



Gemeente
Amsterdam

Voorgenomen hoofdlijnen bestuurlijk stelsel

vanaf 2022

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Kernelementen evaluatierapport	6
3. Verbeteringen korte termijn	8
4. Keuzes bestuurlijk stelsel vanaf 2022	10
5. Versterken participatie	19
6. Gebiedsgericht werken	20
7. Vervolgstappen	21
Colofon	22

Samenvatting

Met het afschaffen van de wettelijke mogelijkheden om deelgemeenten in te stellen, heeft Amsterdam in 2014 haar bestuurlijk stelsel aangepast. Amsterdam heeft daarbij zo veel mogelijk vastgehouden aan een vorm van decentraal bestuur om nabijheid, betrokkenheid en integraliteit van bestuur te behouden. Dit omdat het voor bewoners belangrijk is dat zij in alle buurten, wijken, gebieden en delen van Amsterdam betrokkenheid met het bestuur voelen en betrokken kunnen zijn als het gaat om die zaken die de directe leefomgeving beïnvloeden. In de periode 2014-2018 kreeg dat de vorm van een gekozen bestuurscommissie met een dagelijks bestuur dat uit hun midden werd benoemd.

In 2016 is dit stelsel geëvalueerd door de commissie-Brenninkmeijer. De commissie constateerde onder meer dat het bestuurlijk stelsel sterk gepolitiseerd was, waarbij er bijvoorbeeld sprake was van (in de beleving van sommigen te veel) schuring tussen verschillende bestuurslagen. Om meer samenhang te creëren in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen is ervoor gekozen om de dagelijks bestuurders direct te laten benoemen door het college om binnen stedelijke kaders vanuit de gemeenteraad een betere wisselwerking tot stand te brengen met het lokaal bestuur in de stadsdelen. Daarnaast is er in 2018 in gekozen stadsdeelcommissies voorzien van een louter adviserende taak en verkiezingen per gebied. De stadsdeelcommissies zijn als adviescommissies ingesteld met de rol van ogen en oren van gebied en stadsdeel en de taak om het dagelijks bestuur over lokale belangen te adviseren. De intentie was om de toegankelijkheid voor en de inbreng van bewoners te versterken. Tevens diende het politieke karakter op stadsdeelniveau te verminderen en moest er meer aandacht naar de bewoners uitgaan. Daarbij moest participatie op stadsdeelniveau meer nadruk krijgen.

Uit het evaluatierapport van Necker van Naem en Tilburg University blijkt dat de ambities die met het huidige stelsel zijn beoogd onvoldoende uit de verf komen. Het rapport onderstreept breed de noodzaak voor versterking en verbetering van de positie van het lokaal bestuur en van de invloed van Amsterdammers daarop. Het rapport schetst

vier scenario's voor de toekomst van het bestuurlijk stelsel.

Het rapport is besproken in de gemeenteraad en daar is de wens tot verandering onderstreept met een aantal moties. Ook uit reacties van Amsterdammers, stadsdeelbestuurders en stadsdeelcommissies blijkt de urgentie tot aanpassing van het stelsel.

Het college herkent de knelpunten en deelt de conclusies die uit het rapport naar voren komen over de werking van het stelsel. Hoewel volgens het rapport ook zaken goed gaan, zoals de samenwerking tussen het college en de dagelijks bestuurders, legt het rapport de noodzaak tot verbeteringen bloot. Stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies moeten meer invloed krijgen en de mogelijkheden voor inwoners om mee te denken, mee te doen en mee te beslissen moeten worden vergroot.

Dit vraagt om verbeteringen in het bestuurlijk stelsel zelf, maar ook in de mogelijkheden voor participatie, ambtelijke organisatie en cultuur. Maar het vraagt bovenal om een concretisering van het mandaat van de stadsdelen. Als gevolg van de wetswijziging uit 2014, waarbij de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen is afgeschaft, zijn de mogelijkheden om bevoegdheden van de raad over te dragen naar het stadsdeel beperkt. Het budgetrecht en de kaderstellende bevoegdheid liggen onverkort bij de raad. De stadsdelen voeren hun taken uit binnen de door de raad vastgestelde budgetten en kaders. Het college constateert dat weliswaar een substantieel aantal taken van het college bij de stadsdelen is neergelegd (in bijlage 2 en 3 van de verordening), maar dat niet concreet genoeg is gemaakt wat het mandaat is van stadsdeelbestuurders en wat de verhouding tot de stadsdeelcommissie daarbij is. Voor alle betrokkenen (bestuur, ambtelijke organisatie, bewoners) is onvoldoende helder wie waarover gaat en dat gaat ten koste van de positie van de stadsdelen.

Het college heeft op basis van het rapport en de reacties daarop een afweging gemaakt en heeft de voorkeur voor het scenario stadsdeel-plus met meer participatieve elementen. Het college wil de slagkracht van het dagelijks bestuur versterken maar

ook de controle daarop door een gekozen stadsdeelcommissie. Het college stelt voor het verlengd lokaal bestuur met benoemde dagelijks bestuurders voort te zetten omdat de grote opgaven in de stad een integrale aanpak en goede bestuurlijke samenwerking vereisen.

De belangrijkste veranderingen die het college voorstelt zijn:

- Een duidelijke opdracht en stevig mandaat op een aantal helder omschreven taken aan benoemde stadsdeelbestuurders die zich hierover verantwoorden aan gekozen stadsdeelcommissies. Het lokaal bestuur krijgt zo meer zeggenschap, duidelijkere bevoegdheden, eenduidiger sturing van lokale opgaven, controle en tegenspraak op stadsdeelniveau, met invloed hierop van bewoners. Hiermee wordt het handelen van het bestuur voor bewoners ook meer transparant en beter voorspelbaar.
- Versterken van de relatie tussen de kiezers en de stadsdeelcommissie. Met een duidelijke opdracht aan de stadsdeelcommissie: zij sturen op de te stellen kaders en controleren het dagelijks bestuur, ook in de uitvoering van participatie. Zo kunnen zij het lokale belang beter vertegenwoordigen. Hiermee wordt ook duidelijk dat bewoners meer dan nu bij de stadsdeelcommissie terecht kunnen voor zaken die hun directe leefomgeving raken.
- Om de betrokkenheid van bewoners te vergroten wil het college als proef een stadsdeelpanel instellen dat de stadsdeelcommissie vier keer per jaar adviseert over specifieke onderwerpen die voor het stadsdeel van belang zijn. Dit stadsdeelpanel gaat uit gelote burgers bestaan. Aanvullend daarop wil het college nader onderzoek doen naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de stadsdeelcommissie voor een deel uit gelote burgers te laten bestaan.

- Versterken van de relatie tussen de gekozen stadsdeelcommissies en de raad. De stadsdeelcommissie wordt ingesteld door de raad.
- Vergroten van de invloed van de bewoners door het versterken van de participatie en door het lokaal bestuur een stevige positie en duidelijker rol in de participatie te geven.
- Verder krijgen meer Amsterdammers stemrecht. Al vanaf 16 jaar kunnen Amsterdammers kiezen of zich verkiesbaar stellen en Amsterdammers van buiten de EU met een geldige verblijfsvergunning krijgen deze rechten al nadat zij twee jaar in Nederland wonen.
- Voor de korte termijn wil het college inzetten op verbetering van de adviesprocedure voor stadsdeelcommissies en versterking van de ondersteuning van stadsdeelcommissies.

Al deze voorstellen van het college betreffen in deze fase nog een voorgenomen besluit. Over de hoofdlijnen wordt op 1 juni definitief door het college besloten. Daarbij worden de wensen en suggesties van de raadscommissie KDD, Amsterdammers, stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies betrokken.

1. Inleiding

Het onderzoeksbureau Necker van Naem en Tilburg University hebben op 27 november hun rapport Evaluatie bestuurlijk stelsel uitgebracht. Het rapport is op 15 december aangeboden aan het college van B&W en met een aanbiedingsbrief van het college voor het ophalen van wensen en suggesties gestuurd aan de raad, stadsdeelbestuurders en de stadsdeelcommissies. Ook Amsterdammers konden eerste reacties op het rapport meegeven.

Het college heeft met interesse kennisgenomen van het rapport Evaluatie bestuurlijk stelsel. Het herkent de knelpunten en deelt de conclusies die uit het rapport naar voren komen over de werking van het stelsel. Hoewel volgens het rapport ook zaken goed gaan, zoals de samenwerking tussen het college en de dagelijks bestuurders, legt het rapport de noodzaak tot verbeteringen op een aantal vlakken bloot. Dit vraagt om verbeteringen in het bestuurlijk stelsel zelf, maar ook in participatie, ambtelijke organisatie en cultuur.

