

Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam

Onderzoeksrapport

Dr. S. (Sabine) van Zuydam
Drs. W. (Wouter) de Jong
L.M. (Robert) Klaassen MSc
B.L.K. (Bas) Verkooijen MSc

27 november 2020



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

1. Het bestuurlijk stelsel anno 2020: hoe staat het ervoor?	3
1.1 Centrale vraagstelling	3
1.2 Aanpak en werkwijze	5
1.3 Opbouw rapportage.....	10
2. Inrichting en werking van het bestuurlijk stelsel	12
2.1 Doelstellingen bestuurlijk stelsel	13
2.2 Modelleren van het bestuurlijk stelsel	17
2.3 Betrokkenheid Amsterdammers	25
2.4 Gebiedsgericht werken	26
3. Ervaringen Amsterdammers	28
3.1 Contact met de gemeente	29
3.2 Bekendheid met het bestuurlijk stelsel.....	31
3.3 Vertrouwen in de gemeente & geledingen van het bestuurlijk stelsel	35
3.4 Samenstelling en aanstellingswijze stadsdeelcommissies en dagelijks besturen.....	38
3.5 Functioneren van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen.....	39
3.6 Betrekken van inwoners bij beleid	42
3.7 Aansluiten op de lokale behoefte	46
3.8 Toekomst bestuurlijk stelsel	47
4. Ervaringen professionals	50
4.1 Belang van binnengemeentelijk bestuur & tevredenheid met het bestuurlijk stelsel	51
4.2 Aanstellingswijze en samenstelling stadsdeelcommissies en dagelijks besturen	53
4.3 Functioneren van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen.....	56
4.4 Samenwerking binnen het bestuurlijk stelsel	64
4.5 Betrekken inwoners bij beleid	67
4.6 Een naar buiten gerichte bestuursstijl en aansluiten op de lokale opgave	72
4.7 Toekomst bestuurlijk stelsel	74
Bijlage 1 – Geïnterviewden	80



1. Het bestuurlijk stelsel anno 2020: hoe staat het ervoor?

Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 werd in Amsterdam een nieuwe versie van het bestuurlijk stelsel van kracht. Een van de veranderingen was dat Amsterdammers stadsdeelcommissies kozen in plaats van bestuurscommissies. Ook de positie van de dagelijks bestuurders veranderde. Niet langer werden zij vanuit de bestuurscommissies benoemd (zoals deze toen nog hetten), maar door het college van B&W.

Bij de besluitvorming over de hoofdlijnen van het nieuwe bestuurlijk stelsel in februari 2017 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college werd verzocht het nieuw in te voeren bestuurlijk stelsel in 2020 te evalueren. Met deze evaluatie wordt daar invulling aan gegeven.

Een toekomstgerichte focus stond in deze evaluatie centraal. Dat betekent dat de evaluatie waar nodig aanknopingspunten oplevert om het functioneren van het huidige bestuurlijk stelsel te verbeteren, maar ook in beeld brengt wat eventuele mogelijkheden voor verbetering zijn voor de periode vanaf 2022. De aandacht ging daarbij in het bijzonder uit naar het functioneren van het binnengemeentelijk bestuur, in het licht van de verbeterpunten die met de invoering van dit bestuurlijk stelsel waren beoogd (zie hoofdstuk 2 voor de uitwerking daarvan). De organisatieontwikkeling die de ambtelijke organisatie sinds 2018 heeft doorgemaakt is daarmee geen onderwerp van de evaluatie. Alleen daar waar ontwikkelingen in de ambtelijke organisatie het (beoordelen van het) functioneren van het bestuurlijk stelsel in het licht van de gestelde doelstellingen raken, zal de ambtelijke organisatie aan bod komen.

1.1 Centrale vraagstelling

In december 2019 heeft de gemeenteraad de opdracht voor de evaluatie van het bestuurlijk stelsel (geamendeerd) vastgesteld. Deze vastgestelde opdrachtformulering bevatte verschillende vragen en perspectieven, die door de onderzoekers zijn uitwerkt in vijf onderzoeksvragen, elk bestaande uit een aantal deelvragen. De vijf hoofdvragen met bijbehorende deelvragen luiden als volgt:

1. Hoe functioneert het nieuwe bestuurlijk stelsel in de praktijk, gezien in het licht van de uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen?
 - a. Wat zijn de uitgangspunten van het bestuurlijk stelsel?
 - b. Hoe is het bestuurlijk stelsel ingericht en vormgegeven? Met andere woorden: hoe is de modellering van het bestuurlijk stelsel te typeren en hoe zijn taken en bevoegdheden belegd?
 - c. Hoe geven professionals in het bestuurlijk stelsel in de praktijk invulling en uitvoering aan hun taken en bevoegdheden?
 - d. Hoe worden en zijn Amsterdammers in de praktijk betrokken bij het bestuur van de stad?

- e. Hoe verloopt het samenspel met de Amsterdammers en tussen de professionals uit de verschillende bestuurslagen onderling?
2. Wat gaat goed en wat niet in de werking van het bestuurlijk stelsel in de ervaring van Amsterdammers en professionals?
 - a. Wat gaat in de ervaring van Amsterdammers en professionals goed in de werking van het bestuurlijk stelsel?
 - b. Wat zijn in de ervaring van Amsterdammers en professionals knelpunten in de werking van het bestuurlijk stelsel?
 - c. Hoe zijn deze positieve en negatieve ervaringen van Amsterdammers te duiden en te begrijpen?
 - d. Hoe verhouden deze positieve en negatieve ervaringen zich tot de uitgangspunten van het bestuurlijk stelsel?
3. Wat kan worden geleerd van relevante kennis en ervaring van elders over het functioneren van het huidige bestuurlijk stelsel van Amsterdam en aan welke vereisten moet een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel voldoen?
 - a. Waar moet een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel aan voldoen, gelet op de maatschappelijke opgaven in grote steden?
 - b. Hoe verhouden de huidige modellering en de wijze waarop taken en bevoegdheden zijn belegd zich tot de vereisten en uitgangspunten voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel volgens actuele bestuurskundige inzichten?
 - c. Wat betekenen de ervaren positieve elementen en knelpunten voor de mogelijkheden om het bestuurlijk stelsel door te ontwikkelen volgens actuele bestuurskundige inzichten?
 - d. Wat zijn relevante lessen en ervaringen uit andere binnen- en buitenlandse steden?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het bestuurlijk stelsel in de huidige periode beter werkend te krijgen en welke ideeën zijn er om dit (ontwikkelingsgericht) te organiseren?
 - a. Hoe kunnen de ervaren knelpunten worden aangepakt, daarbij rechtdoend aan de uitgangspunten van dat stelsel?
 - b. Hoe kunnen de aanbevelingen om het huidige bestuurlijk stelsel in de praktijk beter te laten functioneren worden ingevuld?
 - c. Welke stappen zijn daarin te zetten en welke varianten of scenario's zijn er?
5. Welke aanbevelingen zijn er, gegeven de bestuurlijke kaders in de opdracht, voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel voor de periode vanaf 2022, dat het beste past bij het besturen van de stad, gelet op de grote maatschappelijke opgaven?
 - a. Welke aanbevelingen zijn er om dat (ontwikkelingsgericht) te organiseren?
 - b. Hoe kunnen de aanbevelingen voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel worden ingevoerd?
 - c. Welke stappen zijn daarin te zetten en welke varianten zijn er?

De hoofdvragen in de evaluatie bouwen op elkaar voort. Zo zijn de vragen 4 en 5 gericht op aanbevelingen voor de toekomst en deze zijn daarmee uitsluitend te beantwoorden op basis van de bevindingen op de andere drie hoofdvragen.

1.2 Aanpak en werkwijze

De onderzoekwerkzaamheden voor de evaluatie hebben plaatsgevonden in de periode tussen januari en november 2020. Om een rijk beeld te krijgen van het functioneren van het bestuurlijk stelsel en de ervaringen van Amsterdammers en professionals daarmee, is gebruikgemaakt van diverse onderzoeksmethoden: 1) documentenanalyse, 2) digitale consultaties, 3) interviews, 4) gesprekstafels, 5) een videoreportage en 6) een (inter)nationale stedenvergelijking. De digitale consultaties, interviews en gesprekstafels zijn zowel uitgevoerd om ervaringen en ideeën bij Amsterdammers op te halen, als om professionals te bevragen.

Documenten en observaties

Documentenanalyse

In het kader van de evaluatie zijn een groot aantal documenten bestudeerd om (de inrichting van) het bestuurlijk stelsel in beeld te brengen en om zicht te krijgen op de werking van het bestuurlijk stelsel in de praktijk. Het gaat hierbij om documenten over de geschiedenis en ontwikkeling van het bestuurlijk stelsel door de jaren heen, de modellering en optuiging van het huidige stelsel, de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen en de verbeterpunten en aanbevelingen van eerdere evaluaties (in het bijzonder de commissie Brenninkmeijer).

Daarnaast is voor vijf dossiers geanalyseerd hoe zij in het bestuurlijk stelsel zijn behandeld, om de ervaringen van Amsterdammers en professionals beter te kunnen begrijpen. Het gaat om de volgende dossiers: sociale basis, de aanpak van zwerfafval, bestemmingsplannen, het evenementenbeleid en het bouwbeleid. Om deze dossiers te selecteren is eerst een groslijst opgesteld, rekening houdend met de criteria dat de dossiers a) in meerdere stadsdelen spelen of gespeeld hebben, b) in behandeling zijn geweest in de periode 2018-2019, c) raken aan verschillende beleidsterreinen, d) idealiter variatie laten zien in de wijze waarop inwoners zijn betrokken en e) zowel ongevraagde als gevraagde adviezen bevatten. Deze groslijst is besproken binnen het begeleidingsteam van de gemeente en voorgelegd aan de co-creatiegroep die ook bij de formulering van de opdracht voor de evaluatie betrokken was. Op basis van hun reacties is de definitieve selectie van dossiers gemaakt. Deze dossieranalyse vult de ervaringen van Amsterdammers en professionals zoals naar voren gebracht in de digitale consultaties, interviews en gesprekstafels aan en maakt het mede mogelijk de opgedane bevindingen te toetsen.

Observaties van vergaderingen van stadsdeelcommissies, raadscommissies en gemeenteraad

Om de ervaringen van Amsterdammers en professionals beter te kunnen begrijpen zijn naast de dossieranalyse ook tien vergaderingen van stadsdeelcommissies, raadscommissies en de gemeenteraad geobserveerd. Deze vergaderingen hebben we online teruggekeken omdat vanwege de coronamaatregelen geen offline vergaderingen meer plaatsvonden. We hebben vergaderingen uit de periode februari-maart 2020 geobserveerd, zodat we de laatste stand van zaken in de vergaderpraktijk konden waarnemen. Bij de observaties is gelet op de wijze van vergaderen, de besluitvormingsprocedure en de manier waarop leden zich manifesteerden. Op deze manier zijn de tijdens het onderzoek opgedane bevindingen over de werking van het stelsel getoetst.

Betrekken van Amsterdammers

Digitale consultatie van Amsterdammers

In de periode 18 maart – 1 augustus 2020 hebben Amsterdammers de mogelijkheid gekregen om via een digitale consultatie hun ervaringen over het bestuurlijk stelsel met het onderzoeksteam te delen. De vragenlijst heeft niet deze hele periode opengestaan. Vanwege de coronacrisis is hij in april tijdelijk stilgelegd.

Het onderzoek is onder de aandacht gebracht van inwoners via de centrale webpagina over de evaluatie - www.amsterdam.nl/evaluatiebestuurlijkstelsel; een Facebookcampagne via het account van de gemeente Amsterdam; een advertentiecampagne op NU.nl; diverse nieuwsbrieven van gemeente Amsterdam; veldenquêteurs op weekmarkten in elk van de zeven stadsdelen, inclusief een zelfstandige iPadzuil waar inwoners gebruik van konden maken. Daarnaast hebben deelnemers aan het Citisens-panel die in Amsterdam wonen een uitnodiging ontvangen om deel te nemen aan de consultatie. Minder digitaal vaardige inwoners konden via een gratis 0800-nummer een papieren enquête aanvragen.

In de digitale consultatie is onder meer gevraagd naar het contact met de gemeente en de aard daarvan, in hoeverre Amsterdammers het bestuurlijk stelsel begrijpen, in hoeverre zij zich door het stelsel vertegenwoordigd voelen, in hoeverre zij vertrouwen hebben in het stelsel en in hoeverre zij ruimte voor participatieve democratie ervaren. Bovendien hadden respondenten de gelegenheid om via een open vraag eventuele andere input over het bestuurlijk stelsel, die nog niet als zodanig aan de orde was geweest, mee te geven.

In totaal hebben 2.997 inwoners van Amsterdam deelgenomen aan de digitale consultatie. De resultaten zijn gewogen naar betrokkenheidsprofiel en zijn daarmee representatief voor Amsterdam. In het betrokkenheidsprofiel komen namelijk relevante achtergrondkenmerken van inwoners samen: hun mate van vertrouwen in de gemeente, de mate waarin zij zich betrokken voelen bij de eigen leefomgeving en sociaal-demografische factoren. Voor de in deze rapportage getoonde resultaten geldt een foutmarge van 5% met een betrouwbaarheidsinterval van 95%. In tabel 1.1 is een karakterisering van de respondenten op een aantal achtergrondkenmerken opgenomen.

Tabel 1.1: Achtergrondkenmerken van respondenten

	percentage
<i>Leeftijd in jaren</i>	
18 t/m 24	1%
25 t/m 34	7%
35 t/m 44	10%
45 t/m 54	19%
55 t/m 64	28%
65 jaar en ouder	35%
<i>Stadsdeel waarin respondent woonachtig is</i>	
Centrum	21%
Nieuw-West	13%
Noord	12%
Oost	16%
West	15%
Zuid	17%
Zuidoost	7%
<i>Aantal jaren woonachtig in Amsterdam</i>	
Minder dan 5 jaar	5%
5 - 10 jaar	8%
11 - 15 jaar	7%
Langer dan 15 jaar	80%

N=2.997

Gesprekstafels met Amsterdammers

Gedurende de maanden september en oktober 2020 zijn er gesprekstafels georganiseerd. Daarvan hebben er twee ‘live’ plaatsgevonden en drie digitaal. In deze gesprekstafels is met Amsterdammers doorgepraat over hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel en zijn de bevindingen op basis van de digitale consultatie verdiept.

In totaal hebben 115 Amsterdammers zich opgegeven voor deze gesprekstafels en hebben er 67 daadwerkelijk deelgenomen. Verder hebben verschillende mensen via e-mail of via een andere route hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel met ons gedeeld.

Tijdens de gesprekstafels zijn de uitgangspunten en verbeterpunten van het bestuurlijk stelsel zoals geformuleerd in de notitie *Hoofdpijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018* aan bod gekomen en werd gevraagd in hoeverre Amsterdammers vinden dat op dit moment aan deze verbeterpunten wordt voldaan, en wat er beter kan.

Videoreportage

Aanvullend op de digitale consultatie en de gesprekstafels met Amsterdammers hebben we door interviews met een vijftal Amsterdammers een variëteit aan ervaringen met de gemeente en het bestuurlijk stelsel in beeld gebracht. Ook is er aandacht voor de belangrijkste opgaven die zij zien voor

de stad. Deze interviews zijn vastgelegd in een videoreportage en vormen een nadere illustratie bij de bevindingen uit de digitale consultatie en de gesprekstafels.

De Amsterdammers die deel hebben genomen aan deze interviews en videoreportage komen uit verschillende delen van de stad, hebben verschillende (culturele en sociale) achtergronden, zijn in verschillende mate betrokken bij het bestuurlijk stelsel, en hebben verschillende ervaringen met het starten van initiatieven voor de buurt.

De videoreportage is een zelfstandige rapportagevorm en los van dit onderzoeksrapport te bekijken en te begrijpen. Vanzelfsprekend zijn er wel veel verbindingen. In hoofdstuk 3 in dit onderzoeksrapport over de ervaringen van Amsterdammers zijn daarom waar gepast ter illustratie ook quotes uit de videoreportage gebruikt.

Betrekken professionals

Digitale consultatie van ambtenaren, politici en bestuurders

Naast een digitale consultatie van Amsterdammers heeft in de periode 11 maart – 19 juni 2020 eveneens een digitale consultatie van ambtenaren, politici en bestuurders plaatsgevonden. De uitnodiging voor deelname aan de consultatie is verspreid via het intranet van de gemeente Amsterdam, via een rechtstreekse mail aan de bestuursondersteuning van elk stadsdeel en via een e-mail aan de gemeenteraad. Na de eerste uitnodiging zijn er verschillende reminders verzonden.

In de consultatie is professionals onder meer gevraagd naar hun tevredenheid met het functioneren van het bestuurlijk stelsel op de vijf verbeterpunten, hun ervaringen met de samenwerking tussen geledingen van het bestuurlijk stelsel, hun oordeel over de rolinvulling door de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel en de ruimte die respondenten ervaren voor participatieve democratie. Bovendien hadden respondenten de gelegenheid om via een open vraag eventuele andere input over het bestuurlijk stelsel, die nog niet als zodanig aan de orde was geweest, mee te geven.

In totaal hebben 538 personen de vragenlijst ingevuld. In tabel 1.2 is een karakterisering van de respondenten naar een aantal achtergrondkenmerken opgenomen. Dit laat zien dat hoofdzakelijk ambtenaren hebben deelgenomen aan de digitale consultatie. Vanzelfsprekend zijn er ook meer ambtenaren werkzaam bij de gemeente dan er bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn, dus deze verdeling ligt voor de hand. Ter illustratie: meer dan de helft van alle stadsdeelcommissieleden heeft de digitale consultatie ingevuld, terwijl zij 10% uitmaken van de totale respons. Bovendien hebben we ook (een vertegenwoordiging van) volksvertegenwoordigers en bestuurders geïnterviewd (zie bijlage 1). Mogelijk gaf een deel van hen de voorkeur aan het delen van hun feedback in een gesprek, in plaats van in de digitale consultatie. Specifiek voor de ambtenaren die deelnamen aan de digitale consultatie geldt dat niet alle clusters evenredig zijn vertegenwoordigd. Zo hebben relatief veel ambtenaren uit de clusters Bestuur & Organisatie, Ruimte & Economie en de stadsdelen deelgenomen en hebben vooral vanuit de clusters Sociaal en Stadsbeheer relatief weinig ambtenaren de digitale consultatie ingevuld. Een mogelijke verklaring hiervoor is de mate waarin ambtenaren in hun werkzaamheden direct met het bestuurlijk stelsel en de stadsdelen te maken hebben.

Tabel 1.2: Achtergrondkenmerken van respondenten

	percentage
<i>Functie</i>	
Ambtenaar bij de centrale stad	51%
Ambtenaar bij een stadsdeel	32%
Lid van de gemeenteraad	4%
Lid van een stadsdeelcommissie	10%
Lid van het dagelijks bestuur van een stadsdeel	3%
<i>Sinds welk jaar werkzaam voor de gemeente Amsterdam</i>	
2018 of later	21%
2014 tot 2018	15%
2006 tot 2014	23%
1998 tot 2006	22%
voor 1998	18%

N=538

Interviews met professionals

In aanvulling op de bovenstaande methoden zijn in de periode april tot en met juni 2020 37 interviews met professionals van het bestuurlijk stelsel gevoerd. Onder professionals verstaan we college- en raadsleden, leden van de dagelijks besturen en stadsdeelcommissies en ambtenaren. Interviews zijn gevoerd met de volgende gesprekspartners:

- Het college van burgemeester en wethouders en een vijftal raadsleden uit de commissie kunst, diversiteit en democratisering (KDD);
- Per stadsdeel een vertegenwoordiging van de stadsdeelcommissie;
- Dagelijks bestuurders van elk stadsdeel;
- De ombudsman en voorzitter van de Rekenkamer Amsterdam;
- De gemeentesecretaris;
- De griffier en commissiegriffier van de commissie KDD;
- Een stedelijk directeur van de gemeente.

Het doel van deze interviews was het vergaren en verdiepen van informatie over (de werking van) het stelsel en de ervaringen die hierover binnen de organisatie, het college en de politiek bestaan. Tijdens de gesprekken zijn dan ook onderwerpen aan de orde gekomen als de relatie tussen de verschillende gremia van het stelsel, de ervaringen met inspraak en co-creatie door Amsterdammers en het besluitvormingsproces.

Gesprekstafels met professionals

In september 2020 zijn naast de gesprekstafels met Amsterdammers ook een drietal fysieke gesprekstafels georganiseerd met professionals van het stelsel op verschillende plekken in de stad. Het doel van deze gesprekstafels was om de ervaringen van ambtenaren zoals gedeeld in de digitale consultatie te verdiepen. In totaal hebben 40 ambtenaren zich opgegeven voor deze gesprekstafels, waarvan er 23 daadwerkelijk hebben deelgenomen.

In de gesprekstafels is aan de hand van stellingen die raken aan de uitgangspunten en verbeterpunten voor het bestuurlijk stelsel zoals geformuleerd in de notitie *Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018*, gesproken. Daarbij bestond de ruimte om op alle aspecten van het stelsel – denk aan de samenstelling en aanstellingswijzen, samenwerking tussen geledingen, optuiging van taken en bevoegdheden et cetera – ervaringen te delen. Bovendien konden deelnemers, indien nodig of gewenst, op speciale kaarten resterende punten meegeven aan de onderzoekers.

Lessen uit (inter)nationale steden en debatten

Om de ervaringen in het bestuurlijk stelsel van Amsterdam in een breder perspectief te kunnen plaatsen en te kunnen leren van ervaringen uit andere (inter)nationale steden en debatten, heeft de Universiteit van Tilburg een literatuurstudie uitgevoerd. De steden die daarin centraal staan zijn Barcelona, Manchester, Frankfurt en Antwerpen, aangevuld met enkele observaties uit Nederlandse steden als Rotterdam. Evaluaties van en wetenschappelijk onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur en innovatieve vormen voor het betrekken van inwoners vormden daarvoor de basis. De resultaten hiervan zijn niet opgenomen in dit onderzoeksrapport, maar zijn neergelegd in een essay.

1.3 Opbouw rapportage

In deze onderzoeksrapportage presenteren we onze bevindingen ter beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen - hoe het nieuwe bestuurlijk stelsel in de praktijk functioneert en wat de ervaringen met het stelsel zijn van Amsterdammers en professionals. Ook hebben Amsterdammers en professionals suggesties en aandachtspunten met ons gedeeld voor de verbetering van het huidige stelsel en mogelijkheden voor ontwikkeling voor de periode na 2022 (wat raakt aan onderzoeksvragen 4 en 5). Deze bevindingen zijn eveneens verwerkt in deze rapportage.

In hoofdstuk 2 komen de inrichting en de werking van het bestuurlijk stelsel aan de orde. Hierin bespreken we de uitgangspunten van het bestuurlijk stelsel en de verbeterpunten die met de invoering van het bestuurlijk stelsel in 2018 werden beoogd. Verder komt de manier waarop het stelsel in elkaar zit, welke actoren hierbij betrokken zijn en hoe hun onderlinge verhoudingen liggen, aan de orde.

In de hoofdstukken 3 en 4 komen de ervaringen van respectievelijk inwoners van Amsterdam en professionals van het bestuurlijk stelsel aan de orde. Hierbij wordt geput uit de verzamelde input van Amsterdammers en professionals in digitale consultaties, de gevoerde interviews en de gesprekstafels. Deze ervaringen illustreren we met observaties over de werking van het bestuurlijk stelsel op basis van de dossieranalyse en de observaties van vergaderingen.

Bestuurlijk rapport, onderzoeksrapport & essay

De bevindingen van deze evaluatie krijgen hun beslag in vier producten:

1. Onderzoeksrapport over de bevindingen die raken aan de werking van het bestuurlijk stelsel in de praktijk, de ervaringen van Amsterdammers en professionals en hun suggesties voor de toekomst.
2. Essay over de vereisten van een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel, gelet op de maatschappelijke opgaven van een stad als Amsterdam (hoofdvraag 3). In het essay wordt voortgebouwd op onderzoek naar ervaringen van andere (buitenlandse) steden met binnengemeentelijk bestuur.
3. Videoreportage 'Amsterdammers aan het woord' met interviews met Amsterdammers over de uitdagingen voor de stad, hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel en suggesties voor de toekomst.
4. Bestuurlijk rapport waarin de lijnen in de evaluatie en de analyse samen worden gebracht, uitmondend in aanbevelingen voor de toekomst op de korte termijn en voor na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.



