

## Nota **Amsterdams bestuur anno 2010**

Bijlage 1 bij raadsvoordracht 'Vaststellen verbeteringen bestuurlijk stelsel en wijziging van de Verordening op de stadsdelen'

---

### **Samenvatting**

Op 16 januari 2009 heeft de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam haar adviesrapport gepresenteerd. In het voorlopig besluit van 17 februari 2009 heeft het College een reactie gegeven op het advies en de conclusies en aanbevelingen die daarin worden gedaan. Vrijwel alle aanbevelingen uit het advies worden overgenomen, met uitzondering van de aanbeveling om een Raad voor het Bestuurlijk Stelsel in te stellen.

Het voorlopig besluit is voor advies voorgelegd aan de stadsdelen, en ter consultatie aan de inwoners van Amsterdam en onze samenwerkingspartners. Dit heeft geleid tot reacties van alle stadsdelen, ruim 150 burgers, diverse maatschappelijke organisaties, een beperkt aantal medewerkers van de gemeente en vooruitlopend op het formele adviestraject ook van de centrale ondernemingsraad.

Op basis van de nadere uitwerking van het voorlopig besluit en het geheel van de ingebrachte adviezen neemt het College zijn definitieve standpunt in over de gewenste verbeteringen in het bestuurlijk stelsel. Hieronder lichten we dit toe.

### **Heldere en resultaatgerichte verdeling taken en de uitvoering daarvan**

Cruciaal voor betere prestaties van de gemeente is dat de verantwoordelijkheden helder verdeeld zijn tussen stad en stadsdelen en dat daarbij zo min mogelijk onduidelijkheid ('grijs gebied') blijft bestaan. Deze transparantie is allereerst nodig in de huidige taakverdeling. Het is noodzakelijk dat binnen de gemeente maar ook voor burgers, ondernemers en maatschappelijke instellingen duidelijk is wie wat doet. Hiertoe zal de komende maanden de lijst met taken en bevoegdheden geactualiseerd worden.

Daarnaast is bij een deel van de gemeentelijke taken onduidelijk wie waar over gaat, of leidt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot onduidelijkheid. Hiertoe heeft het College in februari 2009 samen met de stadsdelen vanuit de inhoud van de beleidsdossiers een heroverweging ingezet. Als eerste zijn de onderwerpen Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), jeugdgezondheidszorg (waaronder Ouder Kind Centra) en inburgering & re-integratie in beschouwing genomen. In de korte periode die hiervoor beschikbaar was, zijn bij deze dossiers betekenisvolle stappen gezet. Op alle drie de onderwerpen is op hoofdlijnen een heldere taakverdeling overeengekomen.

Stadsdelen zullen meer taken en bevoegdheden krijgen die hen in staat stellen de dienstverlening en voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn en participatie op een samenhangende wijze te organiseren voor de burger:

- Bij de WMO wordt de taakverdeling tussen stad en stadsdelen niet meer bepaald op grond van de vraag of het om zorg of welzijn gaat. Het is de zwaarte van het hulpaanbod dat bepaalt of iemand gebruik maakt van de preventieve en basisvoorzieningen in het stadsdeel of de zwaardere, gespecialiseerde voorzieningen met een stedelijk verzorgingsgebied (centrale stad). Op basis van deze visie zijn afspraken gemaakt over overheveling van de twee lichtste vormen van Hulp bij Huishouden naar stadsdelen. De ambitie is dat hiermee de kwaliteit en de integraliteit van de dienstverlening aan burgers verbeterd.

- De taken voor jeugdgezondheidszorg (waaronder Ouder Kind Centra) worden geheel overgeheveld naar de stadsdelen.
- Bij inburgering & re-integratie worden stadsdelen verantwoordelijk voor de benadering van burgers die geen wettelijke plicht hebben om te participeren (inburgering en re-integratie). De stadsdelen kennen hun inwoners en zijn in staat om aan te sluiten bij de wensen en behoeften.

De komende maanden wordt dit uitgewerkt in formele besluitvorming. Uitgangspunt blijft dat overdracht van taken en bevoegdheden gepaard gaat met de overdracht van de bijbehorende financiële en personele middelen.

Het voorgaande illustreert een vertrouwenwekkende ontwikkeling naar een beter afgewogen en scherpe toedeling van taken tussen stad en stadsdelen. Het College en stadsdelen gaan verder met het voortvarend aanpakken van onderwerpen waarover onduidelijkheid bestaat. In de periode tot eind 2009 wil het College samen met stadsdelen deze onderwerpen heroverwegen, gericht op besluitvorming nog in deze raadsperiode.

Gezien het gebleken succes van deze aanpak wil het College de wijze van heroverweging continueren en duurzaam verankeren. Dit maakt het mogelijk flexibel in te spelen op veranderingen in de samenleving en voortschrijdend inzicht over de samenwerking en werkverdeling binnen de gemeente.

Werkend vanuit de inhoud kan een heroverweging gevolgen hebben voor de taakverdeling (en de A-bijlage van de Verordening op de stadsdelen), de wijze van uitvoering en het al dan niet meer uniformeren van het beleid (via gezamenlijke basistakenpakketten van stadsdelen of kaderstelling door de centrale stad).

Om te komen tot meer eenduidigheid is het nodig dat stad en stadsdelen zoveel mogelijk vanuit één beleidsvisie opereren, met voldoende aandacht voor een juiste balans tussen eenduidigheid en maatwerk vanuit het belang van de burger. Het College zal de komende maanden voorbereidingen treffen om te komen tot een strategische visie.

### **Versterking van de uitvoeringskracht van de stadsdelen**

Zoals gezegd wil het College dat de gemeente als geheel werkt vanuit de gedachte van één Amsterdam. Een groot aantal van onze stedelijke opgaven gaat - letterlijk - de stadsdeelgrenzen te boven en de noodzakelijke oplossingen daarmee ook. Net als de stadsdeelvoorzitters in mei 2008 en het door stad en stadsdelen gedragen advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam van januari 2009, kiest het College daarom voor versterking van de uitvoeringskracht van stadsdelen en als gevolg daarvan voor vermindering van het aantal stadsdelen.

Het College is ervan overtuigd dat een schaalvergroting van de stadsdelen een noodzakelijke voorwaarde is voor de verbeteringen die nu nodig zijn in ons bestuurlijk stelsel. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- Stadsdelen moeten kunnen beschikken over de bestuurlijke en operationele kracht om slagvaardig de aanpak van maatschappelijke opgaven duurzaam op een hoog niveau te kunnen uitvoeren. Daar is een stevige schaal voor nodig.
- Een te beperkte schaal heeft het risico dat de continuïteit in de kwaliteit van de dienstverlening niet kan worden gegarandeerd; grotere schaal leidt tot steviger organisaties.
- De keuze voor grotere stadsdelen vermindert de bestuurlijke drukte en het leidt tot een beperkter aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers. Daardoor kan het tempo van

besluitvorming binnen de gemeente toemenen, en de effectiviteit van de samenwerking met maatschappelijke organisaties verbeteren.

Het College kiest ervoor het aantal stadsdelen terug te brengen tot zeven. Hiermee volgt het College het meerderheidsstandpunt van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam. Het College is met de meerderheid van de commissie van mening dat het model van zeven stadsdelen het beste de beoogde bestuurlijke en operationele kracht van stadsdelen versterkt. In de reacties op het voorlopig Collegebesluit van 17 februari 2009 ziet het College geen nieuwe argumenten die aanleiding geven om het standpunt te herzien.

Onlosmakelijk gekoppeld aan deze schaalvergroting acht het College dat geïnvesteerd wordt in buurtgericht werken en burgerparticipatie. Overigens is die noodzaak er nu ook al gezien de verschillen in schaalgrootte en wijze waarop stadsdelen invulling geven aan buurtgericht werken en burgerparticipatie.

Het College vindt het van groot belang dat de kwaliteit van de democratische controle op peil blijft. Net als de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam wil het College daarom de bepaling van het aantal raadsleden per stadsdeel ongewijzigd te laten. Deze keuze impliceert voor de nieuw te vormen grotere stadsdelen een lichte stijging van het aantal raadsleden.

#### **Aandacht voor de positie en rol centrale diensten**

Het College wil benadrukken dat het de heroverweging van taken open ingaat, en dat dit dus ook tot gevolgen kan leiden voor de positie en aansturing van centrale diensten. Daarbij wordt ook meegewogen of het vergroten van het schaalniveau van de stadsdelen een andere organisatie van de stedelijke diensten vereist die als counterpart moeten dienen voor de stadsdelen.

Daarmee wordt net zoals bij de stadsdelen gekeken naar de meest efficiënte manier om de taken te organiseren en het schaalniveau dat daarvoor nodig is. De verschillende organisatietrajecten die lopen binnen de centrale stad sluiten daarmee goed aan op de in gang te zetten beweging bij de stadsdelen.

#### **Verbetering van de samenwerking binnen en buiten de gemeente**

Verbetering van de samenwerkingscultuur is een wezenlijke voorwaarde voor verbetering van het bestuurlijk stelsel. Het besef dat we één gemeente en één organisatie zijn, moet worden versterkt. Ook in de uitstraling naar en contact met onze burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De delen moeten nog meer onderdeel zijn van de stad en de stad meer ondersteunend aan de onderdelen.

Het effect van de verbeterde samenwerking moet zichtbaar worden in de resultaten op inhoudelijke dossiers, in de vorm van toegenomen snelheid en kwaliteit van besluitvorming, in versterking van de uitvoeringskracht en in de kwaliteit van de dienstverlening.

Aan verbeteringen in de samenwerking wordt in eerste instantie indirect bijgedragen door de in te zetten professionalisering en verzakelijking. Dan gaat om zaken als een helderder verdeling van taken, duidelijker aansturing van de uitvoering (verstevigen opdrachtgeverschap) en vermindering van de ambtelijke en bestuurlijke drukte (minder en gericht overleg). Een belangrijk element is ook dat men elkaar binnen de gemeente aanspreekt als te leveren prestaties achterblijven.

Enerzijds dient de centrale stad, indien de prestaties van de stadsdelen te kort schieten, meer dan voorheen de daarvoor beschikbare correctiemechanismen in te zetten, anderzijds moeten er voor de stadsdelen in hun opdrachtgeversrol, instrumenten zijn om corrigerend op te treden indien de prestaties van stedelijke diensten achterblijven.

Daarnaast kan het helpen de gewenste wijze van samenwerking vast te leggen in een bestuurlijke code. De start van de nieuwe bestuursperiode en de totstandkoming van een nieuw bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen, biedt een natuurlijk moment om dergelijke zaken te borgen. Tot slot kunnen gerichte initiatieven ontplooid worden om de samenwerkingscultuur te verbeteren.

### **Implementatie van de verbeteringen**

Na instemming van de gemeenteraad wordt de samenvoeging van stadsdelen voorbereid. De nieuwe stadsdelen treden in werking op 1 mei 2010. Uitgangspunt is dat de nieuwe organisaties klaar staan op het moment van de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010. Tussen maart en mei 2010 kunnen de nieuwe Dagelijkse Besturen gevormd worden, die kort na 1 mei door de dan al bestaande stadsdeelraden benoemd kunnen worden. Voor de uitvoering van de implementatie wordt een projectorganisatie ingericht en worden kwartiermakers aangesteld om de nieuwe stadsdeelorganisaties in te richten. De hele operatie dient budgettair neutraal plaats te vinden.

Een reorganisatie van deze omvang herbergt het risico dat de prestaties van de stadsdelen onder druk komen te staan. Voor zover capaciteit moet worden vrijgemaakt voor de organisatieveranderingen is de inzet erop gericht dat dit niet ten koste gaat van de directe dienstverlening aan burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Uiteraard zijn de verbeteringen in het bestuurlijk stelsel erop gericht zo snel mogelijk tot betere prestaties te komen. Het College is hier samen met de Dagelijks Besturen van de stadsdelen nadrukkelijk op aanspreekbaar.

Ook voor de medewerkers van de gemeente hebben deze voorstellen gevolgen. In eerste instantie raakt de samenvoeging van stadsdelen ongeveer 3.600 medewerkers van stadsdelen. Voor verreweg de meeste van hen verandert het werk(gebied) niet wezenlijk, maar wel de (naam van de) werkgever. Veranderingen treden vooral op bij het middenkader en hogere kader (stadsdeelsecretarissen, management, griffie). De inspanningen zijn erop gericht de periode van onzekerheid voor hen zo kort mogelijk te houden. Als de gemeenteraad instemt met de raadsvoordracht, worden kwartiermakers benoemd om de veranderende stadsdeelorganisaties vorm te geven in nauw contact met de huidige stadsdeelorganisaties en met veel aandacht voor de communicatie met de medewerkers. Ook bij eventuele veranderingen binnen diensten van de centrale stad worden de medewerkers betrokken.

# 1. Inleiding

## 1.1 Voorgeschiedenis

In Amsterdam zijn in 1981 de eerste twee stadsdelen gevormd, Noord en Osdorp. Na een proefperiode met nog eens 4 stadsdelen zijn in 1990 in de hele stad stadsdelen ingesteld, met als sluitstuk in 2002 het stadsdeel Centrum. De belangrijkste redenen destijds waren de lacunes in de uitvoering en het bestuur dichterbij de burger te brengen. De maatschappij van nu is echter niet meer dezelfde als die ten tijde van de oprichting van de stadsdelen. Reden om stil te staan bij de vraag of het bestuurlijk stelsel nog optimaal functioneert.

In mei 2008 hebben de stadsdeelvoorzitters een notitie uitgebracht met voorstellen voor verbeteringen in het bestuurlijk stelsel. Op basis van deze notitie is in juni 2008 op een bestuurlijke conferentie besloten een adviescommissie in te stellen met bestuurders van stad en stadsdelen, onder onafhankelijk voorzitterschap van de heer Mertens. De Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam is gevraagd te adviseren over zes aspecten:

- Schaalgrootte en mogelijke indelingen van de stadsdelen.
- Opdrachtgever- en opdrachtnemerrelaties.
- Correctiemechanismen.
- Aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders.
- Samenwerkingscultuur.
- Regionale context.

Op 16 januari 2009 heeft de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam haar adviesrapport 'De stad is een schouwtoneel, elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel' gepresenteerd.

In het voorlopig besluit van 17 februari 2009 heeft het College haar waardering uitgesproken voor het advies. Het College geeft daarbij aan het vertrouwen en geloof in het bestuurlijk stelsel dat uit het advies spreekt te onderschrijven.

In het voorlopig besluit geeft het College een reactie op het advies en de conclusies en aanbevelingen die daarin worden gedaan. Vrijwel alle aanbevelingen uit het advies worden overgenomen, met uitzondering van de aanbeveling om een Raad voor het Bestuurlijk Stelsel in te stellen.

Het voorlopig besluit is voor advies voorgelegd aan de stadsdelen, en ter consultatie aan de inwoners van Amsterdam en onze samenwerkingspartners. Dit heeft geleid tot reacties van alle stadsdelen, ruim 150 burgers, diverse maatschappelijke organisaties, een beperkt aantal medewerkers van de gemeente en vooruitlopend op het formele adviestraject ook van de centrale ondernemingsraad.

De belangrijkste aandachtspunten uit de reacties zijn de volgende:

- De stadsdelen bepleiten helderheid over de taken en bevoegdheden van stadsdelen voordat besloten wordt over vermindering van het aantal stadsdelen.
- Vanuit een aantal stadsdelen worden alternatieven aangedragen voor het aantal stadsdelen en de grenzen daartussen.
- De stadsdelen vragen het College in het definitieve besluit duidelijkheid te scheppen over de wijze van implementatie en de regeling van de frictiekosten.
- De reacties van Amsterdammers zijn gemêleerd. Voorstanders pleiten voor grotere kwaliteit en efficiency in het handelen van de gemeente, tegenstanders maken zich zorgen over de afstand tussen overheid en burger.
- Uit de reacties van maatschappelijke organisaties blijkt brede steun voor vermindering van het aantal stadsdelen, gezien de benodigde efficiency en slagvaardigheid van de overheid.

Waar relevant gaan we in dit besluit per onderwerp in op de reacties. In bijlage 1 is een samenvattende analyse van de reacties opgenomen.

In het voorlopig besluit is ook aangegeven dat diverse onderdelen nog nader uitgewerkt worden. Parallel aan het adviestraject heeft het College hier samen met stadsdelen invulling aan gegeven. Op basis van de nadere uitwerking van het voorlopig besluit en het geheel van de ingebrachte adviezen neemt het College haar definitieve standpunt in over de gewenste verbeteringen in het bestuurlijk stelsel. In de komende paragrafen lichten we dit toe.

## **1.2 Aanleiding voor veranderingen in het bestuurlijk stelsel**

Ruim 28 jaar na oprichting van de eerste stadsdelen is het goed stil te staan bij de mogelijkheden voor verbetering van het bestuurlijk stelsel. In de bestuursopdracht die de burgemeester en de voorzitter van de stadsdeelvoorzitters aan de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam hebben meegegeven, is een aantal redenen opgenomen, en ook het eindrapport van de commissie bevat een nadere duiding van de noodzaak tot verandering. Samenvattend ziet het College de volgende aanleiding voor de voorgestelde veranderingen.

Het College benadrukt dat het bestuurlijk stelsel Amsterdam op hoofdlijnen goed functioneert. Breed gedeeld wordt de opvatting dat de stadsdelen hebben bijgedragen aan verbeterde dienstverlening aan burgers en ondernemers. In dat directe contact met de Amsterdammers zit ook de kracht van stadsdelen. Daarnaast zijn stadsdelen sterk in de gebiedsgerichte uitvoering, de zorg voor een dagelijkse leefomgeving die schoon, heel en veilig is, maatwerk dicht bij de burger en kennis en bekendheid tot op straatniveau.

De kracht van de centrale stad ligt in het vermogen tot bundeling, het aanbrenge van samenhang en structuur, het benutten van schaalvoordelen en in de identiteit als centrumstad van de metropoolregio en als landelijk toonaangevende speler.

