

Aan: fractie en vereniging PvdA Amsterdam

Betreft: advies Commissie Taken en Bevoegdheden bestuurlijk stelsel

Datum: 20 februari 2013



Een commissie onder leiding van Job Cohen heeft zich op verzoek van de fractie conform de toezeggingen van de fractievoorzitter aan de ledenvergadering gebogen over de taken en bevoegdheden van stadsdelen nieuwe stijl, binnen de marges van de nieuwe wetgeving. De commissie heeft een aantal keren vergaderd en heeft zich zowel tussentijds als aan het einde van proces laten adviseren door een klankbordgroep bestaande uit (ex) stadsdeelbestuurders, deelraadsleden en de voorzitter van de JS. Van de commissie maakten de volgende personen deel uit: Job Cohen, Adnan Tekin, Martijn Kool, Geert Eggink, Egbert de Vries, Martien Kuitenbrouwer, Thijs Reuten, Erik de Groot, Louis Genet. Vanuit de fractie namen Marjolein Moorman, Maarten Poorter en Arco Verburg deel aan de discussie.

Het advies is bedoeld als een toetsingskader voor de fractie en de vereniging. Een meetlat waarlangs de voorstellen van het college en andere partijen kunnen worden gelegd. Een toetsingskader is geen uitputtend advies. De aard van het onderwerp sluit dat ook uit. In de bijlage staan een aantal onderwerpen die de werkwijze van de commissie illustreren; zij moeten gezien worden als voorbeelden voor de wijze waarop dit kader kan worden gehanteerd.

1. Besluitvorming in Amsterdam

Op 28 november 2012 heeft de Gemeenteraad de volgende besluiten (na amendering) genomen ten aanzien van de inrichting van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam:

1. lokaal bestuur met 7 territoriale bestuurscommissies
2. integrale bestuurscommissies bestaande uit maximaal 14 leden die uit hun midden een dagelijks bestuur kiezen van 3 leden
3. de leden van de bestuurscommissies worden gekozen in rechtstreekse verkiezingen per gebied
4. de verdeling van taken en bevoegdheden zal formeel anders zijn dan in de huidige situatie: beleidskaders worden stedelijk vastgesteld, lokale taken hebben vooral een lokale functie en een lokaal bereik
5. samen met de uitgangspunten en criteria voor het bestuurlijk stelsel zullen de uitkomsten van de diverse onderdelen van Amsterdam Financieel Gezond – zoals 1 stad, 1 opgave – leidend zijn bij het toekennen van bevoegdheden en taken stedelijk en lokaal. De omvang van het pakket van bevoegdheden en taken van de bestuurscommissies en de gevolgen daarvan voor het budget worden nog nader bepaald, maar zullen naar verwachting * kleiner zijn dan in de huidige situatie. Het over te dragen taken- en bevoegdheden pakket en het bijbehorende budget geeft de bestuurscommissies zoveel mogelijk ruimte om in de uitvoering van beleid in al haar domeinen en om de gemeentelijke dienstverlening optimaal vorm te geven binnen de vastgestelde financiële kaders.
6. zowel diensten als stadsdelen werken gebiedsgericht.

2. Voorgestelde lijn PvdA m.b.t. taken en bevoegheidsverdeling

Ons beginselmanifest bevat de volgende passage:

“Het openbaar bestuur staat onder druk. Maatschappelijke problemen blijken zich vaak weinig aan bestuursniveaus gelegen te laten liggen. Soms hebben ze een grensoverschrijdend karakter, soms juist spelen ze heel lokaal. De pogingen dit soort problemen te beheersen gaan niet zelden gepaard met regelzuchtige bureaucratisering, gebrek aan uitvoeringsresultaat en gebrekkige democratische controle. Burgers komen daartegen in het geweer, en dat is heel begrijpelijk. De ontwikkeling naar grootschalige en anonieme machtsvorming staat tegenover de toenemende behoefte aan kleinschaligheid en nabije democratie. De sociaal-democratie kiest opnieuw voor een zo lokaal mogelijk bestuur en een zo lokaal mogelijke vertegenwoordiging.”

