middelen voor begeleiding en bij de jeugdzorg). Ook bij andere beleidsvelden is dit belangrijk.

aansluiten bij rollen centrale stad en stadsdelen

De optimalisering kan zowel leiden tot een verschuiving van taken/verantwoordelijkheden/budgetten naar de centrale stad als naar de stadsdelen.

Bij de uitwerking dient te worden aangesloten bij de profielen/rollen van de centrale stad en stadsdelen:

systeemverantwoordelijkheid centrale stad (inclusief verticale, regionale coördinatie)

Bij de verdeling van taken en rollen gaat het enerzijds om kaderstelling, sturing en monitoring die horen bij de systeemverantwoordelijkheid van de centrale stad (afstemming op wettelijke randvoorwaarden; gewenste kwaliteit basisvoorzieningen; de informatievoorziening op hoofdlijnen en bestuurlijke afspraken die daarop zijn afgestemd).

De systeemverantwoordelijkheid richt zich met name op een meer verticale en regionale coördinatie van het beleid (niet alleen met de stadsdelen, maar ook met andere betrokkenen, zoals rijk, provincie, stadsregio, zorgverzekeraars e.a.).

Uiteraard heeft de centrale stad ook regionaal horizontaal geïntegreerde taken, die het meest doelmatig en doeltreffend op regionale schaal uitgevoerd kunnen worden

uitvoerende regie door de stadsdelen (horizontale coördinatie)

Anderzijds moet een heldere verdeling van taken en middelen de stadsdelen de mogelijkheid verschaffen voor het voeren van een adequate regie van de uitvoering, die aansluit bij de specifieke kenmerken van het desbetreffende stadsdeel. Daarbij gaat het vooral om de horizontale coördinatie op het niveau van het stadsdeel (en daarbinnen te onderscheiden deelgebieden).

In hoofdstuk 4 wordt een aantal voorbeelden in dit verband nader uitgewerkt.

3.6 Relevante aanpassing: normering budgetten zonder aanpassing taakverdeling

Ook voor taakgebieden waarvoor een optimalisatie van de taakverdeling stad/stadsdelen niet direct aan de orde is, liggen er mogelijkheden voor optimalisering. Dit is te meer mogelijk omdat er wel bij de start van het stadsdeelfonds voor een groot deel van het takenpakket van de stad en de stadsdelen een kostennormering is aangebracht, maar deze is niet altijd even strak onderhouden. Dit geldt zowel voor de taken van stadsdelen als van de centrale stad. Bovendien zijn - zoals in het voorgaande al aangeven - de beschikbare budgetten in de jaren erna niet vanuit het perspectief van efficiency en kostenbesparing aangepast, maar globaal en evenredig op basis van het aandeel in de ontwikkeling van de algemene middelen van Amsterdam.

Door expliciete normering van de (financiële) ambities van de stad wordt het, door vergelijking met realisaties, mogelijk om zicht te krijgen op best-practices/bad-practices (benchmarking). Het institutionaliseren van die normering van samenhangende takenpakketten (clusters) maakt een efficiëntere beheersing van de stedelijke begroting mogelijk en leidt tot kostenbesparingen.

Door de beheersing van de (ontwikkeling van) de kosten worden ook de mogelijkheid van expliciet/bestuurlijke keuzen ten aanzien van de bestedingsrichting van de middelen vergroot.

Voorbeelden van taakgebieden met de mogelijkheid van een normering van budgetten (eventueel in combinatie met de optimalisatie van de taakverdeling op onderdelen) zijn: werken naar vermogen; kunst en ontspanning; bevolkingszaken; openbare orde en veiligheid; infrastructuur.

3.7 Relevante aanpassing: grotere centrale regie eigen inkomsten en (brede) specifieke uitkeringen

Naast de inkomsten uit het gemeentefonds staan ook bepaalde specifieke uitkeringen (Isv; WSW; WWB) en eigen inkomstenbronnen van de gemeente onder druk. Daarbij gaat het vooral om de grondopbrengsten en in mindere mate om de erfpachtinkomsten.

Dit betekent dat de inzet van de eigen inkomsten, die op dit moment vooral een relatie hebben met het ruimtelijke domein opnieuw en in samenhang dient te worden heroverwogen (zie ook hoofdstuk 4 bij de uitwerking van het ruimtelijke domein en de heroriëntatie bij de stedelijke vernieuwing).

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft al eerder geadviseerd om bij deze heroriëntatie ook de parkeerinkomsten van de stadsdelen te betrekken.

Daarnaast dient de inzet van algemene middelen in aanvulling op (tekortschietende) specifieke middelen en wegvallende decentralisatie uitkeringen explicieter te worden overwogen. Dit is vooral relevant bij Werken naar Vermogen en bij openbare orde en veiligheid

4 Voorbeelden van normering en optimalisering voor centrale stad en stadsdelen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden van aanpassingen in het financiële stelsel voor een (niet limitatief) aantal taakgebieden nader uitgewerkt. In onderstaand schema zijn deze voorbeelden samengevat.

In het verlengde van de inhoud van voorgaande hoofdstukken wordt door middel van een aantal voorbeelden aangegeven tot welke voordelen een passend financieel stelsel en onderhoudssystematiek reeds heeft geleid en in de toekomst kan leiden. Deze voorbeelden vormen niet alleen een illustratie van de aanbevelingen uit hoofdstuk 3, maar tevens een belangrijke basis voor de voorstellen in hoofdstuk 6 om te komen tot een meer integraal instrumentarium om de financiële positie van de gemeente Amsterdam te kunnen beheersen.

De volgende voorbeelden worden uitgewerkt:

- welzijn/zorg en decentralisaties begeleiding en jeugdzorg (paragraaf 4.2). Hiermee zijn tientallen miljoenen euro gemoeid. Amsterdam kent op dit moment relatief hoge kosten voor huishoudelijke verzorging en voorzieningen gehandicapten;
- ruimtelijke domein: relevantie heroriëntatie in grootstedelijk/regionaal perspectief (paragraaf 4.3);
- werk en inkomen met een grote belasting van de algemene middelen in aanvulling op (tekortschietende specifieke uitkeringen (paragraaf 4.4);
- overige openbare orde en veiligheid met het opvangen van het wegvallend grote stedenbeleid (paragraaf 4.5);
- infrastructuur (paragraaf 4.6).

