

---

# **Advies 1 Stad 1 Financieel stelsel**

---

RSF-kenmerk 63/23

22 mei 2013



---

# I Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>S.1</b> Omvangrijke financiële effecten niet (tijdig) beschikbaar komen 1S1F.....	5
<b>S.2</b> Belang op korte termijn vorm te geven workaroud en de institutionele verankering daarvan.....	6
<b>1 Aanleiding (ongevraagd) advies</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Centrale onderwerpen van dit advies</b> .....	<b>9</b>
<b>3 Aanbevelingen uit eerder uitgebrachte adviezen over toekomst financieel stelsel</b> .....	<b>11</b>
<b>4 Betekenis (wel/niet realiseren) 1S1F</b> .....	<b>13</b>
<b>5 Uitwerking voorbeelden</b> .....	<b>17</b>
5.1 Voorbeeld 1: maatschappelijke ondersteuning (Wmo c.s.).....	17
5.2 Voorbeeld 2: jeugd(zorg).....	18
5.3 Voorbeeld 3: ruimtelijk/fysiek .....	20



---

## S Samenvatting

---

### S.1 Omvangrijke financiële effecten niet (tijdig) beschikbaar komen 1S1F

*De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft besloten ongevraagd advies uit te brengen, vanuit de grote zorgen over het niet (tijdig) beschikbaar komen van 1 Stad 1 Financieel Stelsel (1S1F) als integrale ramings- en bekostigingsfunctie. Juist in deze tijden van een omvangrijke financiële problematiek en ingrijpende transities met grote financiële effecten en risico's (decentralisaties, taakverschuivingen nieuw bestuurlijk stelsel) is een dergelijk financieel systeem onmisbaar.*

*Het niet of niet tijdig beschikbaar komen van 1S1F brengt de volgende omvangrijke financiële effecten en risico's met zich mee.*

#### **1. ontbreken objectieve, op efficiency en effectiviteit gerichte normen per beleidsveld voor stad als geheel**

*Meer in het algemeen ontbreken objectieve normen voor per beleidsveld beschikbare budgetten conform de stadsdeelfondsmethodiek en een op effectiviteit en efficiency gerichte uitrol over de hele stad, waardoor ook een basis wordt gelegd voor toekomstig onderhoud van het systeem.*

#### **2. geen herijking budgetten stad en stadsdelen gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de Wmo en de jeugdzorg**

*Meer in het bijzonder wordt er niet gewerkt aan het efficiënt en effectief (territoriaal) vormgeven van beoogde financiële transities op grond van de (huidige) Wmo en de wet jeugdzorg voor de reeds bestaande taken en budgetten. Daarbij is het cruciaal dat budgetten van stadsdelen (zoals voor welzijn) en van de centrale stad (zoals voor zorg) in samenhang opnieuw worden geïkht aansluitend bij de beoogde nieuwe wijze van (territoriaal) werken en de (her)inrichting van lokale en stedelijke taken, afgestemd op de Wmo-keten. In feite gaat het hier om achterstallig onderhoud van het financieel stelsel en de taak- en budgetverdeling stad-stadsdelen dat na de invoering van de Wmo (en ook nog eerder de Wvg) niet heeft plaatsgevonden.*

*Het niet beschikbaar hebben van 1S1F betekent dat de 275 miljoen euro binnen het stadsdeelfonds voor het compartiment Voorzieningen (met daarbinnen de budgetten voor welzijn en jeugd) en de nog omvangrijker budgetten voor zorg bij de centrale stad (MO, gehandicaptenzorg, individuele Wmo-voorzieningen e.a.) niet in samenhang worden herijkt, afgestemd op de op efficiency en effectiviteit geschoeide Wmo-keten en de daarvoor benodigde kanteling van het beleid.*

#### **3. geen efficiënte en effectieve financiële inpassing decentralisaties**

*Wanneer de bovengenoemde samenhangende herijking van de budgetten van stadsdelen en centrale stad voor maatschappelijke ondersteuning en jeugd niet plaatsvindt, zullen ook de vanuit het rijk te decentraliseren middelen voor maatschappelijke ondersteuning (Awbz), jeugdzorg en Werk en inkomen niet efficiënt en effectief aan de bestaande taken en middelen van de stad en de stadsdelen kunnen worden gekoppeld. Gegeven de omvang van de met deze taakgebieden verbonden financiële middelen (tezamen met de reeds beschikbare budgetten voor sociale taken gaat het naar verwachting al snel over de helft van de algemene middelen van de stad) loopt de stad hiermee omvangrijke financiële risico's. Dit geldt des te meer omdat de middelen met 'decentralisatiekortingen' naar de gemeenten worden gedecentraliseerd en er momenteel aanwijzingen zijn dat Amsterdam op onderdelen middelen minder doelmatig inzet dan andere gemeenten. Alleen al op grond van de door het rijk opgelegde decentralisatiekortingen van 5% á 10% zijn hiermee financiële inspanningen ter hoogte van tientallen miljoenen euro voor de gemeente Amsterdam gemoeid. In feite zijn de financiële effecten en risico's veel groter als we uitgaan van de bandbreedte tussen inefficiënte situaties en 'best practices' en de aangekondigde verdere bezuinigingen van het rijk.*

#### **4. ontbrekend financieel kader voor realisatie taakverschuivingen nieuw bestuurlijk stelsel**

Zonder de gegevens van ISIF is het ook praktisch onmogelijk om de financiële effecten (herverdeling van budgetten) van de taakverschuivingen, die voortvloeien uit de plannen voor een nieuw bestuurlijk stelsel, op korte termijn efficiënt en effectief vorm te geven. Ook hier zal het naar verwachting gaan om het opnieuw en in samenhang herijken en budgetteren van middelen van centrale stad en stadsdelen, waarvoor de uit ISIF voortvloeiende financiële gegevens onontbeerlijk zijn.