Het college is het met de raad, de Amsterdammers en de andere partijen in het stelsel eens dat de uitkomsten van het rapport breed de noodzaak onderstrepen voor versterking en verbetering van het bestuurlijk stelsel vanaf 2022, met name de positie van het lokaal bestuur en van de Amsterdammers. Het college heeft op basis van het rapport en de reacties daarop een afweging gemaakt en komt kiest voor het bestuurlijk stelsel vanaf 2022 een lokaal bestuur dat bestaat uit een gekozen stadsdeelcommissie en een benoemd DB. Het college wil met dit bestuursmodel inzetten op verbeteringen in het bestuurlijk stelsel zelf, maar ook in mogelijkheden voor participatie, ambtelijke organisatie en cultuur.

Het hoofdlijnenbesluit gaat verder in op de keuze voor het bestuursmodel met twee bestuurscommissies en de beoogde verbeteringen. Sommige uitgebreid, zoals de concrete veranderingen in het stelsel in samenhang met verbeteringen in participatie, sommige meer agenderend, zoals ambtelijke organisatie en cultuur (bestuurlijk en ambtelijk).

2. Kernelementen evaluatierapport

2.1. Werking van het stelsel

In het rapport wordt de werking van het huidige stelsel beschreven aan de hand van de ervaringen van Amsterdammers (burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties), professionals (collegeteden, raadsleden, dagelijks bestuurders, leden stadsdeelcommissies, ambtenaren), de Ombudsman en de Rekenkamer. De uitgangspunten en de verbeterpunten die zijn beoogd met dit bestuurlijke stelsel zijn voor het onderzoeksbureau leidend geweest om tot een oordeel te komen over het functioneren van het huidige stelsel en om scenario's voor de toekomst te formuleren.

Het bureau constateert dat, hoewel er veel goede dingen gebeuren, het bestuurlijk stelsel sinds 2018 nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen. Het huidige stelsel werkt niet of niet goed genoeg. Aan de criteria van nabijheid, toegankelijkheid en uitlegbaarheid is op papier wel voldaan, maar in de praktijk vinden Amsterdammers de weg maar mondjesmaat. Inwoners ervaren gebrek aan responsiviteit van ambtelijke organisatie en stadsbestuur. Voor de inzet van stadsdeelcommissieleden en dagelijks bestuurders is waardering, maar ook zorg over wat zij daadwerkelijk kunnen bereiken. Stadsdeelcommissies worden getypeerd als krachteloos en machteloos. Hun adviesrecht komt niet goed uit de verf en er is versterking van de ambtelijke ondersteuning nodig.

De samenwerking tussen de stad en de stadsdelen is verbeterd en er is geïnvesteerd in gebiedsgericht werken. Deze verbetering is volgens de onderzoekers echter kwetsbaar omdat het vooral afhankelijk is van persoonlijke invulling en de welwillendheid van het college en de ambtelijke organisatie om oog te hebben voor de stadsdelen. Het hangt ook af van de individuele kwaliteiten van sterk functionerende dagelijks bestuurders. Collegeteden en dagelijks besturen werken goed samen maar het doorleven van hun rolverdeling vraagt meer structurele aandacht. Op het gebied van inwonersparticipatie zijn stappen gezet maar er is substantiële ruimte voor verbetering.

2.2. Aanbevelingen voor het stelsel

Het rapport bevat aanbevelingen voor verbeteringen van het huidige stelsel. Voor het bestuurlijk stelsel vanaf 2022 worden als denkrichting vijf scenario's geschetst. De aanbevelingen voor het huidige en toekomstige stelsel zijn gebaseerd op de inbreng van Amsterdammers en professionals in het onderzoek en op het vergelijkend onderzoek van de Universiteit Tilburg naar ervaringen bij (inter)nationale steden.

Voorstellen bureau voor verbetering huidig stelsel

De voorstellen voor verbetering van het huidige stelsel zijn gericht op de Amsterdammers, stadsdeelcommissies en versterking van de positie van de stadsdelen. Aandachtspunt daarbij is volgens het bureau de realisatiekracht omdat (eerdere) voornemens nog niet tot een andere praktijk hebben geleid. In paragraaf 4.4 wordt hierop nader ingegaan.

Scenario's voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel vanaf 2022

Het rapport geeft vijf scenario's als mogelijke denkrichtingen voor doorontwikkeling van het stelsel vanaf 2022. Het basisscenario, het raad-plus-scenario, het online participatiescenario, het stadsdeelplus-scenario en het meervoudige democratiescenario.

Welk scenario volgens het bureau de voorkeur zou moeten krijgen, is afhankelijk van de manier waarop Amsterdammers en professionals de waarden van goed bestuur prioriteren (responsiviteit, effectiviteit, veerkracht, behoorlijkheid en tegenwicht). In paragraaf 4.1 wordt nader op de scenario's ingegaan.

2.3. Reacties op het rapport (raad, stadsdeelcommissies, stadsdeelbesturen en aantal Amsterdammers)

Ter voorbereiding van de concept hoofdlijnen hebben de raad, stadsdeelcommissies, stadsdeelbesturen en een aantal Amsterdammers wensen en suggesties meegegeven naar aanleiding van het rapport. Samengevat wil de raad op korte termijn de verbeterpunten voor het huidige stelsel doorvoeren waarbij het inwonersloket nog een vraag is in relatie tot bestaande voorzieningen als de gebiedsteams, buurtteams, stadsloketten en huizen van de wijk. Het gaat dan om de verbeteringen genoemd in het rapport over de relatie stadsdeelcommissies en raad, hun zwaarwegend advies en het versterken van de samenwerkingscultuur. De wensen van de stadsdeelcommissies en stadsdeelbesturen sluiten hierop aan. De reacties van de raad, stadsdeelcommissies en stadsdeelbesturen zijn te vinden bij de vergaderstukken van de commissievergaderingen van 27 januari en 17 februari en de raadsvergadering van 10 maart 2021.

Voor het stelsel vanaf 2022 wil de raad de onderlinge verhoudingen en de controle en tegenspraak goed regelen. Er is breed bestuurlijk draagvlak voor een lokaal bestuur met meer zeggenschap (inclusief budget), duidelijke bevoegdheden (inclusief een goede ambtelijke ondersteuning), goede sturingsmogelijkheden, democratische controle en tegenspraak op stadsdeelniveau en invloed van de bewoners. De raad heeft hiervoor een aantal moties ingediend en aangenomen (de verwerking van deze moties wordt in deze hoofdlijnen toegelicht). Uitgaande van de vijf scenario's in het evaluatierapport is er het meeste draagvlak voor het scenario stadsdeelplus (scenario 4) aangevuld met participatieve elementen (uit scenario 5).

De stadsdeelcommissies en stadsdeelbestuurders hebben voor het stelsel vanaf 2022 in meerderheid ook een voorkeur voor dit scenario. De stadsdeelbestuurders bepleiten in meerderheid een stevigere rol voor de stadsdeelcommissies en geven aanvullend twee hoofdpunten mee voor de lange termijn (2022-2026) en de korte termijn (tot aan de verkiezingen):

- Bij verantwoordelijkheden van stadsdeelbesturen horen bevoegdheden die goed verankerd zijn, plus budget, plus een ambtelijke organisatie die ook daadwerkelijk niet alleen voor het college maar ook voor de stadsdeelbesturen werkt.
- Adviezen van stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies zoals verwoord op de standaard adviesformulieren waar mee gewerkt wordt moeten voortaan onverkort meegestuurd worden bij voorstellen aan college en raad. Op deze standaard gehanteerde adviesformulieren is het concept-DB-advies, de reactie daarop van de stadsdeelcommissie en het uiteindelijke advies namens het stadsdeel te lezen. De formulieren kunnen voortaan als bundel van zeven in één document onverkort mee naar college en raad.

3. Verbeteringen korte termijn

Een aantal verbeterpunten voor het huidige bestuurlijk stelsel wordt zo snel mogelijk doorgevoerd. Deze voorstellen sluiten aan bij initiatieven die al lopen of worden nu in gang gezet. De raad zal over de uitwerking hiervan bij het definitief besluit over de hoofdlijnen worden geïnformeerd.

3.1. Werkwijze rond adviezen

Uit het rapport blijkt dat vaak niet duidelijk is wat met de adviezen van de stadsdelen wordt gedaan en dat deze de raad lang niet altijd goed bereiken. De advisering kan gaan om:

- Adviezen over stedelijk beleid die door het college via de dagelijks besturen worden gevraagd. Volgens de verordening sturen de dagelijks besturen de adviesaanvragen door aan de stadsdeelcommissies, die bepalen of ze hierover aan het dagelijks bestuur willen adviseren.
- Overige adviezen, bijvoorbeeld aan DB over stadsdeelaangelegenheden, of ongevroegde adviezen.