Het stelsel is hierdoor in beginsel krachtig, maar het kan beter. We onderscheiden daarbij drie soorten knelpunten:

- De verdeling van taken en de wijze van uitvoering daarvan is niet op alle beleidsterreinen het meest geschikt om tot goede prestaties te komen voor de burgers.
- De uitvoeringskracht om maatschappelijke opgaven slagvaardig op te pakken kan bij stadsdelen op onderdelen versterkt worden.
- De samenwerking binnen de gemeente is moeizaam en kenmerkt zich onvoldoende door gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid.

Het gevolg van deze knelpunten is dat de gemeente niet optimaal presteert. Dit uit zich in de effectiviteit van de aanpak van maatschappelijke problemen en de samenwerking met maatschappelijke organisaties en andere partners van de gemeente om de gezamenlijke opgaven te klaren.

Naast deze knelpunten binnen de gemeentelijke organisatie is ook een aantal externe ontwikkelingen van belang. De maatschappij van nu is niet meer dezelfde als in de jaren tachtig en dit verandert ook de eisen die aan de overheid gesteld worden. Van de overheid wordt nu vooral verwacht dat deze slagvaardig problemen aanpakt en daarbij efficiënt en burgergericht handelt.

Daarnaast komen steeds grotere opgaven komen op stad en stadsdelen af. Het Rijk heeft de laatste jaren vooral in het sociale domein veel taken overgedragen aan gemeenten.

Voorbeelden daarvan zijn de Wet Werk en Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Deze taken bieden de gemeente enerzijds kansen om integraal sociaal beleid

te ontwikkelen, maar stellen ook stevige eisen aan de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie.

Om te komen tot betere prestaties is het noodzakelijk dat de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie versterkt wordt. Het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam bevat hiervoor belangrijke en bruikbare aanbevelingen.

### **1.3 Uitgangspunten College**

Als kern van het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam ziet het College het voorstel om meer te gaan werken vanuit de gemeente als geheel: één Amsterdam. Het handelen van de gemeente als geheel moet gericht zijn op het leveren van goede prestaties voor burgers en ondernemers.

Dit uitgangspunt van een ongedeelde stad is richtinggevend voor het doorvoeren van verbeteringen in het bestuurlijk stelsel. Het vormgeven van de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen dient dan ook vanuit dit perspectief te gebeuren. Het uitgangspunt van één Amsterdam is daarmee bepalend bij de afweging van het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' uit de Verordening op de stadsdelen.

Vanuit dit perspectief neemt het College vrijwel alle aanbevelingen uit het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam over. Dit moet leiden tot de volgende verbeteringen:

- Heldere en resultaatgerichte verdeling taken en de uitvoering daarvan.
- Versterking van de uitvoeringskracht van de stadsdelen.
- Aandacht voor de verbetering van de relatie tussen stedelijke diensten en stadsdelen.
- Verbetering van de samenwerking binnen en buiten de gemeente.

Voor de stadsdelen betekent dit dat we ze vooral in hun kernkwaliteit, de uitvoering, gaan versterken en voor de centrale stad in zijn kernkwaliteit, de zorg voor algemene kaders, samenhang en structuur. Het verminderen van het aantal stadsdelen is daarbij een belangrijk middel, zij het zeker niet het enige, om deze nieuwe balans te bereiken.

### **1.4 Leeswijzer**

In deze nota gaan we in op de concrete veranderingen. Daarbij behandelen we achtereenvolgens voorstellen voor:

- de verdeling van taken en de uitvoering daarvan;
- de versterking van de uitvoeringskracht van de stadsdelen;
- de versterking van de relatie tussen stadsdelen en stedelijke diensten;
- de wijze van samenwerking tussen stad en stadsdelen.

Tot slot schetsen we op hoofdlijnen de implementatie van de samenvoeging van stadsdelen en de regeling van de daarmee samenhangende kosten.

## **2. Verdeling van taken en de wijze van uitvoering daarvan**

In het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam worden voorstellen gedaan om de verdeling van taken en bevoegdheden tussen stad en stadsdelen te verhelderen, en op onderdelen aan te passen. Het College neemt zeven van de acht aanbevelingen over taakverdeling over. Alleen de aanbeveling om een Raad voor het Bestuurlijk Stelsel in te stellen wordt niet overgenomen (zie paragraaf 2.4.1).

Daarnaast bevat het advies ook voorstellen om meer invulling te geven aan kaderstelling door de centrale stad, om opdrachtrelaties tussen stadsdelen en stedelijke diensten te stroomlijnen en de betekenis van de voorstellen voor de opstelling, aansturing en clustering van stedelijke diensten te onderzoeken. Het College pakt deze aanbevelingen op als een samenhangend pakket om de verdeling van taken en de wijze van uitvoering daarvan samen met de stadsdelen open en constructief tegen het licht te houden.

### **2.1 Verhelderen huidige taken en bevoegdheden**

Het College onderkent het grote belang van meer helderheid over de taakverdeling tussen stad en stadsdelen. Uit de reacties die naar aanleiding van het voorlopige besluit van het College van 17 februari 2009 van stadsdelen zijn ontvangen, blijkt dat het College daarin niet alleen staat. Het is noodzakelijk dat binnen de gemeente maar ook voor burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties duidelijk is wie wat doet.

Het College kijkt op dit moment in hoeverre de huidige lijst met taken en bevoegdheden van de centrale stad (de zogeheten A-bijlage van de Verordening op de stadsdelen) nog in overeenstemming is met de huidige wet- en regelgeving en eerdere besluiten over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen stad en stadsdelen. Het resultaat van deze screening wordt later dit jaar besproken met stadsdelen en nog in deze raadsperiode in de vorm van een voorstel tot aanpassing van de A-bijlage aan de gemeenteraad voorgelegd.

### **2.2 Heroverwegen taakverdeling**

In het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam staan vijf criteria voor het bepalen van de taken en bevoegdheden van de centrale stad:

- Alle gemeentelijke taken die op grond van onder meer wettelijke bepalingen niet gedecentraliseerd mogen of kunnen worden naar stadsdelen;
- Taken die bepalend zijn voor de nationale en internationale (concurrentie)positie van Amsterdam, de ontwikkeling van de Metropool en taken met regionale betekenis;
- Taken die beleid en beheer betreffen van voorzieningen waarvan het verzorgingsgebied stedelijk, regionaal of landelijk is;
- Taken die een expertise vergen die alleen op centraal niveau beschikbaar is en die decentraal niet te onderhouden is;
- Het waarborgen van uniformiteit op het gebied van inkomensondersteuning, tariefstelling en vergunningenbeleid.

Het College vindt dat deze criteria een goed handvat bieden bij de discussie over de verdeling van de verschillende taken en bevoegdheden. Het College gaat die discussie in met als uitgangspunt dat de inhoud van dossiers en het belang van de burger centraal staat. Daarbij sluit het College aan bij de methodiek die gebruikt is bij de heroverweging van taken op het terrein van toezicht en handhaving. Bij dat onderzoek Organisatie Bestuurlijk Toezicht (zoals vastgesteld in het College van 10 februari 2009) is succesvol samengewerkt door stad en stadsdelen, met als resultaat een heldere taakverdeling en een zeer beperkt grijs gebied. Leidend bij deze aanpak, ook wel de OBT-methode genoemd, is de vraag op welke wijze de

gemeente als geheel tot betere prestaties komt. Uit de reacties van de stadsdelen blijkt ook een brede steun voor het hanteren van de methode, nu en in de toekomst.

De heroverweging dient te leiden tot helderheid over de taakverdeling en daarmee het wegnemen van zogeheten grijze gebieden. Mocht de heroverweging leiden tot een andere verdeling van taken en bevoegdheden dan zal dit verwerkt worden in een wijziging van de bijlage met bevoegdheden van de centrale stad bij de Verordening op de stadsdelen.

#### *Regionale context*

De Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam verwacht dat de verbeteringen in de taakverdeling tussen stad en stadsdelen voor het stadsbestuur de ruimte opleveren om zich meer te kunnen richten op regionale en grootstedelijke taken. Het College deelt deze verwachting, met dien verstande dat het stadsdeelstelsel als zodanig aan deze ruimte al een substantiële bijdrage heeft geleverd. De beoogde vernieuwing van de balans tussen stad en stadsdelen kan daarin een verdere verbetering betekenen, ook al omdat de regionale opgaven intussen meer complex en veeleisend zijn geworden.

#### *Introductie B- en C-bijlage*

In het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam wordt geadviseerd een zo beperkt mogelijk grijs taakgebied te laten ontstaan. Hiermee worden taken bedoeld die vragen om een gemeenschappelijk gedragen besluitvorming tussen stad en stadsdelen en die volgens de commissie op een C-bijlage thuishoren. Op de A-bijlage zouden dan taken en bevoegdheden van de centrale stad moeten worden vastgelegd (evenals dat nu het geval is) en op de B-bijlage zouden de taken die evident bij stadsdelen thuishoren moeten staan.

Het College onderkent dat er taken zijn die vragen om gemeenschappelijk gedragen besluitvorming tussen stad en stadsdelen. Het College meent evenwel dat de oplossing voor dit grijze gebied niet gevonden dient te worden in een C-bijlage behorende bij de Verordening op de stadsdelen. De Verordening dient antwoord te geven op de vraag bij welk orgaan welke bevoegdheden zijn belegd.

De introductie van een B-bijlage met taken die evident bij stadsdelen zouden behoren heeft niet de voorkeur van het College. Zo zou een B-bijlage, samen met de A-bijlage, een compleetheid van gemeentelijke taken en bevoegdheden suggereren die voor problemen aanleiding kan geven. Het gevaar dat toch gemeentelijke taken en bevoegdheden per abuis buiten beeld blijven is immers aanwezig. Een B-bijlage zou afbreuk doen aan de heldere hoofdregel van de Verordening nl. dat alle taken en bevoegdheden zijn over gedragen behalve die op de A-bijlage (artikel 25 en 26).

Bovenstaande argumenten pleiten vanuit de juridische systematiek van de Verordening op de stadsdelen tegen de introductie van een B- en een C-bijlage. Hiermee wordt echter nog geen oplossing geboden voor onduidelijkheid die kan bestaan omtrent de reikwijdte van een taak of bevoegdheid. Voor zover het een taak of bevoegdheid van een orgaan van de centrale stad is kan helderheid worden geboden middels duidelijkere omschrijvingen in de A-bijlage. Voor zover de taak of bevoegdheid aan een orgaan van de stadsdelen is overgedragen (omdat deze niet op de A-bijlage staat) kan onhelderheid blijven bestaan. De behoefte bestaat op die punten de reikwijdte van de taak of bevoegdheid vast te leggen. Een dergelijk document zou geen onderdeel van de Verordening op de stadsdelen hoeven zijn, maar zou een met stadsdelen afgestemd besluit of richtlijn van het College kunnen zijn.

### 2.3 Concrete heroverweging drie dossiers

Het College is samen met de stadsdelen gestart met de heroverweging van drie dossiers: Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), jeugdgezondheidszorg (waaronder Ouder Kind Centra) en inburgering & re-integratie. Deze dossiers zijn gekozen gezien de ervaren urgentie om in eerste instantie in het sociaal domein tot een efficiëntere toedeling van taken en verantwoordelijkheden te komen. Hieronder worden de resultaten van deze heroverweging gepresenteerd.

Voor alle drie de dossiers zijn de taken geïdentificeerd en zijn knelpunten in de uitvoering geïdentificeerd, dan wel, zijn er mogelijkheden besproken om de dienstverlening aan de burger te optimaliseren door een herverdeling van taken. Op basis van gezamenlijk gedeelde uitgangspunten is voor alle drie de dossiers een richtinggevend voorstel geformuleerd voor de verdeling van taken.

#### *Hoofdpijn uitkomsten heroverweging*

Voor de heroverweging van de drie dossiers zijn vanuit stad en stadsdelen bestuurlijke opdrachtgevers aangewezen. Deze hebben ingestemd met de volgende hoofdpijnen van besluitvorming.

De algemene conclusie uit de heroverwegingsdiscussies is dat voor een effectieve uitvoering op deze drie dossiers een forse verschuiving van taken van de centrale stad naar de stadsdelen nodig is. Stadsdelen zullen meer taken krijgen die hen in staat stellen de dienstverlening en voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn en participatie op een samenhangende wijze te organiseren voor de burger:

- Bij de WMO wordt de taakverdeling tussen stad en stadsdelen niet meer bepaald op grond van de vraag of het om zorg of welzijn gaat. Het is de zwaarte van het hulpaanbod dat bepaalt of iemand gebruik maakt van de preventieve en basisvoorzieningen in het stadsdeel of de zwaardere, gespecialiseerde voorzieningen met een stedelijk verzorgingsgebied (centrale stad). Op basis van deze visie zijn afspraken gemaakt over overheveling van de twee lichtste vormen van Hulp bij Huishouden naar stadsdelen. De ambitie is dat hiermee de kwaliteit en de integraliteit van de dienstverlening aan burgers verbetert.
- De taken voor jeugdgezondheidszorg (waaronder Ouder Kind Centra) worden geheel overgeheveld naar de stadsdelen.
- Bij inburgering & re-integratie worden stadsdelen verantwoordelijk voor de benadering van burgers die geen wettelijke plicht hebben om te participeren (inburgering en re-integratie). De stadsdelen kennen hun inwoners en zijn in staat om aan te sluiten bij de wensen en behoeften.

Het College constateert samen met de stadsdelen dat in de korte periode die hiervoor beschikbaar was bij deze dossiers al betekenisvolle stappen zijn gezet. Dit biedt vertrouwen voor het vervolg.

#### *WMO*

Bij de WMO zijn geen knelpunten geïdentificeerd in de huidige taakverdeling. Vanuit het oogpunt van een verdere optimalisatie van de dienstverlening aan de burger is de taakverdeling echter opnieuw beschouwd.

In de huidige taakverdeling van de WMO zit in een knip in verantwoordelijkheden tussen zorg en welzijn. Hulp bij Huishouden is op basis daarvan stedelijke taak. Het is echter ook een belangrijke pijler in het totale wijkgerichte zorgaanbod.

Voor de discussie is het van belang de drie onderdelen van Hulp bij Huishouden te onderscheiden:

- de cliënt heeft zelf de regie op de thuiszorg, hij bepaalt zelf welke hulp hij wenst (HbH 1);
- de verzorger heeft de regie op de hulp aan een cliënt, de verzorger bepaalt welke hulp noodzakelijk is (HbH 2);
- bijzondere doelgroepen (HbH 3).

Op decentraal niveau kan een koppeling met andere welzijnsvoorzieningen worden gelegd. Indien de twee lichtste vormen van Hulp bij Huishouden (HbH 1 + 2) gedecentraliseerd worden, stelt dit stadsdelen in staat de dienstverlening aan burgers te verbeteren om het integrale zorgaanbod en substitutie met het welzijnsaanbod en vrijwillige (mantel)zorg mogelijk te maken op buurtniveau.

Het effect is dat de verdeling tussen stad en stadsdelen anders wordt gelegd. Namelijk tussen preventieve en lichte voorzieningen op lokaal niveau enerzijds en zwaardere, gespecialiseerde zorg en voorzieningen met een stedelijk verzorgingsgebied anderzijds.

De bestuurlijk opdrachtgevers zijn overeengekomen dat in 2010 een ontwikkeltraject wordt gestart gericht op decentralisatie van de lichtste vormen van Hulp bij Huishouden (HbH 1 + 2) naar de stadsdelen in 2013.

#### *Jeugdgezondheidszorg (JGZ) / Ouder Kind Centra (OKC)*

In het dossier JGZ/OKC was reeds besluitvorming over een herverdeling van taken in voorbereiding waardoor de discussie zich meer kon concentreren op de praktische uitwerking van de herziene taakverdeling. Het advies luidt om alle taken in het kader van het dossier JGZ/OKC over te hevelen naar de stadsdelen. De centrale stad stelt de kaders die door de stadsdelen worden opgevolgd. Stadsdelen zullen rapporteren over de uitvoering op grond van gezamenlijk afgesproken vastgestelde criteria. Vanuit het uitgangspunt dat bij het overhevelen van taken naar de stadsdelen, de stadsdelen ook de verantwoordelijkheid dienen te krijgen voor het bijbehorende budget, worden de financiële middelen binnen de bestaande budgettaire ruimte gedecentraliseerd. De juridische en financiële vorm waarin dit moet plaatsvinden moet nader worden onderzocht. De gezamenlijke stadsdelen kopen centraal in voor het uitvoeren van de gemeenschappelijke stadsbrede taken. Voor lokale taken krijgen de stadsdelen hun eigen middelen. In het decentralisatiebesluit wordt vastgelegd dat de stadsdelen de uitvoering van de JGZ-taken opdragen aan de GGD en instrumenten worden ingebouwd om bij achterblijvende prestaties van de GGD, de opdrachtgeversrol effectief en efficiënt te kunnen vervullen. Voor de ondersteuning bij de uitvoering van de gemeenschappelijke, stadsbrede taken komt er op stedelijk niveau een centrale ondersteuningsunit. Gestreefd wordt naar overdracht van taken per 1 januari 2010. Voor de monitoring en sturing van de centrale stad op de kaders (vanuit een toetsende rol) en de juridische en financiële vorm waarin de financiële decentralisatie moet plaatsvinden, is een nadere uitwerking nodig.

#### *Inburgering & Re-integratie*

Bij de uitvoering van inburgering en re-integratie is de dienstverlening aan de burger aanbodgericht georganiseerd vanuit wettelijke kaders (Wet Werk en Bijstand, Wet Inburgering, Wet Participatiebudget) in plaats van de behoefte van de burger (vraaggericht). Gevolgen hiervan zijn een gefragmenteerde inzet van voorzieningen en het onvoldoende bereiken van moeilijke doelgroepen. Voor de herverdeling van de taken is als leidend principe gekozen dat deze georganiseerd moet zijn op basis van wat onze gemeente met de burgers wil bereiken. Op basis van dat principe – in combinatie met meer specifieke criteria – zal worden voorgesteld om zowel op het domein inburgering als re-integratie een scheiding te maken in de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening aan burgers met een wettelijke plicht tot participeren (inburgering en re-integratie) en burgers zonder wettelijke plicht.