Deze uitwerkingen maken duidelijk dat het optimaliseren van taken zowel kan leiden tot meer centrale als meer decentrale invullingen (afhankelijk van de mate waarin er sprake is van de behoefte aan stedelijke/regionale regie en sturing dan wel aan het op lokaal niveau uitvoeren van horizontaal geïntegreerde voorzieningen met een noodzakelijke daarop afgestemde grootstedelijke regie.

4.2 Welzijn zorg/decentralisaties

Mogelijkheden van efficiencywinst door horizontale coördinatie (geen strakke centrale regelgeving) en verticale optimalisering van de rol stad en stadsdelen zijn: kanteling in de Wmo-aanpak, aansluitend bij de keten van mogelijke voorzieningen, geen verzekerde rechten, maar ruimte voor maatwerk, integratie, opheffen scheiding welzijn en zorg, verdere optimalisering tussen preventieve, algemene maatregelen en duurdere individuele voorzieningen.

In het onderstaande wijzen we op taakgebieden waarvoor externe referenties voorhanden zijn en waarvoor de feitelijke netto lasten van Amsterdam kunnen worden vergeleken met de inkomsten conform de systematiek van het gemeentefonds.

hulp bij het huishouden en voorzieningen gehandicapten

Deze taken zijn in het verleden gedecentraliseerd vanuit het Rijk (Awbz) naar gemeenten. Binnen Amsterdam zijn er niet of nauwelijks onderdelen naar de stadsdelen doorgedecentraliseerd. Uit een eerste vergelijking tussen de feitelijke netto lasten en de inkomsten van Amsterdam op grond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds blijkt dat de situatie er als volgt voor staat:

- feitelijke netto lasten volgens de begroting 2011: circa 160 euro per inwoner;
- inkomsten gemeentefonds volgens ijkpuntscore Hbh/Wvg: circa 158 euro per inwoner;
- beeld voor totaal Nederland: de feitelijke netto lasten van gemeenten liggen volgens de begrotingen 2011 gemiddeld ruim 10 euro per inwoner lager dan het ijkpunt gemeentefonds.
- resumerend: binnen de gemeente Amsterdam ligt het netto lastenniveau relatief hoger dan in de rest van Nederland, rekening houdend met de structuurverschillen zoals deze in het ijkpunt van het gemeentefonds zijn verdisconteerd.

Belangrijke landelijke ontwikkelingen daarbij zijn dat gemeenten twee ´slagen´ hebben kunnen maken cq aan het maken zijn:

- vanuit de historische situatie de taak oppakken en op een efficiënte wijze gaan uitvoeren;
- een verdere ´slag naar voren´ maken vanuit de zogenaamde ´kanteling´. Hierbij wordt de taak ingepast en verder geoptimaliseerd in de bredere context van de Wmo, waarbij het van groot belang is om de totale keten (horizontale integratie) in het oog te houden. De bedoeling is door een verdere nadruk op preventie en maatwerk aan de voorkant, te voorkomen dat er relatief hoge lasten in het vervolgtraject (zwaardere vormen van opvang/ondersteuning) nodig zijn.

In beide gevallen kunnen stadsdelen met hun buurtgerichte karakter een belangrijke rol spelen. Daarbij dienen dan ook de in het stadsdeelfonds opgenomen middelen voor welzijn te worden betrokken (die in het verleden vooral op basis van het niveau van de toenmalige uitgaven zijn gedecentraliseerd en niet zijn genormeerd zoals bij de gedecentraliseerde budgetten voor openbare ruimte).

onderwijshuisvesting

Deze taken zijn in het verleden gedecentraliseerd vanuit het Rijk naar gemeenten. Binnen Amsterdam is een belangrijk deel van deze taken naar de stadsdelen doorgedecentraliseerd, namelijk het deel dat betrekking heeft op het primaire onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is de taak centraal gehouden.

Uit een eerste vergelijking tussen de feitelijke netto lasten en de inkomsten van Amsterdam op grond van de ijkpuntscore in het gemeentefonds blijkt dat de situatie er als volgt voor staat:

- beeld voor totaal Nederland: de feitelijke netto lasten van gemeenten liggen volgens de begrotingen 2010 gemiddeld circa 10 à 15 euro per inwoner lager dan het ijkpunt gemeentefonds;
- beeld voor Amsterdam: de feitelijke netto lasten liggen volgens de begroting 2010 circa 25 à 30 euro per inwoner lager dan het ijkpunt gemeentefonds.

Binnen de gemeente Amsterdam ligt het netto lastenniveau daarmee relatief lager dan in de rest van Nederland, rekening houdend met de structuurverschillen zoals deze in het ijkpunt van het gemeentefonds zijn verdisconteerd.

Een voorzichtige eerste conclusie op grond van bovenstaande waarnemingen rond decentralisaties in de afgelopen periode is: waar de taken wel zijn doorgedecentraliseerd (OHV) is er sprake van extra financiële ruimte, waar dit (nog) niet het geval is (Hbh/Wvg) zijn potentiële inverdieneffecten (nog) niet bereikt.

toekomstige decentralisaties

In de komende jaren worden door het Rijk substantiële nieuwe taken (en bijbehorende financiële middelen) naar gemeenten gedecentraliseerd. Het betreft daarbij:

- Begeleiding: landelijk gaat het om ruwweg 3 miljard euro;
- Jeugd: hierbij gaat het landelijk eveneens om globaal 3 miljard euro.

Voor de gemeente Amsterdam dienen deze taken op een efficiënte en doelmatige wijze te worden ingepast in het bestaande stelsel. In beide gevallen speelt het inpassen in de bredere context van Wmo en maatgericht werken een belangrijke rol.