2. Inrichting en werking van het bestuurlijk stelsel

Binnengemeentelijk bestuur heeft een lange geschiedenis in de gemeente Amsterdam. In 1981 stelt de gemeente in twee stadsdelen een gekozen stadsdeelraad in. De raden hadden de vorm van territoriale bestuurscommissies. In de jaren die volgen wordt dit verder uitgebreid en in de jaren '80 worden in totaal 16 stadsdeelraden ingesteld. Met deze vorm van binnengemeentelijke decentralisatie beoogde de gemeente de lokale democratie beter te laten functioneren, onder meer door participatie van inwoners in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering beter mogelijk te maken.¹ Later worden er aanvullende doelstellingen aan toegevoegd, zoals het idee dat stadsdelen het functioneren van de gemeente efficiënter kunnen maken: hetzelfde voorzieningenniveau tegen minder kosten.²

De afgelopen dertig jaar is ook blijvend gesleuteld aan de inrichting van het bestuurlijk stelsel. De wijzigingen waren soms het gevolg van een landelijke wetwijziging, zoals in 1994 toen het bij wet mogelijk werd deelgemeenten in te stellen en in 2014 toen die mogelijkheid weer werd afgeschaft. In andere gevallen wordt het stelsel gewijzigd na aanbevelingen door evaluatie- en onderzoekscommissies, zoals de commissie Tops in 1997 en meest recentelijk de commissie Brenninkmeijer in 2016. Bij elke wijziging komt het vraagstuk terug hoe de verhouding tussen stad en stadsdelen het beste vormgegeven kan worden, het functioneren ervan kan worden verbeterd en wat de beste verdeling is van bevoegdheden en taken.³

In dit hoofdstuk staat de inrichting van het bestuurlijk stelsel van Amsterdam sinds 2018 centraal. Allereerst schetsen we de doelstellingen die met het bestuurlijk stelsel worden beoogd, gevolgd door een beschrijving van de modellering en optuiging van de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen. Hierbij is aandacht voor de aanstellingswijze en samenstelling van deze geledingen, evenals voor hun taken, bevoegdheden en toerusting. Daarna komt de relatie van het verlengd bestuur op stadsdeelniveau met de gemeenteraad en het college van B&W aan bod. Een kort overzicht van de wijze waarop de gemeente de betrokkenheid van Amsterdammers bij beleid probeert te stimuleren en het gebiedsgericht werken, vormt het sluitstuk van dit hoofdstuk.

¹ Van de Goor (1989). Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

² Van de Goor (1989). Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag; Reussing, R. (2013). Onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur: ervaringen van de vorige generatie. *Bestuurswetenschappen*, nr. 5-6, pp. 39-54.

³ Zie voor een uitgebreidere bespreking van de geschiedenis van het bestuurlijk stelsel van Amsterdam het achtergrondrapport van de commissie Brenninkmeijer (2016).

2.1 Doelstellingen bestuurlijk stelsel

Nadat door een wijziging van de Gemeentewet per 2014 de mogelijkheid verviel om deelgemeenten in te stellen, moest de gemeente Amsterdam op zoek naar een alternatief. Bij deze stelselherziening heeft de gemeente vastgehouden aan een decentrale, op stadsdelen gerichte bestuurlijke organisatie als aanvulling op het stedelijk bestuur.⁴ Op deze manier wilde de gemeente ervoor zorgen dat de afstand tussen Amsterdammers en het bestuur niet te groot zou worden.

Het bestuurlijk stelsel zoals dat per 2018 is ingevoerd, borduurt voort op het stelsel dat in 2014 was ingesteld. De doelstellingen van het huidige bestuurlijk stelsel dat in 2018 van start ging, zijn dan ook af te leiden van de uitgangspunten die zijn geformuleerd voor het stelsel dat van 2014-2018 van kracht was, aangevuld met de verbeterpunten die zijn geformuleerd op basis van de evaluatie van de commissie Brenninkmeijer uit 2016.⁵

De uitgangspunten voor het bestuurlijk stelsel dat per 2014 werd ingesteld luiden:⁶

1. De maatschappelijke opgave staat centraal
2. Eén Amsterdam met differentiatie in beleid en uitvoering
3. Democratische legitimatie op stedelijk en lokaal niveau
4. Toegankelijk en afrekenbaar bestuur
5. Een compacte ambtelijke organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt handelt

Deze uitgangspunten bleven van belang bij de invoering van het nieuwe bestuurlijk stelsel per 2018, maar zijn aangevuld met een vijftal verbeterpunten.⁷ Deze verbeterpunten vormen daarmee aan aanvulling op – en deels aanscherping van – de bestaande uitgangspunten. De verbeterpunten zijn:

1. Meer ruimte voor participatieve democratie
2. Beter uitlegbaar voor inwoners
3. Beter aansluiten tussen gebied en beleid
4. Betere samenwerking
5. Bestuursstijl die naar buiten is gericht

Hieronder lichten we deze uitgangspunten en verbeterpunten toe.

Uitgangspunten van het bestuurlijk stelsel

De uitgangspunten voor het bestuurlijk stelsel zoals dat per 2014 van kracht werd, zijn primair vastgelegd in de notitie *Hoofddlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel* van 28 november 2012.

1. De maatschappelijke opgave staat centraal

Bij het uitwerken van het bestuurlijk stelsel voor na 2014 stelde de gemeente het belang van de stad Amsterdam en haar inwoners voorop. De gemeente wilde dienstbaar zijn aan dat belang en maatschappelijke vraagstukken zo optimaal mogelijk aanpakken. Dat betekende onder meer dat het beleid meer vraag- en probleemgestuurd moest worden ingericht. Te vaak was er nog sprake van aanbodgericht en versnipperd werken, zo is te lezen in het hoofddlijnenbesluit over het bestuurlijk stelsel

⁴ Hoofddlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018 (3 november 2016), p. 4

⁵ Hoofddlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018 (3 november 2016), p. 6

⁶ Hoofddlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012), p. 2

⁷ Hoofddlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018 (3 november 2016)

uit 2012. Daarnaast werd gesignaleerd dat de maatschappelijke opgave steeds sneller veranderde, wat meer flexibiliteit, snelheid en maatwerk van de gemeente vroeg.

2. Eén Amsterdam met differentiatie in beleid en uitvoering

Het principe *Eén Amsterdam* geeft uiting aan de wens om als gemeente als één geheel te opereren op politiek, bestuurlijk en ambtelijk vlak. Voor een Amsterdammer moet het immers niet uitmaken met wie hij van de gemeente te maken heeft. Om dat waar te maken, wil de gemeente Amsterdam handelen vanuit een gezamenlijke, samenhangende visie op (de ontwikkeling van) de stad en haar inwoners. Dat vraagt dat problemen eenduidig en consistent worden aangepakt en dat er vanuit een gezamenlijke beleidsagenda wordt gewerkt, zo is te lezen in de notitie over de hoofdlijnen van het bestuurlijk stelsel uit 2012.

Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke opgaven niet in de gehele stad gelijk, maar kan het (soms) nodig zijn om te differentiëren in beleid. In het hoofdlijnenbesluit voor het bestuurlijk stelsel in 2012 wordt dan ook de ambitie uitgesproken om een goede balans vinden tussen een eenduidig beleid voor Amsterdam als geheel en een gebiedsgerichte aanpak. Wanneer er wordt gekozen voor differentiatie op grond van gebiedsgericht werken, moet dit uit te leggen zijn aan de Amsterdammers.⁸

3. Democratische legitimatie op stedelijk en lokaal niveau

In Amsterdam wordt sterk de nadruk gelegd op representatieve democratie als basis voor het stadsbestuur, ook binnen het binnengemeentelijk bestuur. Dit gaat al terug tot 1981 toen direct gekozen stadsdeelraden werden ingesteld in twee stadsdelen. In het hoofdlijnenbesluit van het bestuurlijk stelsel uit 2012 wordt dit uitgangspunt van democratische legitimatie op stedelijk en lokaal niveau geplaatst binnen een traditie van een sterk ontwikkelde lokale democratie in Amsterdam. Het wordt belangrijk gevonden om ook op het niveau van de stadsdelen legitimiteit te organiseren. Daarbij past “een gekozen lokaal bestuur met een eigen lokaal takenpakket”, waarover “lokaal verantwoording afgelegd dient te worden”.⁹ Als stadsdelen stedelijke taken uitvoeren, dan moet daarover door het college en de raad verantwoording worden afgelegd aan Amsterdammers.

4. Toegankelijk en afrekenbaar bestuur

Een toegankelijk en afrekenbaar bestuur komt in Amsterdam in de eerste plaats naar voren in de zogenaamde “ogen-en-orenfunctie”: bestuur en organisatie moeten op de hoogte zijn van wat er onder Amsterdammers leeft, zodat het bestuur efficiënt en effectief kan inspelen op specifieke kwesties op lokaal niveau.¹⁰ Door daarnaast toegankelijk en aanspreekbaar te zijn voor Amsterdammers, kan snel worden ingespeeld op specifieke problemen, zo wordt aangegeven in het hoofdlijnenbesluit voor het bestuurlijk stelsel uit 2012. In het aanpakken van problemen is het niet altijd de gemeente – in het bijzonder het bestuur – die het voortouw moet nemen, maar inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners kunnen zelf met plannen of initiatieven komen.¹¹ Daarom is het belangrijk dat het bestuur zowel op stedelijk als lokaal niveau hiervoor voldoende ruimte creëert en prioriteiten stelt, zo geeft het college aan. Opvallend is dat met deze uitwerking van toegankelijk en afrekenbaar bestuur vooral het deel ‘toegankelijk’ invulling wordt gegeven en dat afrekenbaar daar maar zeer beperkt in terugkomt.

⁸ Hoofdlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012), p. 2-3

⁹ Hoofdlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012), p. 3

¹⁰ Hoofdlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012), p. 3

¹¹ Hoofdlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012), p. 3

5. Een compacte ambtelijke organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt handelt

Het veranderen van de inrichting van het bestuurlijk stelsel betekent ook dat er gekeken moet worden naar hoe de ambtelijke organisatie het beste kan worden ingericht, zo wordt in het hoofdlijnenbesluit voor het bestuurlijk stelsel uit 2012 naar voren gebracht. Wat in ieder geval wordt verwacht van de ambtelijke organisatie is, dat zij zich klantgericht, dienstbaar en toegankelijk opstelt, om zo tot “excellente dienstverlening en uitvoering” te komen.

Parallel aan de veranderingen in het bestuurlijk stelsel is in 2013 ook het traject ‘Eén stad, één opgave’ gestart om toe te werken naar de nieuwe inrichting van de ambtelijke organisatie. Een grote structuurverandering die hieruit volgde is dat de gemeentelijke organisatie overging van zeven stadsdelen en 26 diensten, naar één gemeentelijke organisatie bestaande uit (inmiddels) vijf clusters, een bestuurs- en concernstaf en zeven stadsdelen. Afzonderlijke diensten zijn ondergebracht in resultaatverantwoordelijke eenheden binnen de clusters.¹²

Verbeterpunten voor het bestuurlijk stelsel

De commissie Brenninkmeijer concludeerde in 2016 dat het bestuurlijk stelsel onvoldoende tot ontwikkeling was gekomen, omdat door de gemeenteraad, het college van B&W, de bestuurscommissies en de ambtelijke organisatie onvoldoende was geïnvesteerd in goede samenwerking.¹³ Aandachtspunten voor het functioneren van het stelsel zaten vooral in houding en gedrag: “politisering van onderwerpen, onvoldoende samenwerking, veel onduidelijkheden, zoals bijvoorbeeld de vraag ‘wie gaat waarover?’”. Verder vroeg de commissie aandacht voor een evenwichtige verhouding tussen representatie (in de commissies en in de raad) en participatie door inwoners en bedrijven.

Daarnaast werd aangegeven dat het dubbelmandaat een ‘constructiefout’ was. De bestuurscommissies van het vorige stelsel vormden aan de ene kant een verlenging van het centrale bestuur, maar hadden tegelijkertijd een eigen politiek mandaat. Deze constructie leidde in de visie van de commissie Brenninkmeijer tot veel politiek en bestuurlijk ‘gedoe’, zette volgens hen de geloofwaardige werking van de Amsterdamse democratie onder druk en viel niet te rijmen met de uitgangspunten van het Bestuurlijk Kompas. Dit Bestuurlijke Kompas was in 2014 vastgesteld door het college en bevat de leidende principes voor bestuur en organisatie voor hoe de gemeente wil werken en dienstbaar wil zijn aan de stad en de Amsterdammers. Het motto van het Bestuurlijk Kompas is: “Eén organisatie, in dienst van Amsterdam: van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten”.

Op basis van de bevindingen van de commissie Brenninkmeijer zijn door het college in de notitie *Hoofdlijnen Bestuurlijk Stelsel vanaf 2018* een vijftal verbeterpunten geformuleerd waar een nieuw bestuurlijk stelsel dat per 2018 in te voeren zou zijn, aan tegemoet zou moeten komen.¹⁴

¹² USBO & NSOB (2017). *Met vereende kracht vooruit: Beoordeling van en aanbevelingen voor de organisatieontwikkeling van de gemeente Amsterdam*. Zie ook organisatie Amsterdam via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/>

¹³ Commissie Brenninkmeijer (2016). *Kernrapport Amsterdam 2020: Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam*, p. 7

¹⁴ Notitie Hoofdlijnen nieuw bestuurlijk stelsel 2018, pp. 11-12. De gemeenteraad heeft op 15 februari 2017 met deze notitie ingestemd.

1. Meer ruimte voor participatieve democratie

Participatieve democratie wordt beschreven als een mogelijkheid om Amsterdammers nauwer te kunnen betrekken bij keuzes over waar de gemeente publiek geld en menskracht voor zou moeten inzetten en het maakt bewoners en ondernemers meer verantwoordelijk voor wensen en keuzes in hun directe leefomgeving. Om dit mogelijk te maken, is een duidelijk en onafhankelijk aanspreekpunt voor inwoners dat volledig dienstbaar aan hen is nodig, zo staat beschreven in de hoofdlijnennotitie over het bestuurlijk stelsel uit 2016. Bestuurders kunnen daar een rol in hebben, maar ook inbreng vanuit de gebieden zelf is nodig, zodat zij die lokale keuzes maken ook de lokale context kunnen meewegen. Vanuit die context ligt een verlengd bestuur aangevuld met participatieve democratie voor de hand, zo wordt aangegeven door het college.¹⁵

Ook in het coalitieakkoord 2018-2022 komt dit voornemen terug en wordt de wens uitgesproken om meer open te staan voor inwonersinitiatieven.¹⁶ Met het realiseren van versterkte participatie wil de gemeente duidelijker maken wanneer en welke vorm van inwonersparticipatie wordt toegepast, en wordt meer eigenaarschap en zeggenschap bij inwoners gelegd.¹⁷

2. Beter uitlegbaar voor inwoners

Bij uitlegbaar gaat het zowel om helderheid over waar inwoners terecht kunnen om invloed te hebben, als om uitleg over keuzes die inwoners raken. Om uitlegbaar te zijn, helpt het als de gemeente ook echt als één Amsterdam functioneert, zo komt naar voren in de hoofdlijnennotitie voor het bestuurlijk stelsel uit 2016. Hiervoor is het nodig dat er een heldere taakverdeling is, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Er kan dan geen verwarring ontstaan over wie uiteindelijk de keuzes maakt. In de ogen van het college pleitte dit voor een vorm van bestuur waarbij het bestuur op stadsdeelniveau uitsluitend als verlengd lokaal bestuur functioneert.¹⁸

3. Beter aansluiting tussen gebied en beleid

De commissie Brenninkmeijer constateerde in haar rapport dat het bestuurlijk stelsel van Amsterdam onvoldoende aansluit op de lokale opgave in de stadsdelen en dat er onvoldoende oog is voor de geheel eigen problematiek van ieder stadsdeel.¹⁹ In het hoofdlijnenbesluit van het bestuurlijk stelsel uit 2016 wordt daarom aangegeven dat ruimte geboden wordt voor lokaal maatwerk binnen de stedelijk gestelde kaders, door het instellen van 22 gebieden in de gemeente. Lokale bestuurders in de stadsdelen en ambtenaren hebben een verantwoordelijkheid om maatwerk te leveren, maar dan is het behulpzaam als inwoners, ondernemers en belangengroepen hun inbreng geven bij lokale kwesties, gebiedsplannen en adviezen over stedelijke kaders. Zo zouden lokale belangen beter over het voetlicht moeten komen.²⁰

4. Beter samenwerking

Dat de samenwerking tussen de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel en de ambtelijke organisatie voor verbetering vatbaar was, was een van de hoofdpunten uit de evaluatie van het bestuurlijk stelsel door de commissie Brenninkmeijer. In de hoofdlijnennotitie voor het nieuwe

¹⁵ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, pp. 11-12

¹⁶ Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente en een nieuw geluid (mei 2018)

¹⁷ Beleidsbrief democratisering, 19 maart 2019

¹⁸ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, pp. 11-12

¹⁹ Commissie Brenninkmeijer (2016). *Achtergrondrapportage Amsterdam 2020: Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam*

²⁰ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, pp. 11-12

bestuurlijk stelsel uit 2016 is dan ook opgenomen dat dit verbeterpunt zowel ambtelijk als bestuurlijk om actie vraagt. Ook hier wordt door het college de verbinding gemaakt met Eén Amsterdam: hoe meer het lokale bestuur een verlengd bestuur vormt, hoe beter dit voor de samenwerking zal zijn, aangezien op die manier het bestuur als het ware met één mond spreekt. Tegelijkertijd wordt door het college erkend dat een betere samenwerking niet betekent dat het niet onderling mag schuren. Iedere bestuurder heeft zijn eigen verantwoordelijkheid, en daar horen verschillen van inzicht ook bij.²¹

5. Bestuursstijl die naar buiten is gericht

Het laatste verbeterpunt zoals door het college in zijn notitie geformuleerd, gaat over de bestuursstijl. Inwoners van de gemeente willen dat de gemeente gericht is op hen en niet naar binnen gekeerd opereert, zo geeft het college aan. De gemeente moet daarentegen oor hebben voor vragen en suggesties, aansluiting realiseren tussen het beleid en de lokale opgave, en nabijheid en toegankelijkheid creëren. De gemeente kan dit realiseren als zij een beslisser is die kijkt naar de lokale situatie, en de dienstverlening snel en klantgericht is. De bestuurscommissies uit het stelsel van 2014-2018 hadden in de dagelijkse praktijk de verbinding tussen het gemeentebestuur en inwoners moeten zijn, maar hadden in 2016 die centrale positie nog niet ingenomen. Dat moest anders worden.²²

2.2 Modelleren van het bestuurlijk stelsel

Het bestuurlijk stelsel van Amsterdam bestaat uit verschillende geledingen. Op het niveau van de stad zijn dat de gemeenteraad en het college van B&W. Op het niveau van de stadsdelen zijn dat de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies. Amsterdam bestaat uit zeven stadsdelen: Centrum, Noord, Oost, Zuid, Zuidoost, West en Nieuw-West.²³ Deze stadsdelen zijn weer onderverdeeld in 22 gebieden. Ieder stadsdeel heeft een eigen dagelijks bestuur en een eigen stadsdeelcommissie. De stadsdeelcommissies en dagelijks besturen vormen de schakel tussen de buurt en de Stopera en zijn de ‘ogen en oren’ van het gemeentebestuur in hun stadsdeel.²⁴ Figuur 2.1 bevat een schematisch overzicht van de inrichting van de gemeentelijke organisatie, inclusief op hoofdlijnen de inrichting van de ambtelijke organisatie.

In deze paragraaf staan de modellering en optuiging van het bestuurlijk stelsel centraal, in het bijzonder die van de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen. Bij de modellering gaat het om de vormgeving van de binnengemeentelijke instituties. Denk aan hun aantal, schaal, aanstellingswijze en samenstelling en relaties tussen geledingen. Bij de optuiging gaat het daarentegen om de taken, bevoegdheden en toerusting van de binnengemeentelijke instituties.²⁵ Na een beschrijving van de modellering en optuiging van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen, staan we stil bij hun relatie tot de geledingen op het niveau van de stad: de gemeenteraad en het college van B&W.

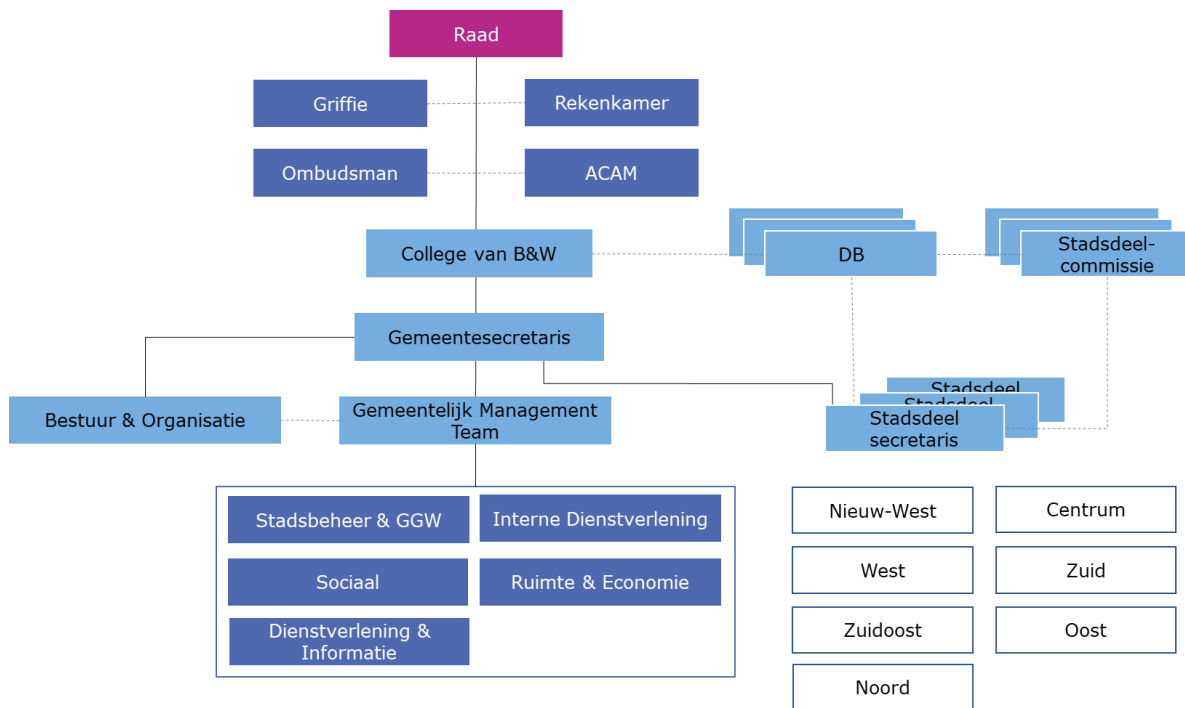
²¹ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, pp. 11-12

²² Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, pp. 11-12

²³ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, vastgesteld door de gemeenteraad op 29 november 2017

²⁴ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/>

²⁵ Schaap, Hendriks, Frankowski & Van Oostaaijen (2013). Kleinschaliger besturen binnen de stad: binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl? *Bestuurswetenschappen*, nr 5-6, pp. 115-138



Figuur 2.1: Organigram gemeente Amsterdam

De stadsdeelcommissies

Aanstellingswijze en samenstelling: directe verkiezingen op gebiedsniveau

De stadsdeelcommissies kennen hun wettelijke grondslag in artikel 83 van de Gemeentewet, waarin het mogelijk wordt gemaakt dat de raad, het college of de burgemeester een commissie instelt. Voor de samenstelling van de stadsdeelcommissies worden per gebied eens per vier jaar verkiezingen gehouden. Deze verkiezingen vinden gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen plaats. In totaal zijn er 22 gebieden en het is afhankelijk van het inwoneraantal van een gebied, hoeveel leden uit het gebied zitting nemen in de betreffende stadsdeelcommissie. Een gebied tot 50.000 inwoners levert vier leden in de stadsdeelcommissie; voor elke 10.000 inwoners extra in een gebied wordt één extra lid gekozen met een maximum van zes leden per gebied.²⁶

Inwoners uit de betreffende gebieden kunnen zich kandideren. Om te kunnen worden verkozen dienen kandidaten minimaal achttien jaar te zijn, woonachtig te zijn in een gebied van het desbetreffende stadsdeel, niet te zijn uitgesloten van kiesrecht en te voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap van de raad.²⁷

In de notitie *Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018* werd voorgesteld de verkiezingen plaats te laten vinden volgens een personenstelsel, waarbij inwoners van een gebied zich individueel of namens een groepering individueel verkiesbaar kunnen stellen. Bij de behandeling van deze hoofdlijnennotitie in de raad van 15 februari 2017 is echter een amendement van D66 aangenomen, waarin het principe van een personenstelsel werd vervangen door een lijstenstelsel.²⁸ Hierbij brengen inwoners hun stem uit op een lijst met een programma, in plaats van op een bepaalde persoon. Het argument om aan dit stelsel

²⁶ Raadsvoorstel 'Instemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018' (29 november 2017), 1459.17

²⁷ Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, artikel 25

²⁸ Amendement van het lid Ten Bruggencate inzake de notitie 'Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018' (15 februari 2017), 132.17

de voorkeur te geven ten opzichte van een personenstelsel was, dat Amsterdammers dan beter weten wie waarvoor staat op het moment dat zij hun stem uitbrengen.²⁹

Het stelsel laat ruimte voor zowel individuen, als onafhankelijke groeperingen en politieke partijen om mee te doen aan de verkiezingen. De uitslag van de verkiezingen van 2018 laat zien dat in de praktijk de politieke partijen domineren. Van de 93 zetels in de stadsdeelcommissies is één zetel naar een lokale groepering gegaan (Méérbelangen, Watergraafsmeer, stadsdeel Oost). Hier zijn meerdere verklaringen voor te geven. De eerste is dat politieke partijen in de regel een grotere naamsbekendheid hebben dan lokale groeperingen of individuele kandidaten. Dit wordt versterkt doordat de verkiezingen van de stadsdeelcommissie gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. Bovendien kunnen gevestigde politieke partijen gemakkelijker terugvallen op een bestaande partijorganisatie, bijvoorbeeld voor het voeren van campagne. Maar ook de keuze voor het kiezen van vertegenwoordigers per gebied, in plaats van het stadsdeel als geheel, heeft gevolgen. Dit maakt het moeilijker voor kleine partijen om een zetel te behalen, zeker als hun steun niet uit een geografisch geconcentreerd gebied afkomstig is.³⁰

Het districtenstelsel maakt ook dat sommige partijen relatief veel zetels in de stadsdeelcommissie hebben, ten opzichte van het totaal aantal stemmen dat zij in het stadsdeel als geheel hebben behaald. Zo kreeg Denk in stadsdeel Nieuw-West 9.503 stemmen, maar kreeg het 'slechts' drie zetels in de stadsdeelcommissie. De VVD haalde 'maar' 6.070 stemmen, maar is met vier zetels vertegenwoordigd in deze stadsdeelcommissie.³¹

Overigens is de insteek dat de gebieden binnen de stadsdeelcommissie het primaire organisatiemechanisme zijn, in plaats van de politieke partijachtergrond van de leden. Vanuit dit oogpunt is een vergelijking met het aantal stemmen dat een partij in het gehele stadsdeel behaalde minder passend. Het gaat immers om de keuze die inwoners van een gebied hebben gemaakt. Tegelijkertijd zien we terug dat in de meeste stadsdeelcommissies het stadsdeelniveau, in plaats van het gebiedsniveau domineert en de commissieleden zich organiseren langs partijlijnen.