---

## **S.2 Belang op korte termijn vorm te geven workaround en de institutionele verankering daarvan**

*De Raad voor de Stadsdeelfinanciën constateert dat ISIF niet voor de begroting 2014 gereed is en niet zodanig institutioneel binnen de gemeente is verankerd dat verwacht kan worden dat dit wel bij de begroting 2015 staat te gebeuren. Alleen een op korte termijn te realiseren workaround met een voldoende institutionele (bestuurlijk/ambtelijk) verankering kan er zorg voor dragen dat de schade zoveel als mogelijk kan worden beperkt.*

*De Raad voor de Stadsdeelfinanciën beveelt aan om bestuurlijk en ambtelijk alles in het werk te stellen om ISIF een voldoende positie in de transitietrajecten te geven en na te gaan welke gegevens en producten in dat kader binnen afzienbare tijd beschikbaar zijn te krijgen. Bij de invulling van deze workaround gaat het in het bijzonder om het in een breed opgezet traject verzamelen van relevante financiële gegevens en het opstellen van ijkpunten (op territoriaal niveau) voor nieuw ingerichte ketens van lokale en stedelijke sociale taken en om de inpassing daarbij van de decentralisaties. Zo ondersteunt het proces van de bouw van ISIFS ook het toekomstig functioneren ervan.*

*De Raad voor de Stadsdeelfinanciën is van opvatting dat het hierbij om een operatie van vergelijkbare omvang en institutionele complexiteit gaat als destijds onder invloed van de motie Meurs van Leuven bij de invoering van de binnengemeentelijke decentralisatie, gericht op het bereiken van een stadsbrede effectiviteit en efficiency. Dit betekent dat een vergelijkbare binnengemeentelijke (project)organisatie als destijds met voldoende slagkracht en een continue bestuurlijk/ambtelijke voortgangsbewaking onontbeerlijk zijn. Uiteraard is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën conform haar rol gaarne bereid om hieraan binnen een helder afgesproken institutioneel kader een bijdrage te leveren.*

---

# 1 Aanleiding (ongevraagd) advies

Het college heeft vorig jaar met de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de afspraak gemaakt dat het de Raad voor de Stadsdeelfinanciën ten behoeve van de Kadernota 2014 advies zou vragen over 1 Stad 1 Financieel stelsel (1S1F), de ramings- en bekostigingsfunctie van de gemeente. Deze afspraak is gemaakt in het verlengde van het advies dat de Raad vorig jaar over de toekomst van het financieel stelsel heeft uitgebracht.

Dit is ook besproken in een aantal directe contacten van de voorzitter van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën met de wethouders Financiën (eerst Asscher; later Hilhorst) en Bestuurlijk Stelsel (Van Es). Van het laatste contact van 29 november 2012 is het verslag eerder toegezonden (RSF-kenmerk 39/84).

De Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft echter geen adviesaanvraag over 1S1F in het kader van de voorbereiding van de Kadernota 2014 mogen ontvangen. Op basis van een gesprek van de secretaris van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën met de directeur Concern Financiën is recent duidelijk geworden dat de invoering van 1S1F niet, zoals de bedoeling was, in 2014 wordt gerealiseerd. Er wordt nu gestreefd naar invoering op zijn vroegst per 2015.

De Kadernota 2014 verschijnt naar verwachting een dezer dagen. Wanneer deze is verschenen zal de Raad voor de Stadsdeelfinanciën nagaan in hoeverre dit advies met de inhoud van de Kadernota spoort en het advies zonodig aanpassen.

Nu een adviesaanvraag en verdere informatieverstrekking ontbreken, kan de Raad voor de Stadsdeelfinanciën de afspraken met het College niet nakomen. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën maakt zich ernstig zorgen over de voortgang en invoering van 1S1F, zeker vanwege de relatie met andere gemeentelijke trajecten met belangrijke financiële consequenties, waaronder 1 stad, 1 opgave en de inpassing van omvangrijke decentralisaties.

Ook wordt de rol van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën als adviseur uitgehouden. Ook daar maakt de Raad zich zorgen over. Juist nu het belang van een stevig en betrouwbaar financieel kader groot is, vanwege de grote transities waar Amsterdam voor staat, ziet de Raad het perspectief op een dergelijk kader verloren gaan. Daarmee gaat ook het kader ontbreken waarbinnen de Raad zijn adviesrol kan vervullen.

Daarom brengt de Raad nu een ongevraagd advies uit. De Raad doet dat slechts bij hoge uitzondering, maar meent dat de omstandigheden ernstig genoeg zijn.

Gegeven het karakter van de verschillende trajecten heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën in het in oktober 2012 uitgebrachte advies uitgesproken dat het in de rede ligt dat 1S1F - vanuit het toewerken naar een duurzaam houdbaar financieel systeem - in toenemende mate een structurele, centrale lijn gaat vormen. Daarbinnen moet onder meer het inpassen van de grote decentralisaties een plaats krijgen en andere, meer incidentele, maatregelen en trajecten.