(Artikel 2.3, Beginselmanifest PvdA, vastgesteld op 29 januari 2005)

De PvdA Amsterdam staat voor een bestuur dichtbij Amsterdammers, waardoor lokaal maatwerk mogelijk wordt gemaakt. Wij geloven in een politiek van nabijheid waarbij Amsterdammers direct invloed uit kunnen oefenen op het inrichten van hun sociale en fysieke leefomgeving en bij het zoeken naar oplossingen voor specifieke lokale problemen. Wij geloven in de voordelen van kleinschaligheid; vertrouwd, toegankelijk en aanspreekbaar. Het uitgangspunt is één Amsterdam, een ongedeelde stad waar iedereen gelijke kansen en rechten heeft. Lokale differentiatie vraagt echter ook om een lokale aanpak. In Amsterdam hebben we al meer dan 30 jaar democratisch gelegitimeerd lokaal bestuur, hetgeen de stad en haar bewoners veel heeft opgeleverd. Nu we weer terug gaan naar de stadsdelen als bestuurscommissies, ligt de vraag voor welke verschuivingen moeten plaatsvinden in de verdeling van taken en bevoegdheden. De PvdA stelt hierbij de volgende lijn voor:

Handhaven van het uitgangspunt van het stelsel om te streven naar taakrijke stadsdelen, conform het advies van de commissie Mertens in 2009.

De stadsdelen hebben ons veel goeds gebracht. Juridisch gezien is het niet nodig om na de wetswijziging veel te veranderen in de huidige verdeling van taken en bevoegdheden. Alleen bepaalde verordeningen (direct afdwingbaar bij de burger) zijn niet meer mogelijk op lokaal niveau en zullen moeten worden gecentraliseerd. Voorbeelden hiervan zijn de bomenverordening en de erfgoedverordening.

Dit betekent niet dat er niet met een kritisch oog gekeken moet worden naar de huidige verdeling. Hier en daar is door achterstallig onderhoud, beleidsconcurrentie of onduidelijke afspraken een diffuse en inefficiënte taakverdeling te constateren.

Uitgaande van de huidige verdeling moet per wijziging door degene die de aanpassing voorstelt worden beargumenteerd waarom dit een verbetering is. We wijzigen niet iets om iets te wijzigen!

De commissie Mertens stelde als kader voor dat in ieder geval de volgende taken worden toebedeeld aan de centrale stad:

- Alle taken die op grond van onder meer wettelijke bepalingen niet gedecentraliseerd mogen of kunnen worden;
- Taken die bepalend zijn voor de nationale en internationale positie van Amsterdam, de ontwikkeling van de EUregio 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;
- Taken waarvan gezamenlijk in een overleg van stad en stadsdelen wordt vastgelegd dat deze evident en significant beter en efficiënter kunnen worden uitgevoerd op centraal niveau en waarvan de uitvoeringskwaliteit voldoet aan door de stad en de stadsdelen gezamenlijk te stellen kwaliteitseisen;
- Nieuwe taken of ingrijpend gewijzigde taken die permanent zeer beleidsrijk zijn en die efficiënter centraal kunnen worden ontwikkeld;
- Nieuwe taken of ingrijpend gewijzigde taken die gedurende een te definiëren periode zeer beleidsrijk zijn en die gedurende die periode efficiënter centraal kunnen worden ontwikkeld met het oogmerk die later te decentraliseren

Dit kader voor toewijzing van taken kan ook in het huidige stelsel prima worden gehandhaafd en sluit goed aan bij het uitgangspunt van één Amsterdam, met differentiatie in beleid en uitvoering aangepast aan de situatie op lokaal niveau. Ook binnen de nieuwe financiële systematiek¹, waarbij de ramingfunctie wordt gehanteerd voor het toewijzen van budgetten, zal het budgetrecht van de stadsdelen onverminderd van kracht zijn. Dit

¹ In de kadernota 2013 zijn afspraken gemaakt over nieuw financieel systeem gebaseerd op ramingsfunctie. Dit stelsel borgt een objectieve verdeling van de beschikbare middelen van de gehele stad voor de taken en voorzieningenniveaus waartoe het bestuur heeft besloten. Deze nieuwe systematiek heeft gevolgen voor de opbouw van de budgetten van zowel diensten als de bestuurscommissies. Het uitgangspunt is dat bestuurscommissies – binnen de door college en raad overgedragen bevoegdheden- nog integrale afwegingen kunnen maken en eigen gebiedsgerichte prioriteiten kunnen stellen, met daarbij behorende keuzes voor allocatie van middelen en budget en personeel.

betekent dat stadsdelen altijd de mogelijkheid hebben om lokaal prioriteiten te bepalen en daar budget voor vrij te maken.