Zichtbaarheid van advies

Voor het creëren van meer helderheid over de adviezen van de stadsdeelcommissies volgt het college het voorstel van de stadsdeelbesturen aan de commissie KDD om adviezen (door middel van het al bestaande standaard adviesformulier) integraal en onverkort te agenderen voor college en raad (bij het betreffende onderwerp). De stadsdeeladviezen en de totstandkoming daarvan worden zo voor eenieder inzichtelijk en digitaal vindbaar. Stadsdeelcommissies kunnen daarnaast sinds vorig jaar november hun adviezen rechtstreeks agenderen voor bespreking in een raadscommissie. Dit is vastgelegd in het nieuwe reglement van orde van raad en raadscommissies.

In het aanscherpen van de procedure zal ook aandacht zijn voor de terugkoppeling over de adviezen zodat commissies in een vroeg stadium weten wat het college met de adviezen gedaan heeft. Stadsdelen horen dat nu vaak niet. Door publicatie van de terugkoppeling op de agenda kunnen de stadsdeelcommissies ook aan bewoners laten weten wat adviezen hebben opgeleverd.

Soort advies

Verder wil het college ook de mate waarin advies aan dagelijks besturen en stadsdeelcommissies gevraagd wordt nader onderzoeken. Een selectie kan er ook voor zorgen dat stadsdeelcommissies zich meer kunnen richten op de lokale opgaven. Op basis van de verordening op het lokaal bestuur vraagt het college of de burgemeester nu advies aan de stadsdelen als zij voornemens zijn over stedelijke kaders een besluit te nemen of voornemens zijn een ander besluit te nemen waarbij de belangen van één of meer stadsdelen zijn betrokken. Het is dan aan de stadsdeelcommissie om te bepalen waar advies over wordt uitgebracht. De afgelopen jaren heeft deze procedure geleid tot een grote hoeveelheid adviesaanvragen, die veel tijd en capaciteit van commissies en de ambtelijke organisatie vragen. Daarnaast kent deze adviesprocedure een lange doorlooptijd. Stedelijk beleid zou bijvoorbeeld op verzoek van een stadsdeelcommissie actief geagendeerd kunnen worden als verwacht wordt dat de impact op het specifieke stadsdeel groot zou zijn, maar niet als algemene uitvraag aan alle stadsdelen. Overigens kunnen stadsdeelcommissies zoals gezegd ook zelf prioriteiten stellen waarover ze willen adviseren. Dit blijkt echter in de praktijk vaak een lastige opgave en ook als de stadsdeelcommissie vervolgens besluit geen advies uit te brengen is de doorlooptijd lang.

3.2. Ambtelijke ondersteuning stadsdeelcommissies

Uit het rapport blijkt dat de ambtelijke ondersteuning van de stadsdeelcommissies op korte termijn versterking behoeft. Bij de meeste stadsdelen is de ondersteuning van de stadsdeelcommissies nu vrij licht en procesmatig ingevuld. Deze richt zich met name op de tweemaandelijks overleggen van de stadsdeelcommissies. Met een versterking kan er meer ruimte komen voor eigen agendavorming vanuit de stadsdeelcommissies. De commissies kunnen dan ook steviger gepositioneerd worden in hun adviesrol ten opzichte van de dagelijks besturen en hun beoogde rol van het ophalen van signalen uit de buurt steviger invullen.

Het college zal conform de door de raad aangenomen motie-Vroege c.s. (motie 2021/141) opdracht geven aan de GS en het GMT om hieraan op zo kort mogelijke termijn uitvoering te geven. Dit vergt nog wel ambtelijke afstemming en waar nodig overleg met de raadsgriffie. Deze wijziging vergt wel enige tijd omdat dit vraagt om het vrijmaken en anders inzetten van capaciteit vanuit de gehele ambtelijke organisatie. Om snel tot versterking van de positie van commissieleden te komen, zal aan het GMT tevens de opdracht worden gegeven ervoor te zorgen dat de commissieleden aanspraak hebben op laagdrempelige ambtelijke hulp vanuit de hele organisatie. Vragen van commissieleden -ten behoeve van eventueel uit te brengen adviezen- krijgen zo ook in de ambtelijke organisatie meer gewicht, waardoor de leden hun rol voor de bewoners beter kunnen invullen en meer armslag krijgen om ongevroegde adviezen te geven.

3.3. Inwonersloket/ vergroten toegankelijkheid gemeente voor bewoners

Het is belangrijk dat het bestuur en organisatie voor de burger herkenbaar en toegankelijk zijn en met één gezicht naar buiten optreden. Burgers voelen zich nu onvoldoende bediend en kunnen binnen de gemeente niet goed hun weg vinden. Een eenvoudig uitlegbaar stelsel met een heldere taakverdeling en heldere bevoegdheden is ook een belangrijke voorwaarde voor een goede toegankelijkheid van de gemeente voor burgers. Het helpt bewoners als duidelijk is voor welke onderwerpen ze waar moeten zijn en dat bekend is dat daar ook de bevoegdheid ligt om iets voor ze te doen.

Gebiedsmakelaars zijn met hun collega's in de gebiedsteams voor bewoners een eerste belangrijk aanspreekpunt, maar dit is nog niet bij iedereen even goed bekend. Daar wordt aan gewerkt, onder meer door betere vindbaarheid op de website. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld de buurtteams, als voorposten in het sociaal domein. Het voorstel voor een inwonersloket moet passen en toegevoegde waarde hebben in relatie tot genoemde organisatie-eenheden en tot bestaande fysieke voorzieningen in de buurten en wijken en stadsdelen, zoals huizen van de wijk en stadskoketten. Lokale en centrale bewonersloketten zouden gezamenlijk als stedelijk netwerk kunnen fungeren. Dit kan in de volgende bestuursperiode verder worden uitgerold.

Het college is overigens ook van mening dat het voor een bewoner niet zou moeten uitmaken als deze een vraag heeft. Elke ambtenaar moet bewoners met vragen en initiatieven kunnen helpen door hem of haar minimaal naar de juiste plek te begeleiden.

Het voorstel voor een inwonersloket wordt door het college in licht van het bovenstaande nader onderzocht. In het definitieve hoofdlijnenbesluit zal hiervoor een voorstel worden gedaan.

3.4. Inrichting verantwoording en controle: versterken relatie stadsdeelcommissie en raad

De relatie tussen stadsdeelcommissie en raad is in het huidige stelsel nog niet goed van de grond gekomen. De raad erkent dit en heeft aan zichzelf de opdracht gegeven door te pakken op de eerder ingezette initiatieven.

Het verder ontwikkelen van de relatie tussen de stadsdeelcommissies en de raad laat het college aan de raad. Daarbij is deelname van raadsleden in de stadsdeelcommissies en verankering daarvan in het stelsel een optie. Een mogelijkheid om voor de korte termijn de contacten te verbeteren en de adviesfunctie efficiënter in besluitvorming mee te nemen kan doordat raadsleden (informeel) periodiek aanschuiven bij stadsdeelcommissievergaderingen.

Omdat voor bewoners niet duidelijk is welke bevoegdheden waar liggen, zijn zij vaak geneigd de adviescommissie te passeren en naar de raad te gaan. Een duidelijke bevoegdheidsverdeling met meer zeggenschap en bijbehorend budget kan Amsterdammers weer meer vertrouwen geven in de volksvertegenwoordiging in de stadsdelen. Zo zou voor bestemmingsplannen weer kunnen gelden dat de nadruk in de voorbereiding op stadsdeelniveau ligt en Amsterdammers daar over bestemmingsplannen gaan inspreken.

4. Keuzes bestuurlijk stelsel vanaf 2022

4.1. Afweging scenario's uit evaluatierapport

Het rapport geeft als denkrichting voor een toekomstig stelsel de volgende vijf scenario's:

1. Het basisscenario: Hierbij zijn geen grote ingrepen aan het stelsel nodig. Met de verbetervoorstellen wordt doorgegaan om het stelsel te optimaliseren.
2. Het Raadplus-scenario: In dit scenario wordt het representatieve stelsel in de stadsdelen opgeheven. Uitgangspunt is ambtelijk gedeconcentreerd werken, ook om het gebiedsgericht werken te faciliteren.
3. Het online participatiescenario: Ook in dit scenario wordt het representatieve stelsel in de stadsdelen opgeheven en is ambtelijk gedeconcentreerd werken het devies. In dit scenario wordt veel werk gemaakt van instrumenten gericht op het organiseren van inwonersparticipatie. Bewoners kunnen meedenken en meebeslissen vanuit de centrale stad.
4. Het Stadsdeelplus-scenario: In dit scenario krijgen stadsdeelcommissies meer zeggenschap en bevoegdheden. Ook ten opzichte van de dagelijks besturen. Het behouden van door het college benoemde bestuurders is hierin ook een optie (gelet op eenheid van beleid, soepele samenwerking en de overwegingen rondom het dubbelmandaat bij de stelselwijziging van 2018).
5. Het meervoudige democratiescenario: In dit scenario blijft het representatieve deel van het (huidige) bestuurlijk stelsel grofweg zoals het is, met dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het stelsel wordt met de voorgestelde verbeteringen stevig aangevuld met elementen van participatieve democratie. Deze elementen zijn uitdrukkelijk ingebed in de stadsdelen. Door betrokkenheid en invloed op het decentrale niveau te versterken, is de verwachting dat adviezen van stadsdeelcommissies en reacties van Amsterdammers ook zwaarder gaan wegen.