Om een indruk van de mogelijk financiële gevolgen voor Amsterdam te geven kan het volgende worden opgemerkt:

- indien er van uit wordt gegaan dat Amsterdam ruwweg naar haar aandeel in de bevolking middelen vanuit de Begeleiding over zou krijgen zou het om een bedrag in de orde van grootte van 150 miljoen euro kunnen gaan. Daarbij hanteert het Rijk een efficiency-korting van circa 5%. Dit betekent dat er voor Amsterdam al direct een taakstelling speelt van circa 7 à 8 miljoen euro;
- voor de taken in de sfeer van Jeugd zal het naar verwachting al snel om een wat groter aandeel kunnen gaan, bijvoorbeeld om bedragen die eerder richting orde van grootte van 200 miljoen euro gaan. Het Rijk gaat daarbij uit van een efficiency-korting van ongeveer 10%. Dit betekent dat er voor Amsterdam al direct een taakstelling van circa 20 miljoen euro relevant zou kunnen zijn.

Wanneer deze nieuwe taken niet direct vanaf de start op een efficiënte en doelmatige wijze wordt ingepast, kan er sprake zijn van een aanzienlijk financieel risico.

De ervaring met substantiële decentralisaties in het verleden is dat gemeenten in totaliteit in staat zijn gebleken om de taken nog verder te optimaliseren. Dit betekent dat bij een goede inpassing er mogelijk extra financieel voordeel zou kunnen worden behaald (ook vanuit de bredere samenhang met de hele keten aan taken te bezien).

Resumerend kan worden gesteld dat het financiële belang van een goede inpassing van deze nieuwe taken al snel enkele tientallen miljoenen euro's voor de gemeente Amsterdam bedraagt.

relatie met andere taakgebieden, waaronder verslaafdenzorg en maatschappelijke opvang (stedelijke taak)

Daarbij is er ook sprake van een duidelijke relatie met andere taakgebieden, zoals werk en inkomen (zie hierna), openbare orde en veiligheid (o.a. probleemjongeren; zie hierna) en verslaafdenzorg en maatschappelijke opvang.

Op dit laatste terrein van de verslaafdenzorg en maatschappelijke opvang wordt de invulling van taken en middelen op dit moment geoptimaliseerd (terugdringen te dure, scheve vormen van zorg; versterken poortwachtersfunctie). Ook hierbij speelt het probleem van horizontale coördinatie op wijkniveau een belangrijke rol (preventie, vroegsignalering, eerste ambulante maatregelen).

4.3 Ruimtelijke domein: relevantie heroriëntatie taakverdeling in grootstedelijk/regionaal perspectief

redenen voor heroriëntatie

Om een aantal redenen behoeven de taken van het ruimtelijk domein een heroriëntatie, waarbij ook de taakverdeling tussen stad en stadsdelen wordt geoptimaliseerd. De aanleiding voor de heroriëntatie ligt bij een aantal bestuurlijke en financiële ontwikkelingen en de zich sterk wijzigend beschikbaarheid van eigen

inkomsten en van rijksmiddelen. Bovendien gaat het om een onderdeel van het bestuurlijk en financieel stelsel van Amsterdam die in het verleden niet volledig is afgemaakt.

De huidige taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen is als volgt:

- centrale stad: structuurplanning, hoofdinfrastructuur, grootstedelijke projecten grondexploitatie, grootstedelijke projecten stedelijke vernieuwing en milieutaken, excl. wet milieubeheer;
- stadsdelen: bestemmingsplannen; bouw- en woningtoezicht; kleinere grondexploitaties; stedelijke vernieuwingsplannen (ISV-sleutel); taken wet milieubeheer (centraal uitgevoerd).

De heroriëntatie moet zich vooral richten de invulling van een aantal centraal stedelijke taken, waaronder gemeentelijke/regionale structuurplanning, invulling bovenlokaal beleid, de inpassing van landelijke ontwikkelingen en de regie op de inzet van (in toenemende mate) schaarse middelen.

onderwerpen van heroriëntatie

Onderwerpen van heroriëntatie zijn:

- verslechterde situatie resultaten grondexploitaties en inbreng marktpartijen en corporaties;
- aflopen specifieke uitkering ISV; andere invulling stedelijke vernieuwing;
- welke middelen zijn buiten het gemeentefonds/stadsdeelfonds nog beschikbaar voor leefbaarheidsplannen en wijken en buurten?
- het sterk afnemen van van puur lokale grondexploitaties en het naast elkaar bestaan van grootstedelijke projecten en coalitieprojecten (verschillende planeigenaren; niet afgestemd; volgens verschillende spelregels; vaak wel uitvoering grootstedelijke projecten door stadsdelen; betekenis fusie stadsdelen);
- de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten (integrale vergunningverlening, toezicht en handhaving in de sfeer van ro, wonen/bwt en milieu. Wat betekent dit voor de verdeling van centrale en stadsdeeltaken; aanwezigheid horizontale coördinatie; samenwerking met metropoolgemeenten op stads- of stadsdeelniveau)?;
- heroriëntatie regionaal/ruimtelijk vanuit rijk; andere inzet (regionale) financiële middelen; effect nota stad en land van CBB, sterkere regionale invalshoek; aansluiting bij OZB/grondwaarden?;
- de inzet van parkeer- en erfpachtinkomsten;
- de mogelijke nieuwe bestuurlijke indeling van de randstad en de invoering van een autoriteit voor infrastructuur. Wat betekent dit voor de samenwerking binnen de metropool en wat is de plaats van stadsdelen daarbinnen (Amsterdam te groot en te klein)?

4.4 Werk en inkomen

Een ander risicogebied voor de gemeente Amsterdam vanuit een duidelijke discrepantie tussen de feitelijke netto uitgaven (ten laste van de algemene middelen) en de inkomsten die Amsterdam hiervoor ontvangt van het Rijk zijn de lasten voor het cluster Overig werk en inkomen¹⁰. Dit betreft vooral de lasten van de dienst Werk en inkomen. Deze dienst valt onder het bestuur van de centrale stad, waarbij er sprake is van gedeconcentreerde eenheden in de uitvoering van de taak.

Amsterdam ontvangt hiervoor op grond van het gemeentefonds (niveau begroting 2010) ongeveer 152 euro per inwoner. De feitelijke netto lasten ten laste van de algemene middelen zijn volgens de rekening 2010/begroting 2011 ongeveer 225 euro per inwoner en liggen daarmee ruim 70 euro per inwoner (ongeveer 50 miljoen euro) hoger dan wat er binnen het gemeentefonds aan middelen binnenkomt.