3. Gezamenlijk beleid en decentrale uitvoering

De commissie constateert dat het adagium “*decentraal wat kan, centraal wat moet*” na de wetswijziging nog steeds bruikbaar is. De commissie heeft het adagium niet losgelaten maar voor de discussie in de commissie geoperationaliseerd langs de volgende lijnen:

- We kiezen voor gezamenlijk beleid tenzij er een gegronde reden is om daarvan af te wijken;
- Uitvoering vindt decentraal plaats, tenzij er een gegronde reden is om daarvan af te wijken ;
- Zaken worden daar belegd waar zij het meest efficiënt kunnen worden uitgevoerd, tenzij er een gegronde reden is om daarvan af te wijken;
- We kiezen! Zaken gebeuren óf centraal, óf decentraal, maar niet beiden!

De commissie heeft een aantal thema's besproken en bekeken in hoeverre deze lijn kan worden toegepast. Dit heeft tot een aantal schetsen geleid. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de thema's en dus de schetsen niet allesomvattend zijn. Zij zijn te vinden in bijlage A.

4. De verdeling van taken en bevoegdheden verdient continue aandacht, ook na 2014

Er komt op het moment veel op de stad af. Steeds meer taken worden overgeheveld naar de gemeente. Vooral de decentralisaties in het sociale domein vanaf 2014 betekenen een grote verruiming van het takenpakket. Conform Mertens zullen beleidsrijke nieuwe taken eerst onder regie van de centrale stad vallen met de bedoeling zo snel mogelijk toe te werken naar decentralisatie naar de stadsdelen. Binnen het sociale domein is het van groot belang dat maatwerk kan worden geleverd en integraal wordt gewerkt. Dat betekent dat gebiedsgericht werken een essentieel onderdeel moet uitmaken van de aanpak binnen het sociale domein, met een grote rol voor de stadsdelen, met name daar waar het individu-overstijgende problematiek betreft. Mede aan de hand van *pilots* wordt de komende tijd verder onderzocht hoe het stelsel vorm moet krijgen. De verdeling van taken zal hier ook na 2014 op moeten worden aangepast.

Willen wij werkelijk realiseren dat er goede taakafbakening tussen centrale stad en stadsdelen blijft, dan vraagt dat om voortdurend onderhoud. De commissie adviseert daarom om de raad van de stadsdeelfinanciën uit te breiden met een onafhankelijke controletaak met betrekking tot het onderhoud van het bestuurlijk stelsel. Niet alleen om positieve feedback te geven en voorbeelden van “best practices” zichtbaar te maken maar ook om niet functionerende en/of dubbele werkwijzen aan te wijzen en te verbeteren.

5. Integraal werken moet centraal staan bij nadenken over verdeling taken en bevoegdheden

Het instellen van bestuurscommissies per 2014 heeft ook een andere relatie tussen stadsdelen en centrale diensten tot gevolg. Het is uiteraard van belang dat bij de diensten ook de meest efficiënte manier wordt gevonden om de taken te organiseren. Daarbij moet de integrale werkwijze van diensten – die de diensten zich eigen moeten maken - ook goede aansluiting vinden op een integrale werkwijze van de stadsdelen. De verhouding tussen stadsdelen en diensten brengt met zich mee dat er moet worden nagedacht over het begrip

eenduidig opdrachtgeverschap. Het spreekt voor zich dat zeer specifieke kennis niet in elk stadsdeel aanwezig hoeft te zijn. Dit kan goed centraal belegd worden en door de stadsdelen worden ingekocht.

Met de decentralisatie van de jeugdzorg en de AWBZ staat Amsterdam voor grote veranderingen in het sociaal domein. Hoewel deze operatie gepaard gaat met ingrijpende bezuinigingen, biedt de transitie zoals hiervoor aangegeven ook kansen op het ontrafelen van complexe geldstromen en het oplossen van coördinatieproblemen. We streven naar een heldere, herkenbare hoofdarchitectuur die voor de hele stad geldt en die op lokaal niveau kan worden gefinetuned en uitgevoerd. We willen een betere integratie van de domeinen jeugdzorg, langdurige zorg, schuldhulp, werk/participatie, WMO en armoedebestrijding. Deze integrale werkwijze van diensten is nu nog vaak ver te zoeken. In juni 2009 is een motie ingediend door PvdA en Groen Links (motie van der Garde en van Doorninck) die vroeg om een onderzoek naar de positie van de stedelijke diensten in het nieuw in te richten bestuurlijk stelsel. Deze motie heeft tot op heden niet geleid tot een duidelijk visie over de samenwerking tussen stadsdelen en centrale diensten en de gewenste integrale werkwijze. Het is van belang dat voordat de nieuwe stadsdelen worden ingesteld een dergelijke visie en uitvoeringsplan wel gereed is.