Bij de afweging van deze scenario's nemen we de door de raad aangenomen motie-De Grave-Verkerk (motie 2021/164) mee waarin gevraagd wordt ook in te gaan op de verschillen in kosten van deze scenario's.

Waar in het rapport representatie en participatie als onderscheidend voor de scenario's worden gezien, blijkt uit de reacties dat behoefte is aan zowel versterking van de representatie op lokaal niveau als versterking van de participatie. Dit leidt tot de volgende afweging tussen de scenario's:

- Verder gaan in scenario 1 doet volgens het college onvoldoende recht aan de in het rapport naar voren gebrachte verbeterpunten. In alle scenario's is het nodig om in te zetten op zaken als verbeteringen in cultuur, samenwerking en ambtelijke organisatie. Maar het daarbij laten vindt het college niet voldoende. In dit scenario blijven de kosten gelijk.
- In de scenario's 2 en 3 wordt representatie op lokaal niveau opgeheven, met meer of minder sterke inzet op participatie. Het college deelt met de raad, de stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies dat gekozen volksvertegenwoordigers in stadsdelen nodig zijn en blijven. De raad wordt in het huidige stelsel al zwaar belast en het takenpakket zou bij afschaffing van stadsdeelcommissies nog verder verzaamd worden. Een scenario zonder stadsdeelcommissies zal wel tot iets lagere kosten voor bestuur en ondersteuning zorgen. Voor de kosten van de ambtelijke organisatie maakt het niet uit, de omvang van het werk verandert immers niet.

- In de scenario's 4 en 5 blijft er representatie op stadsdeelniveau. Dit wil het college, net als de raad, de stadsdeelbesturen, stadsdeelcommissies en vele bewoners, behouden. Wat het college betreft dient de representatie juist versterkt te worden, dat komt het meest tot uiting in scenario 4. Maar het college gaat ook mee in de wens van veel bewoners om de participatie te versterken. Daarom kiest het college voor scenario 4 met participatieve elementen uit scenario 5. In beide scenario's hangt het van de nadere invulling af of ze kostenneutraal zijn of tot iets hogere kosten leiden. Maar versterking van de representatie gaat vooral over meer zeggenschap en niet over hogere vergoedingen. Bij versterking van participatie is de intentie om vooral te innoveren en beter in te spelen op wat lokaal per situatie het beste maatwerk is. Dit hoeft niet tot hogere kosten te leiden.

Bij de uitwerking van dit scenario dienen nog nadere keuzes gemaakt te worden over het bestuursmodel (daar zijn nog meerdere varianten mogelijk), de taken en bevoegdheden en de samenstelling van de commissies. Daartoe worden hieronder eerst de kaders geschetst.

4.2. Kaders voor invulling bestuurlijk stelsel

Op grond van de Gemeentewet kunnen door de raad, het college en de burgemeester verschillende commissies worden ingesteld die hen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden kunnen ondersteunen of van advies kunnen dienen. Dit betreft de raadscommissie, de bestuurscommissie en de adviescommissie. De verschillende vormen worden hieronder uiteengezet.

Raadscommissie (artikel 82 Gemeentewet)

De raadscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet is een commissie die de besluitvorming in de raad voorbereidt. Binnen de gemeente Amsterdam zijn nu uitsluitend functionele raadscommissies ingesteld. Naast of (deels) in plaats van de huidige functionele kunnen ook territoriale raadscommissies worden ingesteld. Deze kunnen binnen de besluitvorming in de raad zorgen voor specifieke inbreng die ziet op de situatie in de stadsdelen.

Bestuurscommissie (artikel 83 Gemeentewet)

De Gemeentewet biedt de mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen. Er zijn verschillende opties denkbaar. Je kunt denken aan territoriale bestuurscommissies die een bepaald gebied bestrijken, functionele bestuurscommissies die een bepaald beleidsterrein bestrijken of een combinatie van

beiden. Bestuurscommissies worden ingesteld omdat een orgaan daar taken en bevoegdheden aan overdraagt. Dit overdragen kan zowel door de raad, het college en de burgemeester afzonderlijk (er zijn dan drie aparte commissies) als gezamenlijk (de drie organen dragen taken en bevoegdheden over aan één in te stellen commissie) worden gedaan.

Adviescommissie (artikel 84 Gemeentewet)

Op grond van de Gemeentewet kunnen de raad, het college of de burgemeester tot slot ook commissies instellen die hen gevraagd en ongevraagd van advies dienen. Dit zijn adviescommissies die eveneens zowel functioneel als territoriaal kunnen zijn. Er kan voor worden gekozen om per stadsdeel een adviescommissie in te stellen die adviseert over aangelegenheden die het stadsdeel aangaan. Daarbij kan, zoals ook bij bestuurscommissies het geval is, door de raad, het college en de burgemeester afzonderlijk een adviescommissie worden ingesteld. Er kan ook worden gekozen voor één gezamenlijke adviescommissie per stadsdeel.

Overige mogelijkheden

Er zijn ook niet in de Gemeentewet verankerde mogelijkheden om de raad, het college of de burgemeester bij de uitoefening van hun taken te ondersteunen of te adviseren dan wel voor goede input vanuit de stadsdelen te zorgen. Deze mogelijkheden betreffen wijkraden, stadsdeelwethouders en ambtelijke deconcentratie van de uitvoering.

Wijk- en dorpsraden kunnen raadscommissies, bestuurscommissies of adviescommissies in de zin van de Gemeentewet zijn, maar het kunnen ook informele groepen zijn en verenigingen of stichtingen, die de gemeente van advies dienen zoals ook andere belangenorganisaties dat doen. Verder zijn er verschillende gemeenten waar binnen het college stadsdeelwethouders zijn benoemd. In die gevallen zijn de leden van het college verantwoordelijk voor een inhoudelijke portefeuille en voor een deelgebied van de stad. Die collegeleden zorgen dan dat de belangen van de stadsdelen bij de besluitvorming van het college worden meegewogen.

Ambtelijke deconcentratie is ook een mogelijkheid om de raad, het college en de burgemeester te ondersteunen en te adviseren in de uitvoering van hun taken in alle delen van de stad. In het verlengde daarvan zijn er uitvoeringstoetsen mogelijk, dit zijn toetsen die voorafgaand aan bepaalde beleidskeuzen in beeld brengen wat de effecten van het voorgenomen beleid voor de stadsdelen

zijn, of het voorgenomen beleid voor de stadsdelen uitvoerbaar is en wat de kosten daarvan zijn. Tot slot is het denkbaar om uit de bovengeschetste mogelijkheden verschillende mengvormen te destilleren en combinaties te maken, de Gemeentewet geeft hiervoor de ruimte.

4.3. Taken en bevoegdheden

Met de afschaffing van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen kunnen lokaal geen verordeningen meer worden vastgesteld die door strafbepalingen en bestuursdwang worden gehandhaafd. Het college heeft er in 2014 voor gekozen die lijn door te trekken en er als basisprincipe voor te kiezen dat de beleidsontwikkeling stedelijk plaatsvindt en dat de beleidskaders van alle beleidsdomeinen in de raad worden vastgesteld. Binnen de stedelijke kaders is nadere lokale invulling mogelijk en wenselijk. In het stedelijke beleid wordt expliciet bepaald op welke terreinen beleidsregels lokaal nader ingevuld kunnen worden. Voor het overige geldt dat de taken en bevoegdheden vooral zijn gericht op datgene waar lokale invulling en uitvoering wenselijk is vanuit de lokale opgave. Het gaat dan vooral om zaken die de leefkwaliteit en directe omgeving van burgers in de straat en in de wijk raken.

Voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties – en overigens ook voor de gemeente zelf – moet helder zijn wie waarover gaat. Dit is ook van belang in verband met de te houden verkiezingen. Het gaat daarbij immers om de vraag waar stedelijk gekozenen op aanspreekbaar zijn, en waarop lokaal gekozenen aanspreekbaar zijn. Het pakket van lokale taken en bevoegdheden bepaalt de reikwijdte van het mandaat voor de bestuurscommissies en de onderwerpen waarover de lokale verkiezingen gaan. Binnen de door college en raad overgedragen bevoegdheden kunnen bestuurscommissies immers nog integrale afwegingen maken en eigen gebiedsgerichte prioriteiten stellen, met de daarbij behorende keuzes voor middelen en budget. Om die reden is voor een afbakening in de vorm van een takenlijst en een bevoegdhedenregister gekozen.