Taken, bevoegdheden en toerusting

In het hoofdlijnenbesluit over het bestuurlijk stelsel vanaf 2018 wordt een drieledige taak onderscheiden voor de stadsdeelcommissie. Ze 1) adviseren gevraagd en ongevraagd het dagelijks bestuur van een stadsdeel, en waar nodig de raadscommissie van de gemeenteraad over een lokale kwestie, 2) faciliteren en stimuleren maatschappelijke/buurt initiatieven binnen het stadsdeel en 3) ondersteunen het gebiedsgericht werken door signalen aan het dagelijks bestuur door te geven over zaken die snel aandacht vragen. Dit betekent dat de stadsdeelcommissie de rol heeft van vertegenwoordiger van het gebied, adviseur van het dagelijks bestuur en raadscommissie en een aanspreekpunt is voor inwoners.³²

In de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam zijn deze taken als volgt verwoord in artikel 30 (over advies en agendering) en artikel 31 (over ondersteuning buurtinitiatieven):

Artikel 30: advies en agendering

1. De stadsdeelcommissie heeft de volgende taken:

- a. De stadsdeelcommissie brengt gevraagd advies uit aan het dagelijks bestuur over aangelegenheden die het stadsdeel of een in het stadsdeel gelegen gebied betreffen;*

²⁹ Amendement van het lid Ten Bruggencate inzake de notitie 'Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018' (15 februari 2017), 132.17

³⁰ <https://www.parool.nl/nieuws/nieuw-kiesstelsel-nekt-kleine-partijen-in-de-stadsdelen~bc2244ed/>

³¹ Gemeente Amsterdam (2018). *Verkiezingen stadsdeelcommissies 21 maart 2018*. Onderzoek, Informatie en Statistiek.

³² Notitie Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, pp. 14-15

- b. De stadsdeelcommissie agendeert voor de overlegvergaderingen met het dagelijks bestuur de overige onderwerpen die naar het oordeel van de stadsdeelcommissie noodzakelijk zijn.*
- 2. De stadsdeelcommissies komen zoveel mogelijk tot een advies dat bij meerderheid van stemmen wordt vastgesteld. Als de standpunten van de leden van de stadsdeelcommissie uiteen lopen, kan de commissie in de adviezen en bij de onderwerpen die het voor de overlegvergaderingen met het dagelijks bestuur agendeert, de verschillende standpunten binnen de commissie weergeven.*
- 3. De stadsdeelcommissie maakt in de adviezen en bij de onderwerpen die zij voor de overlegvergaderingen met het dagelijks bestuur agendeert inzichtelijk wat onder de burgers en ondernemers binnen het stadsdeel het draagvlak is.*

Artikel 31: ondersteuning buurtinitiatieven

- 1. De raad stelt budgetten voor buurtinitiatieven vast. Die budgetten worden opgenomen in de gemeentebegroting. De stadsdeelcommissie adviseert over de besteding van de budgetten per stadsdeel.*
- 2. Naar aanleiding van het advies van de stadsdeelcommissie, verleent het dagelijks bestuur subsidie. Het dagelijks bestuur verantwoordt de besteding van de budgetten voor buurtinitiatieven in de bijdrage voor de jaarstukken van het stadsdeel.*

De primaire taak van de stadsdeelcommissie ligt dus in het geven van gevraagd en ongevraagd advies over zaken die spelen in of raken aan het stadsdeel. De stadsdeelcommissie bepaalt daarbij zelf of zij advies wil geven op een onderwerp waarover het dagelijks bestuur (of het college via het dagelijks bestuur) advies vraagt.³³ Ten opzichte van de bestuurscommissie zoals die in de periode 2014-2018 functioneerde, heeft de stadsdeelcommissie geen controlerende taak ten opzichte van het dagelijks bestuur meer.

Bij het vragen van advies geeft het dagelijks bestuur alle informatie die de stadsdeelcommissie nodig heeft om het voorstel te kunnen beoordelen. Het dagelijks bestuur stelt vast binnen welke termijn een advies gegeven moet worden, waarbij de minimale termijn vier weken bedraagt. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan het dagelijks bestuur daar gemotiveerd van afwijken. Als de adviesvraag onderdeel is van een bredere inspraakronde, is de termijn gelijk aan de termijn van de inspraak.³⁴

Het uitgangspunt is dat de adviezen van de stadsdeelcommissie zwaarwegend zijn. Het dagelijks bestuur moet alle adviezen serieus nemen en het college erover informeren, en het college moet eveneens alle adviezen serieus nemen en daarover de raad informeren (zie hoofdstuk 3 en 4 voor de ervaringen van Amsterdammers en professionals op dit punt).

Het 'comply or explain' principe is leidend verklaard. Dat betekent dat op het moment dat een advies met meerderheid van stemmen in de stadsdeelcommissie is vastgesteld en het past binnen stedelijke en budgettaire kaders, het advies in principe door het dagelijks bestuur wordt overgenomen. Als het dagelijks bestuur afwijkt, dan moet zij dat motiveren. Indien de stadsdeelcommissie zich niet kan vinden in de onderbouwing door het dagelijks bestuur, kan zij het advies doorsturen aan de gemeenteraad.³⁵

³³ Verkennende notitie nadere keuzes bij de uitwerking van het hoofdlijnenbesluit Bestuurlijke Stelsel 2018 (2017), p. 2; Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, art. 19

³⁴ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, art. 19, lid 2, 3 en 4

³⁵ Verkennende notitie nadere keuzes bij de uitwerking van het hoofdlijnenbesluit Bestuurlijke Stelsel 2018 (2017), p. 2; Raadsvoorstel 'Instemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018' (29 november 2017), 1459.17

Als het advies stedelijke kaders raakt, nemen dagelijks besturen het advies mee in hun advisering aan het college.

De stadsdeelcommissies kunnen een advies over een onderwerp aandragen voor agendering in de gemeenteraad. Als de raad het vervolgens op de agenda plaats, kunnen de commissies op eigen verzoek of dat van de raadscommissie de behandeling bijwonen en hun standpunt toelichten. Ook als de raad zelf een onderwerp op de agenda heeft gezet waarover de stadsdeelcommissie advies heeft uitgebracht (of gebracht had moeten hebben), kan de commissie op eigen verzoek of op verzoek van de raadscommissie de behandeling ervan bijwonen en haar standpunt toelichten.³⁶ De stadsdeelcommissie kan dus niet direct onderwerpen agenderen voor de agenda van de gemeenteraad of raadscommissies, maar zij kan wel onderwerpen aandragen en de gemeenteraad vragen deze te agenderen.³⁷

Ter ondersteuning van de stadsdeelcommissie wordt voor elke commissie een ambtelijk secretaris aangewezen. Deze commissiesecretaris heeft volgens de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam (artikel 34) de taak om de voorzitter en de stadsdeelcommissie bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan. De ondersteuning is dus gericht op het begeleiden van de vergaderingen en de totstandkoming van adviezen.³⁸

Verder is in een subsidie voor de fracties in de stadsdeelcommissie voorzien. Per jaar kan elke fractie maximaal een vast bedrag van € 3.150 en een bedrag van € 300 per zetel in de stadsdeelcommissie aanvragen. Deze bedragen worden jaarlijks aangepast met het in de begroting van de gemeente te hanteren inflatiecorrectiepercentage voor materiële budgetten.³⁹ Deze subsidie mag door fracties gebruikt worden om hun volksvertegenwoordigende en adviserende rol te versterken. Leden van de stadsdeelcommissie zelf ontvangen een vergoeding van € 350 per vergadering uitgeschreven door het dagelijks bestuur, met een maximum van twee vergaderingen in de maand.⁴⁰ In de hoogte van de vergoeding is er rekening mee gehouden dat een substantieel deel van de werkzaamheden van de stadsdeelcommissieleden buiten vergaderingen om plaatsvindt, bijvoorbeeld in het onderhouden van contacten met inwoners.⁴¹

Vergaderingen van de stadsdeelcommissie

In de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam is vastgelegd dat het dagelijks bestuur buiten de recesperiodes van de raad elke maand minimaal twee vergaderingen uitschrijft waarin de stadsdeelcommissie kan overleggen met het dagelijks bestuur (artikel 32). Het is echter aan de stadsdeelcommissie om te bepalen of de aanwezigheid van het dagelijks bestuur noodzakelijk is. Naast deze overlegvergaderingen kunnen stadsdeelcommissies ook zelf vergaderingen organiseren (artikel 33), bijvoorbeeld in de vorm van bewonersavonden of vergaderingen per gebied. Deze worden uitgeschreven door de voorzitter van de stadsdeelcommissie. De vergaderingen zijn openbaar.

Alle vergaderingen van de stadsdeelcommissie worden voorgezeten door de stadsdeelcommissievoorzitter. Deze voorzitter kiest de stadsdeelcommissie uit haar midden.⁴² Wie voorzitter is kan per vergadering variëren. Een vergelijking van de werkwijzen van de verschillende stadsdeelcommissies, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Reglementen van Orde, laat zien dat hier verschillend mee wordt omgegaan. Zo is in stadsdeelcommissie Noord gekozen voor een systeem van

³⁶ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, art. 36

³⁷ Raadsvoorstel 'Instemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018' (29 november 2017), 1459.17

³⁸ Raadsvoorstel 'Instemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018' (29 november 2017), 1459.17

³⁹ Bijzondere subsidieverordening ondersteuning stadsdeelcommissies, 362/1455.17

⁴⁰ Verordening voorzieningen leden dagelijks bestuur en stadsdeelcommissies, 361/1457.17

⁴¹ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 18

⁴² Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, art. 23

twee voorzitters, die elkaar beurtelings afwisselen. De twee voorzitters zijn niet lid van dezelfde politieke partij en wonen niet in hetzelfde gebied. In Nieuw-West is juist gekozen voor een roulerende voorzitter die benoemd is voor zes maanden. De voorgestelde partijvolgorde is gebaseerd op de totale behaalde stemmenaantallen in Nieuw-West.

Bij de vergaderingen van de stadsdeelcommissie is het mogelijk om als burger, ondernemer of namens een organisatie in te spreken. Afhankelijk van het aantal sprekers hebben zij daar 2 à 3 minuten voor, waarna stadsdeelcommissieleden vragen kunnen stellen. Het varieert per stadsdeel tot wanneer sprekers zich kunnen aanmelden. Dat kan zijn minimaal 24 uur voorafgaand aan de vergadering, tot 16.00 uur op de dag voor de vergadering, of tot 12.00 uur op de dag van de vergadering zelf. Spreken kan over zowel geagendeerde als niet geagendeerde onderwerpen in de meeste stadsdeelcommissies. Alleen bij het stadsdeel Centrum wordt op de webpagina over spreken expliciet vermeld dat spreken alleen kan over onderwerpen die op de agenda staan.⁴³

De werkwijze van de stadsdeelcommissies voor hun vergaderingen en andere werkzaamheden, is vastgelegd in Reglementen van Orde. Deze reglementen zijn opgesteld naar het modelreglement dat in 2018 voor de zeven stadsdeelcommissies is geformuleerd en zijn per stadsdeelcommissie op onderdelen aangepast of aangevuld. De inhoud van de reglementen komt dan ook overwegend overeen. Het stadsdeel Zuid heeft geen Reglement van Orde. Hiervoor is expliciet gekozen, omdat men een werkwijze wilde ontwikkelen op basis van een aantal uitgangspunten en niet om de werkwijze vooraf te formaliseren in procedures.⁴⁴

De dagelijks besturen

Aanstellingswijze en samenstelling

Elk stadsdeel heeft naast een stadsdeelcommissie een dagelijks bestuur. Dit is een bestuurscommissie conform artikel 83 van de Gemeentewet. Deze dagelijks besturen bestaan elk uit drie leden, inclusief de voorzitter. De dagelijks bestuurders worden benoemd (en ontslagen) door het college.⁴⁵ Dit is een van de grootste veranderingen van dit bestuurlijk stelsel ten opzichte van het voorgaande stelsel in de periode 2014-2018. Er is gekozen voor een benoeming om het 'dubbelmandaat' dat de commissie Brenninkmeijer in 2016 constateerde op te lossen, zodat dagelijks bestuurders niet langer ook een verantwoordingsrelatie hebben met wie hen heeft gekozen. Deze aanstellingswijze zou daarbij beter passen bij het uitgangspunt van de stadsdelen als 'verlengd lokaal bestuur'.⁴⁶

De dagelijks bestuurders hebben een partijpolitieke achtergrond, maar het is niet verplicht dat de bestuurders dezelfde politieke kleur hebben als de partijen in het college. In de praktijk is dat wel het geval. Alle 21 dagelijks bestuurders zijn van GroenLinks, D66, PvdA en SP afkomstig – de partijen in de huidige coalitie. Bovendien is de verdeling van de dagelijks bestuurders over deze partijen in lijn met hun zetelaandeel in de gemeenteraad. Als grootste fractie in de Amsterdamse raad levert GroenLinks acht bestuurders, D66 levert er zes, PvdA vier en er zijn drie DB'ers van de SP afkomstig.

Taken, bevoegdheden en toerusting

De rol die voor de dagelijks besturen is voorzien in het bestuurlijk stelsel is tweeledig. Enerzijds gaat het om het vormen van verlengd bestuur en in dat kader uitvoeren van het stedelijk beleid, met enige beleidsruimte op een aantal terreinen om die uitvoering verder vorm te geven. Anderzijds is het

⁴³ Zie website Stadsdeel Centrum: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/stadsdeel-centrum/inspreken-centrum/>

⁴⁴ Besproken punten Werkgroep Werkwijze Stadsdeelcommissie 7/6/18

⁴⁵ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, art. 2

⁴⁶ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 14

dagelijks bestuur – net als de stadsdeelcommissie – een rol toebedeeld in het vormen van een verbindingsschakel tussen de inwoners en het bestuur, het een eerste aanspreekpunt zijn voor burgers en het zijn van de ogen en oren van wat er leeft in een stadsdeel.⁴⁷

In de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam heeft deze insteek zijn vertaling gekregen. De dagelijks besturen zijn belast met de dagelijkse bestuur- en beheerstaken in de zeven stadsdelen en oefenen de taken en bevoegdheden uit die het college hen heeft opgedragen.⁴⁸ Waar in het stelsel van 2014-2018 deze taken nog deels gedelegeerd waren, hebben de dagelijks besturen deze (inhoudelijke) taken en bevoegdheden nu in mandaat gekregen. De dagelijks besturen voeren hun taken en bevoegdheden uit namens het college, in plaats van dat deze door het college aan hen zijn overgedragen. Alleen algemene bevoegdheden zijn gedelegeerd.⁴⁹ In bijlagen bij de verordening is vastgelegd welke taken en bevoegdheden op verschillende taakgebieden bij de dagelijks besturen liggen.⁵⁰ Deze taken en bevoegdheden omvatten de volle breedte van de beleidsterreinen waar de gemeente zich mee bezighoudt: van het ruimtelijk domein, tot economische zaken, het sociaal domein en vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het dagelijks bestuur dient te handelen binnen de vastgestelde stedelijke kaders van de gemeente Amsterdam.

Ook de adviesfunctie van de dagelijks besturen aan het college is vastgelegd in de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam. Zo stelt artikel 12 onder meer dat het college van B&W het dagelijks bestuur betreft bij de voorbereiding van stedelijke kaders, als deze raken aan de taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur of als zij de kaders moeten gaan uitvoeren. Voordat het college een besluit neemt over dergelijke stedelijke kaders moet zij advies inwinnen bij de dagelijks besturen. Daartoe overlegt het college alle informatie die nodig is voor het dagelijks bestuur om het voorstel te beoordelen. Wijkt het college af van het gegeven advies, dan moet hij dat onderbouwen. Ook kunnen, op verzoek van het college, een of meerdere leden van een dagelijks bestuur worden uitgenodigd om bij de behandeling van een onderwerp in een collegevergadering aanwezig te zijn om het standpunt van het dagelijks bestuur toe te lichten. Tenslotte moeten dagelijks bestuurders aan het college inlichtingen verschaffen, indien het college dat wenst. Dit kan op incidentele of op systematische basis.⁵¹

Het dagelijks bestuur legt alleen verantwoording af aan het college. Dit is immers het orgaan dat de dagelijks besturen heeft ingesteld en de leden daarvan benoemt en ontslaat. Bovendien leggen de dagelijks besturen ook verantwoording af over hun invulling van het mandaat dat zij hebben gekregen. Het college heeft dan ook de beschikking over correctiemechanismen indien hij dat nodig acht. Zo kan het college indien nodig leden van het dagelijks bestuur ontslaan, besluiten terugdraaien en besluiten terugnemen.⁵²

Niet alleen richting het college, maar ook richting de stadsdeelcommissie heeft het dagelijks bestuur een rol te vervullen, hoewel er geen verantwoordingsrelatie tussen beide geledingen bestaan en zij in

⁴⁷ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 14

⁴⁸ Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam

⁴⁹ Verkennende notitie nadere keuzes bij de uitwerking van het hoofdlijnenbesluit Bestuurlijke Stelsel 2018 (2017), p. 1

⁵⁰ 'Algemene taken', 'gebiedsontwikkeling en ruimtelijke beheer', 'openbare ruimte, groen en parken', 'afval en grondstoffen', 'monumenten en archeologie', 'wonen', 'economie', 'milieu en duurzaamheid', 'wegen', 'parkeren', 'gemeentelijk vastgoed', 'waterbeheer', 'basisvoorzieningen sociaal domein', 'schuldhulpverlening', 'maatschappelijke ondersteuning' (wel taken, geen bevoegdheden), 'vrijwilligerswerk', 'diversiteit en discriminatie', 'kunst in de openbare ruimte, buurtgebonden cultuurinitiatieven en cultuureducatie', 'sport', 'Wet op de lijkbezorging', 'inspraak, initiatief en burgerparticipatie', 'subsidieverlening', 'vergunningverlening, toezicht en handhaving' en overige taken.

⁵¹ Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, artikels 13 en 14

⁵² Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam, artikels 15, 16 en 17

formeel los van elkaar functioneren.⁵³ Het is het dagelijks bestuur dat overlegvergaderingen met de stadsdeelcommissie uitschrijft, adviesvragen aan de stadsdeelcommissie voorlegt en aan wie de stadsdeelcommissie ook ongevraagd advies kan uitbrengen (zie ook de eerdere paragraaf 2.2 over de stadsdeelcommissies).⁵⁴

Tot slot heeft het dagelijks bestuur een rol in de gebiedscyclus. Elke vier jaar legt het dagelijks bestuur voor elk gebied een gebiedsagenda ter vaststelling voor aan de gemeenteraad. Daarnaast stelt zij jaarlijks meerjarige gebiedsplannen vast. Deze gebiedsplannen legt het dagelijks bestuur ter kennisname voor aan het college en over de uitvoering ervan legt zij verantwoording af aan het college.⁵⁵

Ter ondersteuning van de dagelijks besturen is er in elk stadsdeel een bestuurssecretaris, ook wel stadsdeelsecretaris genoemd. De bestuurssecretaris heeft als taak om het dagelijks bestuur bij de uitoefening van zijn taak terzijde staat.⁵⁶ Daarnaast zijn er bestuursadviseurs en bestuursondersteuners die het dagelijks bestuur direct ondersteunen. Voor specifieke thema's of opgaven kunnen de dagelijks besturen een beroep doen op de ambtelijke organisatie van Amsterdam in den brede.⁵⁷ Het type ondersteuning van het dagelijks bestuur zoals dat in de verordening en het raadsvoorstel bij het bestuurlijk stelsel is voorzien is daarmee hetzelfde gebleven als de ondersteuning in het vorige stelsel in de periode 2014-2018. Artikel 20 uit de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam vermeldt dat het dagelijks jaarlijks een budget ontvangt en dat dit budget wordt vastgesteld door de gemeenteraad in de gemeentebegroting.

Relatie met gemeenteraad en college

Met de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel die per 2018 zijn doorgevoerd, is de relatie tussen het lokaal bestuur op stadsdeelniveau en de stad (raad en college) op onderdelen gelijk gebleven, maar zijn er op onderdelen ook veranderingen.

Een aantal uitgangspunten voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de stad en de stadsdelen die golden in de periode 2014-2018, gelden nu nog steeds. Ten eerste, dat de beleidsontwikkeling plaatsvindt op centraal niveau. Binnen die stedelijke kaders wordt expliciet bepaald op welke gebieden beleidsregels lokaal verder kunnen worden ingevuld. Daarnaast kunnen stadsdelen alleen algemeen verbindende voorschriften vaststellen als daar een wettelijke basis voor is. Daar waar de stadsdelen een eigen beleidsmatige afwegingsruimte hebben, gaat die vooral over hoe lokaal uitvoering gegeven kan worden aan centraal gemaakte afspraken. Bovendien vervullen de stadsdelen die taken waar een lokale invulling nodig is. Dat speelt in ieder geval bij het gebiedsgericht werken, door te signaleren wat er speelt, te analyseren wat lokaal nodig is en door namens het college snel problemen op te lossen.⁵⁸

Als het gaat om de gevolgen van het nieuwe stelsel voor de rol en de positie van het college springt de veranderde relatie van het college tot de dagelijks besturen het meest in het oog. Doordat de dagelijks bestuurders nu benoemd zijn door het college, is een directere sturings- en verantwoordingsrelatie ontstaan. Bovendien kan het college meer sturend zijn als het dat wil, in hoe de dagelijks bestuurders hun mandaat invullen. De portefeuilles van de dagelijks bestuurders zijn op thema verdeeld, evenals dat

⁵³ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 14

⁵⁴ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, artikel 19 en artikel 32

⁵⁵ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, artikel 20

⁵⁶ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, artikel 7

⁵⁷ Raadsvoorstel 'Instemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018' (29 november 2017), 1459.17

⁵⁸ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 10

elke bestuurder een of meerdere gebieden in zijn of haar portefeuille heeft. De exacte verdeling daarvan verschilt van stadsdeel tot stadsdeel. Het contact met het college verloopt voornamelijk langs de lijnen van de vak-wethouders, bijvoorbeeld via directe contacten of in portefeuillehoudersoverleggen.

