INZICHT IN ONGELIJK INVESTEREN

Concept plan van aanpak | Stedelijk strategieteam
College van B&W
27 februari 2024

Introductie: achtergrond, waar we staan en wat we vragen van het college

Achtergrond

Het college heeft de ambitie ongelijk te investeren voor gelijke kansen. Bij de begrotingsretraite heeft het college de opdracht gegeven om meer inzicht te creëren in de mogelijkheden tot meer/anders ongelijk te investeren voor gelijke kansen.

Mavis Carrilho (directeur BMA) heeft deze opdracht namens het GMT ambtelijk aangenomen. Het stedelijk strategieteam heeft deze opdracht opgepakt, in samenwerking met een bredere werkgroep.

Waar staan we in het proces?

Belangrijkste mijlpalen afgelopen periode

- Bestuurlijke (zowel wethouders als stadsdeelbestuurders) en ambtelijke gesprekken (GMT-leden) gevoerd, om op te halen met welke resultaat men geholpen is, welke onderwerpen men belangrijk vindt en wat aandachtspunten zijn.
- Werkgroep samengesteld en gestart
- Plan van aanpak ambtelijk besproken tijdens DT 11 januari
- Samenhang met uitvraag voor Voorjaarsnota afgestemd

Belangrijkste mijlpalen aankomende periode

- Plan van aanpak bestuurlijk afstemmen in het college (*feb*)
- Creëren van beeld wat er reeds gedaan wordt binnen de organisatie op het gebied van ongelijk investeren voor gelijke kansen en identificeren van onderwerpen met potentie voor (meer/anders) ongelijk investeren (*mar / apr*)
- Selecteren en prioriteren van onderwerpen met potentie voor (meer/anders) ongelijk investeren door college, zodat deze in verdiepende analyse uitgewerkt kunnen worden (*apr*)

We vragen aan het college om

1. Kennis te nemen van de aanleiding van dit traject
2. In te stemmen met het plan van aanpak van dit traject om een aanpak te ontwikkelen voor gestructureerd inzicht in ongelijk investeren voor gelijke kansen
3. In te stemmen met de bestuurlijke afstemmingen gedurende het traject

Inhoudsopgave

1. Aanleiding p. 3
2. Doel p. 4
3. Beoogde resultaten p. 5-7
4. Bestuurlijke afstemmingsproces p. 8

Bijlagen: uiteenzetting hoofd- en deelvragen en werkwijze, planning, risicofactoren en mitigerende maatregelen en gradaties ongelijk investeren

Aanleiding: behoefte aan beter inzicht in mogelijkheden om middelen en capaciteit effectiever te prioriteren daar waar dit het meest nodig is

Situatie

Het college heeft de ambitie geformuleerd om ongelijk te investeren in gelijke kansen. Uit het coalitieakkoord:

"Omdat we willen dat het met alle Amsterdammers goed gaat, nu en in de toekomst, kiezen we er voor om vooral te investeren op die plekken en in die opgaven waar onze steun het hardste nodig is en waar we samen het grootste verschil kunnen maken. We investeren dus ongelijk voor gelijke kansen en voor een duurzame toekomst voor ons allemaal (Amsterdams Akkoord 2022-2026)

Ook bij de behandeling van de begroting 2023 is een motie aangenomen om *"Uit te werken hoe in de P&C producten meer inzichtelijk kan worden op welke manieren er ongelijk wordt geïnvesteerd en besteed in de stad en zo aan meer gelijkheid wordt gewerkt".*

De ambitie om ongelijk te investeren raakt zowel reguliere budgetten en taken als specifieke investeringen. En er wórdt ook al ongelijk geïnvesteerd in de stad.

Er zijn in de afgelopen jaren stappen gezet in het ongelijk investeren. In de vorige collegeperiode is gestart met een aanpak kansenongelijkheid, waar ongelijk investeren onderdeel van uitmaakt. Voor de meeste gebiedsgerichte budgetten en teams (wijkteams, sociale basis) is er een beweging gemaakt van verdeling op basis van een historische verdeelsleutel naar een verdeelsleutel op basis van objectieve criteria. In het huidige coalitieakkoord zijn extra middelen uitgetrokken voor de integrale aanpakken in Noord, Zuidoost en Nieuw-West (60 mln euro in 4 jaar tijd). Ook in het fysiek domein wordt het principe ongelijk investeren toegepast, o.a. bij nieuwbouw (40% gereguleerde huur, 40% middelduur (huur en koop) en 20% dure huur en koop) en het Vereveningsfonds zelf, dat het mogelijk maakt met geld verdiend door nieuwbouw op bijv. de Zuidas te investeren in meer kwetsbare gebieden en andere (sociale) investeringen mee te dekken.