Nadere uitwerking heldere opdracht en takenpakket lokaal bestuur

Uit de praktijk blijkt dat de takenlijst en het bevoegdhedenregister zowel stedelijk als lokaal niet voldoende duidelijkheid verschaft. Het is vaak niet duidelijk wie waarover gaat. Het college wil daarom in voorbereiding op het definitieve besluit over de hoofdlijnen verkennen hoe de verdeling van taken en bevoegdheden en de onderlinge relaties tussen de verschillende bestuursorganen, binnen de

stedelijke kaders, scherper kan worden gemaakt. Daarmee wordt de zeggenschap van het lokaal bestuur duidelijker, ook voor bewoners.

De gezamenlijke stadsdeelbesturen geven in reactie op de evaluatie bestuurlijk stelsel aan: “Vanuit onze ervaring in het huidige bestuurlijk stelsel hebben wij één alles overstijgende aanbeveling voor u: geef de stadsdeelbesturen alle middelen om hun verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk waar te kunnen maken, de lokale opgaven te lijf te kunnen en daarmee een volwaardige en betrouwbare partner te kunnen zijn voor bewoners, ondernemers en organisaties in hun stadsdeel en in hun gebieden. Wanneer een stadsdeelbestuurder ergens over gaat, moet hij er ook op kunnen sturen.

Dit betekent: Beter uitgewerkte bevoegdheden en mandaten met daarbij behorende budgetten. Duidelijkheid welke bewegingsvrijheid stadsdelen hebben: welke stedelijke kaders zijn hard en van welke kaders kan binnen het mandaat van de stadsdelen worden afgeweken. Een takenlijst met corresponderende bevoegdhedenlijst.”

Het college gaat mee met die wens en wil daarom binnen de stedelijke kaderstelling de komende periode een heldere opdracht aan het lokaal bestuur nader uitwerken, met heldere verantwoordelijkheden en goede ambtelijke ondersteuning om die opdracht waar te kunnen maken en daartoe de benodigde taken en bevoegdheden helder af te bakenen. Hierbij zal gekeken worden naar:

- Het ruimtelijk domein (openbare ruimte en groen, Wabo-vergunningen, bestemmingsplannen en de nieuwe Omgevingswet);
- Het sociaal domein (welzijn en zorg);
- Gebiedsgericht werken;
- De uitvoering van participatie met bijbehorend (buurt)budget.

De rol van het lokaal bestuur bij participatie zal groter kunnen. Voor een heldere positionering van het lokaal bestuur als oren en ogen en representanten van de buurt, wordt bekeken hoe en welke rol het lokaal bestuur (zowel DB als stadsdeelcommissie) bij participatie kan vervullen. Dit betreft dan de participatie op onderwerpen die de leefwereld van inwoners in het stadsdeel raken. Te denken valt aan regie op proces en het toetsen op representativiteit en vaststellen van participatie plannen. Daarnaast kan het stadsdeel ook zelf participatie vormgeven via buurtbudgetten en gericht thema's uitwerken via de nieuw in te stellen gelote burgerpanels.

Deze aspecten worden de komende periode nader uitgewerkt en als voorstel opgenomen in de definitieve hoofdlijnen.

Delegatie of mandaat

Bij het formuleren van een heldere opdracht aan het lokaal bestuur kun je er nog voor kiezen bevoegdheden te delegeren of te mandateren. Delegatie is het overdragen van een bevoegdheid aan een ander orgaan dat deze de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid berust niet langer bij het delegerende orgaan, maar komt bij het orgaan aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd te liggen. Het bestuursorgaan kan de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen tot hij het intrekt. Het orgaan dat delegeert kan nog wel algemene beleidsregels meegeven voor de uitoefening van de bevoegdheid.

Bij mandaat gaat het om de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Het mandaterende bestuursorgaan blijft verantwoordelijk en behoudt volledige zeggenschap. Hij mag de bevoegdheid bijvoorbeeld te allen tijde ook nog zélf uitoefenen en in het algemeen of in een concreet geval instructies geven. Daarmee gaat mandaat veel minder ver dan delegatie. Bij het nader uitwerken van de heldere opdracht aan het lokaal bestuur zal ook een voorstel worden gedaan voor wat te delegeren en wat te mandateren.

4.4. Afweging varianten voor bestuursmodel vanaf 2022

Het college is van mening dat het stelsel vanaf 2022 vraagt om versterking en verbetering. Een heldere bestuurlijke inrichting van het stelsel is nodig en daarbij is een breed bestuurlijk draagvlak voor meer zeggenschap van het lokaal bestuur (inclusief budget), duidelijke bevoegdheden, goede sturingsmogelijkheden, controle en tegenspraak op stadsdeelniveau en verbeterde invloed van de bewoners. Met een stevig lokaal bestuur met meer zeggenschap is er voor de burgers een helder, nabij en toegankelijk bestuur, dat zich met een duidelijk takenpakket en heldere opdracht goed kan richten op hun inhoudelijke opgave en participatieve democratie.

Voor het college is het bij de keuze voor een nieuw bestuursmodel van belang eerst te bepalen welke rol het lokaal bestuur krijgt, wat zij gaat doen en hoe commissies zich tot elkaar verhouden indien er sprake is van meerdere commissies. Daarbij moet ook rekening worden gehouden dat de algemene volksvertegenwoordigende, kaderstellende en

controlerende taken van de raad niet overgenomen kunnen worden door lokale vertegenwoordiging. Van belang is daarnaast dat ook gekeken wordt naar de rolverdeling en balans tussen gekozen en benoemd bestuur. Verder moet ook gekeken worden of een duidelijke rol, een helder afgebakend takenpakket en prominentere rol bij participatie helpt om het bestuursmodel goed uit te kunnen leggen aan bewoners.

Voor zowel de bestuurscommissies als de adviescommissie geldt tot slot de vraag hoe de commissie moet worden samengesteld. Op grond van de Gemeentewet bepalen de instellende organen hoe dit wordt gedaan. Verkiezingen zijn dus een mogelijkheid, maar ook benoeming of loting. Voor de verkiezingen geldt dat dit directe verkiezingen kunnen zijn, maar ook indirecte verkiezingen (als de raad de leden kiest). Verder geldt voor benoeming dat er mogelijkheden zijn om andere organen invloed te geven op de benoeming. Bijvoorbeeld doordat zij een aanbeveling doen. Bij de weging van de varianten zijn de bestaande bestuurlijke uitgangspunten en de verbeterpunten voor het huidig stelsel van belang. Dit leidt tot de volgende criteria:

- Democratisch gekozen lokaal bestuur
- Helder afgebakend takenpakket
- Controle en verantwoording op stadsdeelniveau
- Uitlegbaar en transparant voor bewoners
- Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning)
- Stimuleert en biedt ruimte voor participatie

Uitgaande van de vijf scenario's in het evaluatierapport en gezien de door de raad aangenomen motie-Grooten c.s. (motie 2021/143) is hieronder het scenario stadsdeelplus (scenario 4) aangevuld met participatieve elementen (uit scenario 5) nader uitgewerkt. Dit aan de hand van de criteria die hiervoor zijn geschetst.

Het stadsdeelplus scenario kan op verschillende manieren worden vormgegeven binnen de ruimte die de gemeentewet biedt. Door de raad, het college en de burgemeester kunnen verschillende commissies worden ingesteld die hen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden kunnen ondersteunen of van advies kunnen dienen.

Binnen het stadsdeelplusscenario zijn vier mogelijke varianten voor het bestuursmodel nader beoordeeld en afgewogen aan de hand van bovengenoemde criteria. Daarmee komen we tot de volgende varianten:

- A. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met een benoemd dagelijks bestuur als bestuurscommissie en een door de bewoners van het stadsdeel gekozen stadsdeelcommissie als adviescommissie.
- B. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met twee bestuurscommissies waarvan een commissie bestaat uit een door college of raad benoemd dagelijks bestuur en daarnaast een door de bewoners van het stadsdeel gekozen stadsdeelcommissie als bestuurscommissie.
- C. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met één bestuurscommissie bestaande uit een gekozen stadsdeelcommissie die uit haar midden een dagelijks bestuur kiest.
- D. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met één bestuurscommissie bestaande uit een gekozen stadsdeelcommissie en daarbinnen een door college of raad benoemd dagelijks bestuur.