Stappen in deze richting zijn de afgelopen maanden kennelijk niet gezet, zodat 1S1F deze rol niet tijdig kan vervullen. Daarmee is het voor de komende jaren niet goed mogelijk om tot een verdere objectieve normering en verdeling van budgetten conform de stadsdeelfondssystematiek te komen en daarmee ook niet tot de op efficiency en effectiviteit gerichte uitrol daarvan over de hele stad en het efficiënt en effectief financieel vormgeven van de omvangrijke decentralisaties vanuit het rijk. Ook vervalt voor de komende jaren de rol van 1S1F als belangrijke basis voor expliciete beleidsmatige keuzen op hoofdlijnen van college en gemeenteraad over budgetverdeling en de afstemming op het gewenste voorzieningenniveau en – na bestuurlijke besluitvorming – over de vormgeving van een geoptimaliseerde taakverdeling inclusief bij behorende budgetten in het kader van een nieuw bestuurlijk stelsel. De Raad voor de Stadsdeelfinanciën verwacht, mede op basis van ervaringen elders, dat het daarna niet meer goed mogelijk zal zijn om alsnog tot een dergelijke systematiek te komen. In dit advies geeft de Raad een samenvattend overzicht van de overwegingen die eerder door het College werden gedeeld om tot 1S1F te komen. De raad concludeert dat het slechts met een aanzienlijke en

nadrukkelijk bestuurlijk gedragen inzet nog mogelijk is om de schade, die de Raad voorziet, te beperken. De Raad blijft natuurlijk gaarne bereid om daar, conform haar institutionele rol, een bijdrage aan te leveren.



---

## 2 Centrale onderwerpen van dit advies

In dit ongevraagde advies gaat de Raad voor de Stadsdeelfinanciën nader in op de gevolgen van het uitblijven van de gegevens van 1S1F, toegespitst op:

1. de betekenis van 1S1F voor verschillende omvangrijke trajecten die van groot belang zijn voor de financiële positie van de gemeente Amsterdam, waaronder 1 stad 1 opgave en de omvangrijke decentralisaties (Awbz; jeugdzorg; Werk en inkomen). De effecten die voor verschillende invullingen van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie relevant zijn;
2. de mogelijkheid tot het kunnen verdisconteren van de financiële effecten van de taakverschuiving stad-stadsdelen in het kader van de plannen voor Bestuurlijke Reorganisatie. Vanuit zijn rol gaat de Raad voor de Stadsdeelfinanciën niet in directe zin op de vormgeving van de bestuurlijke organisatie en de daaruit voortvloeiende taakverdeling stad-stadsdelen in. De Raad constateert dat vanuit de gehanteerde uitgangspunten (zoals door de commissie Mertens en in 1 stad 1 opgave) aspecten van efficiency en effectiviteit onverkort aan de orde zijn, en nog in sterkere mate op het moment dat tussen budgetten van stad en stadsdelen moet worden geschoven en ook de vanuit het rijk gedecentraliseerde budgetten moeten worden ingepast. Het in 1S1F beoogde inzicht in de (genormeerde) kosten en inkomsten per beleidsveld is daarvoor essentieel.

Bij het aangeven van de financiële gevolgen maakt de Raad voor de Stadsdeelfinanciën niet alleen gebruik van eigen adviezen en inzichten, maar ook van die van andere, waaronder de bevindingen van de commissie Mertens (ook gehanteerd bij discussies over Bestuurlijk Stelsel), Wibautlezing van wethouder Hilhorst en diverse gemeentelijke notities (waaronder ook het rapport van de Amsterdamse Rekenkamer over de ontwikkeling van de formatie bij centrale stad en stadsdelen) over de financiële problematiek en het inpassen van de decentralisaties vanuit het rijk.



---

## 3 Aanbevelingen uit eerder uitgebrachte adviezen over toekomst financieel stelsel

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 de stadsbrede efficiency te vergroten. 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.

De invoering van het financieel stelsel en de verschillende instrumenten daarbij (genormeerde stadsdeelbudgetten; invoering stadsdeelfonds en onderhoudsysteem; reorganisatie centrale diensten) hebben destijds het volgende mogelijk gemaakt: de realisatie van aanzienlijke bezuinigingen zonder dat dit ten koste ging van het voorzieningenniveau; territoriale eenheden (stadsdelen) blijken uitermate goed geëquipeerd voor het bereiken van efficiency en effectiviteit bij lokaal horizontaal geïntegreerde taken; het beperken van de financiële risico's.

Gegeven deze ervaringen met een financieel stelsel voor de stadsdelen heeft het College begin 2012 aan de Raad voor de Stadsdeelfinanciën gevraagd om te adviseren over het financiële stelsel voor de hele stad. Het advies over de toekomst van het financieel stelsel van maart 2012 bevatte de volgende aanbevelingen.

### ***1. normeren uitgavenkant stad en stadsdelen gericht op efficiency en effectiviteit***

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.

### ***2. 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 respectievelijk negatieve saldo van inkomsten en uitgaven voor de stad als geheel. Door middel van het normeren van de uitgaven 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).

### ***3. betekenis territoriale eenheden en optimale schaal***

Het werken met meerdere territoriale eenheden kent bepaalde voordelen vanuit de mogelijkheid van financiële normering (benchmarking) en beheersing (spreiding van risico's; effectieve en efficiënte oplossingen). Daarbij is het wel van belang dat de territoriale eenheden kunnen werken vanuit enerzijds een breed taken-

pakket, algemeen beschikbare budgetten en een gedelegeerd integraal afwegingskader en anderzijds aansprakelijk en afrekenbaar zijn voor - respectievelijk op hun verantwoordelijkheden.

De voordelen van een gebiedsgerichte aanpak bij het realiseren van horizontaal samenhangende voorzieningen ('horizontal integrated services') blijken uit:

- internationale studies uit verschillende landen over kostenefficiëntie bij een bepaalde schaal;
- de argumenten van het rijk bij het realiseren van omvangrijke decentralisaties en decentralisatiekorting; en
- eigen Amsterdamse ervaringen, zowel in het kader van het stadsdeelfonds als de gebiedsaanpak vanuit de centrale diensten (zie bijvoorbeeld de plannen voor een territoriale aanpak en lokale jeugdteams in het kader van de Jeugdzorg).