10. Exclusief het clusteronderdeel Minimabeleid.

Met de introductie van de Wet werken naar vermogen worden de risico's mogelijk nog verder vergroot. Door een helder beeld te verkrijgen van de feitelijke netto lasten voor de gemeente Amsterdam en de inkomsten die hiervoor door het Rijk ter beschikking worden gesteld, kan er binnen Amsterdam een verdere invulling worden gegeven aan de vraag hoe deze risico's kunnen worden beheerst, cq. de discrepantie kan worden verminderd.

Daartoe kan binnen de gemeente zelf worden gekeken in hoeverre de taak doelmatig en doeltreffend wordt ingevuld. Maar daarnaast is het ook van belang om vanuit een nadere analyse van de oorzaken te bezien in hoeverre de ontvangen vergoedingen van het Rijk wel toereikend zijn. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de bevindingen van recent onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds (POR-onderzoek eerste fase), waarin aandacht wordt gevraagd voor:

- de werking van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de WWB. Per saldo blijkt er een substantieel nadelig effect uit te kunnen gaan van het gehanteerde verdeelmodel op de financiële positie van gemeenten. Ook voor de totaliteit van gemeenten is er via tekorten op de uitkeringslasten van dit verdeelmodel sprake van een verschuiving van bekostiging met specifieke middelen uit de WWB naar de algemene middelen van gemeenten. Voor zover Amsterdam hier nadeel van ondervindt, zou dit kunnen worden aangekaart bij het Rijk;
- de wijze waarop schaalvoordelen bij uitvoeringslasten in het ijkpunt van het gemeentefonds zijn ingecalculereerd. In het verleden is er bij de laatste ijking van dit taakgebied (cluster) geen aparte studie gedaan naar de positie van de vier grote steden (G4). Daarom is nu een herijking aandacht gevraagd voor de vormgeving van de verdeling binnen het gemeentefonds voor de G4 op dit terrein;
- de relatie met het taakgebied Maatschappelijke ondersteuning (en jeugd). In combinatie met de achtergrond van voorgenomen decentralisaties (begeleiding en jeugdzorg) brengt de komst van de nieuwe Wet werken naar vermogen grotere risico's met zich mee voor verdringingseffecten naar deze aanpalende taakgebieden: mensen die buiten boord vallen door de invoering van de Wet Werken naar vermogen kunnen versterkte ondersteuning op deze ondersteunende zorgterreinen gaan vragen.

4.5 Openbare orde en veiligheid

sterke (financiële) dynamiek

Op het terrein van de openbare orde en veiligheid is er (reeds langere tijd) sprake van een grote dynamiek, ook in financieel opzicht.

Dit cluster bestaat enerzijds uit het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding. Deze taak ligt geheel bij de centrale stad. Naast de invoering van de Wet op de veiligheidsregio's (vorming regionale brandweerorganisaties) vormt de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten door de langjarige stijgingen een belangrijk aandachtspunt, mede gezien de recente ontwikkelingen rond de omvang van de specifieke middelen vanuit de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (Bdur), die de komende jaren (reëel) gaat afnemen.

Daarnaast wordt een belangrijk deel van het cluster gevormd door Overige Openbare Orde en Veiligheid (OOOV), waarin met name het toezicht en handhaving van de openbare orde in de openbare ruimte een belangrijke rol speelt (o.a. cameratoezicht en projecten voor criminaliteitspreventie, waaronder probleemjongeren). Tegenover een niet aflatende maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp staat dat er sprake is van een afnemende geldstroom vanuit rijksmiddelen (aflopen van de decentralisatie-uitkering Leefbaarheid en Veiligheid). Voor de gemeente Amsterdam gaat het daarbij om miljoenen euro's per jaar.

Per saldo betekenen deze ontwikkelingen dat er voor de gemeente de komende tijd een toenemende spanning in financieel opzicht is te verwachten rond dit taakgebied.

aandacht voor samenhang tussen taakgebieden centrale stad en stadsdelen

Hoewel een belangrijk deel van de taken bij de centrale stad is ondergebracht, verrichten stadsdelen ook bepaalde taken op het terrein van OOOV. Behalve deze expliciete taakverdeling tussen stad en stadsdelen is er vanuit de hele beleidsketen, met name rond jongeren (waaronder hinderlijke/overlastgevende/criminele jeugdgroepen), het voorkomen van schooluitval, het opvangen van probleemjongeren in de sfeer van werk en maatschappelijke ondersteuning ook in breder opzicht genoeg reden om de invulling van de taakuitvoering in brede zin te (blijven) optimaliseren. Een vroegtijdige preventie op het ene beleidsterrein kan daarbij immers hogere lasten (en overlast) op het andere beleidsterrein helpen voorkomen. De lopende/komende decentralisaties op de aanpalende taakgebieden versterken de noodzaak hiertoe (zie ook paragrafen 4.2. en 4.4).

4.6 Hoofdinfrastructuur

Door de fusie van de stadsdelen zijn grotere eenheden ontstaan. In dit licht kan worden nagegaan of de taakverdeling in hoofdinfrastructuur (centrale stad) en overige infrastructuur (stadsdelen) nog steeds de meest optimale is.

Daarnaast heeft een budget voor het stadsdeel Centrum dat in het verleden niet in het stadsdeelfonds is ondergebracht en bij de dienst Infrastructuur is gesteld aandacht. Vanuit de horizontale integratie van dit budget met de andere bij de stadsdelen beschikbare middelen voor openbare ruimte (in het bijzonder onderhoud wegen) dient dit budget in het stadsdeelfonds te worden ondergebracht.

5 Relatie met bestuurlijke inrichting

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie met de wijze van bestuurlijke inrichting. Wellicht ten overvloede: het financiële stelsel, zoals geadviseerd, is een financieel sturingsmodel. Dat is dus wel te onderscheiden van de bestuurlijke inrichting.

verworvenheden financieel stelsel ook bij andere invulling bestuurlijke kop te bereiken

De verworvenheden van het financiële stelsel en verdere verbeteringen zijn ook bij een andere invulling van de bestuurlijke kop van de stadsdelen te bereiken. Dit is in het verleden onder andere gebleken bij het gebied Binnenstad, waarbij geen sprake was van een stadsdeelbestuur, maar van een verantwoordelijke wethouder voor de Binnenstad. Ook bij deze bestuurlijke vorm bleken structurele kostenbesparingen mogelijk. Het verdeelsysteem regelde immers een toereikend budget, een verruiming moest expliciet gemotiveerd worden: waarom dit stadsdeel wel en andere, vergelijkbare niet?