Afweging vier varianten

Alle vier de varianten voldoen aan het criterium voor democratisch gekozen lokaal bestuur, hoewel dat in variant C het sterkst is. Als het gaat om de goede bestuurlijke samenwerking gaat dit het meest op bij variant A. Bij variant B, C en D zal dit meer afhankelijk zijn van de politieke verhoudingen tussen stadsdeelcommissie en de raad (coalitie) en verhouding met het dagelijks bestuur. Afhankelijk van de precieze inrichting van de vier varianten (inclusief heldere rol en bijbehorende taken) kan de volgende weging in +/- gegeven worden:

- A. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met benoemd dagelijks bestuur als bestuurscommissie en een door de bewoners van het stadsdeel gekozen stadsdeelcommissie als adviescommissie.
Democratisch gekozen lokaal bestuur: +
Helder afgebakend takenpakket: ++
Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: -
Uitlegbaar en transparant voor bewoners: -
Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): +
Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: +

- B. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met twee bestuurscommissies waarvan een commissie bestaat uit een door college of raad benoemd DB en daarnaast een door de bewoners van het stadsdeel gekozen stadsdeelcommissie als bestuurscommissie

Democratisch gekozen lokaal bestuur: +
Helder afgebakend takenpakket: ++
Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: +
Uitlegbaar en transparant voor bewoners: +/-
Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): +
Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: ++

- C. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met één bestuurscommissie bestaande uit een gekozen stadsdeelcommissie die uit haar midden een DB kiest

Democratisch gekozen lokaal bestuur: ++
Helder afgebakend takenpakket: ++
Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: ++
Uitlegbaar en transparant voor bewoners: +
Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): -
Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: ++

- D. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met één bestuurscommissie bestaande uit een gekozen stadsdeelcommissie en daarbinnen een door college of raad benoemd DB

Democratisch gekozen lokaal bestuur: +
Helder afgebakend takenpakket: ++
Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: ++
Uitlegbaar en transparant voor bewoners: +/-
Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): +
Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: ++

Keuze

Het college kiest ervoor om het verlengd lokaal bestuur met benoemde dagelijks bestuurders voort te zetten omdat de grote opgaven in de stad een integrale aanpak en goede bestuurlijke samenwerking vereisen. Het voordeel van benoemd bestuur is dat het lokaal bestuur rechtstreeks in het verlengde ligt van het college en daarmee binnen de kaders van het coalitieakkoord met mandaat kan handelen, maar ook snel kan escaleren naar het college. College en lokaal bestuur kunnen zo samen optrekken in het realiseren van de grote maatschappelijke opgaven voor de stad. Variant C valt daarmee af.

Ook variant A is voor het college geen optie. Uiteraard kan je in het huidige stelsel tal van verbeteringen doorvoeren. Maar daarmee zet je de hui-

dige adviescommissies voort en doe je geen recht aan de gewenste versterking van de positie daarvan. Daarmee resteren voor het college twee kansrijke varianten (B en D) die als voornaamste verschil kennen dat ze uit één bestuurscommissie bestaan of uit twee bestuurscommissies.

In het model met één commissie (variant D) worden taken en bevoegdheden van raad, college en BM overgedragen aan de stadsdeelcommissie. Het benoemde DB voert die taken en bevoegdheden uit in mandaat namens de stadsdeelcommissie. In dat model is de controle en verantwoording op lokaal niveau helder geregeld, het DB werkt in opdracht van de stadsdeelcommissie. Er is dan een vanzelfsprekende verantwoordingsrelatie, de stadsdeelcommissie kan het DB corrigeren. Het nadeel van dat model is dat je in de stadsdeelcommissie twee of drie soorten leden hebt: benoemd, gekozen en eventueel geloot. Daarmee heb je ook verschillende rollen in de commissie. Dit model is in de onderlinge verhoudingen minder zuiver omdat het dagelijks bestuur dan meestemt over haar eigen voorstellen.

In het model met twee commissies (B) worden taken en bevoegdheden van college en BM overgedragen aan het DB (analoog aan de huidige situatie). De stadsdeelcommissie wordt ingesteld door de raad en die kan beperkt taken en bevoegdheden overdragen (maar niet het budgetrecht). Voor de controle en verantwoording moet een wisselwerking tussen DB en stadsdeelcommissie geconstrueerd worden. Dit kan je doen door in de verordening waarmee je het DB als bestuurscommissie instelt vast te leggen hoe het DB vooraf en achteraf de stadsdeelcommissie betreft bij haar keuzes. Omdat er geen directe relatie is tussen DB en stadsdeelcommissie is de invloed van de SDC afhankelijk van het nakomen van die afspraken uit de verordening door het DB. Met een aparte stadsdeelcommissie (zonder DB daarin) is de verbinding tussen bewoners en gekozenen eenduidiger en kan je een directe verbinding met de raad organiseren.

Met dit model ontstaat een structuur die leidt tot een zuiverder scheiding tussen het orgaan dat uitvoert en het orgaan dat controleert. Het is een scheiding tussen het orgaan dat benoemd wordt en het orgaan dat gekozen wordt. Dit maakt het voor de Amsterdammers herkenbaar en levert voor de raad en het college ook vanzelfsprekende gesprekspartners op. Verder gaat het bij twee commissies om soortgelijke organen die dezelfde basis vinden in de Gemeentewet. Dit brengt tot uitdrukking dat het gelijkwaardige organen zijn met taken die hetzelfde gewicht in de schaal leggen.

In deze fase laten we de keuze voor variant B of D nog open. Het college zal hiertoe bij de definitieve hoofdlijnen een voorstel voorleggen mede aan de hand van de wensen en suggesties van de raad, stadsdeelcommissies, stadsdeelbestuurders en Amsterdammers.

Voor de mogelijkheden tot benoeming van het DB worden conform de motie-Grooten een aantal scenario's uitgewerkt. Deze uitwerking ontvangt de raad voor de commissie KDD op 28 april 2021. In hoofdlijnen zijn twee opties mogelijk: een door het college benoemd DB (zoals nu) of een door de raad op voordracht van het college benoemd DB. Daarnaast zijn er varianten denkbaar voor:

- de betrokkenheid van de stadsdeelcommissie bij de benoeming van de dagelijks bestuurders
- de betrokkenheid van de stadsdeelcommissie bij ontslag van de dagelijks bestuurders
- de mate waarin de politieke samenstelling van de stadsdeelcommissie meeweegt in wie benoemd wordt.

4.5. Samenstelling stadsdeelcommissie

Er zijn weinig wettelijke vereisten voor de samenstelling van een advies- of bestuurscommissie. Belangrijk is alleen dat de burgemeester en de wethouders geen lid kunnen zijn van een door de raad ingestelde advies- of bestuurscommissie en dat de leden van de raad geen lid kunnen zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde advies- of bestuurscommissie. Gevolg hiervan is dat als de raad en het college (en eventueel de burgemeester) gezamenlijk een advies- of bestuurscommissie instellen, deze uitsluitend uit anderen dan college- of raadsleden kan bestaan.

Verder is van belang dat er sinds de afschaffing van de deelgemeenten er geen sprake meer is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvoor het houden van rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk is. Er zijn dus geen omstandigheden meer denkbaar waaronder verkiezingen verplicht zijn. Naast verkiezingen, zijn loting of benoeming dus ook mogelijk. Het is volledig aan de gemeente om een keuze te maken in de wijze waarop de commissies worden samengesteld.

Inrichting verkiezingen

In de eerste plaats kunnen verkiezingen worden georganiseerd. Daarbij geldt dat de invulling vrij is. In de verordening is nu aangesloten bij de Kieswet, maar dat hoeft niet. Een belangrijk aspect bij de vraag of verkiezingen moeten worden gehouden, is wel wat de omvang van het takenpakket is en de

vrijheid die daarbij wordt toegekend. Verkiezingen liggen niet in de rede als het gaat om een relatief licht pakket taken en bevoegdheden. Verkiezingen wekken dan de indruk dat de kiezer en het orgaan méér invloed kunnen uitoefenen dan daadwerkelijk het geval is.

Hieronder wordt nog op verschillende opties voor verkiezingen ingegaan die in moties naar voren zijn gebracht:

■ Naar stadsdeel of gebied

Naar aanleiding van de door de commissie-Breninkmeijer gesignaleerde knelpunten in het stelsel (dubbelmandaat, naar binnen gerichte bestuurscultuur, onvoldoende aansluiting beleid op gebiedsbelangen) is in 2018 besloten om de verkiezingen per gebied te organiseren. Gedachte was dat dit ertoe zou leiden dat de gebiedsbelangen beter worden vertegenwoordigd. Dit blijkt echter niet het geval. Verkiezingen per gebied hebben bovendien als nadeel dat het tot versnippering leidt. Het college zal conform de door de raad aangenomen motie-Vroege c.s. (motie 2021/138) daarom weer uitgaan van verkiezingen per stadsdeel.