De stadsdeelcommissies staan op afstand van het college, in de zin dat de dagelijks besturen het aanspreekpunt zijn voor deze commissies. De stadsdeelcommissies brengen bovendien hun adviezen aan de dagelijks bestuurders uit, die daar vervolgens het college over informeren al dan niet vergezeld door een eigen advies.

De wijzigingen in de inrichting van het bestuurlijk stelsel per 2018 heeft voor de gemeenteraad tot gevolg dat de raad het enige orgaan is dat het functioneren van het college en de dagelijks bestuurders controleert. De dagelijks besturen en stadsdeelcommissies functioneren immers los van elkaar en de dagelijks besturen zijn alleen verantwoording verschuldigd aan het college. Het college is op zijn beurt weer verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. Voor de raad is het college het aanspreekpunt. De stadsdeelcommissies adviseren primair de dagelijks besturen, maar een link met de gemeenteraad is voorzien in de mogelijkheid voor stadsdeelcommissies om adviezen voor te dragen voor agendering in de raadscommissie en daarover ook het woord te voeren in de raadscommissie.

In de voorbereidende stukken voor het nieuwe bestuurlijk stelsel wordt de raad ook in overweging gegeven om een raadscommissie voor de gebieden of de stadsdelen in te richten. Zo'n commissie zou een reguliere overlegstructuur met de stadsdeelcommissie kunnen bieden en zou gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld de gebieds- en bestemmingsplannen te agenderen.⁵⁹ De verwachting daarbij was dat meer dan in het stelsel van 2014-2018, stadsdeel gerelateerde zaken in de raadscommissievergadering aan de orde zouden komen.

Om de samenwerking tussen de stad en de stadsdelen verder vorm te geven, is na de collegevorming in 2018 een bestuursakkoord opgesteld. In dit bestuursakkoord maken het college en de dagelijks besturen afspraken over samenwerking, rolverdeling, beleidsruimte binnen kaders en ondersteuning. Zo komt daarin onder meer terug dat de (inhoudelijke) opgave in de samenwerking centraal staat, dat er vaste momenten zijn in de agenda's van bestuurders om af te stemmen en besluitvorming voor te bereiden en dat de ambtelijke organisatie zowel voor het college als de stadsdeelbesturen werkt.⁶⁰

2.3 Betrokkenheid Amsterdammers

Een van de verbeterpunten waar het bestuurlijk stelsel per 2018 een antwoord op zou moeten geven, was om meer ruimte te bieden voor participatieve democratie. Ook in de rol die is voorzien voor de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen komt het betrekken van inwoners bij beleidsvorming en -uitvoering steeds naar voren. In het coalitieakkoord 2018-2022 is democratisering een speerpunt en is onder meer afgesproken dat er een agenda voor democratische vernieuwing met de stad zou worden opgesteld, waarin wordt onderzocht hoe participatieve en representatieve democratie kan worden vernieuwd, versterkt en uitgebreid.⁶¹

Dit betekent dat de ambitie voor democratisering en het beter betrekken van inwoners niet exclusief gekoppeld is aan het bestuurlijk stelsel, maar dat het bestuurlijk stelsel daar wel een rol in te vervullen

⁵⁹ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 10; Verkennende notitie nadere keuzes bij de uitwerking van het hoofdlijnenbesluit Bestuurlijke Stelsel 2018 (2017), p. 5; Raadsvoorstel 'Instemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018' (29 november 2017), 1459.17

⁶⁰ Bestuursakkoord 2018-2022

⁶¹ Coalitieakkoord 2018-2022: Een nieuwe lente en een nieuw geluid (mei 2018), p. 58

heeft. Zo komt in de beleidsbrief democratisering van 19 maart 2019 naar voren dat de stadsdeelcommissies een belangrijke rol kunnen spelen om op buurtniveau informatie op te halen voor een nieuwe democratische agenda. Om te stimuleren dat de geledingen van het bestuurlijk stelsel en de ambtelijke organisatie tijdig bewuste keuzes maken over hoe inwoners betrokken worden op een thema, is per 1 januari 2020 een participatieparagraaf een verplicht onderdeel van alle beleidsstukken.⁶²

Naast het zoeken van contact met volksvertegenwoordigers en bestuurders op stadsdeelniveau en de stad en het inspreken bij raadscommissie- of stadsdeelcommissievergaderingen, zijn er verschillende andere mogelijkheden voor Amsterdammers om mee te denken en mee te doen. Deze mogelijkheden zijn bovendien volop in ontwikkeling, zoals af te leiden is uit onder meer de beleidsbrief democratisering van 19 maart 2019 en de begroting voor 2021.⁶³

Een voorbeeld van een alternatieve manier om mee te praten en te doen is de ‘Stem van..’. In elk stadsdeel is er een online ontmoetingspunt waar inwoners voorstellen voor hun buurt kunnen indienen. Na het indienen moeten inwoners campagne voeren en binnen drie maanden tenminste 100 stemmen verzamelen. Een keer per maand wordt gekeken welk voorstel de meeste stemmen heeft en dat voorstel wordt vervolgens door de stadsdeelcommissie besproken, waarna het bestuur een besluit neemt over het voorstel.⁶⁴

Een andere vernieuwing is het introduceren van buurtbudgetten waarover de buurten meebeslissen. Met deze budgetten kan worden ingespeeld op initiatieven en signalen uit de buurt.⁶⁵ Ook wordt er gewerkt aan het vastleggen van buurtrechten, waarmee inwoners het recht krijgen om zelf met oplossingen te komen voor “(sociale) opgaven, een (buurt)functie voor een (gemeentelijk) pand of de inrichting van de openbare ruimte en die zelf uit te voeren”.⁶⁶ Een beleidskader en werkwijze voor buurtrechten is in ontwikkeling op basis van eerdere experimenten hiermee.

2.4 Gebiedsgericht werken

Het gebiedsgericht werken is een belangrijk element in het functioneren van het bestuurlijk stelsel op stadsdeelniveau. Zo is in de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam expliciet vastgelegd dat de dagelijks besturen eens in de vier jaar een gebiedsagenda opstellen en deze aan de gemeenteraad voorleggen ter vaststelling. Ter uitwerking daarvan stelt het dagelijks bestuur jaarlijks meerjarige gebiedsplannen vast.⁶⁷ Stadsdeelcommissies adviseren over de invulling van de gebiedsagenda’s en -plannen en hebben een rol in het actief betrekken van inwoners, ondernemers en organisaties bij het opstellen van deze plannen.

⁶² Collegevoorstel ‘Kennismaken van het actieplan participatieparagraaf en instemmen met de instelling van de participatieparagraaf voor alle bestuurlijke voordrachten vanaf 1 januari 2020’ (26 november 2019). VN2019-017564

⁶³ Zie ook bijvoorbeeld: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/>

⁶⁴ <https://stemvancentrum.amsterdam.nl/hoe-werkt-het>

⁶⁵ Begroting 2020, p. 473; Webpagina ‘Meer eigenaarschap en zeggenschap in de buurt’ via:

<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/wat-is-democratie-voor-jou/meer-eigenaarschap-en-zeggenschap-buurt/>

⁶⁶ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/wat-is-democratie-voor-jou/meer-eigenaarschap-en-zeggenschap-buurt/>

⁶⁷ Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam, artikel 20.; <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/stadsdelen/gebiedsgericht/gebiedscyclus/>

Het doel van de gebiedsgerichte aanpak is om maatwerk te leveren in de gebieden in de stad. In alle 22 gebieden van de gemeente Amsterdam is een gebiedsteam actief dat zorgt voor een goede verbinding tussen het gebied (bijvoorbeeld bewoners en ondernemers) en de gemeentelijke organisatie. In de voorbereiding van het huidige bestuurlijk stelsel wordt echter opgemerkt dat het gebiedsgericht werken uitdrukkelijk niet alleen van de stadsdelen is, maar dat het een invulling is van verlengd bestuur en een manier van werken voor de gehele stad.⁶⁸ Het verder professionaliseren van het gebiedsgericht werken is dan ook als een aandachtspunt benoemd.

In het raadsvoorstel om in te stemmen met de inrichting van het bestuurlijk stelsel 2018 van 29 november 2017, zijn verschillende maatregelen opgenomen om het gebiedsgericht werken te versterken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het komen tot eenduidiger gebiedsplannen, waardoor deze onderling beter vergelijkbaar zijn. Een andere maatregel zet in op het verbeteren van de samenwerkingscultuur. Het Bestuurlijk Kompas is daarbij leidend bij het stimuleren van de gewenste ontwikkeling in cultuur, houding en gedrag.⁶⁹

⁶⁸ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 19

⁶⁹ Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel 2018, p. 20



3. Ervaringen Amsterdammers

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van inwoners van de gemeente Amsterdam met het bestuurlijk stelsel centraal. Zoals al in de inleiding benoemd, zijn inwoners betrokken bij de evaluatie van het stelsel door middel van een (digitale) consultatie en zowel digitale als fysieke gesprekstafels. De input die inwoners via deze wegen hebben meegegeven, vormt de basis van dit hoofdstuk.

Uit de digitale consultatie en de gesprekstafels maken we op dat Amsterdammers betrokken zijn bij hun stad en begaan zijn met wat er in hun directe leefomgeving gebeurt. En daar hebben ze ook een mening over. Bovenal moet de gemeente goed luisteren naar Amsterdammers en resultaat leveren, hoe ze dat doet is van secundair belang, zo lijkt de gedachte. Zoals Emilie in de videoreportage opmerkt: “Zo lang het is geregeld op een goede en efficiënte manier, maakt het mij niet uit hoe het precies is georganiseerd”.

Niettemin is uit de bijdragen van Amsterdammers veel af te leiden over het functioneren van het bestuurlijk stelsel in de praktijk; deels gericht op het functioneren van de gemeente in het algemeen en deels op het functioneren van specifieke geledingen binnen het stelsel. Daarbij valt op dat Amsterdammers behoorlijk kritisch zijn over de inrichting en werking van het bestuurlijk stelsel. Ongeacht hoe het anders of beter zou kunnen (of moeten) en ondanks dat sommigen aangeven dat er ook veel goede dingen gebeuren in de stadsdelen, komt breed naar voren dat in de ervaring van Amsterdammers het huidige stelsel niet of niet goed genoeg werkt.

Respondenten in de digitale consultatie en gesprekstafels geven aan dat met de wijzigingen die in 2018 zijn doorgevoerd door de gemeente geen echte keuzes zijn gemaakt. Zij omschrijven het stelsel ook wel als een ‘vaag compromis’ of dat het nu ‘vlees noch vis’ is. Overigens kiezen inwoners regelmatig ook voor sterkere termen om het huidige stelsel te kwalificeren. Er is een systeem van binnengemeentelijk bestuur, maar met dusdanig weinig bevoegdheden en invloed dat het geen serieuze tegenspeler voor de stad kan zijn, zo geven zij aan. Bovendien lijkt het stelsel op basis van de opmerkingen van Amsterdammers er beperkt in te slagen om goed uitlegbaar te zijn voor inwoners, om inwoners goed te betrekken bij beleid en om aan te sluiten op de lokale opgave. Terwijl dit toch drie belangrijke verbeterpunten waren bij de invoering van het huidige bestuurlijke stelsel.

In dit hoofdstuk werken we deze beoordeling van Amsterdammers nader uit. Eerst staan we stil bij het contact van Amsterdammers met de gemeente. Het gaat dan om de reden waarom ze contact hebben met de gemeente, met wie zij contact hebben en hoe zij dat contact ervaren. Vervolgens beschrijven we in hoeverre Amsterdammers bekend zijn met de inrichting van het bestuurlijk stelsel en de wijzigingen van 2018, waarna we de overstap maken naar het vertrouwen dat Amsterdammers hebben in de geledingen van het bestuurlijk stelsel en de redenen daarvoor. De bevindingen van inwoners over de samenstelling en aanstellingswijze van de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen volgt daarna en ook beschrijven we de ervaringen van Amsterdammers met het functioneren van deze twee gremia. Het betrekken van inwoners bij beleid, het aansluiten op de lokale opgave en de wensen voor de toekomst van het bestuurlijk stelsel vormen de laatste drie thema’s in dit hoofdstuk.

3.1 Contact met de gemeente

Respondenten hebben vooral contact met de gemeente om een melding te doen of een klacht in te dienen, of om een product aan te vragen

Een groot deel van de Amsterdammers die mee heeft gedaan aan de digitale consultatie geeft aan in de afgelopen twee jaar contact te hebben gehad met de gemeente (zie tabel 3.1). Voor 63% van de respondenten geldt zelfs dat ze meerdere malen contact hebben gehad. Respondenten die dit aangaven hadden gemiddeld tien keer contact met de gemeente, maar bij de antwoorden zaten een aantal uitschieters waardoor het gemiddelde sterk omhoog gaat. Het is daarom zinvol om ook naar de mediaan te kijken. De mediaan van de gegeven antwoorden is vijf keer contact.⁷⁰ Slechts 13% van de respondenten heeft helemaal geen contact gehad.

De belangrijkste reden om contact op te nemen met de gemeente is veelal om een melding te doen of een klacht in te dienen, gevolgd door het aanvragen van een product (zie tabel 3.1). Het onder de aandacht brengen van een idee of initiatief is voor 13% de belangrijkste reden geweest van het contact met de gemeente.

Tabel 3.1: Contact met de gemeente en belangrijkste reden van dat contact⁷¹

<i>Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar contact gehad met de gemeente?</i>	
Meerdere keren	63%
Eén keer	17%
Geen contact gehad	13%
Weet ik niet meer	7%

<i>Waarom had u contact met de gemeente? (belangrijkste reden)</i>	
Om een melding te doen of een klacht in te dienen	40%
Om een product aan te vragen (bijvoorbeeld paspoort of parkeervergunning)	26%
Om een idee of initiatief onder de aandacht te brengen	13%
Om een andere reden	20%

Contact met de gemeente: N=2.997, reden van contact met de gemeente: N=2.425

Uit de gesprekstafels komt naar voren dat het vooral onderwerpen in de directe leefomgeving van inwoners zijn waarover contact met de gemeente wordt gezocht. Denk aan afval(overlast), parkeren, groenvoorzieningen, verkeersveiligheid en andere zaken die raken aan de leefbaarheid van een buurt of wijk.

Om in contact te komen met de gemeente maken Amsterdammers vooral gebruik van e-mail (45%), zoeken ze telefonisch contact (45%), gaan ze naar de website van de gemeente (41%) en/of bezoeken ze het stadskloket in hun stadsdeel (31%). Sociale media of Whatsapp wordt slechts door 9% van de respondenten gebruikt om in contact te komen met de gemeente.

⁷⁰ Daarnaast gaven veel respondenten in woorden de frequentie aan, bijvoorbeeld 'heel vaak'

⁷¹ Door afrondingsverschillen tellen de percentages in de tabellen niet altijd op tot exact 100%. Wanneer er bij een vraag meer dan één antwoord kon worden gekozen, staat dit bij de tabel vermeld.

Respondenten hebben vooral contact met de gemeente via ambtenaren. Er is minder vaak contact met (geledingen van) het bestuurlijk stelsel

In hun contact met de gemeente hebben de meeste Amsterdammers te maken gehad met een ambtenaar, bijvoorbeeld via het stadsloket (zie tabel 3.2). Dat geldt voor 73% van de respondenten die de online consultatie hebben ingevuld. Inwoners hebben veel minder vaak contact gehad met in ieder geval een bestuurder of volksvertegenwoordiger uit een van de stadsdelen of de stad. Sommige respondenten hebben zowel contact gehad met een volksvertegenwoordiger als een bestuurder, of zowel op stadsdeelniveau als het niveau van de gehele stad. Van alle respondenten heeft 27,4% met een stadsdeelcommissielid, dagelijks bestuurder, raadslid en/of collegelid contact gehad.

Tabel 3.2: Met wie hebben respondenten contact hadden bij de gemeente

<i>Met wie heeft u contact gehad bij de gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)</i>	
Met een ambtenaar van de gemeente, bijvoorbeeld via het stadsloket	73%
Met een stadsdeelcommissielid	19%
Met een dagelijks bestuurder van mijn stadsdeel	18%
Met een gemeenteraadslid	15%
Met een politieke partij	14%
Met een wethouder of de burgemeester	12%
Met iemand anders	12%
Met geen van deze personen	8%
Weet ik niet meer	3%

N=2.425

Wel differentiëren Amsterdammers in met wie ze contact opnemen bij de gemeente, afhankelijk van de reden van het contact. Zo heeft 72,1% van de inwoners voor wie de belangrijkste reden van contact met de gemeente het onder de aandacht brengen van idee of initiatief was, (ook) contact gehad met een bestuurder of volksvertegenwoordiger. Ter vergelijking: van de respondenten voor wie de belangrijkste reden om contact te hebben met de gemeente was om een product (zoals een paspoort of parkeervergunning) aan te vragen, geeft 13% aan (ook) contact gehad te hebben met een bestuurder of volksvertegenwoordiger. Voor respondenten voor wie het doen van een melding of het indienen van een klacht de belangrijkste reden was voor contact met de gemeente geldt dat 29% (ook) contact heeft gehad met een bestuurder of volksvertegenwoordiger.

Van alle respondenten die minimaal één keer contact hadden met de gemeente in de afgelopen twee jaar, heeft 9% ingesproken bij een stadsdeelcommissievergadering en 8% heeft ingesproken bij een raadsvergadering. Tussen deze groepen bestaat enige overlap in de zin dat sommigen zowel bij een raadsvergadering als bij een stadsdeelcommissievergadering hebben ingesproken. In totaal heeft 10% van deze respondenten ofwel bij een stadsdeelcommissievergadering, ofwel bij een raadsvergadering ofwel bij beide ingesproken.

De weg vinden in de gemeente is niet altijd makkelijk, zo geven respondenten aan

In de gesprekstafels is veelvuldig naar voren gekomen dat het nog niet zo makkelijk is om de goede mensen (ambtenaren, dan wel volksvertegenwoordigers of bestuurders) te bereiken als je als inwoner een vraag hebt of iets voor elkaar wilt krijgen. Dat raakt aan verschillende aspecten.

Zo is het voor een substantiële groep onduidelijk wie nu precies waar over gaat. Daarbij gaat het om de taakverdeling tussen de stad en de stadsdelen, maar ook om onduidelijkheid over waar je terecht kunt met vragen over specifieke thema's. De gebiedsmakelaars zijn bijvoorbeeld niet bij iedereen bekend, laat staan dat zij hun contactgegevens hebben of weten waar ze die kunnen vinden. Ook merken velen op dat er weinig directe contactgegevens beschikbaar zijn, zodat het veel moeite kost om bij de goede persoon uit te komen. Het zou volgens de deelnemers aan de gesprekstafels dan ook winst zijn als bijvoorbeeld op de website duidelijk in beeld wordt gebracht wie waarvoor te benaderen is, inclusief directe contactmogelijkheden. Dat zou ook de vorm kunnen hebben van een burgerloket, dat direct en makkelijk bereikbaar is voor inwoners voor hun vragen en voor ondersteuning bij ideeën (zie ook onder 3.8 Toekomst bestuurlijk stelsel).

In het bijzonder werd daarbij door Amsterdammers aandacht gevraagd voor zwakgeletterden, inwoners die de Nederlandse taal minder goed machtig zijn en mensen die minder digitaal vaardig zijn. Voor hen is het al helemaal ingewikkeld om de weg te vinden, zo geven zij aan. Om iedereen goed te kunnen bereiken, wordt het daarom belangrijk gevonden dat de gemeente 'alle kanalen open zet'. Dat betekent heldere informatie op de website die waar mogelijk gevisualiseerd is, maar ook dat er directe telefoonnummers terug te vinden zijn en dat de gemeente vaker proactief via lokale kranten en sociale media inwoners informeert.

Het is daarnaast de ervaring van deelnemers aan de gesprekstafels en de respondenten in de digitale vragenlijst dat het lang kan duren voordat je antwoord krijgt op een vraag. Als er al een antwoord komt. Zo vertelde een deelnemer dat zij een e-mail heeft gestuurd met een vraag over parkeren, maar dat het een half jaar duurde voordat zij een reactie ontving. Anderen vertellen soortgelijke verhalen. Om antwoord te krijgen moet je er als inwoner zelf achteraan, zo is de ervaring. Overigens bestaan er wel verschillen tussen de geledingen van het bestuurlijk stelsel. Leden van de stadsdeelcommissie en gemeenteraadsleden zijn gemakkelijker te bereiken dan bestuurders en ambtenaren voorbij de eerste lijn, zo stellen we vast op basis van de ervaringen van deelnemers aan de gesprekstafels.

De ervaring van deelnemers aan de gesprekstafels is dat het helpt om mensen te kennen binnen het bestuurlijk stelsel en in de ambtelijke organisatie. Dan lukt het soms om dingen snel in beweging te krijgen. Tegelijkertijd is dat geen garantie. Bij relatief simpele en eenvoudige vragen en wensen lukt het om als inwoner (of groep inwoners) wat voor elkaar te krijgen bij de gemeente. Denk aan het vergroenen van een pleintje in de buurt of het afhandelen van een Melding Openbare Ruimte en overlast Amsterdam (MORA-melding). Ook de website en het 014-nummer zijn goed te bereiken, maar daarna loop je vast in het systeem.

Dat geldt met name voor de meer complexe problemen. Een voorbeeld hiervan dat door een deelnemer werd aangedragen, is dat een groep inwoners de overlast van fietsen in hun buurt wil aanpakken. Daar hebben ze ook een voorstel voor ingediend. De opvolging daarvan was dat er een controleur langskwam die een aantal fietsen weghaalde, terwijl de groep inwoners graag hun voorstel voor de aanpak van dit probleem had willen bespreken. Een deel van de deelnemers aan de gesprekstafels geeft daarbij aan dat het geen onwil lijkt van de betrokken ambtenaren, maar dat de organisatie voor hen ook te complex is en dat ze daardoor inwoners niet altijd kunnen helpen.

3.2 Bekendheid met het bestuurlijk stelsel

Bij de bekendheid met het bestuurlijk stelsel gaat het enerzijds om de mate waarin Amsterdammers bekend zijn met de stelselwijziging uit 2018 en op de hoogte zijn van verschillende onderdelen van het

bestuurlijk stelsel, maar ook om de mate waarin Amsterdammers bekend zijn met waar de geledingen van het stelsel zich mee bezig houden. We hebben daarbij in het bijzonder gevraagd naar de stadsdeelcommissie en de gemeenteraad, als de twee geledingen waarvoor Amsterdammers direct konden stemmen in 2018.

De meeste Amsterdammers die gereageerd hebben op de consultatie zijn bekend met de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel van 2018, maar zij zijn minder goed bekend met hoe de stadsdelen en de gemeente werken

Van de Amsterdammers die deel hebben genomen aan de digitale consultatie, geeft 84% aan bekend te zijn met de wijzigingen die in 2018 zijn doorgevoerd in het bestuurlijk stelsel (zie tabel 3.3). Een veel kleinere groep – een derde - geeft aan ook goed te weten hoe de stadsdelen en de gemeente werken. Ongeveer de helft (51%) was wel bekend met de wijzigingen, maar weet niet of een beetje hoe de stadsdelen werken. Een zesde van de respondenten gaf aan voor het eerst te horen over de wijziging van het bestuurlijk stelsel. Hoewel dat niet verrassend is, lijkt hierbij enige samenhang te bestaan met hoe lang respondenten al in Amsterdam wonen: respondenten die minder dan vijf jaar in de stad wonen geven bijvoorbeeld vaker aan nu voor het eerst te horen over de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel dan de respondenten die langer dan vijf jaar in de stad wonen. Binnen de groep respondenten die korter dan vijf jaar in de stad wonen zitten vanzelfsprekend ook de mensen die bij de invoering van het vorige stelsel nog niet in Amsterdam woonden, waardoor het ook niet gek is dat zij van de verandering nog niets mee hadden gekregen.