Het goed uitvoeren van horizontaal geïntegreerde voorzieningen vereist ‘speelruimte’ met een integrale (budget)verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid laat zich ook op een andere manier invullen dan met de huidige bestuurlijke kop. Op dit moment worden de mogelijkheden daarvoor binnen Amsterdam nagegaan (zie de brief van het College over ‘perspectieven inrichting bestuurlijk stelsel naar aanleiding van wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten’).

belang van integraal takenpakket en horizontale integratie op het juiste schaalniveau

Van belang is dat efficiëntie vooral is te realiseren in het geval van aaneengesloten ketens en horizontale coördinatie (kantelen; verschuivingen naar de voorkant; meer met minder). Dit kan niet bij sectorgewijze deconcentratie (zoals het rijk bij de Awbz en in de sfeer van werk en bijstand heeft ondervonden), maar vereist integratie van taken en budgetten op een passend territoriaal-/schaalniveau (zie ook hoofdstukken 2 en 4 van dit advies).

De behoefte aan horizontale coördinatie is overigens al ruim voor de instelling van de stadsdelen gebleken. In dit verband kan worden gewezen op de instelling van de projectorganisaties stadsvernieuwing, die later in de stadsdeelorganisaties zijn ondergebracht.

Het niet werken met territoriale eenheden voor de aansturing van een breed pakket aan horizontaal geïntegreerde taken/voorzieningen leidt in andere grote steden tot ingewikkelde matrixorganisaties.

onderbrengen verworvenheden in een meer centraal gestuurde financiële huishouding

De verworvenheden van het financiële stelsel kunnen op de verschillende wijzen in een meer centraal gestuurde financiële huishouding worden ondergebracht.

In de eerste plaats gaat het om bestuurlijk/financiële aanpassingen (rompbegroting, normering, regeling voeding, optimalisering, keten). Hierbij kan worden gewezen op de genoemde aanpassingen van het financiële stelsel in hoofdstuk 3.

In de tweede plaats gaat het om een aantal financieel/administratieve maatregelen. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 6.

6 Instrumenten voor financiële beheersing, signalering, allocatie en toezicht

6.1 Beschikbaarheid helder toekomstbestendig perspectief en houvast

Met het op de gehele stad toegepaste financiële stelsel beschikt de gemeente over een belangrijk toekomstbestendig structureel framework voor het bereiken van efficiency en kostenbeheersing, dat onafhankelijk is van het bestuurlijk stelsel. Daar het stelsel vanaf de start zijn waarde heeft bewezen en direct kan worden uitgerold naar de stad als geheel, gaat het om een helder houvast voor een te doorlopen traject van maatregelen. Wel vraagt deze uitrol om bestuurlijke steun en een gedisciplineerde uitwerking en toepassing.

Er zijn verschillende – aan het financiële stelsel gekoppelde – instrumenten die zowel bijdragen aan een sterke verbetering van de samenhang en sturing in de allocatie van (financiële) middelen als aan de beheersing van de uitgaven en de financiële risico's.

Deze instrumenten bestaan uit:

- de uitbreiding en verdere uitwerking van het financiële onderhouds- en beheersingssysteem voor de stadsdelen tot een toekomstbestendig instrument van financiële beheersing, signalering en allocatie voor de stad als geheel. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën geeft hiervan een eerste uitwerking in de vorm van een integraal clustervolgsysteem, gebruik makend van het instrumentarium van Besturen zonder Ballast;
- een goed werkend financieel stelsel kan alleen werken met een gedisciplineerde wijze van onderhouden. Dit onderhoudssysteem dient bij DMC te zijn verankerd.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste instrumenten voor financiële beheersing, signalering, allocatie en toezicht voor Amsterdam als geheel samengevat:

- de invoering van een integraal clustervolgsysteem (paragraaf 6.2);
- de intensivering van het beheer (paragraaf 6.3);
- het verbreden van het financiële toezicht (paragraaf 6.4)

6.2 Integraal clustervolgsysteem

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de instrumenten van het financiële stelsel (inclusief een meer stringente toepassing) niet alleen op de stadsdelen van toepassing hoeven te zijn, maar ook op de uitgaven en inkomsten (eventueel aangevuld met bepaalde prestatiekenmerken) van centrale stad en stadsdelen tezamen (en daarbinnen nader onderverdeeld in centraal/decentraal).

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft al eerder geadviseerd over de mogelijkheid van een omvattender, aan het financiële stelsel gekoppeld financieel beheersingsmechanisme in de vorm van een clustervolgsysteem en adviseert om te komen tot een dergelijk systeem integraal voor de financiën van centrale stad en stadsdelen tezamen.

Een dergelijk instrument kan diverse doelen dienen: beheer/onderhoud; toedeling/allocatie van middelen; (vroeg-)signalering van scheefgroei; het aanreiken van mogelijkheden voor bezuinigingen en optimalisatie; risicobeheersing.

Het systeem zou ook kunnen worden uitgebreid naar de reserves en voorzieningen van gemeenten (informatie weerstandsvermogen).

Dit systeem zou kunnen bestaan uit een (jaarlijkse) confrontatie van de netto lasten van de gemeente Amsterdam per beleidsveld (cluster) met de genormeerde inkomsten die er uit het gemeentefonds voor worden ontvangen (zogenaamde ijkpuntcores, die ook een geobjectiverde uitgavennorm per taakgebied vormen). Door zowel de netto lasten van stadsdelen als de centrale stad in een gezamenlijk totaalbeeld op te nemen, kan dan per cluster in kaart worden gebracht waar er sprake is van afwijkingen en kunnen ontwikkelingen worden gevolgd. Ook de eigen inkomsten kunnen hierin meelopen (zowel taakgerelateerde als algemene eigen inkomsten), evenals een overzicht van reserves en voorzieningen per taakgebied.