Complicatie

Er lopen verschillende initiatieven om zicht te krijgen of de verdeling van de reguliere budgetten en taken over de gebieden in lijn is met de opgaven: in het sociaal domein is al voor veel voorzieningen in kaart gebracht o.b.v. welke criteria deze worden toegekend of ingezet. Voor de 22 taken van de stadsdelen wordt inzichtelijk gemaakt hoe stadsdeelbestuurders kunnen sturen op de taken die aan hen zijn toegewezen. En vanuit de bestuursopdracht Inzicht in beleid geld en keuzes wordt het dashboard dat wordt ontwikkeld voor meer inzicht in de begroting verrijkt met benchmark data en beschikbare gebiedsinformatie om mogelijkheden voor verschuiving van budgetten over de verschillende taken inzichtelijk te maken.
Maar:

- we kijken binnen Amsterdam **nog niet systematisch – stadsbreed, op alle onderdelen, consequent –** of de gemeentelijke mensen en middelen worden ingezet op die plekken waar dat het hardste nodig is
- genoemde initiatieven hebben hun eigen trajecten en faciliteren nog **geen gezamenlijk gesprek** over prioritering van inzet middelen naar mensen
- er worden **veel verschillende definities** van ongelijk investeren gebruikt, waardoor een gezamenlijk gesprek moeilijk is
- er is niet altijd duidelijk in hoeverre (meer/anders) ongelijk investeren **wenselijk en mogelijk is**
- hierdoor blijft het idee overeind dat er wél veel meer mogelijkheden zijn om ongelijk te investeren maar weet men eigenlijk niet **wat, waar en hoe**
- tegelijk betekent ongelijk investeren vaak ook **een verlies of vermindering van middelen elders**, waar niet altijd steun voor is of waar niet altijd het gesprek over wordt gevoerd

Doel en beoogde resultaten

Doel

Het centrale **doel** van dit traject:

1. **Een aanpak ontwikkelen voor gestructureerd inzicht in**
   a) de mate waarin gemeentelijke inzet in lijn is met de opgave gelijke kansen te bevorderen
   b) de mogelijkheden om meer/anders ongelijk te kunnen investeren in de stad en de factoren waar rekening mee gehouden moeten worden
   c) de randvoorwaarden om ongelijk investeren organisatorisch ook beter mogelijk te maken

2. Om zo:
   a) **een goed (ambtelijk en bestuurlijk) gesprek te kunnen voeren** over mate waarin gemeentelijke inzet in lijn is met de opgave
   b) Indien gewenst **besluiten te kunnen nemen** over
      i. Herverdeling van mensen en middelen in lijn met de opgave
      ii. Extra investeringen in gebieden/buurten die dat nodig hebben en ook minder in gebieden waar het al goed gaat.
      iii. Ontzien van kwetsbare gebieden bij lastige/gevoelige voorstellen en besluiten

→ Zie bijlage voor uiteenzetting hoofd- en deelvragen

Beoogde resultaten

A. Bieden van inzicht, door een 'factpack' met:

1. **Raamwerk**: gedeeld beeld van wat er met 'ongelijk investeren' en gelijke kansen bedoeld worden
2. **Breed inzicht in hoe & waar reeds (ongelijk) geïnvesteerd wordt en indicatie van eventuele mismatch met opgave** op de onderdelen die van belang zijn voor het bevorderen van gelijke kansen