Tabel 3.3: Bekendheid met de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel

	percentage
Ja, en ik weet hoe de stadsdelen en de gemeente werken	33%
Ja, en ik weet een beetje hoe de stadsdelen en gemeente werken	34%
Ja, maar ik weet niet hoe de stadsdelen en gemeente werken	17%
Nee, ik hoor er nu voor het eerst over	15%
Weet ik niet / geen mening	2%

N=2.997

Op de vraag in hoeverre Amsterdammers die deelnamen aan de digitale consultatie goed op de hoogte zijn van verschillende onderdelen van het bestuurlijk stelsel, zoals de samenwerking tussen de dagelijks besturen en het college, geeft het antwoord een wisselend beeld. Hierbij ligt het accent eerder op niet goed op de hoogte zijn, dan wel (zie tabel 3.4) en geeft een vijfde tot een kwart van de respondenten aan neutraal te staan ten opzichte van hun informatiepositie op de verschillende onderdelen. Het minst goed op de hoogte zijn respondenten van de samenwerking tussen de dagelijks besturen en het college: 25% geeft aan daar (heel) goed van op de hoogte te zijn en 46% stelt daarvan (heel) slecht op de hoogte te zijn. Daar tegenover staat dat respondenten van de voorgelegde onderdelen het beste weten wat de taken van de stadsdelen zijn. Waar 37% stelt dit (heel) slecht te weten, geeft 33% aan hiervan (heel) goed op de hoogte te zijn.

Tabel 3.4: Mate waarin respondenten op de hoogte zijn van onderdelen van het bestuurlijk stelsel

	Heel slecht	Slecht	Neutraal	Goed	Heel goed	Weet ik niet
Samenwerking tussen dagelijks besturen van stadsdelen en burgemeester en wethouders	22%	24%	23%	16%	9%	6%
Taken van de stadsdelen	16%	21%	25%	21%	12%	5%
Manier waarop de stadsdelen werken	19%	23%	23%	20%	11%	4%
Manieren waarop ik ideeën en initiatieven bij de gemeente kan aandragen	18%	21%	22%	22%	12%	5%
Manier waarop de gemeente beslissingen neemt	21%	21%	21%	20%	13%	4%

N=2.463-2.466

Voor vier tiende van de respondenten is het duidelijk waar de gemeenteraad zich mee bezighoudt

Op de vraag in de digitale consultatie of respondenten weten waar de gemeenteraad zich mee bezighoudt, antwoorden zij relatief positief. Zo geeft 41% van de respondenten aan dat zij dit inderdaad weten, tegenover 31% die stelt dat dit niet het geval is (zie tabel 3.5). Een kwart van de respondenten is het niet oneens, maar ook niet eens met deze stelling. Veel respondenten hebben dan ook in de afgelopen twee jaar vaak, regelmatig of soms iets gelezen of gehoord over de gemeenteraad: dat geldt voor 91% van de Amsterdammers die hebben meegedaan aan de digitale consultatie. Veelal was dat via het plaatselijke (75%) of landelijke (49%) nieuws, ofwel via de gemeentelijke website (55%) of de gemeentekrant (47%). Slechts 7% geeft aan nooit iets over de gemeenteraad te hebben gehoord.

Tabel 3.5: Informatiepositie over de werkzaamheden van de stadsdeelcommissie en hoe vaak respondenten over de stadsdeelcommissie horen

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Ik weet waar de gemeenteraad zich mee bezighoudt	5%	8%	18%	24%	28%	9%	4%	4%
Ik vind het belangrijk om te weten met welke onderwerpen de gemeenteraad bezig is	1%	2%	4%	17%	40%	23%	12%	2%
Ik weet waar ik informatie kan vinden over de onderwerpen waar de gemeenteraad mee bezig is	4%	8%	17%	21%	28%	14%	7%	2%
Ik zoek nieuws over de gemeenteraad zelf op	3%	7%	13%	28%	29%	13%	6%	2%
	Ja, vaak	Ja, regelmatig	Ja, soms	Nee, nooit	Weet ik niet			
Heeft u in de afgelopen twee jaar iets gelezen of gehoord over de gemeenteraad?	23%	35%	33%	7%	2%			

N=2.997

De Amsterdammers die mee hebben gedaan aan de digitale consultatie delen daarnaast breed dat zij het belangrijk vinden om te weten met welke onderwerpen de gemeenteraad bezig is: 85% van de respondenten is het eens met deze stelling. Ongeveer de helft van de respondenten weet daarnaast ook waar zij informatie kunnen vinden over de onderwerpen waar de raad mee bezig is en zoekt nieuws over de gemeenteraad zelf op.

Voor meer dan de helft van de respondenten is het niet duidelijk waar stadsdeelcommissies zich mee bezighouden

In tegenstelling tot de onderwerpen waar de gemeenteraad mee bezig is, is het veelal niet duidelijk welke onderwerpen spelen in de stadsdeelcommissie (zie tabel 3.6). Van de respondenten in de digitale consultatie geeft 53% aan niet te weten waar de stadsdeelcommissie zich mee bezighoudt, tegenover 19% die stelt dat wel te weten. Dat betekent dat het voor meer dan de helft van de Amsterdammers onduidelijk is wat de stadsdeelcommissie doet. Dit ondanks dat twee derde van de respondenten in de afgelopen twee jaar soms, regelmatig of vaak iets over de stadsdeelcommissies heeft gehoord of gelezen en dat 70% van de respondenten het belangrijk vindt om te weten met welke onderwerpen de stadsdeelcommissie bezig is. Als respondenten wat hebben gehoord of gelezen over de stadsdeelcommissie, is dat veelal via het plaatselijke nieuws (60%), de gemeentekrant (53%) of de gemeentelijke website (40%). Met uitzondering van de landelijke media zijn dit dezelfde kanalen als hoe respondenten lezen en horen over de gemeenteraad.

Tabel 3.6: Informatiepositie over de werkzaamheden van de stadsdeelcommissie en hoe vaak respondenten over de stadsdeelcommissie horen

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Ik weet waar de stadsdeelcommissie van mijn stadsdeel zich mee bezighoudt	14%	17%	22%	19%	14%	3%	2%	9%
Ik vind het belangrijk om te weten met welke onderwerpen de stadsdeelcommissie van mijn stadsdeel bezig is	2%	3%	5%	16%	35%	21%	14%	4%
Ik weet waar ik informatie kan vinden over de onderwerpen waar de stadsdeelcommissie van mijn stadsdeel mee bezig is	10%	12%	18%	22%	20%	8%	4%	6%
Ik zoek zelf nieuws over de stadsdeelcommissie op	5%	11%	17%	32%	22%	7%	4%	3%
	Ja, vaak	Ja, regelmatig	Ja, soms	Nee, nooit	Weet ik niet			
Heeft u in de afgelopen twee jaar iets gelezen of gehoord over de stadsdeelcommissie in uw stadsdeel?	7%	18%	41%	28%	5%			

N=2.997, met uitzondering van de stelling "ik zoek nieuws over de gemeenteraad zelf op": N=2.017.

Ook in de gesprekstafels komt de onbekendheid met de stadsdeelcommissies naar voren. Zo wordt aangegeven door deelnemers dat zij zicht hebben op wat de stadsdeelcommissie doet, maar ook dat de stadsdeelcommissieleden onvoldoende zichtbaar en verbonden zijn met de buurt. Bovendien wordt

hierbij genoemd dat niet duidelijk is hoe de positie van de stadsdeelcommissie zich verhoudt tot die van het dagelijks bestuur, de gemeenteraad en het college. De stadsdeelcommissie geeft adviezen, maar wat voor adviezen dat zijn en wat die voor impact hebben op de besluitvorming – bijvoorbeeld hoe de adviezen het college en de gemeenteraad bereiken en wat zij ermee doen - is voor inwoners niet helder. Deelnemers aan de gesprekstafels en de online consultatie merken bovendien op dat de stadsdeelcommissie veel minder zichtbaar is dan in vorige stelsels.

Overigens volgt uit de digitale consultatie dat er behoorlijk wat variatie bestaat in de mate waarin inwoners weten waar ze meer informatie kunnen vinden over de onderwerpen waar de stadsdeelcommissie mee bezig is en de mate waarin ze zelf op zoek gaan naar nieuws over de stadsdeelcommissie. Ongeveer een derde geeft aan dat niet te weten en niet te doen, een derde staat daar neutraal tegenover of weet het niet en een derde geeft aan dat wel te weten en te doen (zie tabel 3.6).

3.3 Vertrouwen in de gemeente & geledingen van het bestuurlijk stelsel

Respondenten zijn verdeeld als het gaat om hun vertrouwen in de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel

Opvallend aan de vertrouwenscijfers is dat Amsterdammers die deelgenomen hebben aan de digitale consultatie vaak aangeven weinig vertrouwen te hebben in het college, de gemeenteraad, de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies. Zoals af te leiden is uit tabel 3.7, heeft 46% weinig vertrouwen in het college, is 12% neutraal en is 39% positief. Over het vertrouwen in de gemeenteraad is 45% negatief, 19% neutraal en 28% positief.

Het aandeel respondenten dat aangeeft weinig vertrouwen te hebben in het dagelijks bestuur en de stadsdeelcommissie is min of meer vergelijkbaar met de cijfers voor het college en de raad. Het grote verschil is echter dat substantieel meer respondenten aangeven niet te weten of ze vertrouwen hebben in het dagelijks bestuur en de stadsdeelcommissie (voor beide 17%) dan dat bij het college (2%) en de raad (8%) het geval is. Dit gaat ten koste van het aandeel respondenten dat aangeeft veel vertrouwen te hebben in de twee geledingen op stadsdeelniveau. Is immers nog 39% positief over het college en 28% over de gemeenteraad, op stadsdeelniveau is 18% positief over het dagelijks bestuur en 17% over de stadsdeelcommissie.

Tabel 3.7: Vertrouwen in geledingen van het bestuurlijk stelsel

	weinig vertrouwen	-	-	neutraal	-	-	veel vertrouwen	weet ik niet
College B&W	15%	16%	15%	12%	20%	15%	4%	2%
Gemeenteraad	9%	14%	22%	19%	21%	6%	1%	8%
Dagelijks bestuur	12%	16%	20%	17%	13%	4%	1%	17%
Stadsdeelcommissie	14%	15%	18%	20%	13%	3%	1%	17%

N=2.997

Ook in de gesprekstafels kwam vertrouwen aan bod. Deelnemers spraken in dit kader veelal over de gemeente in het algemeen, in plaats van over een specifieke geleding. Als uitleg bij de vertrouwenscijfers uit de digitale consultatie noemden ze dat het vertrouwen in de gemeente zou

kunnen stijgen als inwoners ervan op aan zouden kunnen dat de gemeente doet wat zij zegt en dat ze haar beloften nakomt. Hoewel een grote uitdaging, zou dit dan ook de afstand tussen politiek en samenleving kunnen verkleinen, zo stelde een aantal deelnemers.

De belangrijkste redenen om vertrouwen te hebben in geledingen van het bestuurlijk stelsel is dat zij a) dezelfde dingen belangrijk vinden, b) duidelijk zijn over wat zij doen, c) problemen oplossen en d) zich inzetten voor de Amsterdammer

Amsterdammers die in de digitale consultatie aangaven (veel) vertrouwen te hebben in de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel is gevraagd waarom zij hen vertrouwen. Sommige redenen worden daarbij vaker genoemd dan andere en de meest genoemde redenen zijn niet gelijk voor alle geledingen.

Dat het dezelfde dingen belangrijk vindt als de respondent, is de meest genoemde reden om het college van B&W te vertrouwen. Van alle respondenten die aangaven vertrouwen te hebben in het college, noemde 45% dit als reden (zie tabel 3.8). Voor 38% van de respondenten die vertrouwen hebben in het college is dat het duidelijk is over wat het doet, een reden. De top-3 wordt compleet gemaakt door de reden dat het college problemen oplost.

Redenen om de gemeenteraad te vertrouwen zijn primair dat deze dezelfde dingen belangrijk vindt als de respondent (31%) en dat hij problemen oplost (30%). Dat raadsleden duidelijk zijn over wat zij doen en dat zij zich inzetten voor mensen zoals de respondent, zijn eveneens veelgenoemde redenen (beide 28%).

Voor het vertrouwen in dagelijks bestuurders is dat zij zich inzetten voor mensen zoals de respondent, de meest genoemde reden (35%), gevolgd door dat zij problemen oplossen (34%). Net als bij de gemeenteraad en het college wordt ook vaak genoemd dat zij dezelfde dingen belangrijk vinden als de respondent (24%) en dat zij duidelijk zijn over wat zij doen (28%). Hoewel het niet de meest genoemde reden is, valt op dat ook het kennen van de dagelijks bestuurders door 21% van de respondenten wordt genoemd als reden om ze te vertrouwen. Dit is dubbel zo vaak als bij raadsleden en collegeleden.

Tabel 3.8: Redenen voor (veel) vertrouwen in de geledingen van het bestuurlijk stelsel

	College B&W	Gemeenteraad	Dagelijks bestuur	Stadsdeel commissie
Zij vinden dezelfde dingen belangrijk als ik	45%	31%	24%	30%
Ze zijn duidelijk over wat zij doen	38%	28%	28%	27%
Ze lossen problemen op	35%	30%	34%	32%
Ze zetten zich in voor mensen zoals ik	25%	28%	35%	33%
Ze zijn eerlijk, ze doen wat ze beloven	19%	9%	17%	13%
Ik ken ze	10%	11%	21%	23%
Ze doen wat ik wil	5%	5%	3%	3%
Ze hebben dezelfde achtergrond als ik	-	7%	-	8%
Ze komen uit mijn buurt	-	4%	-	33%
Door iets anders	17%	15%	15%	13%
Weet ik niet / geen mening	6%	10%	12%	12%

College van B&W: N=1.175, gemeenteraad: N=841, dagelijks bestuur: N=516, stadsdeelcommissie: N=498.

Waar de meest genoemde redenen om collegeleden, raadsleden en dagelijks bestuurders te vertrouwen min of meer gelijk zijn, ligt dat bij de stadsdeelcommissie anders. De meest genoemde reden om de stadsdeelcommissieleden te vertrouwen is dat zij uit dezelfde buurt als de respondent komen, gecombineerd met de reden dat zij zich inzetten voor mensen zoals de respondent. Beide redenen worden door 33% van de respondenten die vertrouwen hebben in de stadsdeelcommissie genoemd. Ook dat zij problemen oplossen en dezelfde dingen belangrijk vinden zijn redenen die door 30% van de respondenten of meer worden genoemd.

De belangrijkste redenen om geen tot weinig vertrouwen te hebben in geledingen van het bestuurlijk stelsel zijn dat zij a) andere dingen belangrijk vinden, b) onduidelijk zijn over wat zij doen, c) problemen niet oplossen en d) zich niet inzetten voor de Amsterdammer

De redenen om geen tot weinig vertrouwen te hebben in de geledingen van het bestuurlijk stelsel zijn nagenoeg gelijk aan de redenen om wel vertrouwen te hebben. De respondenten die aangeven geen tot weinig vertrouwen te hebben, zijn alleen van mening dat de geledingen van het bestuurlijk stelsel daar niet of te weinig aan voldoen. Daarnaast is de volgorde van de top-4 redenen veelal anders dan bij de redenen om wél vertrouwen te hebben (zie tabel 3.9).

De reden die het vaakst genoemd wordt voor het hebben van geen tot weinig vertrouwen in het college van B&W, is dat zij problemen niet oplossen (68%), gevolgd door de reden dat zij andere dingen belangrijk vinden (60%). Het niet inzetten voor mensen zoals de respondent en het niet duidelijk zijn over wat zij doen, volgen op gepaste afstand: respectievelijk 39% en 33% van de respondenten met geen tot weinig vertrouwen in het college noemen dit als reden.

Een soortgelijk patroon is zichtbaar bij de redenen om geen tot weinig vertrouwen te hebben in de gemeenteraad. Ook hier is de vaakst genoemde reden dat zij problemen niet oplossen (66%), gevolgd door dat zij andere dingen belangrijk vinden dan de respondent (54%). En ook nu volgen de redenen dat de ze niet duidelijk zijn over wat zij doen en dat zij zich niet inzetten voor mensen zoals de respondent, op gepaste afstand.

Het niet oplossen van problemen is ook de vaakst genoemde reden om geen tot weinig vertrouwen te hebben in het dagelijks bestuur (64%). Dat zij andere dingen belangrijk vinden dan de respondent en dat zij niet duidelijk zijn over wat ze doen, wordt daarnaast door meer dan 40% als reden genoemd om geen tot weinig vertrouwen te hebben. De overige redenen worden allemaal door minder dan een derde van de respondenten genoemd.

Voor de stadsdeelcommissie is het niet oplossen van problemen eveneens de vaakst genoemde reden om geen tot weinig vertrouwen te hebben (63%). Net als bij het dagelijks bestuur worden het niet duidelijk zijn over wat zij doen en het andere dingen belangrijk vinden dan de respondent, door meer dan 40% van de respondenten genoemd als reden voor het beperkte vertrouwen. In tegenstelling tot de andere geledingen komt bij de stadsdeelcommissie echter relatief vaak de reden “ik ken ze niet” terug: voor 31% van de respondenten was dit een reden voor geen tot weinig vertrouwen in de stadsdeelcommissie.

Tabel 3.9: Redenen voor geen tot weinig vertrouwen in de geledingen van het bestuurlijk stelsel

	College B&W	Gemeenteraad	Dagelijks bestuur	Stadsdeel commissie
Ze vinden andere dingen belangrijk dan ik	60%	54%	42%	42%
Ze zijn niet duidelijk over wat zij doen	33%	39%	45%	49%
Ze lossen problemen niet op	68%	66%	64%	63%
Ze zetten zich niet in voor mensen zoals ik	39%	36%	28%	29%
Ik ken ze niet	4%	17%	24%	31%
Ze doen niet wat ik wil	18%	21%	15%	15%
Ze hebben een andere achtergrond dan ik		13%		14%
Ze komen niet uit mijn buurt		17%		13%
Door iets anders	26%	22%	25%	27%
Weet ik niet / geen mening	0%	1%	1%	1%

College van B&W: N=1.405, gemeenteraad: N=1.353, dagelijks bestuur: N=1.449, stadsdeelcommissie: N=1.424.

3.4 Samenstelling en aanstellingswijze stadsdeelcommissies en dagelijks besturen

Bij het thema samenstelling en aanstellingswijze gaat het om de wijze waarop de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen worden samengesteld. Is het voor inwoners bijvoorbeeld belangrijker dat de leden van een gremium als de stadsdeelcommissie uit hun buurt komen of dat zij dezelfde politieke ideeën hebben als hen? En: is het belangrijk dat de stadsdeelcommissie rechtstreeks door inwoners is gekozen en wat vinden inwoners van een benoemd dagelijks bestuur? Dit zijn onderwerpen die in de digitale inwonersconsultatie en de gesprekstafels met Amsterdammers aan bod kwamen.

Respondenten zijn verdeeld over de gewenste achtergrond van leden van de stadsdeelcommissie: vooral uit de buurt of juist aansluitend bij politieke kleur

Onder Amsterdammers bestaat er geen eenduidige wens als het gaat om de lijnen waarlangs een gremium zoals de stadsdeelcommissie idealiter samengesteld zou moeten worden. In de digitale consultatie vindt 39% van de respondenten in meer of mindere mate dat het belangrijk is dat stadsdeelcommissieleden uit de buurt komen, terwijl 32% het belangrijker vindt dat de stadsdeelcommissieleden dezelfde politieke ideeën hebben als zij (zie tabel 3.10). Een zesde staat hier neutraal tegenover en ongeveer een tiende weet niet wat hij of zij belangrijker vindt.

Tabel 3.10: Gewenste achtergrond van stadsdeelcommissieleden & belang van direct gekozen leden

	uit mijn buurt komen	-	-	neutraal	-	-	dezelfde politieke ideeën hebben als ik	weet ik niet
Ik vind het belangrijk dat de stadsdeelcommissieleden	8%	13%	18%	17%	17%	10%	5%	11%
	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Ik vind het belangrijk dat de stadsdeelcommissie direct gekozen is door inwoners	3%	2%	4%	15%	23%	23%	22%	8%

N=2.997

In de gesprekstafels is deze verdeeldheid eveneens terug te zien. Daar waar sommigen zeggen dat de politiek steviger moet worden teruggebracht op stadsdeelniveau en dat politieke vertegenwoordiging juist ook nodig is gezien de grootte van de stadsdelen, stellen anderen duidelijk dat wat hen betreft politieke kleur niet zou moeten meetellen in de stadsdeelbesturen. Op stadsdeelniveau zouden volgens hen vooral inwoners uit de buurt laagdrempelig betrokken moeten worden via wat er in hun buurt gebeurt; of dat nu via stadsdeelcommissies is of bijvoorbeeld via burgerpanels of ontwerptafels.

Bovendien leidt de huidige inrichting er in hun optiek toe dat de stadsdeelcommissies nu vooral via de partijlijnen functioneren, in plaats van dat per gebied de belangrijke zaken besproken worden. Dit terwijl veel burgers volgens hen helemaal niet bezig zijn met politiek. Zoals Dasjam in de videoreportage aangeeft: “Ik heb het idee dat de gemeente zich verkijkt op de manier waarop inwoners zich met bestuur willen bemoeien. Veel mensen zijn helemaal niet bezig met politiek. Men gelooft er niet in of heeft er geen interesse in. Als je meer inspraak wil als gemeente, moet je inwoners dus vaker benaderen.”

Ook wordt opgemerkt dat het via politieke lijsten kiezen van stadsdeelcommissieleden eraan bij heeft gedragen dat deze leden niet representatief zijn voor de buurt. Het is een specifieke groep mensen die in de stadsdeelcommissie zit. Een groep mensen die volgens onder meer de deelnemers aan de gesprekstafels, geen goede afspiegeling vormen van de inwoners van de buurten en wijken.

Ongeacht de ideale achtergrond of lijnen waarlangs een gremium zoals de stadsdeelcommissie wordt samengesteld, geven Amsterdammers in de digitale consultatie aan het belangrijk te vinden invloed te hebben op de samenstelling, door de leden direct te kunnen kiezen. Een kanttekening daarbij is wel dat het direct kiezen van stadsdeelcommissieleden suggereert dat zij ook daadwerkelijk wat in te brengen hebben, terwijl zij alleen maar advies mogen geven. In de gesprekstafels komen ook alternatieven voor het direct kiezen van een gremium als de stadsdeelcommissie aan de orde, zoals loten.

Benoeming van dagelijks bestuurders wordt ongewenst gevonden

In de gesprekstafels, maar ook in de antwoorden op de open vragen in de digitale consultatie, is de aanstellingswijze van de dagelijks bestuurders aan bod gekomen. Daarbij werd naar voren gebracht dat gekozen stadsdeelbestuurders – bijvoorbeeld op basis van de verkiezingsuitslag in het stadsdeel - wenselijker werd gevonden dan de huidige constructie waarbij dagelijks bestuurders worden benoemd. De reden hiervoor lijkt vooral ingegeven vanuit het oogpunt van checks and balances. Aan wie leggen de stadsdeelbestuurders verantwoording af? In de beleving van deelnemers aan de gesprekstafels kunnen de bestuurders hun gang gaan, zonder dat iemand hen ter verantwoording kan roepen. Ze zijn immers geen verantwoording schuldig aan de stadsdeelcommissie of de kiezer, want ze worden niet direct of uit de stadsdeelcommissie gekozen.

3.5 Functioneren van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen

Bij het functioneren van de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen gaat het om hun impact ten opzichte van de stad, de mate waarin de stadsdeelcommissies bereikbaar en toegankelijk zijn, de vraag of de stadsdeelcommissies en hun adviezen van toegevoegde waarde zijn en het opereren van de dagelijks besturen.

De stadsdelen hebben (te) weinig in te brengen, de stad heeft het voor het zeggen

Hoewel de verhouding en taakverdeling tussen de stad en de stadsdelen niet altijd duidelijk is, vinden Amsterdammers dat het primaat nu (te veel) bij de stad ligt. De stadsdelen zouden meer mandaat en

budget moeten hebben dan nu het geval is, zodat ze ook daadwerkelijk wat kunnen doen en betekenen voor inwoners. Nu zijn de stadsdelen vooral een verlengstuk van de stad; een ‘tandeloze tijger’ die (te) weinig tegenwicht kan bieden aan wat er in de Stopera gebeurt. In de open antwoorden in de digitale consultatie wordt daarbij regelmatig de wens geuit om terug te gaan naar het stelsel van de deelgemeenten met deelraden en gekozen stadsdeelbestuurders.