Voor wat betreft de eigen Amsterdamse ervaringen kan ook worden gewezen op de aanbevelingen van de Commissie Mertens (en het daarbij aansluitende rapport van de commissie Cohen), het concept-voorstel Eén Amsterdam, een nieuw bestuurlijk stelsel (met criteria voor stedelijke bevoegdheden en voor taken en voorzieningen met een lokale functie en lokaal bereik), criteria voor effectiviteit en efficiëntie uit Istad 1 opgave en de Kadernota 2013 (waarmee de gemeenteraad het advies over de toekomst van het Financieel stelsel van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën formeel heeft overgenomen en daarmee als opdracht voor de Kadernota 2014 heeft neergelegd).

Hierbij kan ook de 14<sup>e</sup> Wibautlezing, uitgesproken door Pieter Hilhorst worden genoemd, met als titel 'Wij doen het zelf', hoe burgers de publieke zaak heroveren en wat dat vraagt van de lokale politiek'. Daarin staan argumenten voor het creëren en benutten van een sociaal weefsel voor het opvangen van de taken die vanuit de Awbz, jeugdzorg en Wajong op Amsterdam en de andere gemeenten afkomen; het doorbreken van centrale kokers en een verknijpte overheid, de gevaren van fusies, een te grote schaal en het streven naar omzetgroei in de zorg, de betekenis van 'eigen kracht', het wegnemen van belemmeringen door een anders georganiseerde overheid en het benutten van lokaal werken.

#### **4. territoriale eenheden: taakverdeling en decentralisaties**

Bij nieuwe taken (de 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 efficiëntie en kostenbesparing op centraal niveau (regionaal horizontaal geïntegreerde taken) of op decentraal niveau (lokaal horizontaal geïntegreerde taken) kunnen worden georganiseerd.

Het zoeken naar een adequate, optimale schaal van de beleidsvorming en -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. In het vervolg gaat de Raad voor de Stadsdeelfinanciën hier nader op in.

#### **5. instrumenten voor samenhang en sturing in de allocatie én voor beheersing uitgaven en risico's (i.c. de realisatie van 1S1F)**

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 (inclusief financieel toezicht).

In het onderstaande gaan we nader op de betekenis van 1S1F in op de gevolgen als die niet (op korte termijn) wordt gerealiseerd.

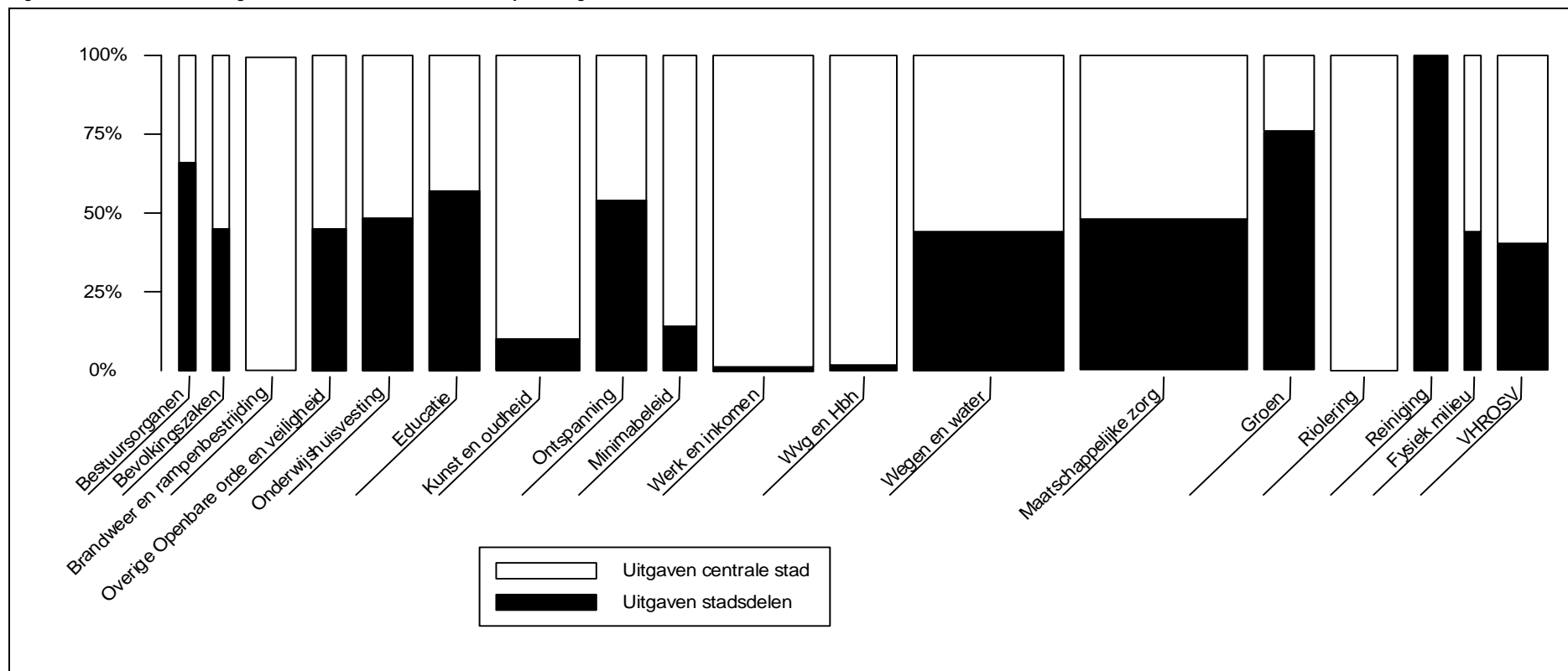
---

## 4 Betekenis (wel/niet realiseren) 1S1F

Figuur 1 (volgende pagina) bevat voor 18 gemeentelijke taakgebieden de lastenverdeling tussen centrale stad en stadsdelen.

In tabel 1 staan de bijbehorende bedragen (totale lasten en aandeel stadsdelen daarin).

Figuur 1. Lastenverdeling centrale stad en stadsdelen 2012 per taakgebied.