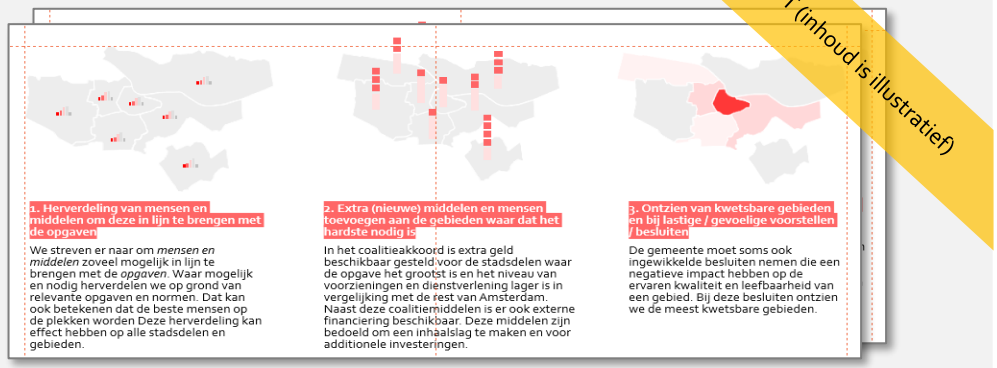
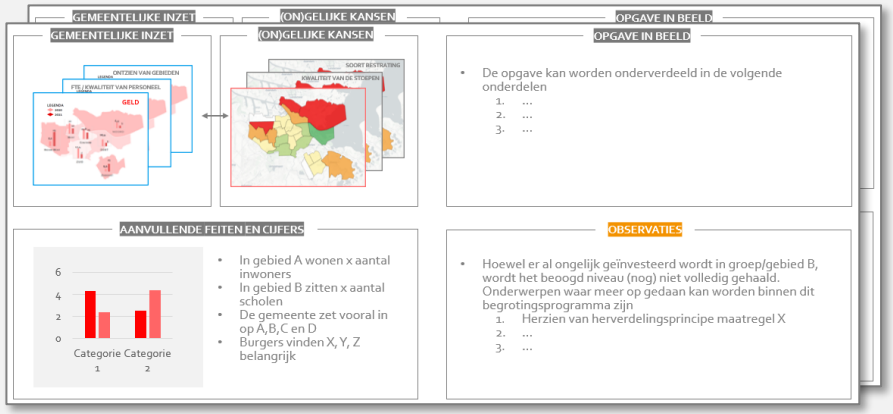
Voor selectie van onderwerpen met meeste potentie voor ongelijk investeren (per onderwerp);

3. **Verdieping in hoe gemeentelijke inzet zich verhoudt tot opgave** en overzicht van **relevante opties en afwegingen** om (meer/anders) ongelijk te investeren
4. **Illustratieve uitwerking van effecten op gelijkheid** op basis van deze opties en afwegingen (samengevat in aantal scenario's)

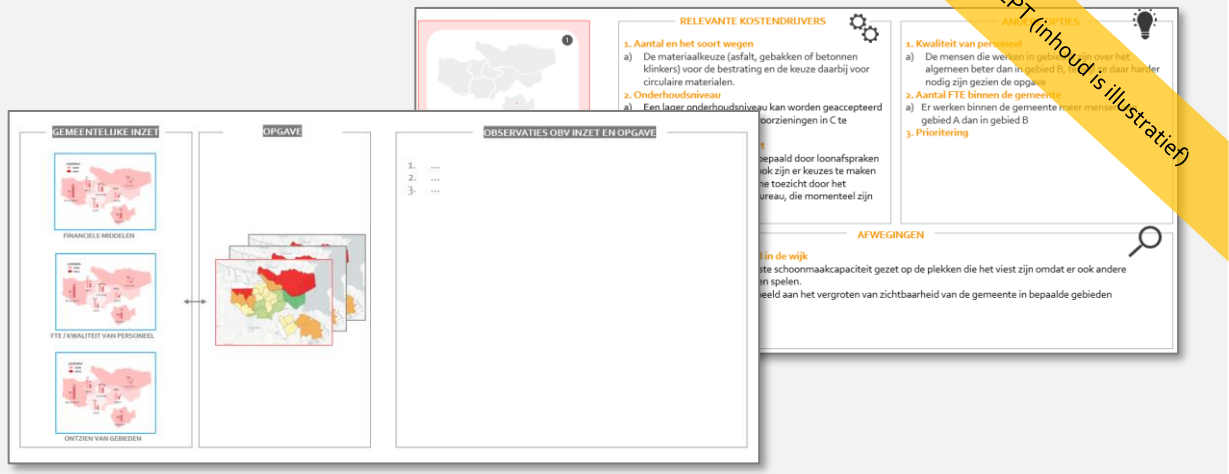
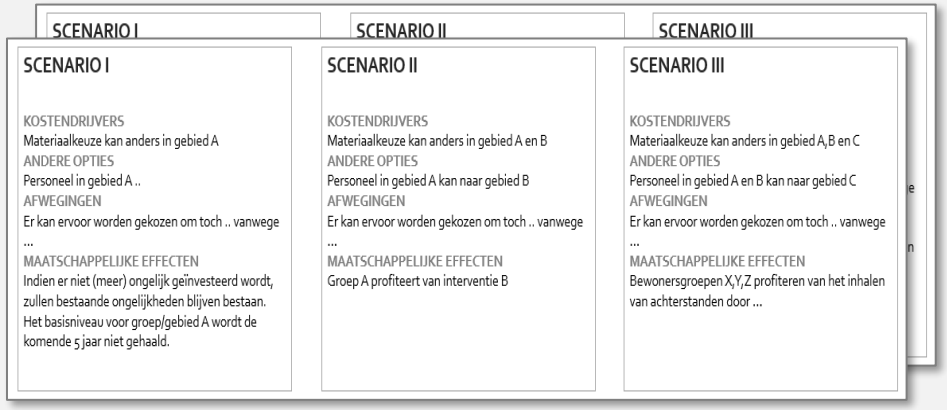
B. Faciliteren van factpack naar toepassing