Tegelijkertijd wekt de werkwijze van de stadsdeelcommissie soms wel de indruk dat ze wat te zeggen zou hebben. Zo werd in de digitale consultatie opgemerkt dat stadsdeelcommissieleden zelf niet altijd goed lijken te weten wat hun rol is en wat hun bevoegdheden zijn. Bij de verkiezingen zijn er volgens hen beloften gedaan die zij alleen al door hun positie in het bestuurlijk stelsel als adviserend orgaan niet waar konden maken. In de huidige manier van opereren is bij de meeste stadsdeelcommissies het werken langs partijlijnen dominant, bijvoorbeeld in het stemmen over adviezen. Hiervan wordt opgemerkt dat dit niet past bij de adviesrol en de gebiedsgerichte insteek die oorspronkelijk was bedoeld en dat het een verkeerde indruk geeft van de rol die de stadsdeelcommissie heeft.

Leden van de stadsdeelcommissie zijn bereikbaar en toegankelijk. Amsterdammers oordelen wisselend over de mate waarin leden van de stadsdeelcommissie weten wat er speelt in de wijk

In de ervaring van Amsterdammers die deelnamen aan de digitale consultatie en de gesprekstafels zijn leden van de stadsdeelcommissie relatief goed te bereiken en zijn zij toegankelijk. Zoals een inwoner aangaf, kan je hen gewoon bellen of mailen en zijn ze dan wel in voor contact. Verder wordt opgemerkt dat ze goed luisteren en – meer dan in het vorige systeem – betrokken zijn. Het lukt ze weliswaar niet om veel voor elkaar te krijgen, mede door een gebrek aan invloed, maar de indruk van inwoners die zicht hebben op de stadsdeelcommissies is, dat het in de regel gemotiveerde mensen zijn die wat voor elkaar proberen te krijgen.

In hoeverre de leden van de stadsdeelcommissie ook weten wat er speelt en leeft in de buurten en wijken wordt wisselend beoordeeld, waarbij respondenten relatief positief zijn. Van alle respondenten in de digitale consultatie geeft 43% aan dat de stadsdeelcommissie weet wat er leeft in de wijk (zie tabel 3.11). Volgens een kwart van de respondenten is dat niet het geval. Passend bij het gegeven dat voor een substantiële groep Amsterdammers er weinig zicht is op wat de stadsdeelcommissie doet, geeft 18% van de respondenten aan niet te weten of de stadsdeelcommissie op de hoogte is van wat er leeft. Hoewel er ook respondenten zijn die aangeven dat leden van de stadsdeelcommissie de buurt niet goed genoeg kennen (en de buurt hen niet), is er dus ook een grote groep respondenten die stelt dat de stadsdeelcommissie voldoende op de hoogte is.

Tabel 3.11: Oordeel over of de stadsdeelcommissie weet wat er leeft in de wijk

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De stadsdeelcommissie van mijn stadsdeel weet wat er leeft in mijn wijk	6%	8%	11%	14%	16%	16%	11%	18%

N=2.997

Dat stadsdeelcommissieleden voldoende moeten weten wat er leeft in de wijk, is onderdeel van de ‘ogen-en-orenfunctie’ die de stadsdeelcommissie zou moeten hebben. In onze observaties van stadsdeelcommissievergaderingen en de dossieranalyse zien we terug dat commissieleden regelmatig spreken over signalen die zij – al dan niet uit tweede hand - uit de buurt hebben ontvangen, het ophalen

van inbreng uit de buurt en hun contacten met inwoners. Een aandachtspunt dat daarbij door inwoners werd aangedragen is, dat de stadsdeelcommissie soms zoveel adviesvragen van de gemeente krijgt, dat er nog maar weinig tijd over blijft voor het onderhouden van contacten met inwoners. Andersom gesteld zouden stadsdeelcommissieleden om op de hoogte te blijven van wat er leeft in de wijk, (meer) tijd moeten (blijven) inruimen om met inwoners in gesprek te gaan.

De toegevoegde waarde van de stadsdeelcommissies in huidige vorm wordt in beperkte mate gezien. Stadsdeelcommissies hebben te weinig armslag om echt invloed te kunnen hebben. Het adviesrecht komt onvoldoende uit de verf

Over de toegevoegde waarde van de stadsdeelcommissies in de huidige vorm zijn Amsterdammers duidelijk in hun antwoorden op de open vragen in de digitale consultatie.⁷² Die toegevoegde waarde is volgens hen gering of niet bestaand.

De reden die daarvoor naar voren wordt gebracht is dat de stadsdeelcommissies te weinig bevoegdheden hebben. Ze kunnen alleen een advies geven en naar dat advies wordt te weinig geluisterd. Ze hebben geen budget en hebben geen zeggingsmacht. Ook ontbreekt het de stadsdeelcommissieleden aan ondersteuning. Dit heeft als gevolg, volgens de deelnemers aan de gesprekstafels en de digitale consultatie, dat de stadsdeelcommissie te weinig kan doen en betekenen voor inwoners. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd dat het niet voor niets is dat in hun ervaring inwoners de stadsdeelcommissies steeds vaker overslaan om in te spreken, maar direct naar de gemeenteraad gaan. Daar worden immers de besluiten genomen, de stadsdeelcommissie legt te weinig gewicht in de schaal.⁷³ Het gebrek aan invloed van de stadsdeelcommissie leidt er volgens sommige inwoners ook toe dat de stadsdeelcommissie minder serieus wordt genomen door Amsterdammers.

Door het afschalen van de bevoegdheden van de stadsdeelcommissie (in vergelijking met voorgangers als de bestuurscommissies en deelraden) is volgens een deel van de deelnemers aan de gesprekstafels bovendien de invloed van Amsterdammers kleiner geworden. De stadsdeelcommissies beslissen niet over beleid, dus om daar invloed op te hebben moet je contact hebben met de echte beslissers, zo is de gedachte. Dat zijn de raad en het college en die staan op grote afstand.

Het adviesrecht van de stadsdeelcommissie wordt door respondenten dus veelal niet gezien als een stevig instrument om invloed te hebben. Dat lijkt vooral te komen doordat veel inwoners het gevoel hebben dat de stad - en deels ook de dagelijks bestuurders – de adviezen niet serieus nemen. Met serieus nemen doelen de respondenten in de digitale consultatie en gesprekstafels op dat er – in hun optiek – daadwerkelijk wat met de adviezen wordt gedaan en dat ze niet te makkelijk terzijde worden geschoven. Het betekent ook dat er nog ruimte moet zijn in de plannen en voorstellen om op basis van het advies wat te veranderen.

Hoewel er respondenten zijn die de ervaring hebben dat er serieus met het advies wordt omgegaan, is dat een minderheid. Het gevoel dat overheerst is, zoals een inwoner het verwoordt: “met alle respect voor de stadsdeelcommissieleden die veel doen: het is maar een advies en er is geen luisterend oor vanuit de stad”. Het college én de gemeenteraad volgen toch hun eigen plan en een advies heeft geen consequenties, zo is het idee. Als dan ook het dagelijks bestuur zich te weinig inzet voor het opvolging geven aan de adviezen, komt er al helemaal weinig van terecht.

⁷² Bijvoorbeeld in reactie op de open vraag wat zij nog mee wilden geven over de gemeente en de stadsdelen of als toelichting bij stellingen over hoe de gemeente inwoners betreft bij beleid.

⁷³ Zie ook: Couzu, M (29 september 2018). Druk bij de microfoon voor insprekers. Geraadpleegd via: <https://www.parool.nl/nieuws/druk-bij-microfoon-voor-insprekers~b2ffb08d/>

Daarnaast merken sommigen op dat op het moment dat er vanuit de stad een adviesvraag wordt voorgelegd aan de stadsdeelcommissies, er regelmatig al geen discussie meer mogelijk is. Een aantal inwoners merkt daarom op in de digitale consultatie of de gesprekstafels, dat het advies een bindend karakter zou moeten hebben. Dan moet er wel naar worden geluisterd. Hoewel Amsterdammers in dit kader geen expliciet onderscheid maken tussen gevraagde en ongevroagde adviezen en ook niet of het advies is gevraagd door het dagelijks bestuur of de stad, lijken zij op basis van het bovenstaande met name op de stedelijke adviesvragen te doelen.

Er worden in de ervaring van Amsterdammers dan ook weinig resultaten behaald door de stadsdeelcommissies. Als inwoners enthousiast zijn over het stadsdeel dan is dat vooral omdat zij snel en makkelijk geholpen worden, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een paspoort.

De dagelijks besturen zijn vooral uitvoerders van stedelijk beleid en hebben zonder eigen budget en capaciteit (te) weinig doorzettingsmacht

De stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen worden regelmatig door inwoners in één adem genoemd om aan te geven dat de stadsdelen te weinig invloed hebben op wat er in de stad wordt besloten. Specifiek voor dagelijks bestuurders wordt daarbij naar voren gebracht dat zij weliswaar eigen taken en via mandaat bevoegdheden hebben, maar dat zij te weinig macht hebben om eigenstandig wat te betekenen. Zij hebben de opdracht om het collegebeleid uit te voeren en kunnen (moeten) daarmee vooral doen wat vanuit de stad van hen wordt gevraagd.

Naast budget en mandaat geven inwoners aan dat het de dagelijks bestuurders ook aan voldoende eigen capaciteit ontbreekt. Daarmee doelen ze op ambtenaren die voor het stadsdeel aan de slag zijn, rechtstreeks aangestuurd (via een stadsdeeldirecteur) door de dagelijks bestuurders. Bovendien zouden dit ook ambtenaren moeten zijn die veel kennis hebben van de stadsdelen waarin ze opereren. Zo zouden de dagelijks bestuurders meer invloed hebben, beter kunnen aansluiten op wat er lokaal speelt en dus ook meer kunnen betekenen voor inwoners.

3.6 Betrekken van inwoners bij beleid

In de gesprekstafels brengen deelnemers naar voren dat ondanks dat er goede voorbeelden te noemen zijn van het betrekken van inwoners bij beleid, de afstand tot de gemeente soms groot is. Dusdanig groot, dat de drempel om mee te denken met de gemeente en deel te nemen aan bijvoorbeeld inspraak of co-creatie te hoog wordt. Daarbij zien deelnemers het als een uitdaging om niet alleen de vaste mensen – *usual suspects* - te bereiken, maar een goede afspiegeling van de wijk.

Uit de digitale consultatie en de gesprekstafels met Amsterdammers is af te leiden hoe zij te werk zouden gaan bij het onder de aandacht brengen van ideeën, initiatieven of klachten, hoe zij ervaren dat de gemeente met hun inbreng omgaat en hoe het betrekken van inwoners bij beleid volgens hen beter zou kunnen. Hieronder werken we dat punt voor punt uit.

Om een idee of initiatief om iets in de buurt te verbeteren, zouden Amsterdammers vooral een informatie- of inspraakbijeenkomst bezoeken of een ambtenaar, dagelijks bestuurder of stadsdeelcommissielid benaderen. Bij klachten over de gemeente zoeken Amsterdammers een ambtenaar op

Niet alle respondenten zijn met een idee of initiatief naar de gemeente gegaan, of hebben ooit een klacht ingediend. Om meer te weten te komen over hoe zij te werken zouden gaan als zij een idee,

initiatief of klacht hadden, is daarom gevraagd aan te geven hoe zij die onder de aandacht van de gemeente zouden brengen.

Voor het onder de aandacht brengen van ideeën of initiatieven bestaan er een vijftal strategieën die door meer dan 20% van de respondenten worden gekozen (zie tabel 3.12). Het vaakst wordt aangegeven dat zij een informatie- of inspraakbijeenkomst van een stadsdeel zouden bezoeken (28%), gevolgd door het benaderen van een ambtenaar van de gemeente (25%) en het bezoeken van een informatie- of inspraakbijeenkomst van de gemeente (23%). Het benaderen van een dagelijks bestuurder of een stadsdeelcommissielid wordt respectievelijk door 22% en 21% van de respondenten gekozen. Daarmee worden deze vertegenwoordigers van de gemeente op stadsdeelniveau vaker genoemd als manier om een idee of initiatief onder de aandacht te brengen, dan vertegenwoordigers van de stad (raadsleden of collegeleden).

Tabel 3.12: Manieren om ideeën/initiatieven en klachten onder de aandacht van de gemeente te brengen (meerdere antwoorden mogelijk)

	idee / initiatief	klacht
Ik zou een informatie- of inspraakbijeenkomst van het stadsdeel bezoeken	28%	14%
Ik zou een ambtenaar van de gemeente benaderen, bijvoorbeeld via een Stadsloket	25%	41%
Ik zou een informatie- of inspraakbijeenkomst van de gemeente bezoeken	23%	14%
Ik zou een dagelijks bestuurder van mijn stadsdeel benaderen	22%	17%
Ik zou een stadsdeelcommissielid benaderen	21%	11%
Ik zou een politieke partij benaderen	17%	13%
Ik zou een gemeenteraadslid benaderen	16%	14%
Ik zou een wethouder of de burgemeester benaderen	12%	13%
Ik zou iets anders doen	16%	27%
Niet, ik ga zelf aan de slag	7%	-
Op geen van bovenstaande manieren	5%	4%
Weet ik niet	13%	10%

N=2.997

Voor het melden van een klacht bij de gemeente zijn respondenten eenduidiger dan bij het onder de aandacht brengen van een idee of initiatief. Van alle respondenten geeft 41% aan dat zij een ambtenaar van de gemeente zouden benaderen als zij een klacht zouden hebben (zie tabel 3.12).

De gemeente luistert te weinig naar inwoners en neemt ze niet altijd serieus

In de digitale consultatie is Amsterdammers gevraagd te reageren op verschillende stellingen over de wijze waarop de gemeente Amsterdam hen betreft bij beleid- en besluitvorming. Bij deze stellingen is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel, vanuit het idee dat het bestuurlijk stelsel als geheel dit moet doen en het ook voor inwoners weinig uitmaakt wie hen betreft, als het maar gebeurt. In de antwoorden op deze stellingen komt naar voren dat 58% van de respondenten van mening is dat de gemeente ideeën en klachten van Amsterdammers onvoldoende serieus neemt (zie tabel 3.13), tegenover 17% die van mening is dat dit wel het geval is. Verder geeft bijna de helft van de respondenten (47%) aan dat de gemeente niet voldoende manieren geeft om mee

te denken en vindt bijna twee derde (63%) dat Amsterdammers niet voldoende mogelijkheden hebben om mee te beslissen.

Tabel 3.13: Betrekken van inwoners bij beleid

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De gemeente neemt ideeën en klachten van Amsterdammers serieus	20%	18%	20%	16%	13%	3%	1%	10%
De gemeente biedt mij voldoende manieren om mee te denken	10%	16%	21%	20%	17%	5%	2%	10%
De gemeente biedt mij voldoende manieren om mee te beslissen	20%	21%	22%	15%	9%	2%	1%	9%

N=2.993-2.997

Ook in de gesprekstafels en in inspraakreacties in geobserveerde vergaderingen komt het punt van het te weinig luisteren naar inwoners en hen niet serieus genoeg nemen, terug. Daarin werd aangegeven dat inwoners veel input geven en vaak meepraten. In hun ervaring wordt er dan wel geluisterd, maar gebeurt er vervolgens te weinig. Er wordt gezegd ‘we nemen het mee’, maar de inspraak van inwoners wordt niet of te weinig gebruikt, zo stellen zij. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt door respondenten tussen de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel. Het serieus nemen van de inbreng zou volgens hen betekenen dat ook echt met de inbreng aan de slag wordt gegaan. Dat betekent niet dat alles direct overgenomen moet worden, maar wel dat het niet – ambtelijk dan wel bestuurlijk - ‘zomaar wordt afgeschoten’, wordt genegeerd of dat inwoners zelfs worden tegengewerkt. Kortom, deelnemers aan de gesprekstafels geven aan dat bestuurders en ambtenaren welwillend aan initiatieven van inwoners zouden moeten meewerken en dat er een goede uitleg volgt als dat niet kan.

In de gesprekstafels worden door enkele deelnemers bovendien de intenties van de gemeente in twijfel getrokken en wordt naar voren gebracht dat de gemeente niet oprecht geïnteresseerd is in de bijdrage van inwoners. Wat de gemeente – zonder verschil te maken tussen bestuurders en ambtelijke organisatie; stad en stadsdelen - nu doet volgens de deelnemers, is winkelen in de input die zij krijgt om vervolgens een eigen plan te kunnen volgen, inspraak dusdanig laat organiseren dat het plan er eigenlijk al ligt of dat zelfs de besluiten al genomen zijn op het moment dat inspraak plaatsvindt. Dat zou eigenlijk andersom moeten zijn, stellen de deelnemers: eerst inspraak en dan met elkaar een plan maken, zodat inwoners ook echt invloed kunnen hebben. Alleen met deze volgorde zou er sprake zijn van co-creatie. Dat betekent immers samen iets maken, in plaats van eerst een plan bedenken en dat aan een ander voorleggen.

Er is beperkt terugkoppeling aan inwoners over wat er met hun inbreng is gedaan

In de videoreportage merkt Saskia op: “Ik maak wel eens gebruik van inspraakmogelijkheden. Als er gelegenheid is om je mening te laten horen of invloed uit te oefenen, maak ik gebruik van die kans. Ik weet alleen niet wat er dan mee gebeurt.” Dat het onduidelijk is wat er met de inbreng van inwoners wordt gedaan, wordt breed herkend door de deelnemers aan de gesprekstafels. In hun ervaring krijgen zij geen of slechts beperkt een terugkoppeling van wat er met hun inbreng is gedaan of zelfs van wat er bijvoorbeeld in een inspraakbijeenkomst wordt opgehaald. Sommigen geven aan dat het verslag van

inspraakbijeenkomsten niet (altijd) wordt gedeeld met de deelnemers. Daardoor is het voor hen ook onduidelijk wat er uiteindelijk van de bijeenkomst wordt meegegeven aan bestuurders en ambtenaren. Dat kan transparanter, zo wordt aangegeven. Nog beter zou het volgens hen zijn als de inbreng die inwoners leveren openbaar wordt gemaakt, zodat iedereen kan lezen wat inwoners van een bepaald voornemen of plan vinden.

Deelnemers aan de gesprekstafels geven daarnaast in bredere zin aan dat wat hen betreft de communicatie over wat er is besloten en waarom, duidelijker en beter toegankelijk gepubliceerd zou kunnen worden. Zij zijn op zoek naar uitleg en overwegingen bij genomen besluiten en zouden daar bijvoorbeeld via buurtkranten of e-mailupdates over willen lezen. Dat is met name het geval bij besluiten waarvoor zij via inspraak of op andere manieren hun inbreng hebben geleverd. Als in het besluit wordt afgeweken van de input van inwoners, zou helemaal goed uitgelegd en beargumenteerd moeten worden waarom dat nodig was, zo geven deelnemers aan de gesprekstafels aan.

Om inwoners te kunnen betrekken bij beleid, moeten zij ook beter en makkelijker kunnen weten hoe specifieke beleidsprocessen in elkaar steken, wat de status daarvan is en waar inwoners invloed op kunnen hebben

In de gesprekstafels komt naar voren dat het lang niet altijd duidelijk is voor inwoners waar de gemeente – ambtelijk dan wel bestuurlijk – op een bepaald moment mee aan de slag is en hoe het verdere proces daarvan eruit ziet. Denk aan het aanpakken van een onveilige verkeerssituatie of afvaloverlast. Daardoor is het ook onduidelijk waar in het proces de mogelijkheid voor inspraak bestaat en welke ruimte daar überhaupt voor is. Dit maakt de kans dan weer groter dat inwoners onrealistische verwachtingen hebben over waar zij aan bij kunnen dragen of dat zij overvallen worden door besluiten.

Inwoners zouden daarom stap voor stap meegenomen moeten worden in beleidsprocessen en ontwikkelingen in hun buurt, zo geven deelnemers aan de gesprekstafels aan. Zo weten ze beter wat wel en niet kan, op welke termijn en waar ze terecht kunnen. Om er daarbij voor te zorgen dat een afspiegeling van de buurt betrokken is, is het breed bekendmaken van de mogelijkheid om mee te denken via een variëteit aan kanalen belangrijk. Sommigen gaan daarin nog een stap verder en roepen ertoe op dat de gemeente inwoners proactief benadert om mee te denken en te praten, of zelfs dat ambtenaren (zoals de gebiedsmakelaar en de buurtregisseur) zich actief ‘aanbieden’ om duidelijk te maken wat ze kunnen betekenen voor inwoners.

De gemeente zou inwoners meer aan de voorkant van trajecten moeten betrekken

Of de gemeente Amsterdammers vroeg genoeg betreft bij ontwikkelingen in de stad en bij beleid, was eveneens een vraag in de digitale consultatie. Volgens de respondenten is daar verbetering in mogelijk (zie tabel 3.14). Van de respondenten is 58% het (helemaal) oneens met deze stelling, tegenover 15% die vindt dat de gemeente Amsterdammers inderdaad vroeg genoeg betreft.

Tabel 3.14: Vroeg genoeg betrekken van inwoners bij beleid

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De gemeente betreft Amsterdammers vroeg genoeg	17%	18%	23%	17%	11%	3%	1%	10%

N=2.993

Ook in de gesprekstafels komt de wens om meer aan de voorkant van trajecten betrokken te zijn naar voren. Aangegeven wordt dat de gemeente weliswaar al veel organiseert (bijvoorbeeld aan bewonersbijeenkomsten en inspraakavonden), maar dat inwoners het gevoel hebben achter de feiten aan te lopen. Bij inspraakmomenten komt de gemeente namelijk vaak al met een plan. Wat nodig wordt gevonden, is dat inwoners van het begin af aan, vanuit hun eigen expertise, mee kunnen praten over wat er speelt en nodig is in de buurt. Vervolgens kan er dan tot een visie op de oplossingsrichting worden gekomen. Dit zou het ook mogelijk maken om meer tot dialoog te komen, waarbij inwoners door op elkaar te reageren tot een plan kunnen komen waarin een maximaal aantal mensen zich kan vinden.

In dit kader wordt door deelnemers aan de gesprekstafels ook de “Bewoners Effect Rapportage” genoemd als middel om te borgen dat bestuurders en ambtenaren vroegtijdig nadenken over het betrekken van het inwonersperspectief bij trajecten. De bewoners-effect rapportage is erop gericht dat bij voorstellen, vergunningsaanvragen of voorgenomen maatregelen wordt onderzocht wat de gevolgen zijn voor bewoners; positief dan wel negatief. Dit naar analogie van de Milieu Effect Rapportage (MER). Vroegtijdige interactie met bewoners is hiervoor belangrijk, omdat zij een belangrijke bron van informatie zijn over hoe een potentiële ontwikkeling, maatregel of vergunning hen raakt.

3.7 Aansluiten op de lokale behoefte

Meer zichtbaarheid van de gemeente in de wijk, een persoonlijke gemeente, is gewenst

Duidelijkheid over wat de geledingen van het bestuurlijk stelsel doen wordt zowel vaak genoemd als reden voor (veel) vertrouwen, als reden voor geen tot weinig vertrouwen. In de gesprekstafels kwam ook regelmatig de wens naar voren dat vertegenwoordigers van de gemeente zichtbaarder zouden moeten zijn in de buurt – of dat nu ambtenaren, bestuurders of volksvertegenwoordigers zijn - om beter aan te kunnen sluiten op de lokale behoefte.

Onder “contact met de gemeente” kwam al naar voren dat inwoners de wens uitspraken in de gesprekstafels om vaker en makkelijker direct contact te kunnen hebben met vertegenwoordigers van de gemeente. De andere kant daarvan is dat de gemeente, volgens deelnemers aan de gesprekstafels, ook zichtbaarder zou moeten zijn in de wijk. Dat geldt voor “de jongste bediende tot de wethouder”, zoals een deelnemer aan de gesprekstafels opmerkte.

Deelnemers aan de gesprekstafels hadden ook veel praktische ideeën voor hoe dat gerealiseerd kan worden. Zo noemen zij het in de buurt vergaderen van college, raad, dagelijks bestuur en stadsdeelcommissie, het organiseren van lokale (buurtgebonden) bijeenkomsten met inwoners om de belangrijkste issues te inventariseren en om verslag te doen van de voortgang of het instellen van een (wekelijks) spreekuur in de wijk met wethouders, stadsdeelbestuurders en ambtenaren.