Tabel 1. Netto lasten centrale stad en stadsdelen begroting 2012 (bedragen in mln euro's)

<i>cluster gemeentefonds</i>	<i>indicatie totale omvang netto lasten Amsterdam</i>	<i>indicatie aandeel stadsdelen in % totaal netto lasten</i>	<i>opmerkingen</i>
<i>Bestuursorganen</i>	25	66%	
<i>Bevolkingszaken</i>	30	45%	
<i>Brandweer en rampenbestrijding</i>	80	0%	
<i>Overige Openbare orde en veiligheid</i>	64	44%	
<i>Onderwijshuisvesting</i>	86	49%	
<i>Overige educatie</i>	83	57%	
<i>Kunst en Oudheid</i>	141	10%	
<i>Ontspanning</i>	101	54%	
<i>Groen</i>	97	75%	
<i>Minimabeleid</i>	73	14%	
<i>Overige Werk en Inkomen</i>	191	1%	
<i>Wvg en Hbh</i>	125	2%	
<i>Maatschappelijke zorg</i>	307	48%	
<i>Riolering</i>	66	0%	<i>bruto lasten</i>
<i>Reiniging</i>	124	100%	<i>bruto lasten, excl. afvalenergiebedrijf</i>
<i>Fysiek milieu</i>	35	44%	
<i>Wegen/Water</i>	268	43%	
<i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing</i>	96	40%	

### ***vindplaatsen voor efficiency en kostenbesparing binnen figuur 1***

In het advies van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën ‘Toekomst financieel stelsel, één stad, één stelsel’ (bijlage Kadernota) zijn vindplaatsen voor efficiency en kostenbesparing genoemd. Deze efficiency zou in 1S1F moeten worden gerealiseerd mede naar aanleiding van aanwijzingen dat Amsterdam soms duurder is dan andere gemeenten, hetgeen een aanwijzing is voor mogelijke ondoelmatigheid.

Daarbij heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën in het in oktober 2012 uitgebrachte advies uitgesproken dat het in de rede ligt dat 1S1F daarbij - vanuit het toewerken naar een duurzaam houdbaar financieel systeem - in toenemende mate een structurele, centrale lijn gaat vormen. Daarbinnen moet onder meer het inpassen van de grote decentralisaties een plaats krijgen en andere, meer incidentele, maatregelen en trajecten. De Raad heeft in het afgelopen jaar gezien dat in eerste instantie al belangrijke stappen zijn gezet (zoals in de begroting 2013, Kadernota 2013, Plan van Aanpak, benoemen spelregels). De Raad verwachtte op grond daarvan dat 1S1F op dit moment veel verder zou zijn. Dit blijkt niet het geval, maar er ligt wel een goed fundament om op door te gaan.

Naast het beoogde integratiekader voor verschillende trajecten met financiële gevolgen bevat het advies van de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van maart 2012 voorbeelden van mogelijke kostenbesparing, waarvoor 1S1F de noodzakelijke bouwstenen zou moeten leveren:

- aanpassingen aan de uitgavenkant: normering en budgettering uitgaven samenhangende pakketten lokale en stedelijke taken in één financieel stelsel (benchmarking; best practices). Daarbij is van belang dat deze normering zich tot gehele taakgebieden uitstrekt met zowel de stedelijke en lokale onderdelen. Een dergelijke normering en budgettering heeft in het verleden wel voor de lokale onderdelen plaatsgevonden (moet worden geactualiseerd), maar nooit voor de stedelijke onderdelen en voor de lokale en stedelijke onderdelen in samenhang;
- aanpassingen aan de inkomstenkant: jaarlijkse expliciete bestuurlijke besluitvorming over positieve/negatieve saldo voor de stad als geheel en de onderverdeling naar diensten en stadsdelen. Daarbij worden naast de algemene uitkering ook de parkeerinkomsten, brede specifieke uitkeringen en het weerstandsvermogen betrokken;
- geïnstitutionaliseerde optimalisering van stedelijke en lokale taken (ketens) gericht op een optimale verdeling in termen van efficiency en kostenbesparing. Kunnen taken (waaronder ook die in verband met de nieuwe decentralisaties, zoals de Awbz-middelen en de jeugdzorg) het best op stedelijk niveau (regionaal horizontaal geïntegreerde taken) dan wel op lokaal niveau (lokaal horizontaal geïntegreerde taken) worden georganiseerd?
- bij de optimalisering en benchmarking kan worden gewezen op nieuwe organisatievormen gekoppeld aan nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen: de kanteling van het beleid onder invloed van de Wmo en decentralisaties en de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten;
- de Raad voor de Stadsdeelfinanciën heeft in het advies van 2012 een aantal voorbeelden (vindplaatsen van effectiviteit en efficiency) uitgewerkt:
  - welzijn en zorg: Amsterdam gaf in 2011 meer voor hulp bij het huishouden en voorzieningen gehandicapten uit dan ze er via het gemeentefonds voor ontvangt, terwijl alle andere gemeenten tezamen (dus nog los van voorbeelden van best practices) 10 euro per inwoner minder uitgaven. In deze keten is de kanteling van het beleid een belangrijke voorwaarde voor kostenbesparing. Daarnaast is relevant dat welzijn op dit moment een decentrale taak is (met een budget in het Stadsdeelfonds) en zorg een centrale, waarbij het de bedoeling van de Wmo juist is om door middel van kanteling integrale ketens van voorzieningen te realiseren met de nadruk op het vinden van eigen kracht en goedkope oplossingen binnen de eigen woonomgeving;
  - hetzelfde geldt voor het goed in de keten inpassen van de decentralisatie van de Awbz-middelen voor ondersteuning en jeugdzorg, waarbij vanuit het rijk al decentralisatiekortingen van 5% en 10% worden opgelegd;
  - onderwijshuisvesting (op dit moment primair onderwijs decentraal en voortgezet onderwijs centraal): Amsterdam geeft duidelijk minder uit dan het normbedrag van het gemeentefonds. Hier scoort Amsterdam ook beter dan de andere gemeenten;
  - werk en inkomen: Amsterdam geeft hier in 2011 duidelijk meer uit dan er via het gemeentefonds en brede doeluitkeringen voor werk en inkomen voor wordt ontvangen. Aandachtspunten: werking brede doeluitkeringen en gemeentefonds voor Amsterdam en verdringingseffecten naar aanpalende taakgebieden (zorg, jeugdzorg);
  - openbare orde en veiligheid: voor toezicht en handhaving openbare orde in de openbare ruimte komen steeds minder rijksmiddelen (aflopende decentralisatie-uitkering Leefbaarheid en Veiligheid) beschikbaar. Oplossingen vanuit bredere beleidsketen (preventie, jongerenbeleid, voorkomen schooluitval, activering);
  - (hoofd)infrastructuur: taakverdeling hoofdinfrastructuur (centrale stad) en overige infrastructuur (stadsdelen) beoordelen op efficiency mede vanuit schaalvergroting stadsdelen.