Burgers met een WWB-uitkering dan wel inburgeringsplicht hebben een formele relatie met een (participatie)voorziening. Aan deze voorziening hangen ook plichten die gehandhaafd moeten worden. Voor de uitvoering van deze taken is de centrale stad, de Dienst Werk en Inkomen (DWI), het beste toegerust. Voor de burgers die geen formele relatie met de gemeente hebben (er is geen wettelijke plicht), geldt veel meer dat zij 'verleid moeten worden' om toch deel te nemen. Een aspect in deze verleiding is de nabijheid van de voorziening, dicht in de vertrouwde buurt. Een voorziening ook die outreachend werkt: het aanbod naar de mensen brengt. Deze taken verhouden zich niet goed tot de meer formele (handhavings)taken van DWI en kunnen dus het beste vanuit de stadsdelen vorm worden gegeven.

Het voornemen is om de taken voor het bevorderen van de participatie van burgers die geen wettelijke re-integratie of inburgeringsplicht hebben, over te dragen aan de stadsdelen. Hiervoor zal een nadere uitwerking moeten worden gemaakt van onder meer de gevolgen voor de Verordening op de stadsdelen, de wijze waarop gezamenlijk invulling wordt gegeven aan de ondersteunende taken, de toedeling van de financiële verantwoordelijkheden en de wijze waarop en het tempo waarmee de implementatie wordt gerealiseerd. Voor de daadwerkelijke overdracht van de inburgeringstaken dient een ijkmoment te worden ingebouwd om op basis van vooraf gestelde criteria te bezien of overdracht verantwoord is.

#### *Definitieve besluitvorming drie dossiers*

De hier genoemde voorgenomen taakverdeling heeft nog wel nadere uitwerking. Eind 2009 zal door het College worden besloten over een definitieve taakverdeling. Vervolgens moet het transitietraject zorgvuldig worden gepland en begeleid. Invulling geven aan de nieuwe taakverdeling is, in combinatie met het terugbrengen van het aantal stadsdelen, een ingrijpende operatie die veel kennis en menskracht vergt. Belangrijk uitgangspunt is dat tijdens de transitie de kwaliteit van de dienstverlening gegarandeerd blijft. Als dat nodig blijkt kan nog overwogen worden om de nieuwe taakverdeling op onderdelen gefaseerd in te voeren.

De betrokken bestuurlijke opdrachtgevers blijven verantwoordelijk voor de uitwerking van de hoofdlijnen tot definitieve besluiten. Om (extra) bestuurlijke drukte te voorkomen wordt aangesloten bij bestaand bestuurlijk overleg. De geformeerde ambtelijke teams met vertegenwoordigers uit stad en stadsdelen, zetten de nadere uitwerking van de taakverdeling voort. De stedelijke diensten trekken de voorbereiding van de besluitvorming per dossier. De Bestuursdienst voert de coördinatie op het geheel van de heroverweging.

## **2.4 Agenda heroverweging overige dossiers**

College en stadsdelen pleiten er gezamenlijk voor om de bovenstaande werkwijze te continueren en deze duurzaam te maken. De methode zal worden voortgezet bij een agenda van heroverweging van andere dossiers. Deze agenda wordt gevuld met onderwerpen die stad en stadsdelen aandragen. De duurzaamheid wordt geborgd door de methode ook toe te passen op nieuwe taken van de gemeente (voordat deze formeel overgedragen worden van rijk naar gemeente).

Daarbij dient te worden opgemerkt dat vooraf eenduidigheid is over de verschillende onderdelen van het proces. Dat betreft de definiëring van de begrippen activiteiten, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en over de aard en de functie van de uitgangspunten.

Het College neemt hiermee het voorstel van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam over om de overeengekomen taakverdeling regelmatig tegen het licht te houden. Veranderingen in de samenleving vragen erom met een zekere regelmaat de taakverdeling

tegen het licht te houden, met inbegrip van de wijze van uitvoering van de taken en de invulling van kaderstelling en regie door de centrale stad. Voor het beoordelen van de taakverdeling is de start van een nieuwe bestuursperiode in ieder geval een geschikt moment.

Zoals boven benoemd wordt elke heroverweging vanuit de inhoud ingezet, zonder op voorhand bepaalde uitkomsten uit te sluiten. Er kunnen overigens diverse redenen zijn om een onderwerp op de agenda voor heroverweging te plaatsen:

- Een lopend besluitvormingstraject dat leidt tot een andere taakverdeling of organisatie van de uitvoering.
- De verdeling van taken en bevoegdheden is niet duidelijk en dient verhelderd te worden.
- De verdeling van taken en bevoegdheden is niet optimaal om tot goede prestaties voor de burger te komen, en geeft aanleiding voor herziening.
- De gemeente heeft een nieuwe taak of bevoegdheid gekregen of krijgt deze binnenkort van het rijk en bepaald dient te worden hoe deze verdeeld wordt tussen stad en stadsdelen.
- De benodigde kennis en expertise in de uitvoering is dermate specialistisch dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de uitvoering.
- De uitvoering is niet voldoende gebiedsgericht, biedt te weinig ruimte voor maatwerk.
- Er zijn vanuit het perspectief van de burger onnodige of niet uit te leggen verschillen in het beleid van of de uitvoering door de gemeente.

Op basis van deze argumenten is een voorlopige inventarisatie opgesteld van dossiers die zich lenen voor een volgende fase van heroverweging. In het bestuurlijk team van stad en stadsdelen dat de procesregie voert over de verbeteringen in het bestuurlijk stelsel zal deze inventarisatie binnenkort definitief worden vastgesteld en voorzien van een uitvoeringsagenda. Bij die agenda wordt bezien wat reëel en uitvoerbaar is als planning voor 2009 en 2010. Mede omdat de (nieuwe) stadsdelen een slot- en openingsbalans zullen moeten opstellen, zal tijdig duidelijkheid moeten bestaan over de toedeling van taken. Bij de agenda voor heroverweging wordt ook het voorstel van de stadsdelen meegenomen om deze werkwijze duurzaam te maken. Het College steunt dat voorstel.

Het streven is de integrale heroverweging (genoemde drie dossiers en eventuele andere dossiers) uiterlijk eind 2009 af te ronden, en ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen. Hierdoor kan bij de inrichting van de nieuwe stadsdeelorganisaties rekening gehouden worden met wijzigingen in het takenpakket en de financiering daarvan. Voor deze planning gelden dezelfde uitgangspunten als voor de drie eerder genoemde dossiers.

#### *Omgang met nieuwe taken komende jaren*

In het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam zijn geen conclusies getrokken over de wijze waarop met nieuwe (toekomstige) taken van de gemeente dient te worden omgegaan. Het College wil bij elke nieuwe taak expliciet beslissen wat decentraal en wat centraal belegd wordt. Hiermee wordt voorkomen dat bij nieuwe taken een 'grijs gebied' ontstaat met onheldere verantwoordelijkheden.

In het voorlopig Collegebesluit is aangegeven dat nieuwe taken eerst centraal belegd worden (en op de A-bijlage geplaatst worden). In de reacties op het voorlopige besluit is aangegeven dat er nadelen kleven aan het eerst centraal beleggen van nieuwe taken en bevoegdheden en vervolgens een (groot) deel van die taken en bevoegdheden decentraliseren. Zo is onder meer gewezen op het feit dat standaard gedurende korte tijd nieuwe taken en bevoegdheden uitoefenen niet efficiënt is (er kan bijvoorbeeld een nieuwe diensttak moeten worden opgericht die misschien een jaar later alweer opgeheven moet worden omdat de taken en bevoegdheden gedecentraliseerd worden). Het probleem schuilt ook veel meer in gedrag en werkwijze dan in regels.

Het doel dat het College voor ogen staat is helderheid over de verdeling van (nieuwe) taken en bevoegdheden en het voorkomen van een grijs gebied bij nieuwe taken. Daarom is het niet de intentie nieuwe taken en bevoegdheden eerst een jaar centraal te houden. Veeleer is het de bedoeling dat nog voordat de taak formeel gemeentelijk wordt al een afgewogen beslissing te nemen over de verdeling van taken, bevoegdheden en de bijbehorende middelen. Als dat niet lukt voor de overdracht is de intentie om zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen een jaar te bepalen hoe de nieuwe taken en bevoegdheden verdeeld worden. Het is dus vooral zaak nieuwe taken en bevoegdheden tijdig te zien aankomen en een tijdige en gedegen beslissing te nemen over de plaats waar deze taken en bevoegdheden het beste kunnen worden belegd. Wanneer het oordeel is dat dit het beste centraal kan, kunnen deze taken en bevoegdheden op de A-bijlage worden geplaatst. Wanneer het oordeel is dat nieuwe taken en bevoegdheden het beste decentraal belegd kunnen worden, zal het College dit besluit meedelen aan de stadsdelen.

Voor de volledigheid wijst het College op de mogelijkheid om bij toedeling van taken gebruik te maken van mandatering. Bij mandatering van taken blijft het oorspronkelijke orgaan bevoegd om de bevoegdheid zelf uit te oefenen. Deze kan ook worden aangesproken op de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Daar staat tegenover dat het oorspronkelijke orgaan ook op ieder moment heel concrete aanwijzingen mag geven. Momenteel vindt dit plaats bij de taken van burgerzaken en enkele burgemeestersbevoegdheden.

Het College beoogt hiermee geen wijziging aan te brengen in het uitgangspunt van het Amsterdamse bestuurlijk stelsel maar wijst op het instrument van mandatering dat een flexibiliteit kan bieden die het systeem van eenvoudigweg 'delegeren of niet' onvoldoende biedt.

#### *Raad voor het Bestuurlijk Stelsel*

De aanbeveling om een Raad voor het Bestuurlijk Stelsel in te stellen neemt het College niet over. In het voorstel ziet het College een ongewenste vermenging van advies over de taakverdeling en arbitrage daarover. Het College hecht aan de onafhankelijke positie van zowel de Commissie voor Binnengemeentelijke Decentralisatie als de Raad voor de Stadsdeelfinanciën. Verder is een dergelijke raad niet passend in het licht van de aanbevelingen over meer regie en kaderstelling door de centrale stad.

## **2.5 Strategische visie en kaderstelling centrale stad**

Het College vindt het belangrijk dat de gemeente als één geheel handelt ten opzichte van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Om te komen tot die eenduidigheid is het nodig dat stad en stadsdelen zoveel mogelijk vanuit één beleidsvisie opereren, met voldoende aandacht voor verschillen tussen buurten en wijken. Ook hier gaat het om het vinden van een juiste balans vanuit het belang van de burger. Verder is oog voor de regionale context in dit verband noemenswaardig.

### 2.5.1 Strategische visie

De Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam stelt dat het van groot belang is dat stad en stadsdelen doordrongen zijn van hun gezamenlijke opdracht: handelen in het belang van stad en Amsterdammers. Het advies van de commissie is om daartoe een strategische visie op te stellen op waarin lange-termijndoelen worden geformuleerd.

Het College onderkent het belang van een strategische visie, en stelt voor dat het volgende College over een dergelijke visie besluit. Daartoe zullen het komende jaar voorbereidingen worden getroffen.

De strategische visie, en de daaruit voortvloeiende gezamenlijke doelen, zal in samenwerking met stadsdelen, regionale partners en maatschappelijke partners worden opgesteld. Het ontwikkelen van een strategische visie zal in de komende jaren gefaseerd plaatsvinden. In de voorbereiding en opzet van de visie dient oog te zijn voor:

- samenhang met regionale en sectorale visies (zoals de structuurvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Amsterdam die het College voor de nieuwe bestuursperiode ontwikkelt);
- het integrale karakter door verbinding en samenhang tussen het fysieke domein en het sociale domein;
- kaderstelling in de samenwerking van centrale stad met stadsdelen;
- kaderstelling in de ontwikkeling met de regio van de Amsterdam Metropolitan Area;
- houdbaarheid van de visie voor volgende bestuursperiodes en de mogelijkheid om de visie voor elke bestuursperiode te actualiseren en een uitvoeringsagenda uit de visie te destilleren voor de betreffende bestuursperiode.

Het College deelt de conclusie van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam dat de strategische visie van Amsterdam aandacht moet besteden aan de metropolitane opgaven van de stad. Het samenwerkingsgebied dat wordt aangeduid als de *Metropoolregio Amsterdam* verdient daarbij speciale aandacht. Dit is immers het gebied dat als *daily urban system* het substantiële deel van de voor Amsterdam relevante woon-werkrelaties omvat. Deze relaties zullen naar verwachting de komende decennia nog in kracht en intensiteit groeien, met alle opgaven op het gebied van ruimtegebruik, mobiliteit en duurzaamheid die zich daarin aandienen. Deze opgaven vragen om een duidelijke rol van Amsterdam. Maatschappelijke en bestuurlijke partners in de regio verwachten dit ook van Amsterdam. Tegelijkertijd zijn voor Amsterdam ook andere netwerken relevant, waarvan de commissie er enkele noemt: de samenwerking in de Randstad en de vier grote steden (G4), maar ook de subregionale samenwerkingsverbanden. Dit veelzijdige patroon van netwerken is moeilijk te vangen in termen van instituties en middenbestuur, in zichzelf al een moeizaam thema. Voor een effectieve samenwerking in buitengemeentelijke netwerken is aandacht voor de kwaliteit van die netwerken daarom minstens zo belangrijk als eventuele institutionele aanpassingen. De beoogde strategische visie zou in dit opzicht het benodigde houvast voor Amsterdam en samenwerkingspartners kunnen bieden.

Het College zal dit jaar een notitie opstellen over de positie van Amsterdam in gemeenteoverstijgende netwerken. Deze zal onderdeel zijn van het voorwerk aan de strategische visie.

### 2.5.2 Kaderstelling

In algemene zin neemt het College ook het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam over om meer kaders te stellen vanuit de centrale stad. Voor een deel vloeien de kaders voort uit de strategische visie en producten als het ruimtelijke structuurplan. Afgezien van deze algemene kaders is ook per beleidsdossier kaderstelling mogelijk. Toch wil het College hier alleen invulling aan geven als dit vanuit de inhoud van een beleidsdossier nodig is. De invulling van de kaderstelling willen we nadrukkelijk betrekken bij de heroverweging van de taakverdeling waar we in paragraaf 2.4 op ingaan.

In reacties van stadsdelen op het voorlopig Collegebesluit, wordt meermalen de zorg geuit over de 'uitholling' van bevoegdheden van de stadsdeelraden. Gesteld wordt dat wanneer stadsdelen weinig tot geen eigen beleid kunnen ontwikkelen het risico ontstaat dat stadsdelen vervallen tot uitvoeringsorganisaties.

Het College kiest voor sterke stadsdelen met sterke stadsdeelraden. Het leveren van goede prestaties dient daarbij centraal te staan. Om daarbij onwenselijke verschillen in dienstverlening tegen te gaan, vindt meer uniformering en kaderstelling plaats. Dit betekent

dat de taken en bevoegdheden van de stadsdelen veelal dezelfde blijven, maar dat het daarvoor geldende beleid, dan wel de uitvoering daarvan, meer geüniformeerd wordt. Deze ontwikkeling wordt overigens gesteund in de reacties van de stadsdelen, omdat het kan bijdragen aan betere prestaties van de gemeente als geheel. Stadsdelen blijven in de zienswijze van het College voldoende beleidsvrijheid houden om eigen gebiedsgerichte kaders te stellen.

De stadsdelen bepleiten een, in samenspraak met de stadsdelen voorbereid, basispakket op terreinen van stadsdelen waarop gelijksoortige basisdienstverlening van toepassing is. Dat kan uiteindelijk formeel worden vastgesteld door de gemeenteraad. De stadsdeelraden kunnen dit vanuit hun eigen beleidsvrijheid en bevoegdheden dan naar wens uitbreiden met een pluspakket. Stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van zowel basis- als pluspakket.

Het College steunt dit voorstel. Het sluit aan op het uitgangspunt van het rapport '80+20>100' van de Sociale Alliantie, en het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam waar die spreekt over kaderstelling door de centrale stad.

### **3. Versterking uitvoeringskracht stadsdelen**

Het College is er net als de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam van overtuigd dat een schaalvergroting van de stadsdelen een noodzakelijke voorwaarde is voor de verbeteringen die nodig zijn in ons bestuurlijk stelsel. Onlosmakelijk gekoppeld aan deze schaalvergroting acht het College dat geïnvesteerd wordt in buurtgericht werken en burgerparticipatie.

#### **3.1 Schaal van de stadsdelen**

Het College deelt de argumenten van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam die pleiten voor een schaalvergroting:

- Taakrijke stadsdelen moeten kunnen beschikken over de bestuurlijke en operationele kracht om de opgedragen taken duurzaam op een hoog niveau te kunnen uitvoeren. Daar is een stevige schaal voor nodig.
- Een te beperkte schaal heeft het risico dat de continuïteit in de dienstverlening niet kan worden gegarandeerd; grotere schaal leidt tot steviger organisaties.
- De keuze voor grotere stadsdelen vermindert de bestuurlijke drukte en het leidt tot een beperkter aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers. Daardoor kan het tempo van besluitvorming binnen de gemeente toenemen, en de effectiviteit van de samenwerking met maatschappelijke organisaties verbeteren.

Het College constateert dat de noodzaak tot schaalvergroting breed wordt gedeeld in de stad. Dit bleek al uit de notitie 'De kracht van stadsdelen' van mei 2008 van de stadsdeelvoorzitters die aan de basis heeft gestaan van de bestuursopdracht aan de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam. Ook na het verschijnen van het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam en het voorlopig standpunt van het College hierop, wordt de voorgestelde schaalvergroting vanuit stadsdelen onderschreven. Onderwerp van discussie is nog de mate waarin schaalvergroting nodig is.