Een grotere zichtbaarheid in buurten en wijken is echter niet voorbehouden aan bestuurders en volksvertegenwoordigers, maar wordt ook gewenst van ambtenaren. Ambtenaren die al relatief zichtbaar zijn, zijn de gebiedsmakelaars en de buurtregisseurs (vergelijkbaar met wijkagenten, dus in feite geen ambtenaren). Hoewel de ervaringen wisselend lijken te zien en niet iedereen ze kent, zijn deelnemers aan de gesprekstafels veelal positief over hun werkzaamheden. Zij worden gewaardeerd om hun zichtbaarheid en betrokkenheid en de contacten worden als plezierig ervaren. Als er kritiek is, dan richt deze zich veelal daarop dat niet iedereen weet wie de gebiedsmakelaars zijn en dat zij vaker de meer complexe initiatieven op zouden moeten pakken met inwoners.

Beleidsvorming en de uitvoering daarvan is te centralistisch georganiseerd en er is te weinig aansluiting bij lokale situatie

In relatie met ambtenaren ervaren inwoners een afstand. Op uitvoeringsniveau en bij standaardproducten als het aanvragen van een paspoort gaat het weliswaar goed, maar als het complexer wordt lopen inwoners vast in een bureaucratisch woud, zo geven zij aan. Zoals al beschreven in 3.1 “contact met de gemeente” is het nog niet zo gemakkelijk voor inwoners om hun weg te vinden binnen de gemeente en is het ingewikkeld om de juiste mensen in de ambtelijke organisatie te bereiken. Hoewel het eerste contact goed en vriendelijk is, kunnen die ambtenaren vaak geen inhoudelijk antwoord geven op vragen en is het voor hen ook niet altijd helder wie dat binnen de ambtelijke organisatie wel kan. In de stap na het eerste contact wordt de ambtelijke organisatie daarmee beperkt toegankelijk gevonden.

Het gevolg van de afstand tussen ambtenaren en de wijken is volgens inwoners dat er te weinig rekening wordt gehouden met de lokale context en dat ambtenaren daar ook te weinig gevoel voor hebben. Bijvoorbeeld bij vergunningsaanvragen wordt in hun ervaring te weinig rekening gehouden met de omgeving en omdat het centraal wordt geregeld, wordt het ingewikkeld gevonden er invloed op uit te oefenen. Zoals genoemd bij de wens om inwoners eerder in trajecten te betrekken komt ook hier de Bewoners Effect Rapportage (BER) een bod als middel om te waarborgen dat in de beleidsvorming en bij het nemen van besluiten of maatregelen de impact op de omgeving van inwoners tijdig wordt meegenomen.

3.8 Toekomst bestuurlijk stelsel

In de open vragen van de digitale consultatie en de gesprekstafels kwamen langs verschillende lijnen suggesties op tafel om het bestuurlijk stelsel in de toekomst te verbeteren. Een van de lijnen is om het bestuur van de stadsdelen – stadsdeelcommissie en dagelijks bestuur – vanuit het oogpunt van de representatieve democratie verder te versterken. In het kort betekent dat meer bevoegdheden, budget en capaciteit van de stad naar de stadsdelen. Andere lijnen voor het versterken van het betrekken van inwoners bij beleid en het aansluiten op de lokale opgave, raakten aan vormen van directe en participatieve democratie.

Amsterdammers in de digitale consultatie en de gesprekstafels spreken zich niet uit over wiens verantwoordelijkheid het is of zou moeten zijn om te bewaken dat deze suggesties daadwerkelijk staande praktijk worden. Daarnaast is er vanuit de Amsterdammers die meededen vooral aandacht voor aanvullende middelen of alternatieven om het bestuurlijk stelsel te versterken. De rol die de houding en het gedrag van professionals speelt in de werking van het bestuurlijk stelsel komt weliswaar terug in de ervaringen van Amsterdammers, maar wordt niet als zodanig benoemd als verbetersuggestie voor het stelsel.

Polls en peilingen

Een middel om de betrokkenheid van inwoners bij beleid te versterken en de informatie op te halen die nodig is voor het aansluiten op de lokale opgave, is het uitzetten van (online) polls en peilingen onder inwoners. Hiermee kan de gemeente inwoners actief en laagdrempelig vragen om mee te denken en te doen. Deze polls of peilingen kunnen per buurt of wijk worden ingestoken, maar ook thema gewijs. Zo kan breed onder alle inwoners van de stad of een buurt informatie worden verzameld, maar kan er ook voor gekozen worden een hele specifieke groep mensen te benaderen. Net wat er nodig is. Verder kan,

door polls of peilingen frequent in te zetten, een soort lopende informatielijn met inwoners worden onderhouden. Bovendien is het format geschikt om makkelijk en snel aan inwoners terug te koppelen wat de uitkomsten zijn van de raadpleging. Dit helpt de transparantie, zo gaven inwoners aan in de gesprekstafels.

Referenda

Een ander middel dat genoemd werd en dat nu ook al mogelijk is, is het referendum. De insteek daarvan nu is dat referenda georganiseerd kunnen worden op het moment dat inwoners het niet eens zijn met een voorgenomen beslissing van de gemeenteraad. Voordat een referendum uitgeschreven kan worden, moeten er in een inleidend referendumverzoek en daarna een definitief referendumverzoek in totaal 27.000 handtekeningen worden verzameld van mensen die het verzoek ondersteunen.⁷⁴ Een mogelijkheid zou zijn om referenda in een eerder stadium te organiseren, voordat er überhaupt een voorgenomen beslissing op tafel ligt. De uitslag kan vervolgens al dan niet bindend zijn. In die zin zijn referenda de zwaardere vorm van de eerder genoemde polls of peilingen.

Buurtapp

Een andere suggestie die door respondenten in de digitale consultatie en de deelnemers aan de gesprekstafels werd gedaan was om een buurtapp te creëren die voor iedereen te downloaden is. In die app kan vervolgens allerlei informatie worden opgenomen over beleid- en besluitvorming en wat er speelt in een buurt. Ook kan er in aangegeven worden op welke onderwerpen en op welk moment inbreng van de inwoners wordt gevraagd, evenals dat de app informatie kan bevatten over de route om als inwoners een idee, initiatief of klacht onder de aandacht te brengen. Bovendien zijn er mogelijkheden om de eerder genoemde polls en peilingen hierin te integreren of kan de mogelijkheid worden geboden om direct een idee aan te dragen.

Buurtbudgetten en participatief begroten

Een ander middel om de betrokkenheid van inwoners bij beleid en het aansluiten op de lokale opgave te bevorderen, is door te werken met buurtbudgetten. Dit is een middel dat al op verschillende manieren in Amsterdam wordt ingezet en dat volgens deelnemers aan de gesprekstafels uitgebreid zou kunnen worden. Wat het meest aanspreekt, is de variant waarbij er een budget per buurt of stadsdeel is en inwoners initiatieven kunnen indienen, waarna andere inwoners vervolgens online kunnen kiezen wat hen aanspreekt en het beschikbare geld kunnen verdelen.

Online forum

Een ander, meer deliberatief instrument is het opzetten van online fora per buurt of wijk of per thema. Op deze fora kunnen inwoners discussiëren over plannen en ideeën, maar ze kunnen ook vragen stellen aan ambtenaren en ambtenaren kunnen reageren op de ideeën van inwoners. Een online forum zou het makkelijker moeten maken voor inwoners en ambtenaren om in gesprek te blijven. Het digitale karakter zou bovendien het gesprek navolgbaar moeten maken. Het aandragen van onderwerpen kan zowel vanuit inwoners als vanuit de gemeente komen (al dan niet na een inventarisatieronde van welke onderwerpen prioriteit zouden moeten krijgen). Overigens zou het middel niet alleen geschikt zijn voor het faciliteren van het gesprek tussen inwoners en van inwoners met ambtenaren. Het zou ook door bijvoorbeeld raadsleden gebruikt kunnen worden om met inwoners in gesprek te gaan.

⁷⁴ Zie website van de gemeente Amsterdam, via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/gemeenteraad/werkt-raad/invloed-uitoefenen/initiatieven/>

Burgerforum/burgerpanels/burgerraden

Het idee van het via loting samenstellen van een groep inwoners die per buurt en/of thema wordt betrokken bij de vorming van beleid, kwam veelvuldig terug in de gesprekstafels en werd genoemd in de online consultatie. Er werden verschillende labels voor gebruikt – burgerforum, burgerpanel of burgerraad – maar het centrale idee was steeds om een willekeurige groep inwoners bij elkaar te brengen. Dit met als doel om niet alleen over vraagstukken te praten, maar om ook tot goede oplossingen te komen. Volgens deelnemers aan de gesprekstafels zouden deze gelote commissies een goede manier zijn om een dialoog te faciliteren, om anderen dan de *usual suspects* aan tafel te krijgen en om inwoners in plaats van politici aan het woord te laten. Eventueel kan de uitkomst van een burgerpanel worden voorgelegd in een referendum om het bredere draagvlak te toetsen, zo geven inwoners aan.

Buurtschouwen

Om beter te kunnen aansluiten op lokale behoeften werd door deelnemers aan de gesprekstafels ook het middel van een buurtschouw aangedragen. Bij een buurtschouw lopen inwoners met bijvoorbeeld ambtenaren, bestuurders, politie of vertegenwoordigers van woningcorporaties door de wijk of buurt om in beeld te brengen waar aandacht voor nodig is. Bij een buurtschouw kan ook een specifiek thema centraal staan, zoals veiligheid of afval. Door met de gemeente en anderen door de wijk te lopen, kunnen inwoners goed uitleggen en laten zien waar wat hen betreft aandacht voor nodig is en het kan de gemeente helpen om goed te begrijpen hoe de lokale context in elkaar steekt. In Amsterdam zijn al regelmatig buurtschouwen georganiseerd. De suggestie van inwoners is om dit in ieder geval te behouden of om het uit te breiden.

Bewonersloket

Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat inwoners het lastig vinden om de weg te vinden binnen de gemeente, bijvoorbeeld als zij een idee of initiatief onder de aandacht willen brengen. Deelnemers aan de gesprekstafels geven aan dat het zou helpen als er bij de gemeente een loket is dat specifiek gericht is op het helpen van inwoners met dit soort vragen. De ambtenaren van het loket kunnen inwoners adviseren over hoe zij het beste te werk kunnen gaan en kunnen hen ondersteunen bij het vinden van de weg binnen de gemeente en het realiseren van hun initiatief. Zo kan de kracht en lokale kennis die bij inwoners zelf aanwezig is, goed worden benut en gaat die niet verloren in de bureaucratie.



4. Ervaringen professionals

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van professionals met het bestuurlijk stelsel centraal. Dat wil zeggen: de ervaringen van de leden van de stadsdeelcommissies, dagelijks bestuurders, gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren. Zoals al in de inleiding benoemd zijn professionals betrokken bij de evaluatie van het stelsel door middel van een (digitale) consultatie, 37 interviews met onder meer volksvertegenwoordigers en bestuurders en gesprekstafels met ambtenaren. De input die zij via deze wegen hebben meegegeven vormt de basis van dit hoofdstuk, aangevuld met illustraties uit de dossieranalyse en de observaties van vergaderingen van de stadsdeelcommissies, raadscommissies en de gemeenteraad.

De professionals in het bestuurlijk stelsel hebben als geen ander dagelijks te maken met zowel de positieve kanten als de knelpunten van het stelsel. Hoewel professionals het over het algemeen eens zijn dat er een vorm van binnengemeentelijk bestuur moét zijn in Amsterdam, valt op dat zij kritisch staan ten opzichte van het huidige stelsel. Wat de knelpunten zijn, lijkt daarbij breed gedeeld onder professionals. Dan gaat het bijvoorbeeld over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende geledingen, de status van de adviezen van de stadsdeelcommissie, de verbinding van de stadsdelen met de stad en de relatie met Amsterdammers. Net als inwoners geven professionals aan dat het huidige stelsel voortkomt uit een 'vaag compromis' of soortgelijke termen. De knelpunten in het huidige stelsel zijn volgens hen daaruit te begrijpen.

Ondanks de gemeenschappelijke analyse van de knelpunten, verschillen professionals van mening over de gewenste richting waarin het bestuurlijk stelsel zich zou moeten ontwikkelen. Bovendien werden door professionals zaken aangedragen in relatie tot de vijf verbeterpunten die met dit bestuurlijk stelsel werden beoogd, waar zij wel tevreden over zijn. Wat goed gaat lijkt echter sterk afhankelijk te zijn van de persoonlijke invulling van professionals in het bestuurlijk stelsel. Zoals professionals opmerkten is het eerder ondanks dan dankzij het bestuurlijk stelsel dat het op punten beter gaat. Er bestaan in de beleving van professionals dan ook grote verschillen tussen stadsdelen, bijvoorbeeld in hoe de samenwerking wordt ervaren. Ook wordt naar voren gebracht dat de relatie tussen de dagelijks besturen en stadsdeelcommissies enerzijds en het centrale bestuur en de ambtelijke organisatie anderzijds, persoonsafhankelijk is. De ene wethouder wordt als vatbaarder ervaren voor input vanuit de stadsdelen dan de andere, en de ene ambtelijke afdeling is flexibeler als het gaat om stadsdeeladviezen dan de andere.

In dit hoofdstuk werken we verder deze beoordeling van professionals verder uit. Eerst gaan we in op het belang van binnengemeentelijk bestuur en de tevredenheid met het bestuurlijk stelsel. Daarna bespreken we de ervaringen van professionals en hun oordelen over de aanstellingswijze en samenstelling van de stadsdeelbesturen en -commissies. Vervolgens gaan we in op de opbouw en het functioneren van de stadsdelen en de onderlinge samenwerking tussen de geledingen van het bestuurlijk stelsel. Ten slotte schenken we aandacht aan de manier waarop inwoners worden betrokken,

het aansluiten op de lokale opgave en de suggesties die professionals hebben gedaan voor het bestuurlijk stelsel van de toekomst.

4.1 Belang van binnengemeentelijk bestuur & tevredenheid met het bestuurlijk stelsel

Amsterdam is te groot voor één bestuursniveau

In meerderheid geven professionals aan een vorm van binnengemeentelijk bestuur in Amsterdam noodzakelijk te vinden. Amsterdam wordt vrijwel alom gezien als een stad die te groot is voor één bestuursniveau met enkel een raad en een college, zoals in de meeste andere Nederlandse gemeenten het geval is. Die noodzaak zit hem niet alleen in de verschillen tussen de verschillende stadsdelen, maar komt ook voort uit het aantal inwoners van elk stadsdeel. In elk stadsdeel wonen net zo veel inwoners als in grotere provinciesteden elders in het land (omtrekt of zelfs boven de 100.000 inwoners). De algemene gedachte is dus dat een stad met een dergelijke omvang en diversiteit wel een vorm van binnengemeentelijk bestuur nodig heeft.

Hoe dat binnengemeentelijk bestuur eruit moet zien, daar verschillen de meningen over. Ook in relatie tot de huidige inrichting met een stadsdeelcommissie en een dagelijks bestuur. Zo geeft 44% van de professionals die meededen aan de digitale consultatie aan dat het goed is dat er voor ieder stadsdeel een aparte stadsdeelcommissie is, tegenover 40% die het daarmee (helemaal) oneens is (zie tabel 4.1). Over de toegevoegde waarde van het bestaan van dagelijks besturen naast het college van B&W zijn respondenten positiever: 53% is daarover van mening dat het goed is dat er voor elk stadsdeel een dagelijks bestuur is. Ongeveer een derde (31%) is het daar niet mee eens.

Tabel 4.1: Oordeel over toegevoegde waarde van het bestaan van stadsdeelcommissies en dagelijks besturen⁷⁵

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Het is goed dat er voor ieder stadsdeel een aparte stadsdeelcommissie is	13%	13%	14%	8%	19%	16%	9%	8%
Het is goed dat er naast het college van B&W ook een dagelijks bestuur voor ieder stadsdeel is	8%	9%	14%	10%	20%	19%	14%	6%

N=537

Professionals - volksvertegenwoordigers, bestuurders én ambtenaren - zijn ontevreden over het functioneren van het bestuurlijk stelsel

Gevraagd naar de tevredenheid met het bestuurlijk stelsel in het algemeen, komt uit de digitale consultatie naar voren dat een substantiële groep ontevreden is met hoe het stelsel functioneert. Van alle respondenten geeft 64% aan (zeer) ontevreden te zijn (zie tabel 4.2). Opvallend hierbij is dat de volksvertegenwoordigers en bestuurders die deel hebben genomen aan de digitale consultatie iets

⁷⁵ Door afrondingsverschillen tellen de percentages in de tabellen niet altijd op tot exact 100%. Wanneer er bij een vraag meer dan één antwoord kon worden gekozen, staat dit bij de tabel vermeld.

vaker ontevreden lijken te zijn dan ambtenaren. Waar onder ambtenaren 61% aangeeft ontevreden te zijn met hoe het bestuurlijk stelsel functioneert, geldt dat voor 71% van de volksvertegenwoordigers en bestuurders.

Tabel 4.2: Tevredenheid over (onderdelen van) het bestuurlijk stelsel in Amsterdam

	zeer ontevreden	-	-	neutraal	-	-	zeer tevreden	weet ik niet
Totaal	7%	23%	34%	13%	12%	3%	1%	9%
Ambtenaren	4%	22%	35%	14%	11%	2%	1%	10%
Politici en bestuurders	14%	30%	27%	10%	15%	3%	0%	0%
De samenwerking tussen de dagelijks besturen en het college van B&W	7%	22%	27%	16%	6%	22%		
De samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen (directies/clusters)	14%	33%	25%	15%	5%	9%		
Het bestuurlijk stelsel is begrijpelijk voor Amsterdammers	46%	32%	10%	5%	3%	4%		
Er is voldoende ruimte voor participatie door Amsterdammers	8%	22%	27%	26%	12%	5%		
De bestuursstijl is naar buiten gericht	14%	28%	31%	17%	6%	5%		
Het beleid sluit aan bij lokale opgaven	10%	25%	30%	24%	7%	5%		

N=538

Naast vragen over de algemene tevredenheid met het functioneren van het bestuurlijk stelsel, is professionals gevraagd om aan te geven hoe tevreden zij zijn met het functioneren van het bestuurlijk stelsel op specifieke onderdelen. Hierbij is aansluiting gezocht bij de vijf verbeterpunten die met het bestuurlijk stelsel waren beoogd.

Het meest tevreden zijn professionals over de ruimte die er voor Amsterdammers is om te participeren en de mate waarin het beleid aansluit bij de lokale opgave. Van alle respondenten is 38% tevreden over de ruimte voor participatie en 31% over het aansluiten bij de lokale opgave. Niettemin is circa een derde van de respondenten (zeer) ontevreden over deze twee onderdelen. Ontevredener zijn respondenten echter over de mate waarin het bestuurlijk stelsel begrijpelijk is voor Amsterdammers. Meer dan drie kwart van de respondenten (78%) geeft aan hier ontevreden over te zijn.

Ook is er kritiek op de samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen. Vier tiende van de respondenten is hier (zeer) ontevreden over, tegenover 20% die wel tevreden is. Op de samenwerking tussen het college en de dagelijks besturen hebben respondenten minder zicht, getuige het grote aantal respondenten dat kiest voor de optie 'weet niet' op deze stelling (22%). Van de overige respondenten is ongeveer een zelfde aandeel positief of neutraal over de samenwerking, als bij de samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen. Een kleiner aandeel is (zeer) ontevreden: 29% van de

respondenten geeft aan ontevreden te zijn over de samenwerking tussen het college en de dagelijks besturen.

4.2 Aanstellingswijze en samenstelling stadsdeelcommissies en dagelijks besturen

De zeven stadsdelen vormen een passende schaal voor het binnengemeentelijk bestuur, over de herkenbaarheid van de gebiedsindeling oordelen respondenten wisselend.

De stad is verdeeld in zeven stadsdelen en daarbinnen bestaan 22 gebieden. In de interviews met professionals kwam naar voren dat in het zoeken van de juiste omvang van de districten in het binnengemeentelijk bestuur, het gaat om een schaal waarbij het leveren van maatwerk bij het aanpakken van problemen of kwesties mogelijk is, dat de afstand tot Amsterdammers zo klein mogelijk is en dat de districtsindeling aansluit bij de lokale identiteiten.

In dit kader geven de respondenten aan dat de indeling in de zeven stadsdelen in hun ervaring herkenbaar is voor Amsterdammers en dat zij daar soms meer gevoel bij hebben dan bij de 22 gebieden. Deze respondenten stellen dan ook dat de schaal van de stadsdelen de goede schaal is om het binnengemeentelijk bestuur te organiseren. Tegelijkertijd zijn er opmerkingen over de schaal van de gebieden, hoewel het varieert hoe uitgesproken respondenten daarin zijn. Aangegeven wordt dat om goed de benodigde gebiedskennis op te kunnen halen en inwoners te betrekken, het organiseren van betrokkenheid op het niveau van de buurt passender zou zijn dan op gebiedsniveau, zoals nu.

Politiek is prominent aanwezig in de stadsdeelcommissies. De wenselijkheid ervan wordt wisselend beoordeeld door respondenten

De wijze van aanstellen van de leden van de stadsdeelcommissie en de resulterende samenstelling ervan wordt wisselend beoordeeld door respondenten. Dat er verkiezingen zijn om de stadsdeelcommissies samen te stellen staat volgens hen niet zo zeer ter discussie, maar wel de rol van de politieke partijen daarin.

Voorstanders van de mogelijkheid dat politieke partijen mee kunnen doen aan de verkiezingen voor de stadsdeelcommissie geven aan dat de inhoudelijke herkenbaarheid voor kiezers ermee gebaat is. Politieke partijen en waar zij voor staan, zijn bekend bij inwoners, waardoor het makkelijker is om een keuze te maken. Inwoners hebben volgens hen de behoefte om te weten waar een kandidaat voor staat en vanuit welk perspectief hij of zij inwoners vertegenwoordigt. Van kandidaten die niet aan een politieke partij zijn verbonden is het voor inwoners moeilijker om te weten waar zij voor staan. Daarnaast noemen sommige respondenten als voordeel van de deelname van politieke partijen, dat deze leden van de stadsdeelcommissie makkelijker verbinding kunnen leggen met de raad, doordat de lijnen met partijgenoten kort zijn. Bijkomend voordeel is dat kandidaten voor de stadsdeelcommissie gebruik kunnen maken van de ondersteuning van de partij, zowel tijdens de campagne voor de verkiezingen als daarna. Individuele kandidaten uit de buurt hebben die ondersteuning niet of in ieder geval veel minder, zo geven sommige respondenten aan. Ten slotte noemt een deel van de respondenten als voordeel van de partijpolitieke achtergrond van leden van de stadsdeelcommissie, dat indien leden tussentijds terugtreden, zij opgevolgd kunnen worden door een persoon die werkt vanuit dezelfde politieke waarden.

Tegenstanders van de deelname van politieke partijen aan de verkiezingen voor de stadsdeelcommissies wijzen er daarentegen op dat de insteek van de stadsdeelcommissies was dat betrokken inwoners hun

buurt konden vertegenwoordigen. Deze gebiedsgerichte insteek staat onder druk. Er worden weliswaar leden per gebied gekozen in de stadsdeelcommissie, maar hun partij politieke achtergrond is prominent aanwezig, zo geven sommige respondenten aan. In sommige stadsdelen hebben de leden de neiging zich te organiseren via de politieke fracties, in plaats van per gebied. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in het expliciet maken dat een bepaald ongevraagd advies namens een politieke fractie wordt ingebracht. Overigens zijn er ook stadsdelen waar de nadruk meer op het gebied wordt gelegd, bijvoorbeeld door de ene keer per gebied te vergaderen en de andere keer op het niveau van het stadsdeel als geheel.⁷⁶ Daarnaast wordt er door respondenten op gewezen dat het benadrukken van de politieke achtergrond van stadsdeelcommissieleden een verkeerde indruk kan wekken bij inwoners over wat de rol is van de stadsdeelcommissie. Het kan er op lijken dat de stadsdeelcommissie een soort lokale gemeenteraad is, met bijbehorende bevoegdheden. Dat is niet het geval. Bovendien heeft het volgens sommigen ook gevolgen voor de manier waarop stadsdeelcommissieleden zich opstellen. Zo werd in een van de interviews bijvoorbeeld gezegd:

“De stadsdeelcommissies zijn politieker dan oorspronkelijk beoogd was. De dynamiek die politieke vertegenwoordiging met zich meebrengt is zichtbaar in de stadsdeelcommissies: de commissieleden willen controleren en stukken inzien. De rol van buurtvertegenwoordiging kan hier onder lijden: het politieke spel wordt soms te veel gespeeld en zaken kunnen politieker worden dan ze zouden moeten zijn. Soms is het eenvoudigweg belangrijk om te horen wat een buurt vindt.”