6. Politiek van nabijheid!

Op de laatste ledenvergadering is door de toenmalige fractievoorzitter van de PvdA uitgelegd waarom de fractie heeft ingezet op het houden van verkiezingen voor de deelraden. Hij leek daarmee vooruit te lopen op het project van de Wiardi Beckman Stichting "Van Waarde":

"Politiek is de eis: meer zeggenschap. De opdracht is om verschillende maatschappelijke sectoren te democratiseren onder het motto uit De weg naar de vrijheid 'geen machtsuitoefening zonder verantwoordingsplicht en geen grotere machtsconcentratie dan voor de vervulling van de gestelde taken onmisbaar is'. De kloof tussen beleidswerkelijkheid en maatschappelijke werkelijkheid kan verminderen door burgers en civil society in de vormgeving van het overheidsbeleid te laten participeren. Dit draagt er ook toe bij dat de instellingen die ten dienste van de mensen moeten staan gericht blijven op de noden van de mensen in plaats van op de logica van hun bestuurders."

(Essay Monika Sie Dhian Ho voor Van Waarde, "Sociaal-democratie voor de 21^e eeuw")

Vertaald naar de positie van de stadsdelen in het Amsterdams bestuurlijk stelsel betekent dit dat de kiezer in het stemhokje voor of tegen het handelen van zijn bestuurders moet kunnen kiezen. Daarvoor dient de stadsdeel bestuurder over een helder transparant en als geheel te beschouwen pakket te kunnen beschikken en daar op te worden afgerekend.

De fractie zal in dit licht moeten beoordelen of het geboden bestuurlijk pakket hier recht aan doet. Rechtvaardigt het taken –en bevoegdhedenpakket en het daarbij behorende budget het houden van verkiezingen? Dit is het gevolg van de keuze om de kiezen voor een politiek van nabijheid. Het is het gevolg van een keuze om te kiezen voor een bestuur dicht bij de burgers. Het is de keuze van de PvdA Amsterdam!

7. Samenvattend

1. De PvdA handhaaft het standpunt van taakrijke stadsdelen;
2. Een wijziging dient een bewezen verbetering te zijn;
3. Toets de voorgestelde wijziging aan de punten van Mertens en de in deze notitie voorgestelde operationalisering van het begrip “decentraal wat kan, centraal wat moet”
4. Waarborg dat het systeem ook na 2014 blijvend wordt onderhouden door de raad van de stadsdeelfinanciën een controletaak hiervoor te geven.
5. Grijp de politieke kansen en maak volop gebruik van de nieuwe werkwijzen (integraal, gebiedsgericht, etc.)
6. Stadsdelen dienen een zodanig takenpakket te hebben dat dit het houden van verkiezingen rechtvaardigt.

Bijlage A

Fysiek en Openbare Ruimte

Bevoegdheden als structuurvisies en grondbeleid blijven ook na 1 Stad, 1 Opgave' centraal. De stadsdelen gaan zich concentreren op het realiseren van stedelijke ontwikkeling en – vernieuwing.

De commissies moeten voldoende bevoegdheden hebben om het beheer en de inrichting van de openbare ruimte te kunnen vormgeven. De planning voor en het uitvoeren van de herinrichting van pleinen, straten en parken blijft op decentraal niveau. Hetzelfde geldt voor het onderhoud van speeltuinen, straatmeubilair, groen en voor het ophalen van vuilnis. Dit houdt in dat de stadsdelen bestemmingsplannen en herinrichtingsplannen kunnen vaststellen en wijzigen.

Woonbeleid

Samen met corporaties en stadsdelen stelt de gemeenteraad een vierjarig masterplan in. De langere termijnvisie komt daarmee centraal te liggen. Binnen de vastgestelde kaders komt de uitvoering bij de stadsdelen te liggen. Deze hebben de mogelijkheid om, waar nodig, keuzes te maken voor verschillende 'wijkarrangementen'. Hieronder vallen o.a. beslissingen omtrent versneld slopen en bouwen, het vertragen van splitsingen of extra inzet op specifieke groepen. Met betrekking tot toezicht en handhaving komt er een vergelijkbaar kader. Het stimuleren van verduurzaming gebeurt op decentraal niveau, op basis van stedelijke kaders. De ruimte voor maatwerk blijft van belang vanwege o.a. het verschil in voorraad.