Cruciaal voor het College is het werken vanuit de gedachte van één Amsterdam. Een groot aantal van onze stedelijke opgaven gaat - letterlijk - de stadsdeelgrenzen te boven en de noodzakelijke oplossingen daarmee ook. Het besef dat we één gemeente en één organisatie zijn, moet worden versterkt. Ook in de uitstraling naar onze burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De delen moeten nog meer onderdeel zijn van de stad en de stad meer ondersteunend aan de onderdelen.

In het voorlopig standpunt van het College van 17 februari 2009 is aangegeven dat het College op basis van bovenstaande argumenten schaalvergroting noodzakelijk acht. In het voorlopig besluit deelt het College het meerderheidsstandpunt van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam en kiest het voor schaalvergroting naar 7 stadsdelen. Daarbij is gesteld dat het uiteraard mogelijk is dat tijdens het adviestraject vanuit stadsdelen, burgers en maatschappelijke organisaties argumenten naar voren komen die aanleiding geven om dit standpunt te herzien, zij het binnen de bandbreedte van maximaal 10 stadsdelen.

##### 3.1.1 Reacties van stadsdelen, burgers en maatschappelijke organisaties

Het College heeft op het voorlopig besluit van alle stadsdelen, van ruim 150 burgers en van diverse maatschappelijke organisaties een reactie ontvangen. In zo goed als alle reacties is ingegaan op de voorgenomen schaalvergroting (zie ook bijlage 1). Hieronder worden gaat het College in op deze reacties.

### *Koppeling taakverdeling aan schaalgrootte*

De stadsdelen bepleiten helderheid over de taken en bevoegdheden van stadsdelen voordat besloten wordt over vermindering van het aantal stadsdelen.

Het College enerzijds en de stadsdeelbesturen anderzijds hebben om die reden druk gezet op de heroverweging voor WMO, JGZ en inburgering & re-integratie en zoals eerder betoogd zijn, zeker gezien de beschikbare tijd, betekenisvolle stappen gezet. Wel blijft voor het College staan, dat de gewenste taakverdeling vanuit inhoud moet worden gezien (wat is goed voor de burger), en kan leiden tot een verschuiving van taken van centraal naar decentraal of omgekeerd. De argumenten om tot schaalvergroting over te gaan zijn overigens van een andere aard (uitvoeringskracht en kwaliteit stadsdeelorganisaties, efficiëntere samenwerking binnen de stad en snellere besluitvorming).

### *Keuze tussen 7 of 10 stadsdelen*

Vijf stadsdelen spreken voorkeur uit voor het model van 7 stadsdelen, acht stadsdelen kiezen voor het model van 10 stadsdelen. Argumenten om voor 10 stadsdelen te kiezen zijn onder meer: een verwachte grotere afstand tot burgers, de vrees voor onbestuurbaar grote stadsdelen en de concentratie van grote maatschappelijke opgaven in West buiten de ring.

Het College ziet in de reacties geen nieuwe argumenten die doen afwijken van de keuze voor 7 stadsdelen. Het College hecht sterk aan investeren in buurtgericht en gebiedsgericht werken, en acht dit noodzakelijk bij een keuze voor schaalvergroting. Voor het buurtgericht werken maakt het niet uit of een stadsdeel uit 5 of 10 buurten bestaat. Het College is niet bang voor onbestuurbaarheid van de stadsdelen. Door de fusies wordt juist de uitvoeringskracht van de stadsdeelorganisaties versterkt, wat tot beter (deels integraal en deels gebiedsgericht) beleid leidt.

### *Voorstel voor drie stadsdelen in West*

Schaalvergroting volgens het model van 7 stadsdelen leidt tot twee stadsdelen in West. Zes stadsdelen in West – met uitzondering van stadsdeel Slotervaart – pleiten echter voor drie stadsdelen. Hiervoor presenteren zij een viertal varianten. Ter ondersteuning hiervan wordt ingebracht dat daarmee een (betere) spreiding van grote maatschappelijke opgaven en een gedeeltelijke sprong over de A10 kan worden gemaakt.

Verschillende stadsdelen hebben aanvullende hierop de volgende opmerkingen en suggesties gegeven:

- Bewoners van de Kolenkitbuurt voelen zich betrokken en verbonden met sociaal-maatschappelijke voorzieningen van Bos en Lommer. Het stadsdeel heeft zijn zorg uitgesproken over continuïteit van vernieuwingsoperatie in deze Vogelaarwijk in geval een afsplitsing van de Kolenkitbuurt.
- Bij een keuze voor twee stadsdelen in West zijn speciale bestuurlijke arrangementen nodig op het gebied van taken, bevoegdheden en middelen.
- Beheer- en ontwikkeltaken in Westpoort bij het nabijgelegen nieuwe stadsdeel onderbrengen. Taken en bevoegdheden gelieerd aan stedelijke functie van haven vallen hier niet onder.

De specifieke problematiek in West vraagt om effectief integraal beleid, met juiste inzet van gebiedsgerichte interventies. Het College vindt het belangrijk te zorgen voor continuïteit in de integrale aanpak van de zware maatschappelijke opgave zoals deze vorm heeft gekregen in het investeringsprogramma met de corporaties in het kader van Parkstad en Koers Nieuw West, maar dat staat een indeling in twee stadsdelen niet in de weg. De A10 is in West een fysieke grens die niet geslecht wordt door stadsdeelgrenzen anders te tekenen. Het gaat om een effectieve wijkaanpak met gerichte interventies; daar moet in het licht van deze voorstellen de aandacht op gericht zijn. De aanpak in de Kolenkitbuurt dient behouden te

blijven, maar is niet afhankelijk van het stadsdeel waartoe het behoort. Elk stadsdeel dient immers effectief buurtgericht te werken.

Het College kiest er voornamelijk niet voor de positie van Westpoort te veranderen. De voorgestelde scheiding tussen beheer- en ontwikkeltaken in Westpoort en taken en bevoegdheden gelieerd aan de stedelijke functie van de haven wordt niet als praktisch hanteerbaar gezien. Als de ontwikkeling van het nieuwe stadsdeel Nieuw-West daar aanleiding toe geeft kan een nadere herbezinning volgen.

#### *Delflandpleinbuurt*

Stadsdeel Slotervaart pleit ervoor geen grenscorrecties toe te passen, en Rembrandtpark, Andreasterrein en Delflandpleinbuurt Oost deel te laten uitmaken van het nieuwe stadsdeel. Het College kiest er evenals de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam voor de A10 als grens tussen de stadsdelen in West te hanteren. Dit is een keuze voor de toekomst, en biedt de twee nieuwe stadsdelen in West kans om sterk beleid te ontwikkelen voor een geografisch logisch aansluitend gebied. Punt van aandacht is wel de Delflandpleinbuurt. Deze wordt conform de voorstellen verdeeld over de nieuwe stadsdelen Nieuw-West en Zuid. Voor de toekomst is dat een juiste keuze, voor de korte termijn dient een oplossing gevonden te worden voor de stedelijke vernieuwingsoperatie in de Delflandpleinbuurt. Het College zal de betrokken stadsdelen voorstellen deze operatie onder regie van het stadsdeel Nieuw-West te laten afronden.

#### *Fusie Zeeburg/Oost-Watergraafsmeer in perspectief groei IJburg*

Door de groei van IJburg stijgt het (geprognoseerde) inwonersaantal van het fusiestedsdeel Oost geleidelijk naar 165.000 inwoners in 2030. Pas tussen 2020 en 2030 groeit Oost naar verwachting uit tot het grootste stadsdeel. Voornamelijk ziet het College in deze prognose geen reden Zeeburg als zelfstandig stadsdeel te handhaven; stadsdeel Zeeburg pleit hier zelf ook niet voor. In het perspectief van de metropool-ontwikkeling van Amsterdam kan tegen 2030 een nieuwe afweging gemaakt worden.

#### *Centrum vergroten*

Stadsdeel Centrum pleit ervoor het Oostelijk Havengebied en het gebied tussen de Zoutkeetsgracht, Westerkanaal en het IJ aan het stadsdeel Centrum toevoegen. Het College kiest ervoor zoveel mogelijk gehele stadsdelen te fuseren of in het geval van Centrum te handhaven. Door meer grenscorrecties toe te passen neemt de reorganisatielast voor stadsdeelorganisaties ook toe.

#### *Reacties burgers*

De reacties van Amsterdammers geven een gemiddeld beeld met betrekking tot schaalvergroting dan wel het gewenste aantal stadsdelen. Voorstanders voor schaalvergroting of zelfs van nog minder of geen stadsdelen, geven hiervoor als redenen:

- grotere kwaliteit en efficiency in het handelen van de gemeente;
- minder bureaucratie, minder ambtenaren, besparing van kosten;
- vermindering bestuurlijke drukte: slagvaardiger bestuur en besparing van kosten;
- vergroten kwaliteit / expertise van bestuur en ambtelijk apparaat;
- uitvoeringsorganisatie en/of servicecentra/-punten, zonder politiek bestuur;

Tegenstanders hebben hun zorgen geuit over:

- een grotere afstand tussen overheid en burger en de kosten;
- organisatorische schaalnadelen: (te) grote stadsdelen zijn minder efficiënt en effectief en minder dienstverlenend;
- de kosten en doorlooptijd van fusies: geld en energie die niet ten goede komt aan het stadsdeel/de bewoners.

### *Reacties maatschappelijke organisaties*

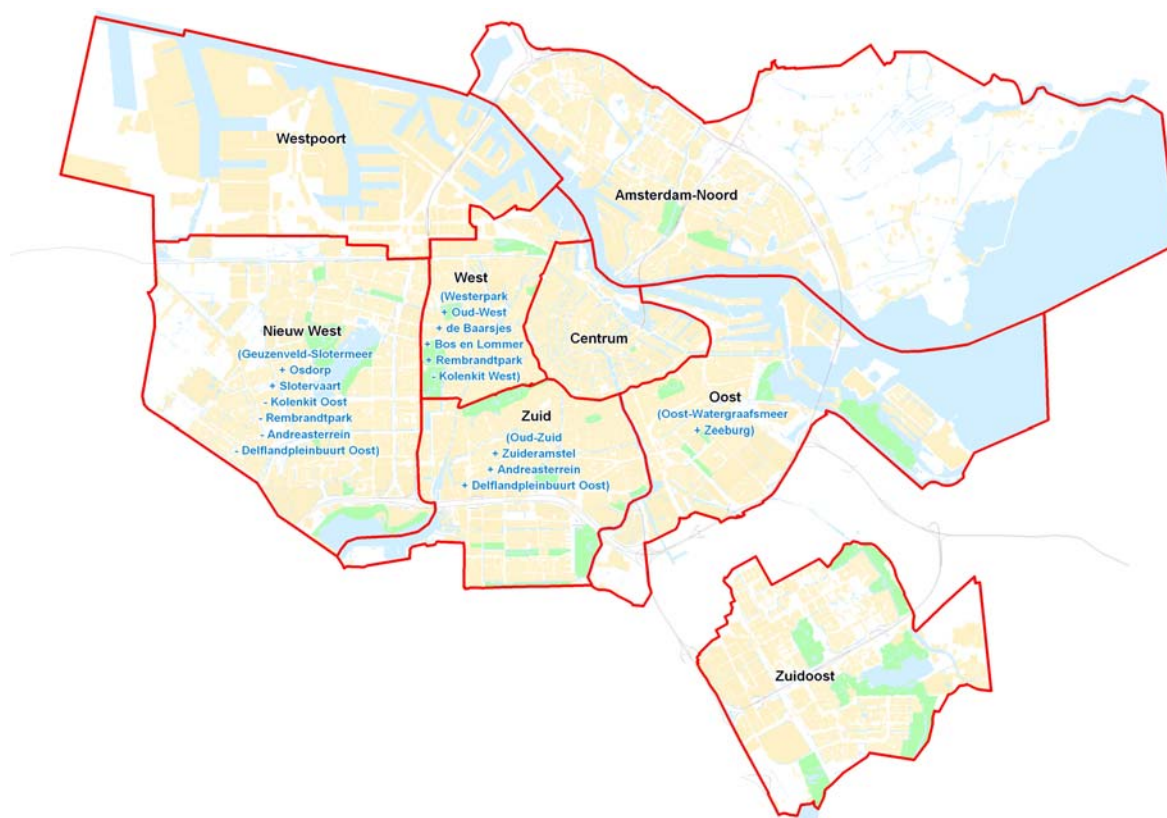
Uit de reacties van maatschappelijke organisaties blijkt brede steun voor schaalvergroting, dan wel vermindering naar 7 stadsdelen. Argumenten die hiervoor worden gegeven zijn:

- noodzaak efficiënte en slagvaardige bestuurlijke vanuit economische (concurrentie)positie;
- kostenbesparing en meer efficiency, verhoging dienstverlening;
- meer regie vanuit stadsbrede belangen;
- vergroten van rechtsgelijkheid en rechtzekerheid;
- continuïteit in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en (daarmee) de dienstverlening;
- betere samenwerking met maatschappelijke partners;
- logische gebieden vanuit een oogpunt van woningmarkt, oriëntatie van bewoners, positionering van de woningvoorraad van woningcorporaties en aansluiting bij de uitdagingen van de corporaties.

### 3.1.2 Schaalvergroting naar 7 stadsdelen

Het College is van mening dat uit de adviezen van de stadsdelen en de reacties van inwoners en samenwerkingspartners geen nieuwe argumenten naar voren komen die aanleiding geven om het voorlopig standpunt van het College te herzien. Dit betekent dat het College de gemeenteraad voorstelt om tot herindeling van de stadsdelen te besluiten volgens het model van 7 stadsdelen, zoals beschreven in het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam:

- In het model van 7 stadsdelen blijven drie van de huidige stadsdelen in hun huidige vorm bestaan: Noord, Zuidoost en Centrum. Deze stadsdelen zijn momenteel duidelijk begrensd (Noord door het IJ, Zuidoost sluit nergens anders op een deel van Amsterdam aan) of zijn duidelijk morfologisch als een gebied bekend binnen Amsterdam (Centrum: Nassaukade, Stadhouderskade).
- In het westen van Amsterdam wordt de A10 gebruikt als duidelijke scheidingslijn waarbij de stadsdelen Osdorp, Slotervaart, Geuzenveld-Slotermeer en een klein deel van Bos en Lommer opgaan in één nieuw stadsdeel Nieuw-West. Dat betekent een beperkte correctie van de stadsdeelgrenzen.
- Binnen de ring wordt in het westen van Amsterdam een nieuw stadsdeel West gecreëerd. Het nieuwe stadsdeel wordt geformeerd door de stadsdelen Westerpark, De Baarsjes, Oud-West, Bos en Lommer en een deel van Slotervaart ten oosten van de A10.
- In het zuiden en oosten van de stad blijft de Amstel de natuurlijke barrière tussen stadsdelen en wordt een nieuw stadsdeel Zuid gevormd dat bestaat uit het grondgebied van de stadsdelen Zuideramstel, Oud-Zuid en een ander deel van Slotervaart ten oosten van de A10.
- In het oosten van de stad worden de huidige stadsdelen Zeeburg en Oost-Watergraafsmeer samengevoegd tot een nieuw stadsdeel Oost.



De verwachte bevolkingsontwikkeling ziet er in dit model als volgt uit:

	2008	2020	2030
Centrum	81.318	80.581	78.719
Westpoort	355	367	356
West	124.926	117.120	114.895
Nieuw-West	135.284	136.122	137.429
Oost	107.717	143.061	165.919
Zuid	131.838	135.987	138.872
Zuidoost	78.922	86.294	85.581
Noord	86.930	90.146	104.911
<b>Totaal</b>	<b>747.290</b>	<b>789.678</b>	<b>826.682</b>

### 3.2 Aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders

Het College hecht sterk aan het behoud van de kwaliteit van het bestuur en de democratische controle. De bepaling van het aantal bestuurders en deelraadsleden per stadsdeel willen wij dan ook ongewijzigd laten. Voor fuserende stadsdelen betekent dit een lichte stijging van het aantal deelraadsleden. Stadsbreed zal wel het aantal echter flink afnemen. Immers, vermindering van het aantal stadsdelen leidt automatisch tot vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders.

In de huidige situatie van 14 stadsdelen zijn 322 deelraadsleden en 49 bestuurders actief. Bij schaalvergroting naar 7 stadsdelen zal dit aantal verminderen naar 199 deelraadsleden en maximaal 35 bestuurders (exclusief raadsleden en bestuurders van de centrale stad).

Een gebruikelijke veronderstelling is dat een vermindering van het aantal bestuurders zal leiden tot vermindering van de zogenoemde bestuurlijke drukte. Dit is ook de verwachting van het College. Niettemin acht het College het van belang dat aanvullend hierop afspraken worden gemaakt het verbeteren van de kwaliteit en effectief van het bestuurlijk overleg (zie ook paragraaf 5.2).

### **3.3 Buurtgericht werken en burgerparticipatie**

Het College hecht sterk aan het borgen van buurtgericht en gebiedsgericht werken. Het doel daarvan is dat de burger in alle buurten van de stadsdelen voorzieningen geboden wordt voor participatie.

De toegenomen complexiteit van de stedelijke samenleving leidt voor de Amsterdamse overheid aan de ene kant tot uitdagingen om op hogere schaalniveaus te functioneren, met verdergaande specialisatie, en professionalisering van het aanbod van publieke voorzieningen. Verwijzend naar het signaal van de nationale ombudsman dat de burger verstrikt raakt in de complexe overheidsmachine, lijkt het ons gewenst aan de andere kant voorzieningen voor het directe contact met de burger verder te versterken.