5. **Gezamenlijk (ambtelijk en bestuurlijk) gesprek**
   Faciliteren bestuurlijk en ambtelijk gesprek over inzichten en mogelijkheden voor meer/anders ongelijk investeren obv factpack
6. **Borging van toepassing factpack**
   Advies voor toepassing van het werkproduct (bij nieuw beleid en heroverweging bestaand beleid), integratie P&C cyclus en dashboard BO Inzicht in beleid, geld en keuzes en advies voor eventuele bredere implementatie (roadmap)

Samenvatting van de werkstromen en onderliggende werkproducten (1/3)

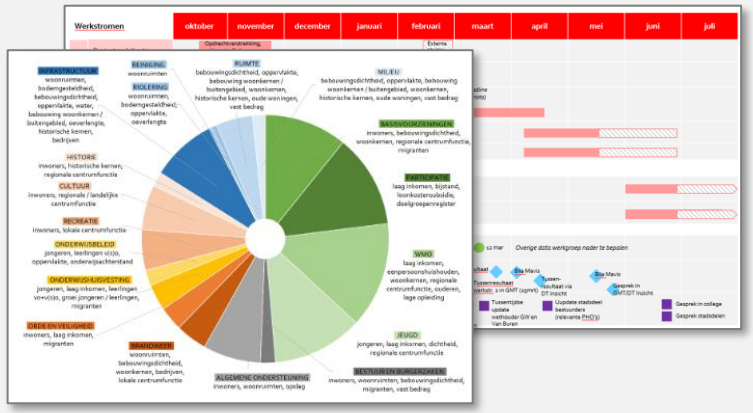
Werkstroom	Inhoud werkproduct	Illustratief werkproduct
1. Raamwerk	Het raamwerk geeft antwoord op vragen als, wat wordt bedoeld met ongelijk investeren, wat is het doel ervan, wat wordt bedoeld met gelijke kansen, wat zijn de belangrijkste ongelijkheden in de stad en wat zijn algemene opties en afwegingen die meegenomen dienen te worden in besluiten over ongelijk investeren.	
2. Breed inzicht in hoe & waar reeds (ongelijk) geïnvesteerd wordt en indicatie van eventuele mismatch met opgave (op de onderdelen die van belang zijn voor het bevorderen van gelijke kansen)	Dit werkproduct schetst op hoofdlijnen een beeld van: • Hoe en waar op meerdere niveaus (ongelijk) wordt geïnvesteerd (systeemniveau, meerjarige investeringen, reguliere budgetten) • Geeft op hoofdlijnen een indicatie van de (mis)match tussen gemeentelijke inzet enerzijds (te starten met een eerste selectie aan gemeentelijke inzet) en de opgave anderzijds. Waar mogelijk wordt een verklaring gegeven voor deze mismatch • Ook geeft het een voorstel voor onderwerpen met potentie voor (meer/anders) ongelijk investeren, om mee te nemen in de verdiepende analyse (werkstroom 3) <u>Samenhang uitvraag voorjaarsnota</u> Middels de uitvraag voor de voorjaarsnota (door DMC) wordt een eerste stap gezet met het in beeld brengen hoe op dit moment uitvoering wordt gegeven aan de ambitie ongelijk te investeren voor gelijke kansen. Hierop bouwen we voort door dieper te kijken naar hoe reeds ongelijk is geïnvesteerd, hoe dit in lijn is met opgave (indicatief), en waar mogelijk potentie zit om dit anders te doen.	