■ Lijsten of personen

Voor de verkiezingen wordt binnen het huidige stelsel uitgegaan van een lijstenstelsel. Er is echter ruimte daar een andere keuze in te maken en uit te gaan van een personenstelsel. Binnen een personenstelsel stem je niet op een bepaalde lijst, maar op een individuele kandidaat. Voordeel daarvan is dat het laagdrempeliger kan zijn en dat er meer ruimte is voor kandidaten met een rechtstreekse binding met het stadsdeel. Dat is echter ook een nadeel. Kiezers moeten zich in alle kandidaten verdiepen om een keus te maken. Er is in beginsel geen programma waar kandidaten aan gebonden zijn. Bovendien betekent dit dat als een lid vertrekt, zijn zetel wordt ingenomen door degene die daarna de meeste stemmen had en dat kan iemand zijn met een totaal andere achtergrond en totaal andere ideeën. Tot slot zijn kiezers niet met dit stelsel bekend. Alle verkiezingen in Nederland (gemeente, provincie, waterschap, Tweede Kamer) gaan uit van een lijstenstelsel. Invoering van een personenstelsel brengt in het verlengde daarvan dus ook verschillende uitvoeringsproblemen met zich mee. De gemeente zal namelijk zelf voor de inrichting van het verkiezingsproces, de regelgeving en de computerprogramma's voor de organisatie van de verkiezingen en het berekenen van de uitslag moeten zorgen. Het college zal conform de door de raad aangenomen motie Vroege c.s. (motie

2021/138) net als in het huidige stelsel verkiezingen organiseren met een lijstenstelsel.

■ Actief en passief kiesrecht 16/17 jaar

In juridische zin is er ruimte om bij de stadsdeelverkiezingen ook actief en passief kiesrecht te geven aan inwoners onder de 18 jaar. In Rotterdam wordt dit bij de verkiezingen voor de gebiedscommissies ook al gedaan en hebben inwoners van 16 en 17 jaar ook stemrecht en kunnen zij zich verkiesbaar stellen. Dat is hier ook mogelijk. In de raad is de motie-Grooten c.s. (motie 2021/144) aangenomen die pleit voor actief en passief kiesrecht vanaf 16 jaar. Vanuit de gedachte dat dit onder andere het pril burgerschap van jonge bewoners in belangrijke mate kan stimuleren wil het college conform de motie de leeftijdsgrens voor actief en passief kiesrecht voor de stadsdeelverkiezingen verlagen naar 16 jaar.

■ Non-EU

Het actieve en passieve kiesrecht is bij de stadsdeelverkiezingen al verruimd. Amsterdammers die afkomstig zijn uit een land dat geen lid is van de Europese Unie en die rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen als zij drie jaar onafgebroken in Nederland wonen, al deze verkiezingen stemmen en gekozen worden. Bij andere verkiezingen is dit vijf jaar. Deze periode kan nog korter worden gemaakt, maar het wordt wel van belang geacht dat er enige binding met Nederland of Amsterdam is. In de raad is de motie-Vroege c.s. (motie 2021/139) aangenomen die pleit voor een kortere periode. Het college wil daarom uitgaan van twee jaar onafgebroken in Nederland wonen.

Samenstelling: gekozen, geloot of benoemd

Tot nu toe zijn we gewend de stadsdeelcommissie door verkiezingen samen te stellen. Maar het is ook mogelijk een deel van de leden van de stadsdeelcommissie door loting een plek in de commissie te geven. Het is ook nog mogelijk leden van de SDC te benoemen.

Uit de reacties op het evaluatierapport blijkt dat er een brede wens is om de participatie van burgers in het stelsel te versterken. Zoals in paragraaf 5 wordt beschreven versterken we daartoe vanuit het nog vast te stellen participatiebeleid diverse vormen van participatie. Maar het college vindt het ook van belang om bewoners op een andere manier actiever te betrekken. Daarom wil het college als proef een geloot stadsdeelpanel instellen dat de stadsdeelcommissie vier keer per jaar adviseert over specifieke onderwerpen die voor het stadsdeel van belang zijn. Deze proef zal geëvalueerd worden. Deze proef

sluit aan bij de participatieve elementen in scenario 5 uit het rapport.

Verder gaat het college de komende periode de mogelijkheid en wenselijkheid onderzoeken voor een gemengd samengestelde stadsdeelcommissie met gekozen en gelote leden. Gelote leden van de stadsdeelcommissies kunnen dan voor een bepaalde periode aan de stadsdeelcommissie worden toegevoegd, waarna opnieuw geloot wordt. Loting zorgt dan ook voor roulatie: steeds zijn weer andere mensen aan de beurt. Dit zorgt voor telkens nieuwe input van ideeën en kan voor nieuwe impulsen zorgen. Zoals in het rapport is aangegeven kan een dergelijke combinatie van leden tegenwicht bieden aan de politieke cultuur in Amsterdam. Loting kan ook bijdragen aan het vertrouwen van kiezers, vooral door meer en diverse participatie en grotere inclusiviteit.

Dit voorstel wordt nog nader uitgewerkt en bij de definitieve hoofdlijnen voorgelegd. Daarbij zal ook worden gekeken naar ervaringen in Groningen met een gemengd samengestelde wijkcommissie en ervaringen in Rotterdam met het bestuurlijk stelsel aldaar.

Naast gekozen leden of gelote leden is het ook nog mogelijk leden in de stadsdeelcommissie te benoemen. Dit zou het geval zijn als gekozen wordt voor variant D waarin het DB benoemd wordt in een integrale commissie.

Bij benoeming geldt dat er mogelijkheden zijn om andere organen invloed te geven op de benoeming. Bijvoorbeeld doordat zij een aanbeveling doen of leden op voordracht van een bepaald orgaan worden benoemd.

4.6. Cultuur (bestuurlijk en ambtelijk)

Zowel in het rapport van de commissie Brenninkmeijer uit 2016 als dat van Necker Van Naem is aandacht gevraagd voor de Amsterdamse bestuurscultuur. Brenninkmeijer typeerde deze als sterk naar binnen gericht, waarbij de samenwerkingscultuur veel aandacht krijgt op papier, maar de praktijk anders laat zien.

Uit het recente evaluatierapport blijkt dat het goed functioneren van het bestuurlijk stelsel in grote mate valt of staat met de manier waarop spelers in het stelsel met elkaar omgaan. Zoals uit het rapport en de reacties hierop blijken kan een heldere structuur hieraan bijdragen, maar er is ook benoemd dat houding en gedrag, gedeeld eigenaarschap voor het stelsel, samen met voor eenieder heldere

opdrachten belangrijke succesfactoren hiervoor zijn. Daarbij is voor het college ook van belang dat de verschillende bestuurslagen elkaar op een goede en inspirerende manier kunnen aanvullen. Uit het essay met de stedenvergelijking komt naar voren (lessen in Antwerpen) dat een volwassen binnengemeentelijke decentralisatie ook betekent dat stad en districten elkaar iets gunnen, gebaseerd op het idee dat zowel district als stad democratisch gelegitimeerd is.

In 2018 is een bestuursakkoord gesloten tussen college en stadsdeelbestuurders. Hoewel hierin goede afspraken werden gemaakt over de wijze van samenwerking (en ambtelijke ondersteuning) zijn de afspraken na ondertekening van het bestuursakkoord onvoldoende uit de verf gekomen. Meer duidelijkheid over de lokale bevoegdheden bij de stadsdelen en de zeggenschap daarover kan hierbij helpen en daarmee bijdragen aan de lokale opgave. Ook het versterken van de onderlinge relaties kan de samenwerkingscultuur bevorderen zoals bv jaarlijkse bestuursconferenties of het actief koppelen van collegeleden en raadsleden aan het stadsdeel en de stadsdeelcommissies. Mogelijk kan het toevoegen van een aantal gelote leden een vernieuwende invloed hebben om meer samen te doen. Uit eerdere evaluaties blijkt dat cultuurverandering een lange adem nodig heeft, dit gaat niet vanzelf. Een gestructureerde inzet hierop blijft daarom nodig om te komen tot de gewenste veranderingen waar de Amsterdammer mee gebaat is.

4.7. Ambtelijke organisatie in dienst stad en stadsdelen

De gemeente Amsterdam kent één ambtelijke organisatie die onder leiding van de gemeentesecretaris / algemeen directeur ten dienste staat van stadsbestuur en stadsdeelbesturen, raad en stadsdeelcommissies. Stadsdeelorganisaties en directies, de laatste op specifieke inhoudelijke onderwerpen en thema's, beschikken samen over de expertise van en voor de gemeente Amsterdam.

Stadsdeelbesturen moeten voor de lokale opgaven net als het college zonder omwegen een beroep kunnen doen op de capaciteit en expertise van de directies. Dit gebeurt nu nog niet voldoende. De dagelijks besturen en stadsdeelcommissies worden nog niet of onvoldoende automatisch gefaciliteerd door directies om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. Dit is nodig willen alle partijen in het stelsel hun rol, taken en bevoegdheden optimaal kunnen waarmaken, ten dienste van stad, gebieden, wijken en buurten.