Tweede argument om extra aandacht te vragen voor burgerparticipatie en buurtgericht werken is dat bewoners en ondernemers als partners in het maatschappelijk veld bepalend zijn voor de resultaten van de uitvoering van het beleid. Zij moeten daarom (meer) ruimte krijgen voor eigen verantwoordelijkheid en het nemen van initiatieven. Op het punt van de eigen leefomgeving is de burger de voornaamste belanghebbende en de meest deskundige. Burgerinvloed en zeggenschap vragen een schaal waarop de burger de bestuurlijk verantwoordelijken kan herkennen, bereiken en beïnvloeden.

De afgelopen tijd hebben de stadsdelen ervaring opgedaan en successen behaald met buurtgericht en vraaggericht werken. Dit gebeurde langs verschillende lijnen en onder verschillende benamingen. Sommige stadsdelen werken standaard met buurtcoördinatoren, met rayons op buurtniveau, of (ook) met service- en contactpunten. Ze deden positieve ervaringen op met buurtgericht beheer- en onderhoud en met schouwgroepen van bewoners. Inspraak is in veel stadsdelen een interactief proces geworden. Stadsdelen experimenteren met nieuwe vormen van bestuurlijke participatie gericht op directe invloed van bewoners op de democratische besluitvorming. De wijkaanpak levert veel nieuwe ervaringen op.

De stadsdelen zullen de regie nemen bij de uitwerking van buurtgericht werken en bewonersparticipatie. Bij de uitwerking zal er alle ruimte moeten zijn voor een eigen kleur op stadsdeel- en ook op buurtniveau.

Het College stelt de stadsdelen voor om gezamenlijk, op basis de huidige praktijkervaringen, gesprekken met burgers en eventueel aanvullend onderzoek, de inrichting van buurtgericht en gebiedsgericht werken en burgerparticipatie te borgen in processen en organisatie van de stadsdelen. Het College wil de stadsdelen hierin ondersteunen en is bereid hiertoe een aanjaagfunctie te vervullen. Het College staat open voor het aanreiken van nieuwe incentives, faciliteiten en instrumenten.

## 4. Relatie tussen stadsdelen en stedelijke diensten

### 4.1 Structurele opdrachtrelaties tussen stadsdelen en stedelijke diensten

De verdeling van taken en bevoegdheden, evenals de uitvoering daarvan, is in de gemeente Amsterdam op verschillende manieren vorm te geven. Daar waar stadsdelen gebruik maken van stedelijke diensten, onderkent het College de noodzaak tot helderder en eenduidiger opdrachtrelaties tussen stadsdelen en stedelijke diensten. Het stroomlijnen van deze relaties kan leiden tot een professioneler uitvoering.

Het College heeft daartoe de huidige vormen van opdrachtrelaties tussen centrale stad en (één of meerdere) stadsdelen, en stadsdelen onderling in kaart gebracht. Dit heeft geleid tot de conclusie dat er vijf modellen zijn: twee basismodellen en drie varianten daarop (zie bijlage 2). In het zogenaamde 'A-bijlage model' valt zowel de bevoegdheid als de uitvoering van een taak onder de centrale stad. Daar tegenover staat een model waarin bevoegdheid en uitvoering decentraal is ondergebracht, bij de stadsdelen (het delegatie model). Naast het 'puur' centrale (A-bijlage model) en het 'puur' decentrale model (delegatie) zijn er nog drie varianten voor de bevoegdhedenverdeling en uitvoering van gemeentelijke taken. Hieronder worden deze modellen en de bijbehorende kenmerken beschreven. Deze modellen bieden hulp bij het meer eenduidig vormgeven van opdrachtrelaties binnen de gemeente.

#### Uitvoeringsmodel

Naast het volledig delegeren van taken en bevoegdheden kunnen stadsdelen ook belast worden met alleen de uitvoering van stedelijke taken en bevoegdheden. Waar het bevoegdheden betreft zou dit via mandaat kunnen. De stad kan aanwijzingen geven en (specifieke) kaders stellen. De stad blijft, in tegenstelling tot wanneer een taak gedelegeerd is, bevoegd om individuele beslissingen te 'corrigeren'.

Omdat de bevoegdheid voor de taak in dit model bij de centrale stad blijft, blijven de financiële middelen ook centraal. De middelen worden via de betreffende dienst verdeeld, niet via het stadsdeelfonds.

#### *Voorwaarden*

- De eindverantwoordelijkheid voor een taak moet centraal belegd zijn.
- Sturen op beleidskaders en audits op de kwaliteit van de uitvoering is mogelijk.
- Er zijn gegronde redenen om de uitvoering door stadsdelen te laten plaatsvinden.

Een voorbeeld hiervan is het uitgeven van persoons- en reisdocumenten. De verantwoordelijkheid over persoonsgegevens van de Amsterdamse burgers blijft bij de centrale stad, maar de uitgifte gebeurt decentraal om nabijheid voor de burgers te garanderen.

#### Opdrachtgevermodel

Dit model is van toepassing wanneer een taak is toebedeeld aan de stadsdelen, maar dat zij besluiten dat het beter is als de uitvoering van de taak op centraal niveau plaatsvindt. Vaak betreft het taken waarvoor specialistische kennis nodig is of taken die in de gehele stad op dezelfde wijze (moeten) worden uitgevoerd. Stadsdelen kunnen dan een stedelijke dienst een opdracht geven voor de uitvoering van de taak. In een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen dienst en stadsdeel staan resultaten en randvoorwaarden gedefinieerd. Sturing vindt alleen op de uitvoering van de taak plaats, niet op de dienst als geheel.

Aangezien het stadsdeel in dit model bevoegd is, ontvangt het stadsdeel hier de financiële middelen voor (via het stadsdeelfonds). Stadsdelen betalen een stedelijke dienst voor de uitvoering van de taak.

#### *Voorwaarden*

- De eindverantwoordelijkheid voor een taak moet decentraal zijn belegd.
- Beleidsruimte voor stadsdelen, binnen de gestelde centrale kaders, is wenselijk.
- Uitvoering kan vanwege de specialistische aard, efficiency en kwaliteitsborging beter door een stedelijke dienst gebeuren, waarbij sturing vanuit de stadsdelen toch van belang is.

Een voorbeeld hiervan zijn de wettelijke milieutaken. Deze zijn bij de stadsdelen ondergebracht, maar de uitvoering vindt plaats door de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) vanwege haar specialistische kennis.

#### Eigenaarmodel

Indien stadsdelen de uitvoering van een taak gezamenlijk ter hand willen nemen (samen met één of meer andere stadsdelen) om zo de efficiency en kwaliteit te borgen kunnen zij dit middels een eigenaarmodel organiseren. Zij zijn dan gezamenlijk eigenaar van het samenwerkingsverband dat de uitvoering doet. Hun gedeelde verantwoordelijkheid is hiermee vastgelegd. Bij dit model moet rekening worden gehouden met juridische beperkingen voor samenwerkingsverbanden tussen stadsdelen. Zo kunnen stadsdelen geen gemeenschappelijke regeling oprichten.

Overigens moet terughoudend worden omgegaan met dit model, omdat het tot onduidelijkheid kan leiden over verantwoordelijkheden. De democratische controle op dit type samenwerkingsverbanden is voor de stadsdeelraden niet altijd eenvoudig. De verwachting is overigens dat de noodzaak van dit model bij grotere stadsdelen minder vaak nodig is.

#### *Voorwaarden*

- De eindverantwoordelijkheid voor een taak moet decentraal zijn belegd.
- Beleidsruimte voor stadsdelen, binnen de gestelde centrale kaders, is wenselijk.
- Gezamenlijke uitvoering door stadsdelen is nodig voor kwaliteitsborging.
- De gedeelde verantwoordelijkheid van de afzonderlijke stadsdelen maakt het nodig dat het toezicht op de uitvoering goed geregeld is.

Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke organisatie van de afvalinzameling in stichting Afvalservice West door vier stadsdelen in Amsterdam West.

#### Servicehuizen

Als variant op het eigenaarmodel kent Amsterdam nog de zogenoemde servicehuisconstructie. Servicehuizen zijn er voor de gezamenlijke uitvoering van bedrijfsvoeringstaken van stedelijke diensten en stadsdelen. Deelnemende diensten en stadsdelen zijn gezamenlijk eigenaar van het servicehuis. Sturing vindt plaats via een raad van deelnemers.

#### *Vervolgproces*

Een professionele invulling van de rol als opdrachtgever en opdrachtnemer moet verder worden ontwikkeld. Hier wordt de komende tijd verder aan gewerkt, met als doel dat in het nieuwe bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen in 2010 een concrete uitwerking staat. Het College gaat er vanuit dat vermindering van het 'grijze gebied' een gunstige invloed heeft op het ontwikkelen van professionele opdrachtrelaties. Aandacht zal worden besteed aan:

- Het uitwerken van criteria om te kunnen kiezen voor de verschillende uitvoeringsmodellen (vooral keuze tussen opdrachtgever- en eigenaarmodel)
- De huidige ervaring is dat een dienstverleningsovereenkomst de stadsdelen onvoldoende mogelijkheden biedt om te kunnen sturen op de wijze van uitvoering, kwaliteit en prijs. Ter verbetering hiervan is nadere uitwerking nodig van de volgende uitgangspunten:
  - o Sturing, financiering en uittredingscriteria moeten voor beide partijen helder zijn. Kritische vragen daarbij zijn: op welke criteria wil een stadsdeel de uitvoering toetsen. Heeft het stadsdeel de vrijheid om taken in te kopen op de markt of moeten ze afnemen bij de centrale dienst die de taak uitvoert? Wie betaalt de kosten voor reorganisaties/ investeringen: de uitvoerende partij (centrale stad) of de opdrachtgever (stadsdeel)?
  - o De uitvoering van de taak dient maximaal herkenbaar en transparant voor de opdrachtgever (stadsdeel) te zijn. In de rapportage van de uitvoerende dienst zal een zo duidelijk mogelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen taken die voor de centrale stad worden uitgevoerd en taken die voor de stadsdelen worden uitgevoerd. De uitvoerende diensten rapporteert apart aan de stadsdelen over de taken die voor hen worden uitgevoerd.
  - o Het oprichten van Resultaat Verantwoordelijke Eenheden binnen diensten is een middel om hier concreet invulling aan te geven en is daarom het onderzoeken waard. Maatwerk is hierbij nodig: per productrelaties tussen stadsdelen en diensten moet bekeken worden welke condities afgesproken moeten worden.
- Juridische mogelijkheden voor de samenwerking van stadsdelen in het eigenaarmodel moeten onderzocht worden, leidend tot helderheid wat wel en niet kan.

#### **4.2 Relatie centrale diensten tot vergroten schaalniveau van de stadsdelen**

Het vergroten van het schaalniveau van de stadsdelen kan een andere organisatie vereisen van de stedelijke diensten die als counterpart dienen voor de stadsdelen. Dit sluit aan op een herbezinning op de positie van centrale diensten die het College al eerder heeft ingezet. Daarbij wordt gekeken naar de schaalgrootte van de stedelijke diensten, de relatie die een aantal diensten heeft met de stadsdelen en de vraag of bepaalde taken uitgevoerd moeten worden door de overheid.

Op basis van een aantal criteria is gekeken naar de organisatie van de centrale stad en op basis daarvan zijn de hieronder beschreven trajecten gestart. Daarbij is gekeken naar de volgende aspecten:

- zoveel mogelijk verminderen van de bestuurlijke drukte;
- verminderen van management en staf;
- meer handen aan de uitvoering;
- zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden; dit betekent dat is gekeken waar schaalvoordelen kunnen worden behaald door samenwerking in de regio; (voorbeeld optie gezamenlijke brugbediening met andere overheden);
- taken die wettelijk niet door de gemeente hoeven te worden uitgevoerd komen in aanmerking voor verzelfstandiging; (voorbeeld parkeerhandhaving);
- de besturing en inrichting inrichten volgens de 'logica van de afnemer';
- oog voor maatschappelijk effect.

Daarmee wordt net zoals bij de stadsdelen gekeken naar de meest efficiënte manier om de taken te organiseren en het schaalniveau dat daarvoor nodig is. Daarbij wordt ook gezien in welke mate stedelijke diensten meer dan nu buurtgericht of stadsdeelgericht kunnen werken. De al eerder ingezette organisatietrajecten die lopen binnen de centrale stad sluiten daarmee

goed aan op de naar aanleiding van het advies van Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam in gang te zetten beweging bij de stadsdelen.

Zo is er de afgelopen tijd al een aantal organisatieveranderingen doorgevoerd. De dienst Advies en Beheer (DAB) is in 2008 opgesplitst en ondergebracht bij andere diensten. Daarmee is een belangrijke efficiëncyslag doorgevoerd, grote besparingen gerealiseerd en synergie van taken gecreëerd met andere diensten.

Dit jaar wordt de dienst Stadstoezicht opgesplitst. De parkeerhandhaving wordt verzelfstandigd en verbeterd via technologische ontwikkeling. De intentie is om deze taak op termijn (2011) te privatiseren via een gezamenlijke aanbesteding van de parkeerhandhaving door alle stadsdelen. Het overige deel van Stadstoezicht zal omgevormd worden tot een centrale toezichtdienst. De gemaakte afspraken tussen centrale stad en de stadsdelen bij Organisatie Bestuurlijk Toezicht (OBT) zullen leidend zijn voor de taakverdeling tussen centrale stad en de stadsdelen en daarmee voor de inrichting van de nieuwe toezichtdienst.

Momenteel lopen drie onderzoeken naar mogelijke fusies van centrale diensten die hieronder kort zullen worden beschreven.

- Bij de het onderzoek naar een mogelijke fusie tussen de dienst Economische Zaken (EZ) en het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) wordt gekeken hoe de functie van economische beleidsontwikkeling en uitvoering stevig te verankeren binnen de centrale stad. Belangrijke aanleiding was de kleine omvang van EZ (en daarmee kwetsbaarheid) en de wens om de economische dienstverlening te verbeteren en meer te koppelen aan de uitvoering van OGA. Bij het onderzoek zal ook gekeken worden naar de relaties met andere diensten (DRO en O&S) en de relatie met de stadsdelen.
- Bij het onderzoek naar een mogelijke de fusie van de dienst Binnenwaterbeheer (BBA) met Stadstoezicht (DST) (of deels andere diensten) wordt gekeken hoe de toezichttaken op het water onder te brengen bij de nieuw op te richten toezichtdienst. Ook hier zullen de gezamenlijke afspraken over het bestuurlijke toezicht leidend zijn voor de inrichting en de rolverdeling met de stadsdelen. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheid om de brugbediening efficiënter te organiseren via het invoeren van brugbediening op afstand.
- Bij het onderzoek naar een mogelijke de fusie van de Dienst Zorg en Samenleven (DZS) met de dienst Wonen wordt gekeken hoe taken van beide diensten het beste te integreren. Belangrijk element daarbij zijn uiteraard de taken die sterke relatie hebben met de stadsdelen. De resultaten ten aanzien van de heroverweging rolverdeling tussen centrale stad en de stadsdelen bij Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) zullen daarbij leidend zijn.

Naast deze trajecten lopen er ook nog twee andere verkenningen naar mogelijke organisatie wijzigingen. Het gaat om de verkenning naar de oprichting van een regionale milieudienst en een onderzoek naar mogelijke verzelfstandiging van Haven Amsterdam.

- Begin 2009 heeft de Commissie Mans een onderzoek gedaan naar de organisatie van de milieutaken in Nederland. Daarbij heeft de commissie het advies gegeven om in het hele land de milieutaken regionaal te organiseren. De provincie Noord-Holland heeft het initiatief genomen om te kijken naar de mogelijkheid om met regionale overheden een regionale milieudienst op te richten rondom het Noordzeekanaal gebied en/of Schiphol. Momenteel worden er verkennende gesprekken gevoerd met de gemeenten rondom het Noordzeekanaal gebied en de gemeente Haarlemmermeer.
- Momenteel doet Haven Amsterdam een verkenning naar de voor- en nadelen van verzelfstandiging in verband met het dossier tweede Zeesluis.

De resultaten van de heroverwegingen van taken en bevoegdheden – nu en in de toekomst – zullen ook weer een ijkmoment zijn voor de organisatie van de uitvoering door de centrale stad en de stadsdelen. De gezamenlijk afspraken die daarbij gemaakt worden zullen het toetsingskader zijn voor de wijze van organisatie binnen de gemeente.

## 5. Wijze van samenwerking binnen de gemeente

Het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam bevat zeven aanbevelingen over samenwerkingscultuur die het College overneemt. Verbetering van de samenwerkingscultuur is een wezenlijke voorwaarde voor verbetering van het bestuurlijk stelsel. Het College is van mening dat stad en stadsdelen de samenwerkingscultuur gericht op het principe van één Amsterdam expliciet op de (bestuurlijke) agenda moeten plaatsen. En nog belangrijker dat wij in het handelen van stad en stadsdelen de samenwerking concreet tot uitdrukking brengen.

Het effect van de verbeterde samenwerking moet zichtbaar worden in de resultaten op inhoudelijke dossiers, in de vorm van toegenomen snelheid en kwaliteit van besluitvorming en in versterking van de uitvoeringskracht. Maar moet vooral ook zichtbaar wat opleveren voor de burger: betere diensten, dichtbij huis en helderheid waar men waarvoor terecht kan.

### 5.1 Samenwerkingscultuur

Amsterdam verdient een slagvaardig en geloofwaardig bestuur van de stad en stadsdelen dat als eenheid samenwerkt. Maar belangrijker de Amsterdamse burger, ondernemers en maatschappelijke organisaties wijzen daar ook op. Uit de diverse reacties die het College op het voorlopig besluit van 17 februari 2009 heeft ontvangen, klinkt een sterke oproep tot helderheid in de taakverdeling, het vermogen om in het belang van burgers en maatschappelijke organisaties samen te werken en het ontwikkelen van een snellere en doortastende besluitvorming. Oftewel een cultuur waarin doortastendheid traagheid verdringt en samenwerking in de plaats komt.