Een dergelijk overzicht kan gebruikt worden voor:

- een inzicht per beleidsveld in de mate waarin de taken binnen de beschikbare (genormeerde) algemene middelen worden uitgevoerd voor de stad als geheel;
- indien gewenst kunnen aan het overzicht ook bepaalde prestatievariabelen worden gekoppeld om een relatie met de resultaten van beleid te kunnen leggen;
- de verdeling van dit inzicht per beleidsveld over stad en stadsdelen; zitten de gevonden over - en onderschrijdingen bij de centrale stad of de stadsdelen of bij beide (samenhang?);
- de taakgebieden waarvoor nader inzicht in de achtergronden van de verschillen aan de orde is;
- de taakgebieden waarvoor een nadere normering/budgettering (in volgorde) aan de orde is;
- het aanbrengen van gewenste veranderingen in taken en budgetten voor centrale stad en stadsdelen;
- het aantakken van de grootschalige decentralisaties;
- de mate waarin financiële ruimte beschikbaar komt/kan komen als versterking van de mogelijkheid van beleidsmatige sturing;
- de inzet van de beschikbare eigen middelen boven het niveau waar het gemeentefonds rekening mee houdt;
- in de tijd: de ontwikkeling van lasten en baten (o.a. vroegsignalering scheefgroei).

mogelijke uitwerkingen

De opzet/uitwerking van een dergelijk overzicht cq. clustervolgsysteem dient onder regie van Concernfinanciën te worden ingevuld met betrokkenheid van stadsdelen en diensten. Een voorbeeld voor een opzet is aangereikt in Bijlage B.

Met behulp van de uitkomsten van een dergelijk systeem kunnen de taakgebieden worden benoemd waar nader onderzoek en (territoriale) normering gericht op bezuiniging bij voorrang aan de orde is en kunnen ook de aanstaande decentralisaties in een dergelijk budgettair systeem worden ondergebracht.

Indien gewenst kan het invullen van een eerste versie van een dergelijk overzicht op korte termijn worden opgestart en in de komende periode worden uitgewerkt als handreiking voor het verdere bestuurlijke besluitvormingsproces. Gezien de ervaringen bij andere gemeenten, zou dit op een afzienbare termijn moeten kunnen plaatsvinden. Belangrijke aandachtspunten bij de verdere uitwerking zijn: de splitsing van het vaste bedrag van Amsterdam in het gemeentefonds over de verschillende taakgebieden en de invoering van besturen zonder ballast, ook voor de centrale stad.

6.3 Beheer stadsdeelfinanciën intensiveren

Bij de instelling van de stadsdelen en de inrichting van het financiële stelsel is gekozen voor een bepaalde vorm van beheer. De centrale beheerrol is bij concernfinanciën gelegd en de Raad voor de Stadsdeelfinanciën adviseert het College als systeembewaker, objectiveerder/valideerder en ondersteuner van het systeem.

In tijden van een gunstige ontwikkeling van de economie en de overheidsfinanciën wordt de betekenis van een strak beheer minder gevoeld. Maar juist in het geval van noodzakelijke bezuinigingen, het onderbrengen van omvangrijke nieuwe taken en budgetten en de noodzaak van heroriëntatie op een aantal beleidsvelden kan een stringenter toepassing van het beheer/onderhoud van groot belang zijn.

Een goed werkend financieel stelsel kan alleen werken met een gedisciplineerde wijze van onderhouden. Dit onderhoudssysteem dient bij DMC te zijn verankerd.

6.4 Financieel toezicht

Financieel toezicht is het sluitstuk van een complex van financiële beheersingsmaatregelen binnen het financiële stelsel. Dit complex van maatregelen heeft in de afgelopen jaren goed gewerkt. Dit moge ook blijken uit de situatie dat geen enkel stadsdeel in een artikel 12-achtige situatie is beland. Naar analogie kan een dergelijk systeem ook voor de centrale stad worden ingericht.

7 Relatie met verordening

vraag

In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat de taakverdeling stad-stadsdelen is vastgelegd in de Verordening op de stadsdelen. Dit biedt een helder kader voor zowel de verdeling van verantwoordelijkheden als de met de taken samenhangende budgetten. Gevraagd wordt op welke wijze een vergelijkbaar kader kan worden in gericht en vastgelegd.

Verordening op de stadsdelen en Verordening op het stadsdeelfonds

Voor de beantwoording van bovengenoemde vraag is relevant dat er op dit moment sprake is van een tweetal verordeningen: de Verordening op de stadsdelen en de Verordening op het stadsdeelfonds.

De Verordening op de stadsdelen bevat bepalingen over onder meer de volgende onderwerpen:

- de inrichting en samenstelling van het stadsdeelbestuur;
- de bevoegdheid van het stadsdeelbestuur (alle gemeentelijke bevoegdheden, tenzij anders aangegeven, waaronder de bevoegdheden op de E-lijst);
- de financiën van de stadsdelen (stadsdeelfonds; begroting/rekening);
- het toezicht op het stadsdeelbestuur.

De Verordening op het stadsdeelfonds omvat onder meer de volgende onderwerpen:

- algemene uitgangspunten ten aanzien van het financiële stelsel stad-stadsdelen (algemene middelen, stadsdeelfonds, taakverschuivingen);
- de voeding van het stadsdeelfonds;
- de algemene uitkering van het stadsdeelfonds en de wijze van verdelen;
- de overige uitkeringen binnen het stadsdeelfonds;
- de specifieke uitkeringen buiten het stadsdeelfonds;
- de periodieke evaluatie.

eerste noties

In dit stadium van de advisering wil de Raad voor de Stadsdeelfinanciën een aantal noties omtrent de betekenis van een verordening onder de aandacht brengen. Relevant is dat de nieuwe verordening(en) – voor de hele stad – een vertaling zijn van de aanpassingen, die verwoord in de antwoorden op de voorgaande vragen.

Het gaat dus onder andere om:

- inkomsten/voeding met expliciete bestuurlijke besluitvorming;
- het benoemen van de criteria die de verdeling van taken over stad en stadsdelen bepalen (centrale sturing en regie; horizontale integratie, etc);
- de bevoegdheden (inclusief verplichtingen) en spelregels voor de financieel/administratieve beheersing.