Samenvatting van de werkstromen en onderliggende werkproducten (2/3)

Werkstroom	Inhoud werkproduct	Illustratief werkproduct
3. Verdiepende analyse op geselecteerde onderwerpen: opties en afwegingen voor meer/anders ongelijk investeren	Aan het eind van werkstroom 2 vragen we het bestuur een paar onderwerpen te selecteren voor een verdiepende analyse. (ca. 3, afhankelijk v/d omvang), bij wijze van pilot. In de verdiepende analyse proberen we per geselecteerd onderwerp: • de (mis)match tussen gemeentelijke inzet en opgave beter in kaart te brengen • mogelijkheden te schetsten om de bestaande criteria / (her)verdelingssleutels voor ongelijk investeren te herijken (opties) • In kaart te brengen wat eventueel additionele factoren kunnen zijn voor meer/anders ongelijk investeren (bredere afwegingen)	
4. Verdiepende analyse op geselecteerde onderwerpen: illustratieve uitwerking maatschappelijke effecten	De in kaart gebrachte opties en afwegingen worden illustratief uitgewerkt waarbij wordt gekeken naar de mogelijke maatschappelijke effecten en andere implicaties (bijv. in geval van herverdeling van middelen). Deze uitwerkingen met maatschappelijke effecten worden per onderwerp samengevat in een aantal scenario's	

Samenvatting van de werkstromen en onderliggende werkproducten (3/3)

CONCEPT (inhoud is illustratief)

Werkstroom	Inhoud werkproduct	Illustratief werkproduct
5. Voorbereiding van bestuurlijk en ambtelijk gesprek om toepassing van factpack te bespreken	Om de toepassing van het factpack bestuurlijk en ambtelijk te bespreken, zullen (typische) succesfactoren en randvoorwaarden in kaart worden gebracht om het goede gesprek te kunnen voeren De ambtelijke en bestuurlijke gesprekken worden voorbereid met de clusterstaven en bestuursadvisering respectievelijk Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande besprekingen (bijv. DT Inzicht, Directeurentafel Masterplannen, PHO Financiën)	GMT College Stadsdelen
6. Borging van toepassing factpack	Advies over concrete vervolgstappen van 1) dit traject, door borging in de P&C cyclus en integratie in het dashboard van de BO Inzicht in beleid, geld en keuzes 2) inhoudelijke uitwerking van andere onderwerpen, waarbij een besluit (door het college) vereist is of een soortgelijke verdiepende analyse ook gewenst is voor andere onderwerpen. Indien dit het geval: roadmap op basis van (uit te werken) onderwerpen om factpack verder uit te breiden (inclusief indicatieve tijdslijnen en verwachte inspanning) Overzicht van randvoorwaarden die nodig zijn voor toepassing bij bestaand en nieuw beleid	

Bestuurlijke afstemming: vaststelling pva in college, en aansluiten bij relevante PHO's voor tussentijdse projectuitkomsten

30-jan	27-feb	6-mar	Medio maart	Medio april	Medio april – medio mei	Medio juni
Dubbele wethouder	**College**	**PHO Financiën**	**Bestuurders conferentie**	**College**	**Relevante PHO's**	**College + Stadsdelen**
Ter bespreking plan van aanpak *Noot: Gedurende het traject zullen tussentijdse projectuitkomsten of besluiten middels dubbele wethouder worden voorbesproken, evenals stukken die met het college worden gedeeld*	Ter vaststelling plan van aanpak	Ter kennisname • Plan van aanpak • Tussentijdse projectuitkomsten (precieze inhoud nader te bepalen en afhankelijk van progressie)	Ter kennisname • Plan van aanpak • Tussentijdse projectuitkomsten (precieze inhoud nader te bepalen en afhankelijk van progressie)	Ter vaststelling Selectie en prioritering van onderwerpen voor verdiepende analyse *Noot: voorbespreking middels dubbele wethouder Groot-Wassink en Van Buren*	Ter kennisname • Plan van aanpak • Tussentijdse projectuitkomsten (precieze inhoud nader te bepalen en afhankelijk van progressie) *Noot: PHO's waarbij wordt aangesloten zijn afhankelijk van de geselecteerde onderwerpen door college*	Ter kennisname Uitkomsten factpack Ter vaststelling Vervolgstappen *Noot: Wanneer het gesprek precies gevoerd kan worden in het college is onder voorbehoud van de tijdslijnen voor de uitwerking van onderwerpen in de verdiepende analyse*

→ Zie bijlage voor uitgebreide planning

BIJLAGE

- Hoofd- en deelvragen
- Planning
- Risicofactoren en mitigerende maatregelen
- Gradaties ongelijk investeren