De structuurverandering (aantal stadsdelen, herverdeling taken/bevoegdheden) die het College voorstaat, wordt beschouwd als een krachtig instrument in het doorbreken van bestaande patronen. Echter, investeren in het bestuurlijk stelsel vraagt meer. Dat vraagt om samenwerken op basis van vertrouwen en op basis van heldere afspraken, waarbij het mogelijk is elkaar in openheid aan te spreken.

#### *Dynamische bestuurlijke code en nieuw bestuursakkoord*

Het College wil de bestuurlijke samenwerking een impuls geven door het ontwikkelen van een dynamische bestuurlijke code. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de initiatieven uit het verleden zoals gedragscodes, kernwaarden, missie etc., zodat bestaande en succesvolle elementen een nieuwe impuls krijgen en worden versterkt. De code bevat afspraken over gedrag en handelen, gekoppeld aan een concreet programma voor een volgend bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen. Onderdeel van de code is de focus op de gemeenschappelijke identiteit die complementair is aan de eigen identiteit van stadsdelen en centrale diensten. Het doel van de code is dat er meer openheid en transparantie ontstaat tussen stad en stadsdelen door resultaten en knelpunten in de samenwerking te bespreken.

Concreet wordt gekozen voor de volgende activiteiten:

- Najaarconferentie 2009 voor centrale en decentrale bestuurders: opstellen van een dynamische samenwerkingscode die voort bouwt op bestaand materiaal en het binnenhalen van de buitenwereld.
- Na de verkiezingen van 2010 geven de nieuw gekozen besturen de samenwerkingscode kleur, invulling en vernieuwing. De besturen onderhouden de samenwerkingscode vervolgens tijdens jaarlijkse evaluaties (van het bestuursakkoord) over de resultaten en knelpunten in de uitvoering en bijsturing.

De verkiezingen van 2010 vormen een belangrijk moment. De inwerkprogramma's voor de nieuwe centrale en decentrale bestuurders kunnen op elkaar worden afgestemd. Daarnaast

biedt het nieuw te sluiten bestuursakkoord stad en stadsdelen, kansen voor het vastleggen van afspraken voor het verbeteren van de samenwerking.

Het College en in het bijzonder de Burgemeester willen, uiteraard samen met de stadsdeelvoorzitters en de voorzitters van de portefeuillehoudersoverleggen, een voortrekkersrol vervullen in het verbeteren van de samenwerking.

#### *Deel de passie en maak de verbinding op de inhoud*

Als belangrijkste pijlers voor de wijze waarop de samenwerking op bestuurlijk en ambtelijk niveau kan worden versterkt onderscheidt het College:

- 'Passie voor de stad en haar burgers' is de dragende kracht voor de grote inzet die bestuurders en ambtenaren nu al leveren aan de stad. Die passie voor de publieke zaak willen we ook aanboren als bron van een sterke samenwerking, waarbij ambtenaren en bestuurders van 'projectlogica' en 'stadsdeellogica' op strategisch niveau gaan streven naar een 'stadslogica'.
- 'Haal de buitenwereld naar binnen'. Samenwerking is niet alleen vereist tussen stad en stadsdelen, maar ook met onze buitenwereld. Het is van belang om meer interactie met burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties tot stand te brengen en te toetsen wat zij van de bestuurlijke praktijk vinden.
- 'Blijf de inhoud centraal stellen'. Sluit aan bij voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen stad en stadsdelen waarin gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor de opgaven in onze stad, geleid door de inhoud en urgentie van deze opgave.
- 'Inspireren en leren'. Sluit aan bij bestaande initiatieven ('best-practices') om expertise en inspiratie te bundelen. Door middel van verschillende programma's is in het verleden geïnvesteerd in een betere samenwerking en een gemeenschappelijke identiteit. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van onze kernwaarden 'open, actief, integer', de formulering van onze missie en gedrag in 'Zo zijn onze manieren', maar ook de programma's 'Beter Presteren' en 'Samen sterker Besturen'. Met de acties die daarbij zijn ondernomen, is veel vooruitgang geboekt. Daarnaast lopen op dit moment diverse succesvolle veranderingstrajecten binnen de stad waar actief de onderlinge samenwerking wordt opgezocht. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkelings-, sociale en culturele alliantie, maar ook projectbureaus als Noordwaarts en ZuidOostLob.

#### *Ambtelijke initiatieven*

Ook binnen de ambtelijke organisatie is versterken van de samenwerking een actueel thema:

- Samenwerking wordt geïntegreerd in de uitvoeringsagenda van het nieuw ontwikkelde 'Strategisch personeelsbeleid 2009-2015'. Bij deze visie krijgen 'van buiten naar binnen', 'resultaatgericht denken en handelen' en 'identiteit en imago' een concrete lading.
- Ook zijn er verschillende initiatieven om de samenwerking met externe organisaties te versterken. Met de Vrije Universiteit worden de mogelijkheden verkend om de samenwerking te versterken op het gebied van sturingsvraagstukken.
- In het najaar van 2009 wordt een masterclass over het thema 'vertrouwen' georganiseerd voor managers en medewerkers. Bij deze masterclass staat centraal hoe de gemeente zich verder kan ontwikkelen naar 'een gemeente van hoog vertrouwen'.

## **5.2 Bestuurlijke drukte**

Het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam en ook deze nota bevat elementen die niet los staan van de discussie over meer efficiency in de bestuurlijke overleggen. Het is goed om die samenhang op het netvlies te houden:

- Een vermindering van het aantal stadsdelen betekent dat minder bestuurders betrokken zijn bij de diverse bestuurlijke overleggen.

- Stadsdelen met een vergelijkbare omvang bieden mogelijkheden om op niveau van de organisatorische inrichting van de stadsdelen te komen tot een zekere uniformering, onder andere ten aanzien van het organisatiemodel, het functiegebouw en de wijze van opereren. Dat is van belang om in de ambtelijke voorbereiding van de bestuurlijke overleggen te komen tot een meer eenduidige werkwijze.
- Een heldere verdeling van de taken en bevoegdheden tussen centrale stad en stadsdelen zal de effectiviteit van de bestuurlijke overleggen ten goede komen. Ook bij de organisatievraagstukken op stedelijk niveau wordt gekeken naar het verminderen van de bestuurlijke en ambtelijke drukte.
- Een gemeenschappelijke strategische visie voor de gemeente Amsterdam, en de gezamenlijke doelen die daarbij geformuleerd worden, zullen samen met een nieuw bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen een steviger kader bieden voor de ambtelijke en bestuurlijke overleggen in het nieuwe stelsel.

Rekening houdend met bovengenoemde vernieuwingen, ziet het College een aantal uitgangspunten om over het geheel de effectiviteit van de bestuurlijke overleggen te versterken. Onderstaande verbetervoorstellen zullen de komende maanden worden uitgewerkt en worden betrokken bij de totstandkoming van een nieuw te vormen bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen.

#### *Duidelijkheid over rol en mandaat*

- Voor elk (regulier) bestuurlijk overleg, zal moeten worden verhelderd dan wel worden bevestigd wat het doel van het overleg is of welke doelen daarmee gediend worden en wat precies het mandaat is. Overwogen kan worden om de portefeuillehoudersoverleggen (PHO) in het besluitvormingsproces op nader te bepalen strategische dossiers een adviserende bevoegdheid te geven: adviserend aan bijvoorbeeld aan het College van B&W en Dagelijks Besturen. Daarnaast zou per agendapunt duidelijk het doel aangegeven moeten zijn, is het doel informerend, opiniërend of wordt een advies van het PHO verwacht. Verder zal in de uitwerking van deze aspecten van bestuurlijk opereren van de PHO's, ook gekeken moeten worden naar de afspraken en inzet van het 'Stemmen bij Meerderheid', zoals vastgesteld bij het Bestuursakkoord 2006-2010.
- Zodra een nieuw bestuursakkoord is vastgesteld, kan op basis daarvan in elk PHO een strategische agenda vastgesteld worden. Die agenda is richtinggevend voor de bestuurders en daarmee krijgt het overleg meer focus en kan een strakkere agendavoering gehanteerd worden.
- Daarbij valt te overwegen om bij de totstandkoming van een nieuw bestuursakkoord, de PHO's meer in de inhoudelijke voorbereiding te betrekken. Hierdoor worden de PHO's meer 'eigenaar' van een gezamenlijke agenda.

#### *Veelheid aan bestuurlijke overleggen*

- Ook in een vernieuwd stelsel blijft het uitgangspunt dat centrale stad en stadsdelen met elkaar samenwerken aan de kernthema's van de stedelijke agenda. Het belang om beleid en besluitvorming op strategische dossiers bestuurlijk te stroomlijnen blijft of zal wellicht zelfs toenemen. Niettemin is het denkbaar dat in de nieuwe bestuursperiode afspraken worden gemaakt over een beperkter aantal PHO's, met criteria voor aanvullend bestuurlijk overleg (bestuurlijke koppels, bestuurlijke teams, stuurgroepen etc.).

#### *Snelheid in het besluitvormingsproces*

- Het is wenselijk om op basis van 'best practices' per bestuurlijk overleg te komen tot eenduidige afspraken over ambtelijke voorbereiding en afstemming. Dit geldt ook voor afspraken over hoe te handelen bij belangrijke verschillen van inzicht op ambtelijk niveau tussen centrale stad en stadsdelen. Het is zinvol om op ambtelijk niveau een escalatiemodel af te spreken, waar bijvoorbeeld de stadsdeelsecretarissen een rol in

kunnen hebben, om het geschil zonodig op ambtelijk niveau te behandelen, op te lossen of te verhelderen.

#### *Regionale context*

Amsterdam neemt deel aan een veelheid van bovengemeentelijke netwerken. Deze netwerken zijn bovendien gedurende het bestaan van het bestuurlijk stelsel in belang en aantal gegroeid. Dit correspondeert met de ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling van de afgelopen decennia, waarin de ordening van een centrumstad en haar omgeving steeds meer heeft plaatsgemaakt voor een ontwikkeling naar meerdere centra en subcentra. Deze netwerken vertonen een grillig patroon, al naar gelang de inhoudelijke thematiek en de gegevens van de organisatie van het binnenlands bestuur. 'Bestuurlijke drukte' is op de regionale en bovenregionale schaalniveaus dan ook een veel gebruikt begrip, zoals de commissie signaleert. In de in paragraaf 3.5 aangekondigde notitie over de positie van Amsterdam in de regio zal ook op deze bestuurlijke drukte worden ingegaan.

### **5.3 Correctiemechanismen**

Het College onderkent dat de beschikbare correctiemechanismen in het verleden niet gebruikt zijn waar dit wel had gekund, en neemt daartoe de aanbevelingen uit het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam over. De commissie stelt verder voor dat de stad indien gewenst ook kaders formuleert voor door stadsdelen uit te voeren taken. Dit vereist dat de stad in staat wordt gesteld individuele stadsdelen die zich niet aan deze kaders houden aan te spreken en aanwijzingen te geven. Overigens hoeft daar in het College geen aanvullend instrument voor uitgewerkt te worden.

Correctie is in de ogen van het College de sluitpost in de relatie tussen stad en stadsdelen. Voorafgaand aan correctie gaan sturing en controle. Zoals elders in het advies staat dient ook de kaderstelling en regie door de centrale stad nader ingevuld te worden. Het gaat dan ook om een samenhangend pakket dat mede moet bijdragen aan een betere samenwerkingscultuur:

- Stadsdelen dienen heldere beleidskaders mee te krijgen vanuit de centrale stad.
- De centrale stad dient regie uit te oefenen op de uitvoering door de stadsdelen binnen die kaders.
- De centrale stad dient stadsdelen aan te spreken als prestaties achterblijven.
- Stadsdelen dienen elkaar onderling en stedelijke diensten aan te spreken op te leveren prestaties.
- De centrale stad dient, indien de prestaties daartoe aanleiding geven, meer dan voorheen de daarvoor beschikbare correctiemechanismen in te zetten.

De Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam voorziet dat het kunnen handelen in regionaal en internationaal verband met zich mee kan brengen dat de stad aan de stadsdelen beperkingen oplegt, via het gebruik maken van doorzettingmacht. De commissie doet in dit verband verder geen voorstellen tot het aanpassen van de al bestaande correctiemechanismen. Ook het College ziet in de regionale context geen aanleiding tot specifieke aanpassingen van het stelsel. Van spanningen tussen stad en stadsdelen op het regionale en bovenregionale vlak is feitelijk geen sprake.

## 6. Implementatie en financiën

In het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam staan vier aanbevelingen over de implementatie die zijn meegenomen bij het hieronder uitgewerkte voorstel voor de implementatiestrategie.

### 6.1 Implementatie en voortgang

Na de besluitvorming over de verbeteringen in het bestuurlijk stelsel en de wijziging van het aantal stadsdelen start een periode van belangwekkende veranderingen voor de gemeentelijke organisatie. Het College acht het van belang om al in dit stadium te benoemen welke gevolgen dit voor het personeel kan hebben.

#### 6.1.1 Personele consequenties

De implementatie van de besluiten van het College kunnen de volgende consequenties met zich mee brengen op het gebied van Personeel & Organisatie:

- Nieuwe stadsdeelorganisaties zijn groter met als gevolg een zwaarder loongebouw. Dit resulteert in betere carrièreperspectieven voor het personeel.
- Nieuwe taken kunnen leiden tot een toename in het opleidingsaanbod aan de medewerkers.
- Besluitvorming over taakverdeling en opdrachtrelaties kan leiden tot herinrichting van taken en werkprocessen bij stadsdelen en stedelijke diensten. Dit zal de mobiliteit van personeel tussen stadsdelen en diensten verhogen.
- Doordat er minder bestuurders (DB-leden, deelraadsleden) zullen terugkeren, kan het wachtgeld stijgen. Wachtgeld is er overigens alleen voor DB-leden en heeft een tijdelijk effect. De DB-leden krijgen begeleiding bij re-integratie naar de arbeidsmarkt en de mogelijkheid om een arbeidsmarkttraining te volgen.
- Reorganisatie van de ambtelijke organisaties en 'dubbele functies' kan leiden tot boventaligheid van medewerkers (stadsdeelsecretarissen, griffie, management, ondersteuning). Uiteraard wordt actief ingezet op bemiddeling naar nieuwe functies, mogelijk via een arbeidsmarktplatform. Het streven is dat iedereen een passende functie krijgt aangeboden binnen of buiten de gemeente Amsterdam en dat ontslag kan worden voorkomen. Indien bemiddeling niet slaagt, komen deze medewerkers bij eventueel ontslag in aanmerking voor de aanvraag van een WW-uitkering, met eventueel een bovenwettelijke aanvulling. Stadsdeelsecretarissen die niet direct geplaatst kunnen worden blijven in algemene dienst conform de VAT.

#### 6.1.2 Uitgangspunten personeel

Om tijdens het implementatietraject de personele consequenties goed op te vangen, hanteert het College de volgende uitgangspunten:

- Medewerkers wordt zo snel mogelijk zekerheid verschaft over hun positie.
- Extra aandacht zal gegeven worden aan de ambtelijke samenwerkingscultuur; het voorkomen van verkokering tussen stadsdelen onderling en tussen stadsdelen en diensten.
- Er wordt gestreefd naar een sociaal plan in overleg met de vakbonden.

#### 6.1.3 Uitgangspunten implementatie

De aanbeveling van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam om eerst de bestuurlijke gremia in te richten en daarna de stadsdeelapparaten, niet door het College overgenomen. Dit zou betekenen dat pas in mei 2010 gestart zou kunnen worden met de vorming van de

nieuwe stadsdeelorganisaties. Een lange periode van onzekerheid voor de ambtenaren met het risico op een ongewenst personeelsverloop, zou daarvan het gevolg kunnen zijn. Ervaringen uit eerdere fusietrajecten in 1998 wijzen hierop.

Daarnaast is het wenselijk dat als de nieuwe Dagelijks Besturen van de stadsdelen aantreden er al een functionerend managementteam en een ingerichte en bemenste stadsdeelorganisatie aanwezig is.

Feitelijk betekent dit een start van de voorbereiding van de vorming van nieuwe stadsdeelorganisaties al na definitieve besluitvorming in de gemeenteraad laten starten. Het streven is de nieuwe stadsdeelorganisaties per 1 mei 2010 zoveel als mogelijk gereed te hebben zodat per die datum de oude stadsdeelorganisaties kunnen komen te vervallen.

Het implementatietraject, zowel politiek bestuurlijk als ambtelijk organisatorisch, wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen de centrale stad en de stadsdelen. Voor de inrichting van de nieuwe stadsdeelorganisaties wordt een gezamenlijke projectorganisatie ingericht door het College van B&W, bestaande uit kwartiermakers en een programmabureau. Het Bestuurlijk Team Bestuursakkoord (waarin stad en stadsdelen vertegenwoordigd zijn) zorgt voor de bestuurlijke aansturing van de projectorganisatie. De gemeentesecretaris en de voorzitter van de stadsdeelsecretarissen zorgen voor de ambtelijke aansturing van onder meer de kwartiermakers.

Burgemeester en stadsdeelvoorzitters zullen nog nader overleggen over de wijze waarop en de kring waaruit de kwartiermakers worden aangesteld, alsmede over de positie en bestuurlijke aansturing van de kwartiermakers.

Om de implementatie van de organisatieveranderingen zo efficiënt mogelijk te laten verlopen hanteert het College de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten:

- Een goed implementatieplan met gedegen communicatie met alle betrokken partijen, en vooral de medewerkers. Ook burgers worden actief geïnformeerd over de implementatie van de nieuwe stadsdeelorganisatie.
- Kwartiermakers worden aangesteld door het College van B&W, op advies van de commissie Management Ontwikkeling die voor dit doel wordt uitgebreid met twee stadsdeelvoorzitters.
- Kwartiermakers richten de nieuwe stadsdeelorganisatie in. Zij dienen zich tijdens het kwartiermaken goed te verstaan met de (interim)stadsdeelsecretarissen en Dagelijks Besturen uit de bestaande stadsdelen. Zij functioneren binnen het kader van de gemeenschappelijke projectorganisatie van stadsdelen en stad.
- Tijdens het kwartiermaken kunnen zich discussies voordoen rond de noodzakelijke werkzaamheden. Bij het doorhakken van knopen speelt in eerste instantie het Bestuurlijk Team Bestuursakkoord een rol, en daarna het College van B&W.