Met het uitblijven van ISIF komen bovengenoemde bouwstenen voor kostenbesparing en vindplaatsen van een grotere effectiviteit en efficiency niet of pas veel later beschikbaar.



---

## 5 Uitwerking voorbeelden

In het vervolg van dit advies worden de gevolgen van het niet beschikbaar komen van IS1F voor een aantal brede, samenhangende beleidsvelden nader toegelicht. De Raad beschrijft achtereenvolgens de gevolgen voor de Wmo, de jeugd en het fysieke domein.

---

### 5.1 Voorbeeld 1: maatschappelijke ondersteuning (Wmo c.s.)

Vanuit de Wmo wordt een nieuwe keten van sociale voorzieningen beoogd: van het voorkómen van kwetsbaarheid, via het versterken van kwetsbare groepen in de eigen woonomgeving tot de daadwerkelijke opvang van kwetsbare groepen en vormen van specialistische ondersteuning.

Daarbij wordt uitgegaan van eigen kracht, integraal werken, het wegnemen van belemmeringen door een anders georganiseerde overheid en het benutten van lokaal werken. De nadruk van de overheidsbemoeienis en daarmee verbonden kosten dient te verschuiven van de achterkant naar de voorkant van de keten (i.c. van dure vormen van individuele zorg, naar collectieve vormen van preventie en ondersteuning).

Wat is de betekenis van IS1F voor het beoogde nieuwe beleid onder invloed van de Wmo in de sfeer van financiële informatievoorziening over raming en bekostiging en voor de normering/budgettering van het nieuwe beleid:

- het inzichtelijk maken van de budgetten bij stad en stadsdelen voor de verschillende onderdelen van de Wmo-keten. Daarvoor is relevant dat de budgetten voor welzijnstaken en het voorkómen van kwetsbaarheid op dit moment voor een groot deel in het Stadsdeelfonds zitten (binnen het compartiment Voorzieningen met een omvang van circa 275 miljoen euro<sup>1</sup>) en de budgetten voor versterking, opvang en specialistische ondersteuning grotendeels bij de centrale stad;
- het leveren van financiële informatie aansluitend bij een geoptimaliseerde (effectieve/efficiënte) knip (taakverdeling) tussen lokale en stedelijke taken;
- binnen dat financiële informatiesysteem dienen ook de budgetten van de decentralisaties vanuit de Awbz te worden ingepast. Vanuit het rijk gaat het om ongeveer 8 miljard. Dit betekent voor Amsterdam naar verwachting al snel enkele honderden miljoenen euro's. Het uiteindelijke bedrag is mede afhankelijk van de definitieve maatregelen voor langdurige zorg en de uitwerking van het Zorgakkoord;
- de financiële gegevens voor lokale en stedelijke Wmo-taken dienen te worden uitgebreid met die voor aanverwante taakgebieden (al dan niet geïntegreerd: Werk en inkomen, jeugdzorg, educatie, veiligheid);
- de financiële gegevens en genormeerde budgetten dienen beschikbaar te komen voor de bestuurlijk gewenste territoriale eenheden;
- de financiële informatievoorziening en normering/budgettering dient geschikt te zijn om verschuivingen tussen lokale en stedelijke taken aan te brengen, waaronder die in het kader van Nieuw Bestuurlijk Stelsel en de gewenste rolverdeling stadsdelen (regie op integraliteit) en stad (kaders en specialismen);
- kijken we naar de inventarisaties van lokale en stedelijke taken dan zien we op dit moment nog een aantal onduidelijke mix-functies in de sfeer van participatie DWI-klanten, schuldhulp, basis- en pluspakketten, sport(acco's), samen doen, jeugdhulp en opvoedondersteuning. Taakverschuivingen van stadsdelen naar stad worden voorgesteld voor: basispakket jeugdgezondheidszorg, delen van maatschappelijke dienstverlening (nu nog niet herkenbare onderdelen binnen de budgetten van stadsdelen) en activerende dagbesteding; informatie en advies Wmo-voorzieningen, bibliotheken (en op aanverwante terreinen: jeugdhulp en opvoedondersteuning, voortijdig schoolverlaten/leerplicht, onderwijshuisvesting);