Hoofd- en deelvragen en werkwijze

Hoofd- en deelvragen

Hoofdvraag: hoe kunnen we op gestructureerde wijze inzicht verschaffen in de mogelijkheden om meer of anders ongelijk te kunnen investeren in de stad, om zo bij te dragen aan meer gelijke kansen* voor inwoners? **onder gelijke kansen verstaan we ook: gelijkheid, vertrouwen in de overheid, betere basisdienstverlening als overheid.*

1. Raamwerk

a) Wat wordt bedoeld met ongelijk investeren en wat is het doel ervan?
b) Wat wordt bedoeld met gelijke kansen?
c) Wat zijn algemene opties en afwegingen die meegenomen dienen te worden tijdens besluiten over ongelijk investeren?

2. Breed inzicht in hoe & waar reeds (ongelijk) geïnvesteerd wordt en indicatie van eventuele mismatch met opgave

a) Op de onderdelen die van belang zijn voor het bevorderen van gelijke kansen: hoe is de gemeentelijke inzet verdeeld (zowel reguliere budgetten, meerjarige investeringen, capaciteit als ontzien van gebieden)?
b) Hoe verhoudt de inzet zich tot de opgave (opgave op het gebied van kansenongelijkheid)
c) Op welke onderwerpen zit de meeste potentie voor (meer/anders) ongelijk investeren voor gelijke kansen?

3. Verdiepende analyse op geselecteerde onderwerpen: opties en afwegingen voor meer/anders ongelijk investeren

a) Hoe: gegeven de potentie voor meer/anders ongelijk investeren op een aantal opgaven / onderwerpen, langs welke assen/criteria/ herverdelingspricipes kan er meer ongelijk worden geïnvesteerd?
b) Welke andere afwegingen zijn relevant voor ongelijk investeren?

4. Verdiepende analyse op geselecteerde onderwerpen: illustratieve uitwerking maatschappelijke effecten

a) Hoe kunnen deze opties en afwegingen worden ingezet op concrete casussen en wat zijn de mogelijke implicaties en effecten op ongelijkheid? (samengevat in een aantal scenario's)

5. Gezamenlijk (ambtelijk en bestuurlijk) gesprek

a) Hoe faciliteren we het ambtelijk en bestuurlijk gesprek over de toepassing van ongelijk investeren?

6. Borging van toepassing

a) Welke randvoorwaarden zijn nodig voor toepassing bij bestaand en nieuw beleid?
b) Welke randvoorwaarden zijn nodig voor uitbreiding van het factpack, en hoe zou de roadmap eruit kunnen zien?