Andere uitgangspunten zijn:

- De nieuwe Dagelijkse Besturen treden naar verwachting aan in mei 2010. Tot die tijd neemt het College van B&W een opdrachtgevende rol voor de inrichting van de nieuwe stadsdeelorganisaties. In een separaat besluit stelt het College de minimale randvoorwaarden vast waaraan de nieuwe stadsdeelorganisaties per 1 mei 2010 functioneel op hoofdlijnen moeten voldoen om de nieuwe Dagelijks Besturen optimaal te ondersteunen. Deze randvoorwaarden komen in overleg met de ambtelijke top van de stadsdelen tot stand. De hiervoor benodigde bestuurlijk juridische constructie wordt zo snel mogelijk geregeld in de Verordening op de stadsdelen. Na mei 2010 wordt de bevoegdheid overgedragen aan de Dagelijkse Besturen.
- De huidige stadsdeelsecretarissen bereiden een programma van eisen voor de nieuwe stadsdeelorganisaties voor, rekening houdend met de bekende ontwikkelingen in de stad

- op het gebied van het sociaal domein, dienstverlening, regelgeving & handhaving, beheer en bedrijfsvoering. Het College stelt dit programma van eisen vast.
- Bij de vorming van nieuwe stadsdeelorganisaties wordt gewerkt met uniformiteit in functieboek en organisatiestructuur. Dit bevordert de samenwerking tussen de stadsdelen onderling en tussen de stadsdelen en de centrale stad. Tevens voorkomt het bestuurlijke en ambtelijke drukte. Waar stadsdelen beschikken over best practices zal gekeken worden hoe dit getransformeerd kan worden naar de nieuwe stadsdeelorganisaties. Bovengenoemde uniformiteit wordt ook ingevoerd bij de drie overige stadsdelen (Noord, Centrum en Zuidoost). Zij doen in dit opzicht mee met de reorganisatie.
- Het College onderzoekt de mogelijkheden van een arbeidsmarktplatform voor de centrale stad en stadsdelen om de (boventallige) medewerkers van werk naar werk te bemiddelen.
- De centrale ondernemingsraad (COR) en de ondernemingsraden zullen nauw betrokken worden bij de uitwerking van het traject, en steeds worden geïnformeerd over het proces. Waar het besluit leidt tot concrete reorganisaties, wordt in het traject na het raadsbesluit vanzelfsprekend advies gevraagd conform art 25 Wet op de Ondernemingsraden.
- Het streven is erop gericht dat de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger niet beïnvloed wordt door het reorganisatieproces.
- Getrapte invoering:
  - o Nieuwe stadsdelen in mei 2010
  - o In verband met het vermijden van gebroken (budgettaire) boekjaren en de benodigde zorgvuldigheid vindt de formele overdracht van taken tussen diensten en stadsdelen per januari van een jaar plaats (te beginnen vanaf 2011).

## 6.2 Financiën

Voor de voorgenomen samenvoeging van stadsdelen zijn de financiële (rand)voorwaarden belangrijk. Het gaat daarbij om de kosten van het fusieproces (frictiekosten), de werking van het stadsdeelfonds en wijze waarop de overgang van de oude naar de nieuwe stadsdelen wordt geregeld.

### 6.2.1 Advies Raad voor de Stadsdeelfinanciën

In 1998, bij de toenmalige fusies van stadsdelen, was dit onderwerp ook actueel. Naar aanleiding van een adviesaanvraag van het toenmalige College heeft de Raad voor de Stadsdeelfinanciën advies uitgebracht over de frictiekosten en de mogelijke besparingen (inverdieneffecten).

Met het voorlopig besluit van 17 februari 2009 heeft het College de Raad voor de Stadsdeelfinanciën (RSF) gevraagd nogmaals te adviseren over dit onderwerp en een inschatting te maken van:

- de mogelijke (structurele) besparingen;
- de incidentele frictiekosten;
- de gevolgen van de voorgenomen samenvoeging van stadsdelen op de werking van het stadsdeelfonds.

In de adviesaanvraag heeft het College aangegeven dat net als 10 jaar geleden gestreefd wordt naar een lumpsumregeling in plaats van een declaratiesysteem waarbij de dekking wordt gezocht binnen het stadsdeelfonds. Het uitgangspunt is een budgettair neutrale regeling. Zoals verzocht door het College heeft de RSF voor 1 april 2009 een advies uitgebracht. De belangrijkste conclusies uit dit advies zijn hieronder kort samengevat.

#### *Besparingen*

- De RSF is van mening dat besparingen gerealiseerd kunnen worden met de optimalisering van de taakverdeling tussen stad en stadsdelen.
- Bij grotere stadsdelen doen zich geen besparingen voor, maar binnen de range van 30.000 tot 150.000 inwoners doen zich ook geen negatieve schaafeffecten voor.
- Grotere stadsdelen leiden tot minder bestuurslasten maar tot meer ambtelijke lasten.

#### *Friciekosten*

- Verwachte kosten op grond van 10 jaar geleden/gemeentefonds bij 10 stadsdelen € 21 à 26 miljoen en bij 7 stadsdelen € 33 à 36 miljoen.
- De RSF is van mening dat anno 2009 andere condities (meer betrokken organisaties) gelden dan 10 jaar geleden waardoor de verwachte frictiekosten hoger zijn
- De overgang naar 10 stadsdelen leidt tot aanzienlijk lagere frictiekosten in vergelijking met overgang naar 7 stadsdelen
- De frictiekostenregeling kan volgens de RSF niet binnen het stadsdeelfonds worden gedekt zonder consequenties voor het voorzieningenniveau.

#### *Verdeling*

- Het stadsdeelfonds is gebaseerd op een maximale omvang van ongeveer 90.000 inwoners. Tot die grens wordt verwacht dat de verdelende werking van het stelsel blijft functioneren.
- Twee maatstaven verdienen aandacht op het moment dat er grenscorrecties worden meegenomen in het samenvoegen van stadsdelen.
- Boven de grens van 90.000 inwoners moet het vaste bedrag in het stadsdeelfonds worden herijkt, vanuit het stelsel bezien kan dit naar verwachting budgettair neutraal.

#### *Belangrijkste conclusies*

- Geen positieve of negatieve schaafeffecten tussen de 30.000 en 150.000 inwoners.
- Naar verwachting hogere frictiekosten, zeker bij de overgang naar 7 stadsdelen, waarvan dekking binnen het stadsdeelfonds om die reden niet zonder aantasting van het voorzieningenniveau mogelijk is.
- Tot de grens van 90.000 inwoners blijft de werking van het stadsdeelfonds intact, boven deze grens moet het verdeelstelsel worden 'herijkt' hetgeen naar verwachting van de RSF voor alle stadsdelen tezamen budgettair neutraal zou moeten kunnen plaatsvinden.

#### *Reactie College*

De constatering van de RSF dat uitsluitend op basis van een overgang naar grotere stadsdelen geen structurele inverdieneffecten mogen worden verwacht, staat als zodanig de keuze van het College om te kiezen voor een stelsel met 7 of met 10 stadsdelen niet in de weg. Temeer niet omdat de RSF constateert dat de grootste besparingen worden gerealiseerd door optimalisatie van de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Het streven om dit te bewerkstelligen is de belangrijkste reden om het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam over te nemen.

De RSF heeft bij zijn beschouwing als referentiepunt genomen de ervaringen bij gemeentelijke herindelingen. Voor zover deze vooronderstelling zich in Amsterdam voordoet, acht het College het tevens van belang te constateren dat stadsdelen geen zelfstandige gemeenten zijn met alle daarbij behorende taken. Voorts zijn er nogal wat gemeenten van rond de 150.000 inwoners die bekend staan als efficiënt en doelmatig. Ten slotte zal met de beoogde omvang van 7 stadsdelen sterk worden bespaard op de intensiteit van bestaande ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

De conclusie dat de frictiekosten hoger zullen zijn dan 10 jaar geleden wordt onderbouwd op grond van de veronderstelling dat de kosten hoger zullen zijn omdat er nu meer organisaties

en meer arbeidsplaatsen betrokken zijn. Op grond van deze conclusie stelt de RSF dat de regeling voor de frictiekosten niet binnen het totaal budget van het stadsdeelfonds kan worden gedekt zonder consequenties voor het voorzieningenniveau. Echter, de conclusie dat het aantal betrokken arbeidsplaatsen en organisaties logischerwijs leidt tot hogere frictiekosten deelt het College niet. Het College is van mening dat frictiekosten in lijn moeten kunnen blijven met het vorige fusieproces en dat de kosten binnen het stelsel gedekt kunnen worden. Ook de conclusie dat er minder opvangmogelijkheden zijn omdat er minder stadsdelen 'buiten schot' blijven deelt het College niet; het zijn niet uitsluitend de stadsdelen die opvangmogelijkheden bieden, maar de gehele gemeentelijke organisatie. Daarnaast is er een gemeentebreed mobiliteits- en herplaatsingsbeleid dat ingezet wordt.

Het College ziet deze conclusie van de RSF wel als een belangrijk signaal en ziet het belang in om mechanismen in te bouwen waarmee de frictiekosten worden beperkt. Een globale frictiekostenregeling waarbij lumpsum middelen ter beschikking worden gesteld kan uiteraard niet leiden tot ongelimiteerde uitgaven. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen aanloopkosten, frictiekosten en kosten voor de optimalisatie van de dienstverlening. Over de aanloopkosten wordt in het implementatieplan een besluit genomen. Het budget voor frictiekosten is bestemd voor het samenvoegen van bestaande organisaties, maar niet voor nieuw beleid, het inhalen van achterstallig onderhoud en optimalisatie van dienstverlening. Het College zal de regeling risicovolle projecten van toepassing verklaren.

Daarnaast verwacht de RSF dat de frictieproblemen in relatie tot de huisvesting groter zijn. In het besluit over de frictiekostenregeling wordt daarom vastgesteld dat specifieke knelpunten van materiele aard die de schaal van individuele stadsdelen overschrijden bestuurlijk aan de orde kunnen worden gesteld. Daarnaast zal een ambtelijke projectgroep specifiek worden belast met de opdracht het vastgoed van de stadsdelen in kaart te brengen, mede met het oog op lopende verplichtingen en voorgenomen plannen. Voorts maakt de RSF nog een opmerking over het mogelijke productieverlies tijdens de verbouwing. Om dit te voorkomen wordt al in een vroeg stadium begonnen met de voorbereiding.

Na de definitieve vaststelling van het aantal stadsdelen en de nieuwe stadsdeelgrenzen kunnen de effecten voor de verdelende werking van het stelsel in beeld worden gebracht. De RSF heeft aangegeven dat met name de maatstaven GOPRUIIM (gewogen oppervlakte openbare ruimte) en OB-SV (ongewoon bevolkingsverloop bij stadsvernieuwing) onbedoelde effecten kunnen hebben in de verdeling van middelen bij de aanpassing van stadsdeelgrenzen.

Indien hier aanleiding toe is, kan dit ter advisering aan de RSF worden voorgelegd. Hetzelfde geldt voor de eventuele herijking van het vaste bedrag en veranderingen in taakverdeling.

### 6.2.2 Reacties Stadsdelen

In de reacties van de stadsdelen op het voorlopig besluit van 17 februari 2009 wordt verzocht duidelijkheid te geven over het financiële kader en de dekking van de frictiekosten. Het standpunt van de stadsdelen is:

- dat de kosten voor frictie niet binnen het stadsdeelfonds kunnen worden gedekt om te voorkomen dat belangrijke inhoudelijk taken onder druk komen te staan;
- dat vooraf helder moet zijn dat de benodigde middelen beschikbaar zijn.

#### *Reactie College*

In dit besluit is een frictiekostenregeling opgenomen. Deze regeling is budgettair neutraal. Het budget van het stadsdeelfonds blijft omgewijzigd en de vrijvallende vaste bedragen blijven na

afloop van de frictiekostenregeling structureel beschikbaar. Het College is van mening dat onderstaande regeling voldoende waarborgen biedt: de toepassing van de regeling risicovolle projecten voor de beheersing van de kosten, het besluit dat specifieke materiele knelpunten bestuurlijk bespreekbaar gemaakt kunnen worden en dat er in totaal €70 miljoen beschikbaar is voor de dekking van de frictiekosten die globaal zijn geschat op €36 miljoen. Dit laatste heeft te maken met het feit dat nieuwe stadsdelen de tijd krijgen om toe te groeien naar de nieuwe situatie.

### 6.2.3 Frictiekosten

Bij de frictiekosten en de frictiekostenregeling (de wijze waarop de frictiekosten worden gedekt) wordt onderscheid gemaakt tussen aanloopkosten voor de programmaorganisatie die de instelling van de nieuwe stadsdelen begeleidt, de kosten die per nieuw op te richten stadsdeel worden gemaakt (frictiekosten) en de kosten voor de optimalisatie van de dienstverlening. Het algemene uitgangspunt is dat de voorgenomen samenvoeging van stadsdelen binnen bestaande financiële kaders, dus budgettair neutraal, wordt gerealiseerd.

#### Aanloopkosten / Programmaorganisatie

Voor de vormgeving van de programmaorganisatie en de dekking dient een implementatievoorstel te worden opgesteld. De eventuele aanloopkosten worden verrekend met de frictiekostenregeling. Het beheer, mandaat en verantwoordingsplicht dient in het implementatievoorstel te worden vastgesteld.

#### Frictiekostenregeling fusie stadsdelen

Voor de berekening van de frictiekosten van de stadsdelen en de frictiekostenregeling is uitgegaan van de regeling van tien jaar geleden. Toen is gekozen voor een globale benadering waarbij de dekking is gevonden binnen het stadsdeelfonds. Voor deze oplossing is gekozen na een langdurig proces waarin geprobeerd is om de frictiekosten inzichtelijk te maken. Dit heeft uiteindelijk niet het gewenste resultaat opgeleverd. Om die reden is nu weer gekozen voor een globale regeling. Daarmee wordt voorkomen dat er een uitputtende opsomming moet worden gemaakt over welke kosten wel en welke niet als frictiekosten worden aangemerkt en voor wiens rekening deze komen. Het voordeel is dat de nieuw opgerichte stadsdelen volledig beschikking krijgen over de financiële ruimte en vooraf helder is welk bedrag er beschikbaar is voor de dekking van de frictiekosten. Zodoende hoeft er achteraf geen verrekening plaats te vinden.

Op hoofdlijnen worden de volgende frictiekosten onderscheiden;

- Bestuurskosten. Hier moet rekening gehouden worden met wachtgeld, dit komt bovenop de 'reguliere' wachtgeldverplichtingen waar in het stadsdeelfonds rekening mee is gehouden.
- Ambtelijk apparaat. Tijdelijk overtollig personeel en overige verplichtingen zoals langdurige overtolligheid, lagere inschaling dan oude functie met salarisgarantie
- Huisvesting/kantoorkosten. Het aanpassen van de huisvesting aan de nieuwe gebiedsindeling en de kosten van een eventuele verhuizing

Daarnaast worden voor de begeleiding van het proces kosten gemaakt. Deze hebben betrekking op: het personeel (interne voorlichting, werving/selectie, aanpassing functie beschrijving etc.) en communicatie en extern advies. Deze kosten worden grotendeels bij de voorbereidingskosten en programmaorganisatie meegenomen.

#### *Systematiek stelsel stadsdeelfonds*

De voeding en verdeling van het stadsdeelfonds is gebaseerd op de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale stad en de stadsdelen. Zolang deze taakverdeling ongewijzigd blijft, verandert de omvang van het stadsdeelfonds in principe niet.

De verdeling van de middelen uit het stadsdeelfonds naar de stadsdelen voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken gebeurt op basis van verdeelmaatstaven. Daarnaast ontvangt elk stadsdeel een vast bedrag voor de dekking van de kosten van bestuursorganen en het bestuursapparaat. Bij samenvoeging van stadsdelen bedraagt de hoogte van de stadsdeelfondsuitkering van het nieuwe stadsdeel het totaal van de oude stadsdelen. Met uitzondering van het vaste bedrag; ook het nieuwe stadsdeel ontvangt slechts éénmaal het vaste bedrag. Zolang de omvang van de nieuwe stadsdeelorganisatie past binnen de principes die bij de vormgeving van het stadsdeelfonds zijn gehanteerd, is de uitkering uit het stadsdeelfonds toereikend voor de kosten van het na de fusie gevormde stadsdeel. Dit betekent dat binnen het stadsdeelfonds, afhankelijk van het aantal stadsdelen, een deel van de toegekende vaste bedragen vrij beschikbaar zijn.

#### *Friciekostenregeling*

Hiervan uitgaande zou het vaste bedrag van het afgenomen aantal stadsdelen kunnen vrijvallen. In het voorlopige Collegebesluit van 17 februari 2009 is opgenomen dat de aanpassing van het bestuurlijk stelsel primair geen besparingsdoelstelling heeft. Dat betekent dat de vrijvallende vaste bedragen beschikbaar blijven binnen het stadsdeelfonds. Om de nieuwe stadsdelen de tijd te geven toe te groeien naar de nieuwe stadsdeelfondsuitkering en de frictiekosten te dekken, worden de vrijvallende vaste bedragen gericht toegekend aan de nieuwe samengevoegde stadsdelen. Gedurende de overgangstermijn ontvangen deze stadsdelen dus een hogere stadsdeelfondsuitkering.