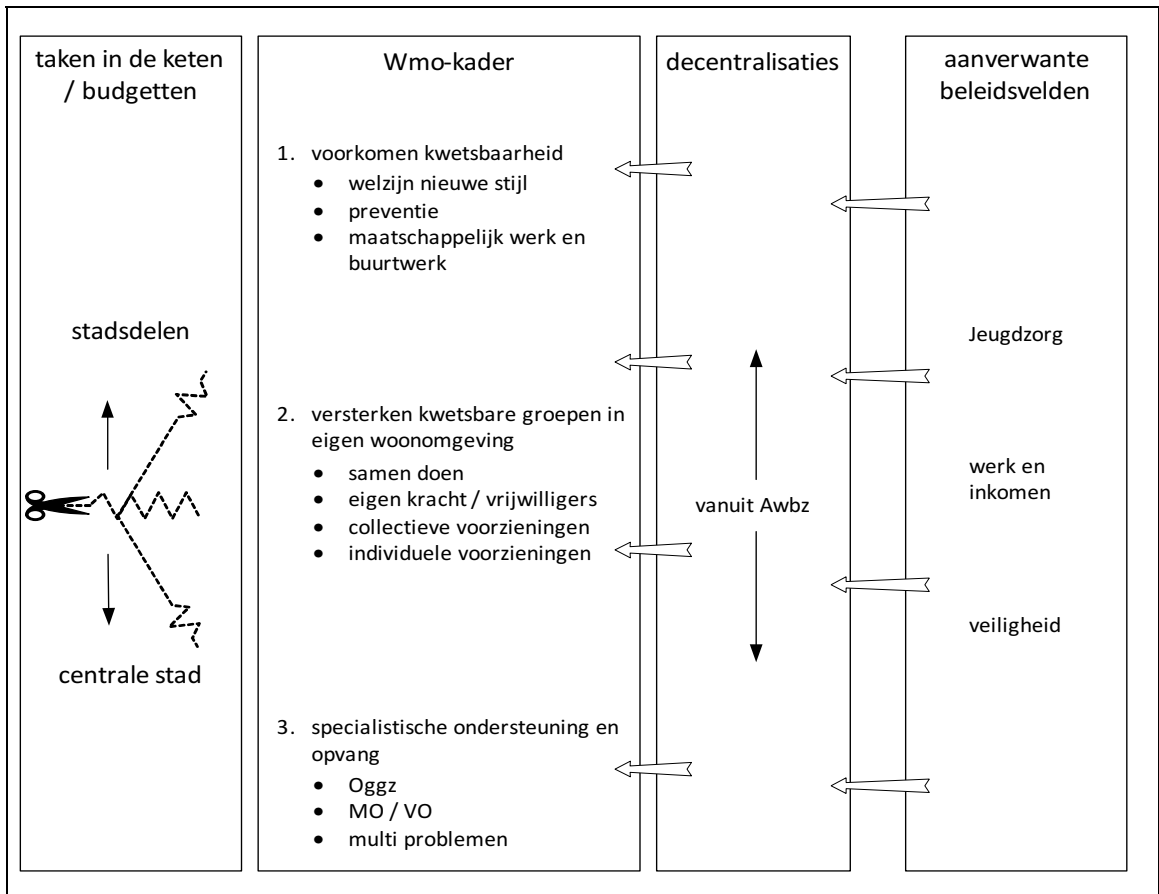
---

1. Exclusief bedragen parkeerstrook en incidentiele middelen.

- er zal een financiële overgangssituatie met periodiek onderhoud moeten worden gerealiseerd.

In schema 1 zijn de beleidsmatige en financiële componenten in samenhang in beeld gebracht met een globale omvang van de betreffende budgetten. Dat het om aanzienlijke budgetten en risico's gaat moge blijken uit het volgende. Het rijk beoogt met de decentralisaties een efficiencywinst tussen de 5 en 10%. Voor Amsterdam betekent dit een inspanning ter grootte van tientallen miljoenen euro. In feite zijn de financiële mogelijkheden en risico's veel groter als we uitgaan van de bandbreedte tussen inefficiënte situaties en best practices.

**Schema 1. Maatschappelijke ondersteuning (Wmo)**



## 5.2 Voorbeeld 2: jeugd(zorg)

Het huidige jeugdstelsel vertoont een aantal tekortkomingen, zoals de druk op de gespecialiseerde zorg, het gebrek aan samenwerking rond kinderen en gezinnen, het onnodig medicaliseren van afwijkend gedrag en het kostenopdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten. Gewenst is een cultuuromslag: demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Professionals moeten de vrijheid en de verantwoordelijkheid krijgen om het traject af te stemmen op de specifieke situatie van het kind en het gezin en het traject in te richten op het herstel van de kracht van gezinnen en hun netwerken (hulp tot zelfhulp) in de nabije omgeving.