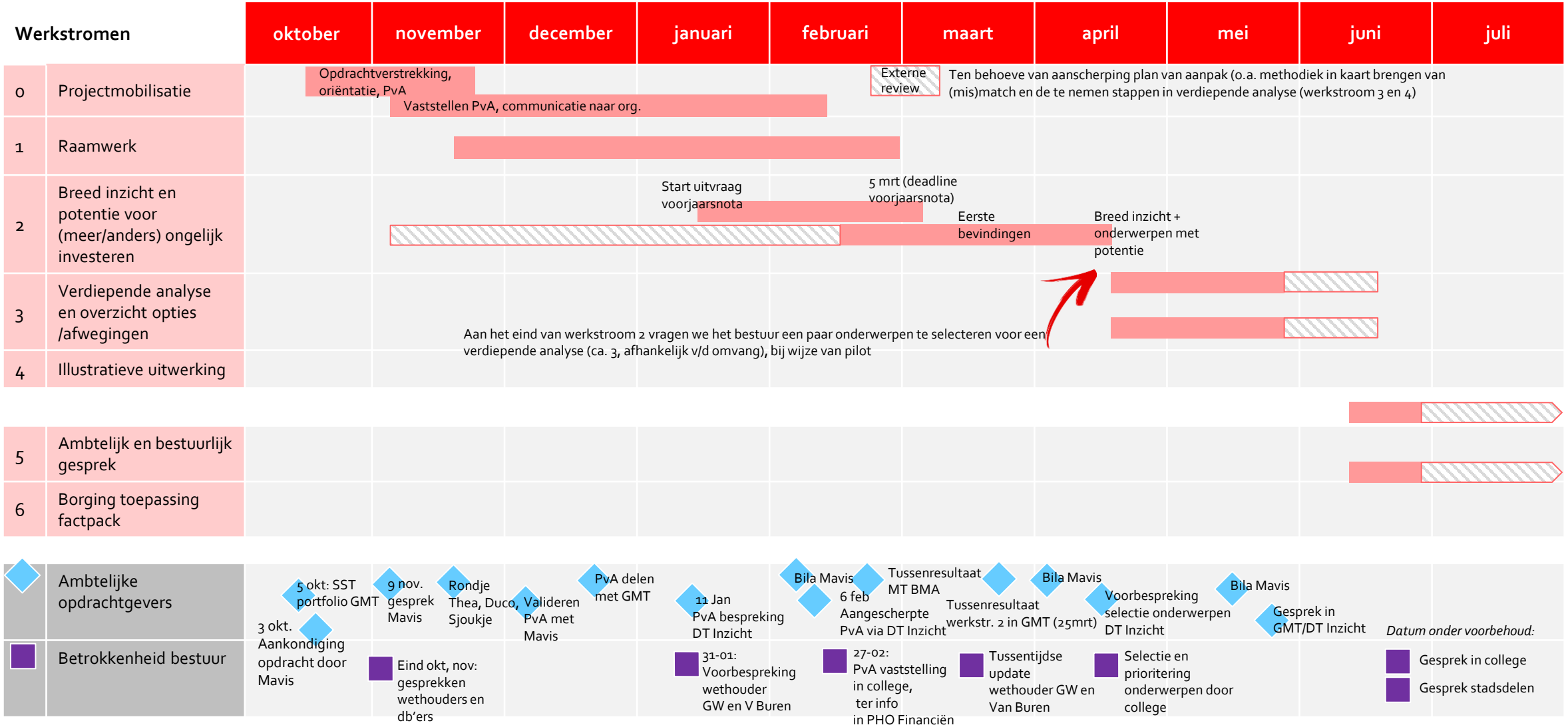
Werkwijze

Een werkgroep onder coördinatie van het stedelijk strategieteam gaat aan de slag om tot de beoogde resultaten te komen. De werkgroep bestaat naast het SST, uit clusterstaf sociaal, fysiek en stadsdelen beheer & dienstverlening, bestuursadvisering, O&S, Financiën / DMC en vertegenwoordigers uit stadsdelen.

Hiervoor gaan we aan de slag met:

- Bestuurlijke en ambtelijke inventarisatiegesprekken t.b.v. formulering beoogd resultaat en scope
- Ambtelijke inventarisatieronde (gesprekken en stukken) over huidige inzet op ongelijk investeren
- Literatuuronderzoek
- Werksessies met clusters/clusterstaven/ programmaleiders stadsdelen
- Data-analyse om meer zicht te krijgen op potentie voor ongelijk investeren
- Afstemming(sessies) met andere lopende trajecten (zie ook slide 12)

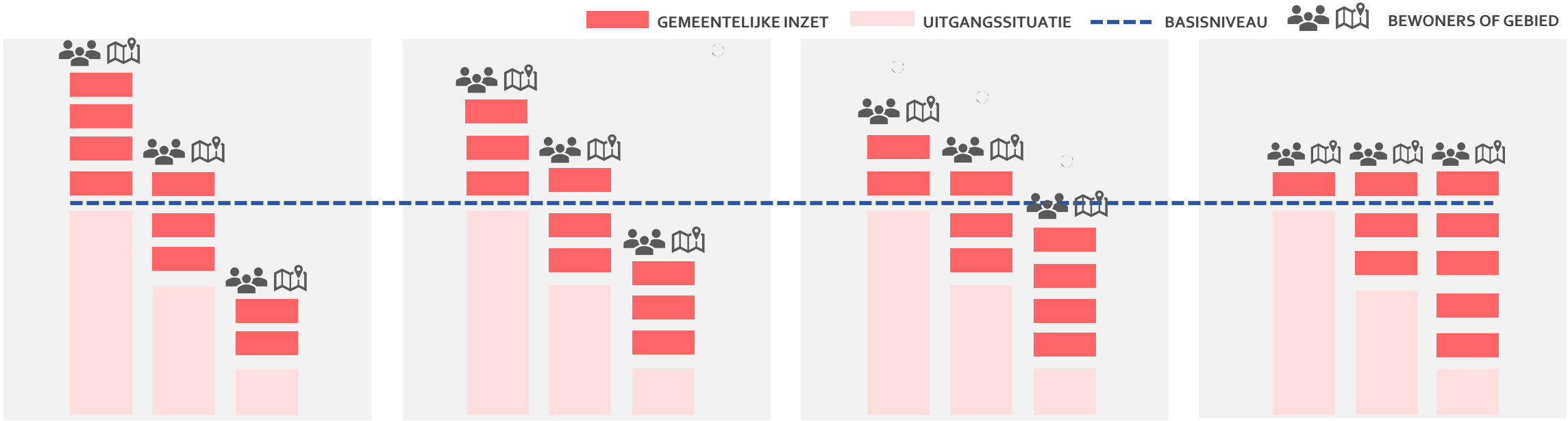
Aan het eind van werkstroom 2 (medio april) vragen we het bestuur een paar onderwerpen te selecteren voor een verdiepende analyse, bij wijze van pilot