Het vaste bedrag in basis is in 2009 € 1.317.471. Uitgaande van het uitkeringspercentage in 2009 bedraagt het vaste bedrag jaarlijks afgerond € 2,5 miljoen. Bij de overgang naar 7 stadsdelen valt na de overgangsregeling 7 maal het vaste bedrag vrij (€ 17,5 miljoen) en bij de overgang naar 10 stadsdelen 4 maal (€ 10 miljoen). De hoogte van de frictiekosten is afhankelijk van het aantal stadsdelen dat wordt samengevoegd en is hoger in de variant met 7 stadsdelen. Ervan uitgaande dat de hoogte van de frictiekosten vergelijkbaar is als 10 jaar geleden bedragen de frictiekosten voor de variant met 7 stadsdelen circa € 36 miljoen en in variant met 10 stadsdelen circa € 21 miljoen. Op grond van de door het College voorgestelde regeling is de komende 4 jaar respectievelijk € 70 miljoen of € 40 miljoen beschikbaar. Dit bedrag ligt hoger dan de geschatte frictiekosten. Dit heeft te maken met het feit dat de frictiekosten regeling deels ook is bedoeld om de nieuwe stadsdelen de tijd te geven zich aan te passen naar de nieuwe stadsdeelfondsuitkering. Omdat de vrijvallende vaste bedragen in het stadsdeelfonds beschikbaar blijven, komen deze bedragen na afloop van de frictiekostenregeling, via de maatstaven, weer terug in de stadsdeelfondsuitkering van de stadsdelen.

De frictiekostenregeling start met ingang van de instelling van de nieuwe stadsdelen. Volgens de systematiek van het stadsdeelfonds ontvangen de nieuwe stadsdelen vanaf dat moment de uitkering van de voormalige stadsdelen inclusief eventuele grenscorrecties in de nieuwe situatie. De hoogte van de stadsdeelfondsuitkering van het nieuwe stadsdeel bedraagt het totaal van de uitkeringen van de oude stadsdelen exclusief de vaste bedragen; de nieuwe stadsdelen ontvangen éénmaal het vaste bedrag. Daarnaast ontvangen de nieuwe stadsdelen via de parkeerstrook van het stadsdeelfonds een aanvullende bijdrage, ter hoogte van de vrijvallende vaste bedragen, voor de dekking van de frictiekosten. De regeling duurt maximaal vier jaar. Het definitieve bedrag wordt bij de begroting 2010 van het stadsdeelfonds definitief vastgesteld.

In een formule uitgedrukt bedraagt de hoogte van de frictiekostenregeling per fusiestedeel per jaar;

$(\text{het aantal samengevoegde stadsdelen} - 1) * \text{uitkeringspercentage} * \text{vaste bedrag in basis.}$

Vanaf 1 januari 2014 vallen deze middelen vrij binnen het stadsdeelfonds en worden deze verdeeld via het uitkeringspercentage onder alle overgebleven stadsdelen.

De stadsdelen kunnen de kosten egaliseren door deze in de beginfase van de fusie te verrekenen met de algemene reserve. Eventueel via een negatieve reserve 'binnen' de algemene reserve. Hiertegenover staan inkomsten uit de frictiekostenregeling. Naarmate het proces vordert komen er steeds meer middelen vrij beschikbaar en kan de algemene reserve worden aangevuld.

Ten aanzien van exceptionele niet-beïnvloedbare frictiekosten voor specifieke knelpunten van materiele aard die de individuele schaal van het stadsdeel overschrijden, wordt besloten dat de nieuwe stadsdelen de mogelijkheid krijgen om deze kosten aan te kaarten. Het gaat hierbij in eerste instantie om eventuele huisvestingskosten.

#### Optimalisatie dienstverlening

De kosten voor het intensiveren van buurtgericht werken, verbeteren van de interne organisatie en de optimalisatie van de dienstverlening wordt gerekend tot de reguliere beleidsontwikkeling en vallen buiten de reikwijdte van de frictiekostenregeling.

#### 6.2.4 Regeling Risicovolle projecten

Het College is voornemens de regeling van toepassing verklaren en zal hier na overleg met de stadsdelen een aanvullend besluit over nemen. Hieronder volgt een korte samenvatting van belangrijkste punten van de inhoud van de regeling risicovolle projecten. De toepassing deze regeling vereist maatwerk.

- Doel van de regeling is optimale sturing vooraf en tijdens het project in plaats van controle achteraf. Uitgangspunt is dat beheersing van een project een kwestie is van maatwerk, zodat de regeling vooral voorschriften bevat over *wat* nodig is voor beheersing en niet over *hoe* dat dan feitelijk wordt gedaan.
- De regeling stelt eisen aan de opzet en uitvoering van een project en de bestuurlijke rapportages daarover.

## **Bijlage 1 – Reacties stadsdelen, Amsterdammers, maatschappelijke organisaties en medewerkers**

Het voorlopig Collegebesluit over het advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam van 17 februari 2009 is voor advies voorgelegd aan de Dagelijks Besturen van de stadsdelen. Tegelijkertijd is met advertenties in verschillende dag- en weekkranten Amsterdammers en maatschappelijke organisaties gevraagd om schriftelijk en via Internet op het besluit te reageren. Tot uiterlijk 25 maart 2009 konden reacties worden aangeleverd. De reacties zijn meegenomen in de definitieve standpuntbepaling van het College.

Overzicht reacties:

- Van alle stadsdelen is een reactie ontvangen. Verschillende stadsdelen hebben al voorafgaand aan het voorlopig Collegebesluit, een reactie gezonden op het rapport van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam. Ook deze reacties zijn meegenomen.
- Van de Amsterdammers zijn ongeveer 150 reacties ontvangen. Daarbij waren ook enkele reacties van bewonersverenigingen die allen aangaven een grotere groep bewoners te vertegenwoordigen.
- Uit het maatschappelijke middenveld zijn vier reacties ontvangen:
  - o Het Platform Slagvaardig Amsterdam (bestaande uit de volgende instellingen en bedrijven): Amsterdam City, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, Amsterdam Toerisme & Congres Bureau, Breed Bestuurlijk Overleg Primair Onderwijs, Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel, Combiwel, Kamer van Koophandel Amsterdam, Koninklijke Horeca Nederland Amsterdam, Milieucentrum Amsterdam, MKB Amsterdam, Ondernemersvereniging ORAM, Raster, Stichting Ondersteuning en Ontwikkeling Maatschappelijke Dienstverlening (SOM), Stichting Volksbond Amsterdam, Vastgoedbelang Veban, Vereniging SIGRA (Samenwerkende Instellingen Gezondheidszorg Regio Amsterdam), VNO-NCW Regio Amsterdam).
  - o Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.
  - o Kamer van Koophandel - deze reactie wordt onderschreven door Kon. Horeca Ned. - afdeling Amsterdam, Vereniging Amsterdam City, ondernemersvereniging ORAM en Vereniging van Bedrijven in Amsterdam Noord.
  - o Stichting Muzenis.

### **B1.1 Reacties stadsdelen**

In de reacties ligt een sterke nadruk op de thema's taken en bevoegdheden, implementatie, financiën en de schaalgrootte/aantal stadsdelen. Hieronder vatten we de belangrijkste argumenten samen, en geven we telkens aan op welke wijze we hier mee omgaan in het definitief besluit dat 14 april voorligt in het College.

In de reacties wordt overigens minder aandacht besteed aan de thema's opdrachtrelaties, correctiemechanismen, burgerparticipatie en regionale context.

#### Taken / bevoegdheden

##### *Adagium 'decentraal tenzij'*

Stadsdelen spreken zich uit voor het vasthouden van het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'. Daarbij maken zij bezwaar tegen uitgangspunt 'één Amsterdam' als bepalend afwegingsprincipe, daar dit het uitgangspunt 'decentraal tenzij' naar achtergrond dringt.

##### *Koppeling taakverdeling aan schaalgrootte*

De stadsdelen hebben nadrukkelijk verzocht om gelijktijdig met het definitieve besluit over het aantal stadsdelen een besluit te nemen c.q. duidelijkheid te geven over (her)verdeling taken

en bevoegdheden. Dit met inbegrip van een inventarisatie van de dossiers die de komende tijd zullen worden heroverwogen, en een voorstel voor het daarbij te hanteren proces. Benadrukt wordt dat het niet alleen gaat om heroverweging op dossierniveau maar dat het totale pakket moet worden gezien.

#### *Vrees voor minder bevoegdheden / centralisatie*

Zorg over uitholling van bevoegdheden van de stadsdeelraden. Wanneer stadsdelen weinig tot geen eigen beleid kunnen ontwikkelen ontstaat risico dat stadsdelen vervallen tot uitvoeringsorganisaties. Verzocht wordt om bij het definitieve besluit een richtinggevende visie op de positionering, rol en organisatie van diensten te geven. Benadrukt wordt dat het moet gaan om 'bevoegdheidrijke stadsdelen' in plaats van 'taakrijke stadsdelen'.

#### *Basispakket en pluspakket*

Stadsdelen bepleiten een basispakket op terreinen waarop gelijksoortige dienstverlening nodig is, vast te stellen door de gemeenteraad. De stadsdeelraden kunnen dit dan naar wens uitbreiden met een pluspakket. Stadsdelen dienen dan verantwoordelijk te zijn voor de realisatie van basis- en pluspakket.

#### *Methode van heroverweging dossiers*

Veel steun voor de methode die is gebruikt bij de heroverweging van taken en bevoegdheden op het gebied van toezicht en handhaving (OBT) en n.a.v. advies van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam op de dossiers WMO, JGZ/OKC en participatie en re-integratie.

Stadsdelen pleiten er voor de werkwijze te continueren (er zijn meer beleidsvelden met grijze gebieden) en duurzaam te maken (met nieuwe taken is geen rekening gehouden).

### Implementatie

#### *Wijze van implementatie*

Brede voorkeur om de implementatie zo snel mogelijk te laten starten na besluit gemeenteraad en om vast te houden aan realisatie in maart 2010. Verzoek om duidelijk implementatieplan op hoofdlijnen. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan personele en financiële consequenties, juist in een tijd van economische crisis (aandacht voor sociaal plan). Tevens aandacht nodig voor benoeming, rol, taken positionering en aansturing van kwartiermakers.

#### *Continuïteit dienstverlening*

Herindelingen mogen niet ten koste gaan van dienstverlening en bedrijfsvoering. Zorg wordt geuit over dalende effectiviteit van fuserende organisaties. Verwacht wordt dat de voorgenomen herindelingen een zware impact op de organisaties zal hebben. Aangedrongen wordt om in deze tijd van economische crisis een zorgvuldige afweging te maken of de investeringen tot substantiële verbetering van het stelsel zullen leiden.

### Financiën

Verzoek om duidelijkheid te geven over het financieel kader / de dekking van de frictiekosten, en daarbij onderscheid aan te geven tussen het model van 7 en van 10 stadsdelen. Standpunt stadsdelen is dat duidelijk moet blijken dat benodigde middelen beschikbaar zijn en kosten van reorganisatie niet uit het stadsdeelfonds worden gefinancierd. Dit ter voorkoming dat belangrijke inhoudelijke taken van de stadsdelen onder druk komen te staan.

### Aantal stadsdelen

### *Keuze tussen 7 of 10 stadsdelen*

Vijf stadsdelen spreken voorkeur uit voor het model van 7 stadsdelen, acht stadsdelen kiezen voor het model van 10 stadsdelen. Argumenten om voor 10 stadsdelen te kiezen zijn onder meer: een verwachte grotere afstand tot burgers, de vrees voor onbestuurbaar grote stadsdelen en de concentratie van grote maatschappelijke opgaven in West buiten de ring.

### *Voorstel voor drie stadsdelen in West*

Schaalvergroting volgens het model van 7 stadsdelen leidt tot twee stadsdelen in West. Alle stadsdelen in West – met uitzondering van stadsdeel Slotervaart – pleiten echter voor drie stadsdelen. Hiervoor presenteren zij een viertal varianten. Ter ondersteuning hiervan worden ingebracht dat daarmee een (betere) spreiding van grote maatschappelijke opgaven en een gedeeltelijke sprong over de A10 kan worden gemaakt.

Verschillende stadsdelen hebben aanvullende hierop de volgende opmerkingen en suggesties gegeven:

- Bewoners van de Kolenkitbuurt voelen zich betrokken en verbonden met sociaal-maatschappelijke voorzieningen van Bos en Lommer. Het stadsdeel heeft zijn zorg uitgesproken over continuïteit van vernieuwingsoperatie in deze Vogelaarwijk in geval een afsplitsing van de Kolenkitbuurt.
- Bij een keuze voor twee stadsdelen in West zijn speciale bestuurlijke arrangementen nodig op het gebied van taken, bevoegdheden en middelen.
- Beheer- en ontwikkeltaken in Westpoort bij het nabijgelegen nieuwe stadsdeel onderbrengen. Taken en bevoegdheden gelieerd aan stedelijke functie van haven vallen hier niet onder.

### *Delflandpleinbuurt*

Stadsdeel Slotervaart pleit ervoor geen grenscorrecties toe te passen, en Rembrandtpark, Andreasterrein en Delflandpleinbuurt Oost deel te laten uitmaken van het nieuwe stadsdeel.

### *Fusie Zeeburg/Oost-Watergraafsmeer in perspectief groei IJburg*

Door de groei van IJburg stijgt het inwonersaantal van het fusiestedsdeel Zeeburg/Oost-Watergraafsmeer geleidelijk naar 165.000 inwoners in 2030. Zowel in het model van 7 als 10 stadsdelen kan de omvang van Zeeburg/Oost-Watergraafsmeer op gespannen voet komen te staan met de uitgangspunten voor de optimalisering van het stelsel.

### *Centrum vergroten*

Stadsdeel Centrum pleit ervoor het Oostelijk Havengebied en het gebied tussen de Zoutkeetsgracht, Westerkanaal en het IJ aan het stadsdeel Centrum toevoegen

## **B1.2 Reacties Amsterdammers**

Een groot aantal van de reacties van burgers betreft een standaard bezwaarbrief tegen een fusie tussen de stadsdelen Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg (als gevolg van een oproep van Meerbelangen, een belangenvereniging / deelraadsfractie in Oost-Watergraafsmeer).

In de reacties van *tegenstanders* van een specifieke fusie of van vermindering van het aantal stadsdelen in het algemeen wordt ingegaan op:

- Met grotere stadsdelen wordt afbreuk gedaan aan de uitgangspunten voor het instellen van de stadsdelen (bestuur en dienstverlening dicht bij de burger). Verwacht wordt dat dit zal leiden tot een afname van betrokkenheid van bewoners bij het stadsdeel en een afname van betrokkenheid stadsdeelbestuur. De afstand tussen overheid en burger zal toenemen.
- Organisatorische schaalnadelen: (te) grote stadsdelen zijn minder efficiënt en effectief, minder dienstverlenend.

- Fusies duren lang en kosten veel geld en energie, die niet ten goede komt aan het stadsdeel/de bewoners.
- Onlogische samenstelling van de nieuwe wijken (qua 'type wijken / bewoners').

In de reacties van *voorstanders* van vermindering tot 7 stadsdelen - of zelfs van nog minder of geen stadsdelen - wordt ingegaan op:

- Vergroten efficiency; minder bureaucratie, minder ambtenaren, besparing van kosten
- Vermindering bestuurlijke drukte: slagvaardiger bestuur en besparing van kosten
- Vergroten kwaliteit / expertise van bestuur en ambtelijk apparaat
- Voorkeur voor uitvoeringsorganisatie en/of servicecentra/-punten, zonder politiek bestuur.

Door zowel voor- als tegenstanders worden suggesties gedaan voor alternatieve indelingen.

### **B1.3 Reacties maatschappelijke organisaties**

Steun voor schaalvergroting, dan wel vermindering van het aantal stadsdelen naar zeven.

Argumenten die hiervoor worden gegeven zijn:

- noodzaak efficiënte en slagvaardige bestuurlijke vanuit economische (concurrentie)positie;
- kostenbesparing en meer efficiency, verhoging dienstverlening;
- meer regie vanuit stadsbrede belangen;
- vergroten van rechtsgelijkheid en rechtzekerheid;
- continuïteit in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en (daarmee) de dienstverlening;
- betere samenwerking met maatschappelijke partners;
- logische gebieden vanuit een oogpunt van woningmarkt, oriëntatie van bewoners, positionering van de woningvoorraad van woningcorporaties en aansluiting bij de uitdagingen van de corporaties.

Uitzondering hierop betreft de reactie van de stichting Muzenis. In deze reactie worden bezwaren en zorgen geuit over de voorgenomen herindeling, die overeenkomen met de genoemde bezwaren in de reacties van de bewoners (zie hierboven).

### **B1.4 Reacties medewerkers gemeente**

Ook medewerkers van de gemeente konden via een forum op intranet een reactie geven. Tot op heden zijn daar zes reacties geplaatst. In de reacties wordt op het volgende ingegaan: dit proces kent grote bestuurlijk belangen, van groot belang om daar goed de het belang en de mening van de burgers, maar ook de (grote) organisatorische gevolgen in mee te wegen.

### **B1.5 Reacties medezeggenschapsorganen**

Het College heeft van de Centrale Ondernemingsraad (COR) en de ondernemingsraad van stadsdeel Oost-Watergraafsmeer een reactie op het voorlopig standpunt van het College ontvangen. De COR geeft het College een aantal aanbevelingen mee die betrekking hebben op het adviseringsproces (na het raadsbesluit), de implementatie van de reorganisatievoorstellen en bestuurlijke aspecten. De ondernemingsraad van Oost-Watergraafsmeer ziet geen redenen voor schaalvergroting en een fusie tussen de stadsdelen Oost-Watergraafsmeer en Zeeburg.

In deze fase van besluitvorming hebben de medezeggenschapsorganen overigens nog geen formele adviesrol.

## Bijlage 2 - Afwegingskader structurele opdrachtrelaties (bij paragraaf 4.1)

Onderstaand schema kan twee kanten op gelezen worden:

- van bovenaf werkt het beschrijvend
- van onderop werkt het als beslisboom voor nieuwe taken.