Op het moment dat er meer duidelijkheid is over wijze van aanpassing van het financiële stelsel en de wijze van beleidsmatige aansturing van stadsdelen kan dit nader worden ingevuld.

Bijlagen

A Instelling huidige financiële stelsel in jaren '80 en '90 vorige eeuw

A.1 Zwakke financiële positie en noodzakelijke bezuinigingen begin jaren tachtig

Begin 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.

Door de stagnerende economie in die jaren en het bezuinigingsbeleid van de rijksoverheid 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.

A.2 Motie Meurs/Van Leuven: invoering stadsdelen als aanjager gemeentebrede reorganisatie

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 ('Meurs/Van Leuven' uit 1983) waarin werd uitgesproken dat "de bestuurlijke reorganisatie er op gericht moet zijn om het voorzieningenniveau te handhaven met substantieel minder middelen".¹¹

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.

projectgroepen stadsvernieuwing

Vanuit het integrale, samenhangende karakter van stadsvernieuwing waren in de periode voor de invoering van de stadsdelen onder centrale regie territoriale projectgroepen stadsvernieuwing ingesteld. Deze zijn later

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

in de stadsdelen opgegaan. In feite betrof het voorlopers in een organisatievorm om te komen tot het leveren van horizontaal geïntegreerde voorzieningen binnen Amsterdam.

A.3 Kenmerken gemeentebrede reorganisatie met nadruk op efficiency en effectiviteit

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

1. van verticale aansturing naar horizontale coördinatie

Tot dan toe werden alle voorzieningen in de stad voornamelijk vanuit verticaal georganiseerde diensten gerealiseerd (uitzondering stadsvernieuwing?).

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.

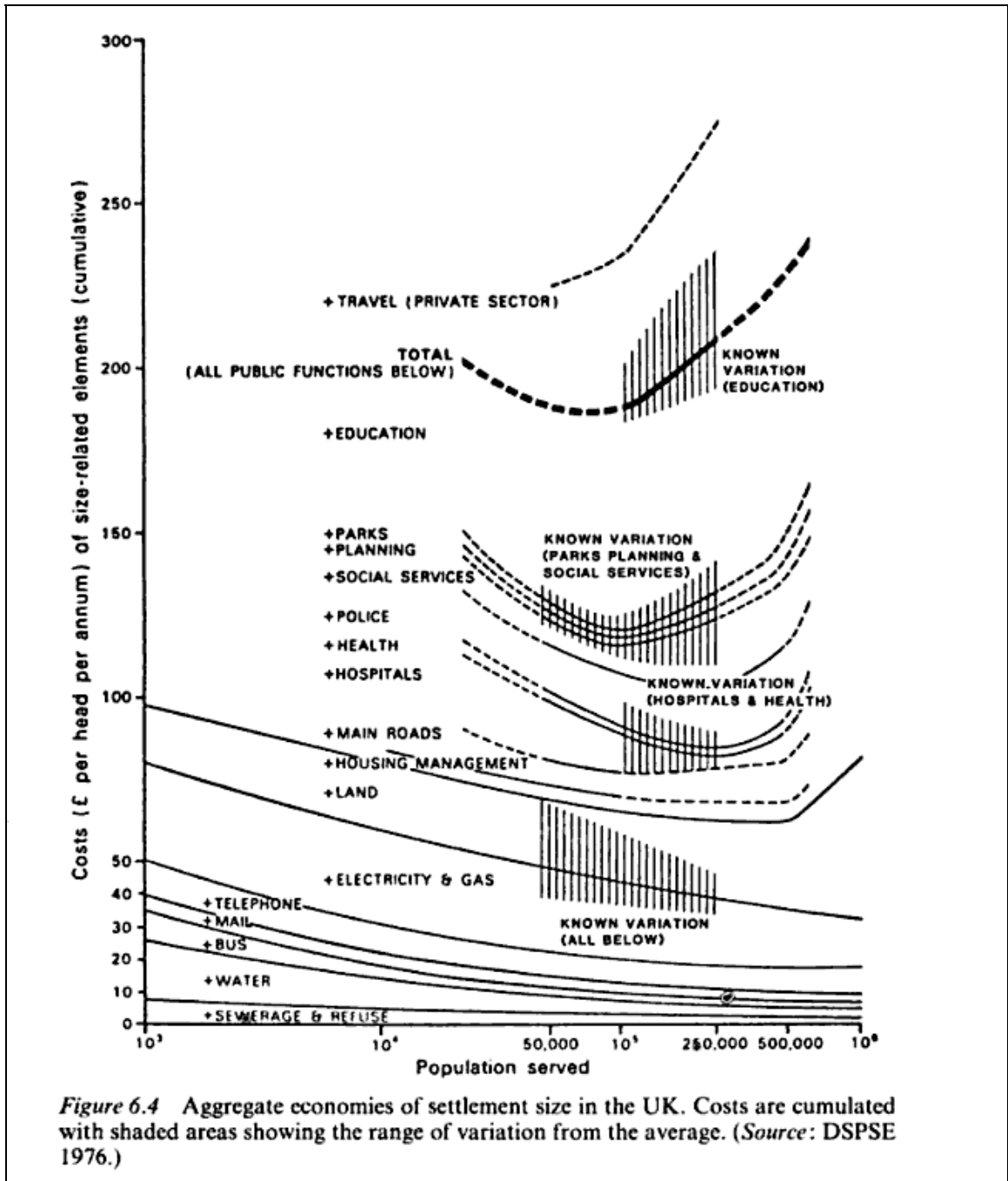
2. geoptimaliseerde taakverdeling tussen stadsdelen en (overblijvende, gereorganiseerde) centrale diensten

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 schaaleffecten;
- de kosten van de meer arbeidsintensieve, in samenhang uit te voeren taken ('lokaal horizontaal geïntegreerde taken') 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.

Figuur 3. U-vormig kostenverloop lokale dienstverlening naar omvang inwonertal gemeenten



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

- de taken verbonden met het verrichten van 'lokaal horizontaal geïntegreerde taken', 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).