Risicofactoren en mitigerende maatregelen

Risico's	Mitigatie
1. Uiteenlopende wensen en verwachtingen van bestuurders en GMT leden → risico op mismatch tussen scope van de opdracht en geanticipeerde capaciteit voor uitvoering, weerstand tegen (tussen)resultaten	• **Scope van traject duidelijk afbakenen** omwille haalbaarheid, expliciet maken, en (frequent) communiceren met ambtelijke en bestuurlijke stakeholders
2. Weerstand → lagere mate van bereidheid om actief mee te werken aan traject	• **Goede en duidelijke communicatie** bij start traject richting stakeholders over doel traject • **Zorgen aanhoren en expliciet terugleggen** in bestuurlijke gesprekken • Expliciet maken en herhalen wat de **essentie van deze opdracht** is
3. Samenhang andere trajecten → risico van duplicatie van inspanningen en mogelijke inconsistentie in besluiten a) Rond ongelijk investeren: reeds lopende traject ongelijk investeren Sociaal en van Stadsdelen, Bestuursopdracht Gebiedsgericht Werken: traject zicht op verdeling 22 taken b) Met andere gerelateerde trajecten: bestuursopdracht Inzicht in Beleid, geld en keuzes, trajecten rond Masterplannen, Investeringsportfolio, uitvraag Voorjaarsnota Andere trajecten relevant om mee te nemen worden aangevuld tijdens inventarisatie van lopende trajecten	• **Overzicht creëren en bijhouden** van gerelateerde trajecten en onderlinge afhankelijkheden en **periodieke afstemmingen** met betrokken uit andere trajecten
4. Onvoldoende geschikte kwantitatieve data beschikbaar → risico dat er beperkte tot geen zinnige uitspraken gedaan kunnen worden over belangrijke opgaven.	• Naast kwantitatieve data ook **kwalitatieve data** meenemen. In de uitvoering scherp de **scope van onderwerpen afbakenen** waarop zinnige uitspraken gedaan kunnen worden op basis van data. Daarnaast pragmatische omgang met beschikbare data.
5. Capaciteitsknelpunt → risico dat tijdige oplevering van werkproducten niet wordt behaald	• **Expliciet maken per vraagstuk wat de verwachte inspanning** per betrokken persoon is (en wanneer) en zorgdragen voor tijdige onderlinge afstemming

Ongelijk investeren bestaat in verschillende gradaties, waarin de uitgangssituatie en de gemeentelijke inzet implicaties hebben voor het beoogde basisniveau



Ongelijk investeren zonder oog voor uitgangsituatie

Ongelijke inzet middelen en/of mensen per bewoner of een historisch gegroeid budget, waarmee bestaande ongelijkheden worden versterkt.
Deze vorm van ongelijk investeren kan onbedoeld zijn of het neveneffect van het realiseren van andere doelen, maar werkt bestaande ongelijkheden in de hand

Gelijk investeren zonder oog voor uitgangssituatie

Gelijke inzet voor iedere inwoner van middelen en/of mensen of een historisch gegroeid budget
Dit is de manier waarop een groot deel van de begroting is verdeeld als er geen oog is voor bestaande ongelijkheden

Ongelijk investeren met oog voor uitgangssituatie

Mensen of middelen zijn verdeeld op basis van objectieve criteria / ongelijke verdeling is hersteld. Dit is de manier waarop nieuwe middelen nu meestal wordt verdeeld aan de hand van bijvoorbeeld verdeelsleutels met het aantal kwetsbare bewoners

Ongelijk investeren om te compenseren voor achterstanden

Extra inzet van mensen of middelen bovenop objectieve verdeling om te corrigeren voor een opgelopen achterstand of omdat de effectiviteit van dienstverdeling, ondanks objectivering, achterblijft voor een specifieke groep of gebied