Sociaal

De komende jaren komt er op het sociale domein heel veel op de stad af. Zo is de gemeente bijvoorbeeld vanaf 2015 verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De huidige discussie over taken en bevoegdheden bieden wat dat betreft ook kansen. Immers, samenwerking, integraliteit en gebiedsgericht werken zullen de sleutelwoorden voor een succesvol beleid zijn. Dat betekent weer dat de discussie niet beperkt moet blijven tot de taakverdeling tussen de stad en de stadsdelen maar ook tussen de diensten onderling. Op dit moment zijn er echter nog veel zaken niet helder en moeten wetgevingsprocessen worden afgerond. In dit verband wijst de commissie op de lijn Mertens , waarbij wordt gesteld dat nieuwe beleidsrijke taken in eerste instantie centraal moeten worden belegd. Dat betekent niet dat ze daar ook moeten blijven. Juist in het sociale domein is het hoogst noodzakelijk dat er gebiedsgericht en integraal wordt gewerkt. Dit betekent dat op termijn een belangrijk deel van de taken binnen het sociale domein naar de stadsdelen zal worden overgeheveld. Het is op het sociale domein dus zeer wel mogelijk dat de taken van de stadsdelen worden uitgebreid in plaats van ingeperkt.

Ondanks de onduidelijkheid en de onzekerheden over de taken die van rijkswege op ons afkomen is het de klankbordgroep helder dat het essentieel is dat - in samenwerking met de partners én stadsdelen - op hoofdlijnen beleidskaders worden vastgesteld op centraal niveau. Hierbij blijft op stadsdeelniveau voldoende ruimte over om te kiezen, maatwerk te leveren, een politiek profiel te geven aan de uitvoeringen en bewonersinitiatieven. De

nadruk ligt op de uitvoering (80%) en de uitvoering vindt in de stadsdelen plaats. Gebiedsgericht werken is essentieel!

Minimale bevoegdheden die nodig zijn beslaan o.a. het vaststellen en uitvoeren van de subsidieverordening. Het is mogelijk deze, voor uniformiteit, stedelijk te bepalen, maar het vaststellen en uitvoeren moet decentraal blijven. Het mogelijk houden van maatwerk op het gebied van subsidies richting bewoners (buurtbudgetten, cultuur etc.) is essentieel. Hetzelfde geldt voor opdrachtverlening aan welzijnswerk, sport etc. Daarmee houdt een stadsdeel controle over eigen programma's en voorzieningen.

Onderwijshuisvesting

Daarvan is inmiddels besloten dat het een stedelijke bevoegdheid wordt. Op decentraal niveau moet echter wel ruimte blijven voor planning en inrichting. De stadsdelen zijn partner in het centrale proces waarbinnen, samen met de schoolbesturen, de plannen worden vastgesteld. In het geval van brede scholen zullen er hoogstwaarschijnlijk middelen van de stadsdelen mee zijn gemoeid, dus hier is extra aandacht vereist. De uitvoering hiervan zal dus decentraal blijven, eventueel met behulp van centrale expertise en, wederom, op basis van centraal gemaakte afspraken.

Parkeren

In de huidige situatie hebben de stadsdelen centrum, Zuid en West aanzienlijke parkeerinkomsten en een stadsdeel als Nieuw West nauwelijks. Desondanks is hier de maatschappelijke opgave aanzienlijk en dreigt een tweedeling. Om de parkeerdruk in de stad te reguleren hanteert Amsterdam parkeertarieven. Inkomsten moeten naar de grootste problemen in de stad! De commissie adviseert dus om de (on)mogelijkheden van de bestedingen van de parkeerinkomsten ter discussie te stellen en de inkomsten in te zetten waar de maatschappelijke opgave het grootst is.

Organisatorisch zou ten opzichte van de huidige situatie de parkeernormen met een zekere bandbreedte (om lokaal politiek kleur te kunnen geven) gecentraliseerd kunnen worden.

Veiligheid en handhaving

Op veiligheidsgebied hebben de stadsdelen momenteel formeel geen bevoegdheden. Dat betekent echter niet dat stadsdelen niets doen. In tegendeel zelfs. Op basis van o.a. mandaatconstructies zijn de stadsdeelvoorzitters overlegpartner in de (sub)driehoek en tevens wordt vigerend beleid uitgevoerd. Ook hier geldt weer dat de regierol op lokaal niveau essentieel is. Deze situatie moet gehandhaafd blijven. Wel zou het passen om een duidelijker stedelijk kader te ontwikkelen, bijv. voor wat betreft de inzet van camera's.