Zoals ook in de brief van de gezamenlijke stadsdeelbesturen in reactie op de evaluatie bestuurlijk stelsel bepleit en zoals breed gedeeld en onderschreven tijdens de bestuurdersconferentie Amsterdam op 9 maart 2021, zal het college opdracht geven aan de GS en het GMT om een hernieuwde en heldere uitvoeringsopdracht te geven aan de ambtelijke organisatie, daar waar mogelijk ook vastgelegd in de (toelichting bij) de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam.

De opdracht tot verbetering van de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking heeft raakvlakken met en zal worden gezien in samenhang met het verbetertraject voor gebiedsgericht werken (zie paragraaf 6). Het college wil voor gebiedsgericht werken komen tot een duidelijke en integrale bestuurlijke sturing aan de hand van heldere opdrachten en mandaten. De benodigde inzet van de ambtelijke organisatie is een belangrijk onderdeel hiervan.

5. Versterken participatie

Voor Amsterdam zijn democratische vernieuwing, co-creatie, experimenten met participatieve democratie en het ondersteunen van initiatieven van bewoners en ondernemers een belangrijk gegeven. Nabijheid van bestuur en zeggenschap van burgers zijn hierin belangrijke elementen. Het is belangrijk dat er structureel aandacht is voor zaken die de directe leefomgeving van bewoners aangaan en er breed en toegankelijk mogelijkheden zijn voor bewoners om hun wensen (initiatieven) over de leefomgeving kenbaar te maken en zij daarbij tijdig en goed geïnformeerd kunnen zijn.

Bij onderwerpen die de burgers raken moet een gebalanceerde en effectieve verbinding worden gelegd tussen representatieve democratie en participatieve democratie. Het is belangrijk dat representatieve en participatieve democratie zich goed tot elkaar verhouden. Het college wil in het bestuursmodel voor het stelsel vanaf 2022 de burgerbetrokkenheid verstevigen en helder verankeren met het als proef inrichten van een stadsdeelpanel met gelote burgers die de stadsdeelcommissie als klankbordgroep vier keer per jaar adviseren over stadsdeel specifieke onderwerpen. Daarnaast gaat het college de mogelijkheid en wenselijkheid onderzoeken om een deel van de stadsdeelcommissie uit gelote burgers te laten bestaan.

De afgelopen jaren hebben het college en de stadsdeelbesturen verschillende instrumenten ontwikkeld en toegepast om de interactie tussen bestuur en Amsterdammers beter vorm te geven en participatie beter te organiseren, zoals:

- Begrotingstools als West/Oost/Zuid Begroot waar Amsterdammers plannen kunnen indienen. Waarbij de plannen met de meeste stemmen uitgevoerd worden.
- Hierop voortbordurend in alle stadsdelen het inzetten van buurtbudgetten voor meer zeggenschap en eigenaarschap van bewoners over hun directe leefomgeving.

- Inzet tool Decidim: op de participatieve online traditie bouwen we verder met de tool Decidim. Deze tool wordt nu ingezet als platform ter ondersteuning van de conferentie/forum Fearless. Bij de doorontwikkeling van online participatief begroten kijken we hoe deze tool nog verder ingezet kan worden bij meningsvorming en participatie/besluitvorming.
- Een nieuwe referendumverordening.
- Door middel van loting zijn in de ambtswoning van de BM gesprekken gevoerd met 248 Amsterdammers die normaal minder gehoord worden.
- Right to Plan: In de Klaprozenbuurt heeft een groep bewoners in cocreatie met de gemeente een ontwerp voor de wijk gemaakt.
- Right to Challenge. Onder de naam 'Wij Zijn Plein '40-'45 werken bewoners, ondernemers en de gemeente samen als partners aan een andere wijze van afvalinzameling.
- Het Maatschappelijk akkoord en de Maakbanken: Ma.akbanken ontstaan uit de akkoordpunten van Ma.ak020 en de actualiteit in de stad: door een gezamenlijk opgestelde set afspraken, uitgangspunten en voorwaarden worden Amsterdammers beter in staat gesteld samen een duurzaam inclusieve, gezonde, eerlijke, innovatieve en initiatiefrijke stad te maken.

Voor de korte termijn wordt gewerkt aan een Amsterdams participatie beleid. Het doel is om bij het organiseren van participatie voor Amsterdammers en maatschappelijke partners aan de voorkant duidelijk afspraken te maken over meedenken – doen en –vormgeven. Het belangrijkste doel van dit beleid is om helderheid te krijgen over de ruimte waarover de participatie plaats vindt. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat zo vroeg mogelijk in het besluitvormingstraject bestuurlijk wordt vastgesteld wat de beïnvloedingsruimte is waar de participatie over gaat, en welk niveau van participatie gekozen wordt (informerend, adviseren, co-creatie, meebeslissen). Een tiental Amsterdamse participatietrajecten is geëvalueerd en de uitkomsten en conclusies worden aan de raad aangeboden.

6. Gebiedsgericht werken

In het evaluatierapport komt naar voren dat in het gebiedsgericht werken stappen zijn gezet maar dat dit versterking behoeft. Het college heeft dit hieraan voorafgaand al geconstateerd en gaat de komende tijd versterkt inzetten op verbetering van de bestuurlijke sturing op het gebiedsgericht werken, inclusief een herijking van het gebiedsgerichte instrumentarium. Hierin wordt ook bekeken hoe de inzet van gemeentelijke capaciteit en budgetten beter aan kunnen sluiten bij de omvang en aard van de opgaven in de gebieden. Dat gebeurt niet altijd efficiënt en effectief. Op sommige onderdelen is sprake van dubbele sturing waar op andere onderdelen sprake is van (te) weinig (integrale) sturing. Ook is niet altijd duidelijk wie het op welke thema's voor het zeggen heeft. Hierdoor lukt het vaak niet om de integrale opgave centraal te zetten.

Het college wil daarom voor de korte termijn tot een verbeterde inzet op gebiedsgericht werken komen door:

- Nieuwe praktijken voor gebiedsgericht werken te ontwikkelen waarbij aantal opgaven onder de loep wordt genomen zoals de drie bestaande masterplannen (Zuidoost, Nieuw-West en Centrum)
- Stroomlijnen van de verschillende plan- en besluitvormingsprocessen over gebiedsopgaven
- Bij de begroting vaststellen van de inzet van de directies voor de focusopgaven van de stadsdelen
- Gebiedsgerichte informatievoorziening structureren en ontsluiten op een laag schaalniveau
- Verbeteren informatiepositie DB-leden
- Beleid, waar relevant, differentiëren naar gebieden.

In de (aanloop naar) de nieuwe bestuursperiode zal in beeld worden gebracht welke opgaven in de nieuwe bestuursperiode gebiedsgericht aangepakt moeten worden en deze worden aan de onderhandelaars voor een nieuw college meegegeven. Vanaf de start van het nieuw college kunnen de lessons learned (uit de drie bestaande masterplannen (Zuidoost, Nieuw-West en centrumaanpak) breed worden toegepast.

7. Vervolgstappen

Het vervolgproces ziet er na het besluit van het college over de hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2022 als volgt uit:

- Inspraak van 9 april – 20 mei, met parallel participatietraject
- Bespreken voorgenomen besluit hoofdlijnen met raadscommissie KDD op 28 april
- Definitief hoofdlijnenbesluit door college op 1 juni
- Bespreking definitief hoofdlijnenbesluit in commissie KDD op 23 juni
- Besluit raad over de hoofdlijnen op 7/8 juli
- Uitwerking in verordening na hoofdlijnenbesluit in september

In de voorbereiding op het definitieve hoofdlijnenbesluit zullen de volgende elementen nader uitgewerkt worden:

- Keuze uit de twee voorgestelde bestuursmodellen (variant B of D)
- Keuze in wijze van benoeming DB . Overigens wordt een nadere uitwerking van voor- en nadelen van benoemd DB vooraf aan de commissie KDD op 28 april aan de commissie voorgelegd
- Heldere opdracht, taken en bevoegdheden lokaal bestuur
- Nader onderzoek naar mogelijkheden gelote leden stadsdeelcommissie
- Financiële gevolgen

Daarnaast zal gericht in voorbereiding op de implementatie gewerkt worden aan:

- Inrichting verkiezingen
- Publiekscommunicatie verkiezingen
- Procedures rond inbreng vanuit gebieden (in adviezen en gebiedscyclus)
- Gevolgen voor ambtelijke organisatie
- Afronding huidige bestuursperiode financieel en juridisch
- Overgangperiode na verkiezingen financieel en juridisch
- Onderhoud stelsel na invoering

Colofon

Uitgave

Gemeente Amsterdam

Versie 1.0

Vormgeving

Tom van Veenhuizen, Vorm de Stad