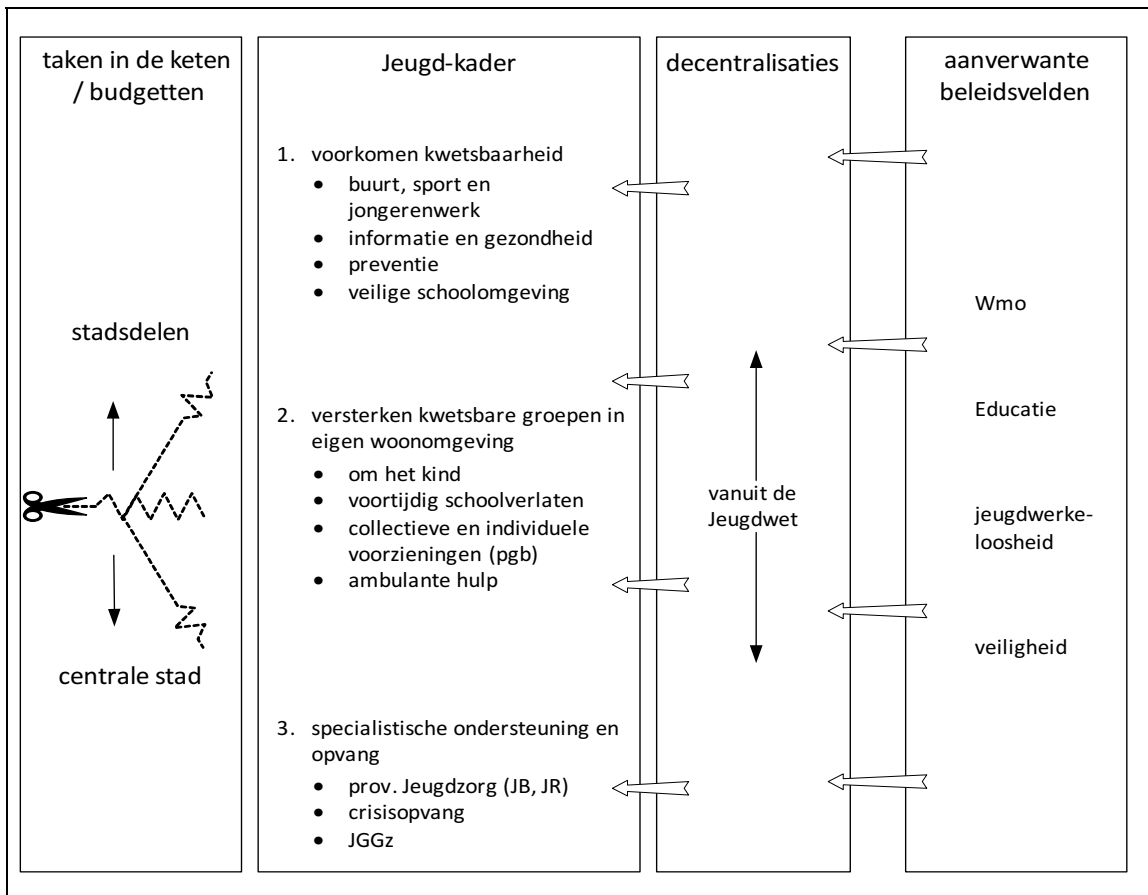
Ook hier stelt de decentralisatie de gemeente in staat om integraal wijkgericht beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders.

De filosofie van de nieuwe Jeugdwet sluit aan bij voorbeeld 1 van de Wmo: een nieuwe keten van voorzieningen, vanuit voorkomen naar versterken tot –indien noodzakelijk- daadwerkelijke opvang. Echter grote delen van deze keten zijn relatief nieuw voor de gemeentelijke organisatie.

Hiermee wordt de betekenis van 1S1F -met financiële informatievoorziening over raming en bekostiging en normering voor het beoogde nieuwe jeugdbeleid nog groter, en zou zich moeten richten op:

- het inzichtelijk maken van de budgetten bij stad en stadsdelen voor de verschillende onderdelen van de jeugd-keten: van preventie en onderwijsachterstand (vroeg- en voorschoolse educatie en ontubbeling), lokale veiligheid tot en met gedwongen kader jeugdbescherming en jeugdreclassering;
- het leveren van financiële informatie aansluitend bij een geoptimaliseerde (effectieve/efficiënte) knip (taakverdeling) tussen lokale en stedelijke taken voor verschillende onderdelen: indicatiestelling (rol van de huisarts), AMK, kindertelefoon, ambulante zorg, pleegzorg, verblijfsdeeltijd, crisisopvang, jeugdzorg-plus, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ook in samenhang met taken die mogelijk in regionaal verband worden opgepakt;
- binnen het decentrale financiële informatiesysteem dienen naast de huidige provinciale jeugdzorg ook de budgetten van de ggz en jeugd-Awbz (extramuraal en intramuraal lage zzp's) worden meegenomen. Naar verwachting gaat het op rijksniveau om ongeveer 3 miljard – dit betekent voor Amsterdam naar verwachting al snel meer dan honderd miljoen euro;
- de financiële gegevens voor lokale en stedelijke jeugdtaken dienen in samenhang te worden gezien met aanpalende taakgebieden in de Wmo maar ook educatie, opvoeding, gezondheid en veiligheid;
- de financiële gegevens en genormeerde budgetten dienen beschikbaar te komen voor de bestuurlijk gewenste territoriale eenheden. Gedacht wordt aan 21 gebieden 'Om het kind' en 42 gebieden 'Samen doen';
- er zal een financiële overgangssituatie en periodiek onderhoud moeten worden gerealiseerd.

Schema 2. Jeugdzorg



### 5.3 Voorbeeld 3: ruimtelijk/fysiek

De verdeling lokale/stedelijke taken lijkt op basis van de beschikbare inventarisaties niet veel te veranderen. Mogelijkerwijs is dit wel het geval op het moment dat de bestemmingsplanbevoegdheid geen onderdeel meer is van het lokale takenpakket, omdat de BC's niet beschikken over de verantwoordelijkheid om een integrale weging uit te voeren. Dat zal tot een belangrijke heroriëntatie leiden, omdat daarmee ook de rol van Amsterdam als gedelegeerd toetsers namens de provincie moet vervallen. Daarnaast is de Raad voor de Stadsdeelfinanciën van mening dat er achterstallig onderhoud nodig is vanuit de heroriëntatie van de taakverdeling in grootstedelijk/regionaal perspectief.

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 wijzigende beschikbaarheid van eigen inkomsten en rijksmiddelen. Bovendien gaat het om een onderdeel van het bestuurlijk en financieel stelsel van Amsterdam dat 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 op 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 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 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 ruimtelijk ordening, wonen/bouw en woningtoezicht 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 CPB, sterkere regionale invalshoek; aansluiting bij OZB/grondwaarden?;
- de inzet van parkeer- en erfpachtinkomsten;
- de mogelijke nieuwe bestuurlijke indeling van de (noordelijke) randstad. Wat betekent dit voor de samenwerking binnen de metropool en wat is de plaats van stadsdelen daarbinnen (Amsterdam te groot en te klein)?