Opgemerkt kan worden dat meer recente studies aangeven dat bovengenoemde inzichten ook op dit moment relevant zijn. Daarbij kan in het bijzonder worden gewezen op de 'Literature review and analysis related tot

optimal municipal size and efficiency' uit 2009.¹² In deze internationaal vergelijkende studie worden onder meer de volgende conclusies getrokken:

- er zijn aanwijzingen dat kleinere gemeenten (met minder dan 25.000 inwoners) minder efficiënt zijn, maar dat geldt niet voor alle voorzieningen;
- voor kapitaalintensieve voorzieningen geldt dat ze efficiënter worden geleverd naarmate gemeenten groter worden;
- bij arbeidsintensieve voorzieningen gaat een toename in omvang van gemeenten samen met een afname in efficiency;
- grotere gemeenten met een inwonertal van boven de 250.000 inwoners zijn duidelijk minder efficiënt”.

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.

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 organisatie lagen boven het direct uitvoerende niveau van de centrale diensten was niet meer nodig.

Wel was al meteen vanaf de start samenwerking tussen stadsdelen onderling (en op onderdelen met de centrale stad), waarbij werd gezocht naar verdere horizontale afstemming en mogelijke schaalvoordelen (bijvoorbeeld van gezamenlijke inkoop e.d.).

5. invoering financieel stelsel met stadsdeelfonds als gemeentefondsachtige constructie, inclusief systeem-bewaking en periodiek onderhoud

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:

12. School of public affairs and administration (SPAA), New Jersey, May 6, 2009.

- de budgetten van het stadsdeelfonds werden genormeerd en objectief bepaald;
- de horizontale coördinatie stond centraal en de invloed van sectorlijnen ('cliëntelisme') werd zoveel als mogelijk beperkt;
- 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).

Daarnaast kwam er een structuur waarbij de spelregels van het systeem werden bewaakt en waar nodig geactualiseerd en waarin het financiële stelsel werd onderhouden. Belangrijke ingrediënten daarvan waren de verankering van het beheer van het financiële stelsel bij concern-financiën, de instelling van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën en de periodieke (vier-jarige) evaluaties.

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, destijds secretarie geheten). 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 gefocust 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 gedurende een langere periode niet meer voorgekomen (niet bij de centrale diensten en niet bij de stadsdelen). De laatste jaren is er onder invloed van de economische ontwikkeling en van de overheidsfinanciën wel weer sprake van omvangrijke risicogebieden, vooral in relatie tot verdere, omvangrijke decentralisaties: de dienst Werk en inkomen (en de ontwikkeling onder invloed van Werken naar vermogen) en de Maatschappelijke zorg met omvangrijke decentralisaties van de begeleiding (uit de Awbz) en de jeugdzorg.

B Overzichtstabel ten behoeve van clustervolgsysteem

samenvattende overzichtstabel

Aan de hand van een samenvattende overzichtstabel (tabel 1) kan een eerste indruk worden gegeven van de informatie die een rol speelt bij een verdere uitwerking van een clustervolgsysteem. Jaarlijks kan daarbij de volgende informatie worden gegenereerd voor stad en stadsdelen tezamen en voor beide afzonderlijk:

- de bruto lasten van per beleidsveld. De indeling van de beleidsvelden is daarbij afgestemd op de clusterindeling van het gemeentefonds;
- de taakgerelateerde (specifieke/eigen) inkomsten daarbij (leges, heffingen, specifiek uitkeringen);
- de netto lasten die uit de algemene middelen worden gedekt;
- het bijhorende ijkpuntscores van het gemeentefonds. Deze ijkpuntscores geven zowel aan welk bedrag de gemeente Amsterdam al inkomsten beschikbaar krijgt vanuit het gemeentefonds. De scores vormen tevens een geobjectiverde norm voor de netto lasten van Amsterdam, waarbij rekening is gehouden met de structuurkenmerken van Amsterdam ten opzichte van andere gemeenten. De ijkpunten van het gemeentefonds gaan uit van een gedeeltelijke dekking vanuit de eigen inkomens van gemeenten: de OZB tegen een landelijk normtarief en de OEM¹³ (ongeveer 5% van de bruto) uitgaven.

Onder aan de tabel staat aangegeven welke eigen algemene inkomstenbronnen beschikbaar zijn, en de vergelijking daarvan met het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (heeft Amsterdam meer of minder eigen middelen ter beschikking).

Tabel 1 kan ook worden benut voor een inventarisatie van reserves en voorzieningen bij stad en stadsdelen (weerstandsvormen).

13. Overige eigen middelen, zoals inkomsten uit dividenden, rente, grondexploitaties, hondenbelasting e.d.

Tabel 1. Netto lasten van centrale stad en stadsdelen afgezet tegen ijkpunten uit het gemeentefonds (in euro/inwoner)

cluster gemeentefonds	voor centrale stad en stadsdelen tezamen					splitsing naar:	
	bruto lasten	baten (leges, SU's e.d.)	netto lasten	ijkpunt gemeentefonds	verschil netto lasten en ijkpunt GF	centrale stad	stadsdelen
<i>Bestuursorganen</i>							
<i>Algemene Ondersteuning</i>							
<i>Bevolkingszaken</i>							
<i>Openbare orde en veiligheid</i>							
<i>wv brandweer</i>							
<i>wv overige openbare orde</i>							
<i>Educatie</i>							
<i>wv onderwijshuisvesting</i>							
<i>wv overige educatie</i>							
<i>Kunst + Oudheid</i>							
<i>Ontspanning en Groen</i>							
<i>Werk en inkomen</i>							
<i>wv minimabeleid</i>							
<i>wv overig werk en inkomen</i>							
<i>Maatschappelijke zorg</i>							
<i>wv Wvg en Hbh</i>							
<i>wv overige zorg</i>							
<i>Riolering</i>							
<i>Reiniging</i>							
<i>Fysiek milieu</i>							
<i>Wegen/Water</i>							
<i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing</i>							
<i>Subtotaal uitgaven</i>							
<i>Overige Eigen Middelen</i>							
<i>Toeristenbelasting</i>							
<i>Onroerend-Zaakbelasting</i>							
<i>Subtotaal eigen inkomsten</i>							
<i>te dekken uit algemene middelen</i>							