Door sommige respondenten wordt een nuancering geplaatst bij het politieke karakter van de stadsdeelcommissies. Zij geven aan dat er een groot verschil is tussen de stadsdeelcommissievergaderingen en bijvoorbeeld bewonersbijeenkomsten in de wijk. In het laatste type bijeenkomst is de opstelling van leden van de stadsdeelcommissies volgens hen heel informeel en bijna apolitiek. De commissieleden trekken daar op als partners en er wordt vanuit een inhoudelijk vraagstuk samengewerkt en de meningen liggen ook niet ver uiteen als het bijvoorbeeld gaat om zaken als wijkvoorzieningen. In de stadsdeelcommissievergaderingen is de politiek wel nadrukkelijker aanwezig en is de toon formeler. In de geobserveerde stadsdeelvergaderingen zien we terug dat commissieleden zowel verwijzen naar hun politieke partij, als naar de gebieden die zij vertegenwoordigen.

In de digitale consultatie onder professionals is de vraag gesteld hoe zij de mate waarin de stadsdeelcommissie een goede afspiegeling is van het stadsdeel beoordelen (zie tabel 4.3). Volgens een kwart van de respondenten is dat het geval, tegenover 36% die van mening is dat de stadsdeelcommissies geen goede afspiegeling zijn van hun stadsdeel. De dominantie van de politieke partijen is volgens sommigen een reden om deze bevinding te begrijpen. Anderen stellen dat een reden om kritisch te zijn over de mate waarin de stadsdeelcommissie een goede afspiegeling zijn van hun stadsdeel ligt in de getrapte samenstelling van de stadsdeelcommissie. Inwoners kiezen vertegenwoordigers van hun gebied en die vertegenwoordigers vormen samen de stadsdeelcommissie, maar daardoor ontstaat er ook een zekere scheefheid. Dat de politieke achtergrond van kandidaten geen belemmering hoeft te zijn voor het vormen van een goede afspiegeling laat een soortgelijke vraag over de gemeenteraad zien. In de digitale consultatie geeft 23% aan dat de gemeenteraad geen goede afspiegeling vormt van de gemeente en stelt 39% dat dit wel het geval is.

⁷⁶ Zo zien wij bijvoorbeeld terug in de agenda's van de stadsdeelcommissies in het informatiesysteem

Tabel 4.3: Mate waarin stadsdeelcommissies een afspiegeling zijn van hun stadsdeel

	helemaal oneens	-	neutraal	-	helemaal eens	weet ik niet
Zij zijn een goede afspiegeling van hun stadsdeel	17%	19%	21%	20%	6%	18%

N=538

De benoeming van dagelijks bestuurders maakt samenwerking met het college makkelijker, zo is de beleving van respondenten. Anderzijds wordt er te weinig ruimte voor het behartigen van het stadsdeelbelang ervaren en zijn er zorgen over de mate waarin dagelijks besturen verantwoording afleggen

Dagelijks bestuurders worden sinds de inwerkingtreding van het nieuwe bestuurlijk stelsel benoemd door het college. Ze hebben daarbij de mogelijkheid om af te wijken van de partijen die in de coalitie zijn vertegenwoordigd, maar daar is niet voor gekozen door het college. Alle dagelijks bestuurders zijn afkomstig van de coalitiepartijen GroenLinks, D66, PvdA en SP.

In de digitale consultatie, gesprekstafels en interviews met professionals is naar voren gekomen dat de huidige manier waarop de dagelijks besturen worden aangewezen, door velen als een verbetering wordt beleefd. Volgens hen is hierdoor meer sprake van een stelsel waarin wordt voldaan aan het principe van één Amsterdam. Immers, de dagelijks besturen voeren het centrale beleid op stadsdeelniveau uit, in plaats van dat beleid ook op stadsdeelniveau moet worden gemaakt. Dat de dagelijks besturen en het college dezelfde politieke achtergrond hebben, wordt ervaren als het wegvallen van een bron van wrijving (hoewel dit nu deels is verschoven naar de samenwerking met de stadsdeelcommissie). Bovendien draagt het hebben van dezelfde politieke kleur volgens sommigen bij aan het succesvol opereren van dagelijks bestuurders, omdat ze daardoor gemakkelijker toegang hebben tot de collegeleden.

Tegelijkertijd brengen respondenten in de digitale consultatie en de gesprekken ook naar voren wat zij als keerzijde ervaren van het benoemen van dagelijks bestuurders. Zo ervaart 42% van de respondenten dat er te weinig ruimte is voor de dagelijks bestuurders om rekening te houden met de belangen van hun stadsdeel (zie tabel 4.4). Ook in de interviews en de gesprekstafels wordt dit naar voren gebracht. Meer dan in het vorige stelsel zijn dagelijks bestuurders afhankelijk van het college en kunnen zij minder onafhankelijk optreden namens het stadsdeel, zo wordt door respondenten aangegeven. De benoeming van de dagelijks bestuurders is in hun beleving hier één – hoewel niet de enige – reden voor.

Tabel 4.4: De dagelijks besturen hebben voldoende vrijheid om rekening te houden met de belangen van hun stadsdeel

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Totaal	4%	12%	26%	14%	17%	5%	3%	19%

N=528

Niettemin is een kwart van de respondenten van mening dat de dagelijks besturen wel voldoende vrijheid hebben om rekening te houden met de belangen van hun stadsdeel. Gevraagd naar redenen waarom dat het geval is of waar dat uit blijkt, geven respondenten aan dat dit veelal samenhangt met de opstelling en houding van individuele bestuurders. Er is ruimte in het bestuurlijk stelsel voor dagelijks

bestuurders om het stadsdeelbelang te behartigen, maar die ruimte moeten zij wel opzoeken. En daar zijn voorbeelden van, zo geven respondenten aan. Die voorbeelden zien zij vooral onder bestuurders die al langer functioneren in het bestuurlijk stelsel van Amsterdam. Zij hebben in de ervaring van respondenten veelal de kennis en ervaring om succesvol te kunnen opereren. Dit betekent dat volgens hen de afhankelijkheidsrelatie die bestaat tussen het college en de dagelijks besturen als gevolg van de benoeming, geen belemmering hoeft te zijn voor de ruimte die dagelijks besturen hebben.

De benoeming (en het ontslag) van de dagelijks bestuurders door het college brengt ook met zich mee dat de dagelijks bestuurders primair verantwoording afleggen aan het college over hun werkzaamheden. De stadsdeelcommissie heeft hier bijvoorbeeld geen rol in. Dit is uitdrukkelijk ook beoogd in dit stelsel, waarbij de dagelijks bestuurders als verlengd lokaal bestuur functioneren (zie hoofdstuk 2). Respondenten stellen echter vragen over of en hoe deze verantwoordingsrelatie in de praktijk vorm krijgt. Het gevoel bestaat dat dagelijks bestuurders zich beperkt hoeven te verantwoorden aan het college over de uitvoering van beleid op lokaal niveau en welke keuzes zij daarbij maken. In ieder geval vindt daar geen openbare verantwoording over plaats door de dagelijks bestuurders, zo geven respondenten aan. Volgens hen is dit een kwetsbaarheid binnen de checks and balances binnen het stelsel.

4.3 Functioneren van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen

Er bestaan verschillen in hoe de adviesrol van de stadsdeelcommissies wordt ingevuld en waar het geven van advies eindigt en controleren begint

Gevraagd naar de mate waarin de rollen van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen duidelijk zijn, geeft 67% van de respondenten aan dat dit niet het geval is. In de interviews en gesprekstafels komt in dit kader naar voren dat de manier waarop stadsdeelcommissieleden hun adviesfunctie vervullen verschilt. En sommigen geven aan dat ook 2,5 jaar later het nog steeds zoeken kan zijn.

Tabel 4.5: Mate waarin de rollen van stadsdeelcommissies en dagelijks besturen duidelijk zijn

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De rollen van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen zijn duidelijk	13%	22%	32%	10%	12%	3%	2%	6%

N=537

Naast verschillen in de mate waarin politieke kleur of een gebiedsbenadering wordt benadrukt, is er volgens respondenten ook een variatie in de vorm van adviezen en de taakopvatting van stadsdeelcommissieleden waar te nemen. Zo zien we in de dossieranalyse onder meer bij het evenementenbeleid terug dat in de advisering over locatieprofielen de stadsdeelcommissies zeer verschillend te werk gaan en de adviezen geen uniforme vorm hebben.

Verder geven verschillende respondenten aan dat stadsdeelcommissieleden regelmatig in een controlerende rol vervallen – “gemeenteraadje spelen” – terwijl ze die rol niet (meer) hebben. Ze reageren vooral op het dagelijks bestuur, in plaats van dat ze zelf zaken uit het gebied agenderen. Daarnaast zien en horen we terug uit de geobserveerde stadsdeelcommissievergaderingen en de

interviews dat leden veel vragen stellen aan het dagelijks bestuur, bijvoorbeeld over waar zij mee bezig zijn.

Hoewel dit breed herkend wordt door respondenten, wordt dit verschillend door hen geduid. Zo geven sommigen aan dat een deel van de stadsdeelcommissieleden gewend is te werken in voorgaande bestuurlijke stelsels, toen de stadsdeelcommissie niet alleen anders heette maar ook een andere rol had. Anderen wijzen op de rol die partijdiscipline en het politieke kiezersmandaat kunnen spelen. Zij geven aan dat in de praktijk meningen en adviezen van stadsdeelcommissieleden worden afgestemd en getoetst aan stedelijke partijkaders en dat er in de commissie een politiek debat ontstaat in plaats van dat er vanuit de gebiedsbelangen wordt geredeneerd. In aanvulling daarop wordt ook opgemerkt dat de aanwezigheid van het dagelijks bestuur bij stadsdeelcommissievergaderingen de kans op het ontstaan van politiek debat kan versterken. Er ontstaat daardoor soms een verhouding zoals de verhouding tussen gemeenteraad en college, waarbij het dagelijks bestuur – zeker bij de gevraagde adviezen – het voorliggende plan uitlegt (en daarmee al snel verdedigt).

In reactie op de ‘beschuldiging’ dat stadsdeelcommissies ‘gemeenteraadje spelen’ komt ook een tegengeluid terug onder respondenten. Deze respondenten geven aan dat het dagelijks bestuur de stadsdeelcommissies de informatie moet geven die zij nodig hebben om tot een oordeel te komen over hetgeen voorligt. De vraag is alleen wanneer de stadsdeelcommissie over voldoende informatie beschikt. Vanuit de stadsdeelcommissieleden die wij hebben gesproken wordt regelmatig aangegeven dat die informatiepositie minimaal is. Zij ervaren dat adviezen met minimale informatie (en onder hoge tijdsdruk) tot stand moeten komen. Als zij dan om meer informatie vragen, wordt dat geïnterpreteerd als controleren. Anderzijds geven andere respondenten aan dat de stadsdeelcommissies veel informatie krijgen (sommigen zeggen zelfs te veel),⁷⁷ dat zij toegang hebben tot alle stukken en dat er veel vragen worden gesteld (die veel ambtelijke capaciteit vragen) die niet direct tot adviezen leiden. Daarmee is er kortom, een verschil van inzicht in waar adviseren eindigt en controleren begint. Door veel respondenten wordt aangegeven dat hierdoor onduidelijkheden of tegenstrijdige verwachtingen kunnen ontstaan in en rondom het besluitvormingsproces, waardoor onderlinge frictie in het stelsel over bevoegdheden, middelen en besluitvorming kan toenemen.

Dagelijks bestuurders zijn in de ervaring van respondenten zichtbaarder dan stadsdeelcommissieleden, hoewel bij beide verbetering mogelijk is

In de digitale consultatie is aan respondenten gevraagd hoe zij oordelen over de mate waarin de dagelijks bestuurders en de stadsdeelcommissieleden voldoende zichtbaar zijn voor Amsterdammers. Respondenten zijn daarin positiever over de dagelijks bestuurders dan de stadsdeelcommissies.

Waar volgens 15% van de respondenten de stadsdeelcommissies voldoende zichtbaar zijn voor Amsterdam, is dat volgens 37% van de respondenten het geval voor de dagelijks besturen (zie tabel 4.6). Andersom: 56% van de respondenten vindt dat de stadsdeelcommissies onvoldoende zichtbaar zijn, tegenover 26% van de respondenten in het geval van de dagelijks besturen. De zichtbaarheid van de dagelijks bestuurders is daarmee net zo groot als die van de gemeenteraad (eveneens 37%). Niettemin betekent de score van 37% die vindt dat de dagelijks besturen voldoende zichtbaar zijn, dat ook in hun zichtbaarheid ruimte voor verbetering is. Een deel van de respondenten geeft aan dat de zichtbaarheid van met name de stadsdeelcommissies in ontwikkeling is en al is gegroeid ten opzichte van 2018.

⁷⁷ Dit vinden we ook indicaties voor terug in de dossieranalyse en de observaties van vergaderingen.

Tabel 4.6: Zichtbaarheid van stadsdeelcommissies en dagelijks besturen

	Stadsdeelcommissie				Dagelijks bestuur			
	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet
Zij zijn voldoende zichtbaar voor Amsterdammers	56%	16%	15%	13%	26%	26%	37%	12%

N=538

In de interviews wordt naar voren gebracht dat Amsterdammers op zich best de weg weten te vinden naar de stadsdeelcommissies, maar vooral als er een probleem speelt. Veelal hebben ze dan al contact gehad met de gebiedsmakelaars en/of het dagelijks bestuur. Het is daarentegen een uitdaging om ook in beeld te komen bij inwoners die een idee of initiatief hebben, die een plan hebben om iets in positieve zin te veranderen in hun buurt.

Daarnaast stellen sommige respondenten vragen bij het type inwoner dat de stadsdeelcommissieleden weet te bereiken. Zij geven aan dat de commissieleden weliswaar investeren in hun netwerk en er redelijk in slagen om de relevante zaken te horen en te zien in hun gebied, maar dat het vaak dezelfde mensen zijn die bijvoorbeeld op bijeenkomsten afkomen en het een kleine groep activistische inwoners is die de stadsdeelcommissie als spreekbuis gebruikt (zie ook onder paragraaf 4.6 'Een naar buiten gerichte bestuursstijl en aansluiten op de lokale opgave' in dit hoofdstuk).

Het adviesrecht van de stadsdeelcommissie komt onvoldoende tot zijn recht en geeft de stadsdeelcommissie te weinig slagkracht

De ervaringen van respondenten met de adviesfunctie van de stadsdeelcommissie is niet onverdeeld positief en velen staan er kritisch tegenover. Zo geeft 41% van de respondenten aan dat de stadsdeelcommissie onvoldoende gebruikmaakt van haar adviserende functie (zie tabel 4.7). In de interviews en gesprekstafels worden daarnaast opmerkingen gemaakt over de aard en kwaliteit van de advisering, het moment waarop adviezen worden gevraagd, de terugkoppeling over wat er met de adviezen is gedaan en hun effect.

Tabel 4.7: Het gebruik van stadsdeelcommissies van hun adviesfunctie

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De stadsdeelcommissie maakt voldoende gebruik van haar adviserende functie	4%	12%	25%	16%	12%	3%	2%	26%
	reactief	-	-	neutraal	-	-	proactief	weet ik niet
De stadsdeelcommissies adviseren vooral	5%	15%	23%	16%	10%	3%	1%	27%

N=537

Een van de redenen waarom een substantieel deel van de respondenten van mening is dat de stadsdeelcommissie onvoldoende gebruikmaakt van haar adviserende functie is, dat de commissies meer reactief zijn in hun adviezen, dan proactief. Ze reageren op de adviesvragen vanuit het college en

het dagelijks bestuur, meer dan dat ze zelf onderwerpen agenderen of tot een ongevraagd advies komen, zo volgt uit de interviews. In de digitale consultatie komt naar voren dat volgens 43% van de respondenten zij vooral reactief adviseren, tegenover 14% die vindt dat zij vooral proactief adviseren. In de interviews brengen respondenten naar voren dat stadsdeelcommissieleden gewoonweg onvoldoende tijd hebben om op eigen initiatief adviezen op te stellen en hier onderlinge consensus over te bereiken. De leden krijgen een kleine vergoeding en het lidmaatschap van de stadsdeelcommissie wordt gezien als iets dat zij er echt in hun vrije tijd bijdoen. Daarnaast wordt aangegeven dat dit gebrek aan tijd ook ontstaat omdat er vanuit de stad en de dagelijks bestuurders te veel adviesvragen voorgelegd worden aan de stadsdeelcommissie. Hierdoor is er geen tijd meer over om na te denken over een eigen agenda. Die adviesvragen zouden volgens een deel van de respondenten verminderd kunnen worden, omdat het nu ook regelmatig gaat om adviezen over zaken die niet echt spelen in de wijken.

Het moment waarop de stadsdeelcommissie wordt gevraagd om advies te geven, is volgens veel respondenten te laat. Dat kent verschillende aspecten. Een daarvan is een hele praktische: de stadsdeelcommissie krijgt volgens de Verordening op het lokaal bestuur Amsterdam minimaal vier weken de tijd om advies uit te brengen (zie hoofdstuk 2). In de ervaring van respondenten komt het voor dat de vraag voor advies te laat komt. Dit komt deels omdat de termijn niet altijd wordt gerespecteerd, maar ook omdat de vergadercyclus van de stadsdeelcommissie niet altijd goed aansluit op de termijnen. Een stadsdeelcommissie vergadert immers twee keer in de maand met het dagelijks bestuur. Van een termijn van vier weken kunnen in het minst gunstige geval al twee weken voorbij zijn voordat de stadsdeelcommissie weer voor het eerst bijeen komt.

Een ander aspect van dat de stadsdeelcommissie volgens respondenten te laat om advies wordt gevraagd is, dat het advies te laat in het beleidsvormingstraject wordt gevraagd. Respondenten merken op dat hun adviezen vaak worden gevraagd op het moment dat er al een volledig beleidsstuk ligt. Dan is het plan al grotendeels voltooid. Volgens hen zou het daarom beter zijn als ze meer aan de voorkant of aan het begin van het proces worden meegenomen en kunnen adviseren. In dit kader is het te begrijpen dat ongeveer een kwart van de respondenten in de digitale consultatie vindt dat het de stadsdeelcommissie voldoende lukt om haar opvattingen onder de aandacht te brengen van de dagelijks besturen, tegenover een derde die vindt dat dit niet het geval is (zie tabel 4.8).

Tabel 4.8: Omgang met input van de stadsdeelcommissies door dagelijks besturen

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Het lukt de stadsdeelcommissies voldoende om hun opvattingen onder de aandacht te brengen van de dagelijks besturen	3%	9%	20%	14%	18%	4%	2%	30%
De dagelijks besturen nemen de opvattingen van de stadsdeelcommissies voldoende mee in de beleidsvorming	3%	8%	17%	15%	16%	4%	1%	35%
De input vanuit de stadsdeelcommissies wordt door het college van B&W en de gemeenteraad voldoende gebruikt in hun besluitvormingsproces	8%	14%	25%	16%	5%	2%	1%	30%

N=538

Een van de grootste knelpunten die door respondenten wordt gesignaleerd als het gaat om de adviezen van de stadsdeelcommissie, is dat de commissie te weinig terug hoort wat er met haar adviezen is gedaan. Hier is geen vaste structuur voor. Dit geldt zowel voor gevraagde als ongevraagde adviezen en zowel voor de adviezen gevraagd door de stad als de dagelijks besturen. Het vervolgproces is niet voldoende inzichtelijk en als er al een terugkoppeling plaatsvindt over wat er bijvoorbeeld in de stad met de adviezen is gedaan, is die volgens respondenten te summier.⁷⁸ Overigens hoorden we in de interviews verschillende verwachtingen over wie de terugkoppeling over de gegeven adviezen moet geven. Sommigen wezen daarbij naar de dagelijks bestuurders, anderen verwachtten daarin een verantwoording van het college of een expliciete bespreking in de gemeenteraad.

Voor de respondenten is het daarmee ook onduidelijk hoe zwaarwegend de adviezen nu daadwerkelijk zijn en regelmatig worden daar twijfels over geuit. Zo zien we in vergaderingen van stadsdeelcommissies regelmatig opmerkingen worden gemaakt in de lijn van dat de stad de stadsdeelcommissies 'aan de kant schuift'. Verder geven verschillende respondenten aan dat het adviesrecht van de stadsdeelcommissie te licht is om daadwerkelijk het verschil te maken, bijvoorbeeld om maatschappelijke initiatieven te helpen realiseren. Het is volgens hen dan ook niet verwonderlijk dat inwoners de gemeenteraad, het dagelijks bestuur of de ambtenaren opzoeken; dat is veel effectiever. Uit de observaties van vergaderingen leiden we af dat inwoners niet per se eerst naar de stadsdeelcommissie gaan om iets te bereiken, maar eerder contact zoeken met bestuurders of ambtenaren.

In de interviews komt naar voren dat respondenten het idee hebben dat er weinig met hun adviezen wordt gedaan, zeker als het gaat om de door de stad gevraagde adviezen. Ook in de dossieranalyse is veelal niet duidelijk hoe de stadsdeelcommissieadviezen zijn opgevolgd. Van de respondenten geeft 28% aan dat de dagelijks besturen de opvattingen van de stadsdeelcommissies onvoldoende meenemen in de beleidsvorming, tegenover 21% die vindt dat de dagelijks besturen dat wel doen (zie tabel 4.8). Daarnaast heeft 47% van de respondenten het idee dat de input van de stadsdeelcommissies onvoldoende door het college en de raad wordt gebruikt in hun besluitvormingsproces. Slechts 8% van de respondenten is daar positief over. Met andere woorden: om echt invloed te hebben moet je als inwoner ergens anders zijn en er wordt te weinig met de adviezen gedaan, is het gevoel bij een substantiële groep respondenten.

Over de ongevraagde adviezen die de stadsdeelcommissies uitbrengen geven de respondenten aan dat deze soms hun slagkracht missen, omdat ze wisselend van aard en kwaliteit zijn. Er is geen vaste normering voor deze ongevraagde adviezen. Hierdoor zijn de uitgebrachte adviezen van een sterk wisselend karakter: zoals we ook tegenkwamen in onze observaties van stadsdeelcommissievergaderingen en de dossieranalyse is er soms bijvoorbeeld sprake van een uiting van zorg, en in andere gevallen is er sprake van een uitgewerkt voorstel vanuit de stadsdeelcommissie. Dit heeft volgens de respondenten ook weer gevolgen voor wat het dagelijks bestuur met een advies kan en in hoeverre een eventuele opvolging daarvan makkelijk inzichtelijk te maken is. Desondanks komt breed het kritische geluid naar voren dat het onduidelijk is wat er met adviezen wordt gedaan.

⁷⁸ In de dossieranalyse en observaties van stadsdeelcommissievergaderingen zien we terug dat de adviezen zelf ook summier kunnen zijn, bijvoorbeeld enkel "de stadsdeelcommissie ondersteunt het voorstel".

Adviezen van de stadsdeelcommissie bereiken de gemeenteraad nauwelijks direct. Het standpunt van de stadsdeelcommissie wordt vooral onder de aandacht van de raad gebracht via de dagelijks besturen en de eigen fractie

Stadsdeelcommissies hebben de mogelijkheid om naast het uitbrengen van advies aan de dagelijks besturen (en via hen aan het college), hun adviezen ook onder de aandacht te brengen van de gemeenteraad. In de interviews en de digitale consultatie vertellen respondenten dat de adviezen van de stadsdeelcommissies op dit moment slechts beperkt op de agenda van de gemeenteraad terecht lijken te komen.

Om adviezen onder de aandacht van de gemeenteraad te brengen, geven respondenten in de digitale consultatie aan dat de stadsdeelcommissies nu vooral gebruikmaken van de route via het dagelijks bestuur (54%), schriftelijke adviezen (36%) en het inzetten van de eigen fractie (35%, zie tabel 4.9). Slechts 19% van de respondenten geeft aan dat stadsdeelcommissies vooral gebruikmaken van de mogelijkheid om punten voor te dragen ter agendering in de raadscommissie of raadsvergadering en 15% stelt dat zij vooral inspreken bij commissie- of raadsvergaderingen.⁷⁹ Tegelijkertijd geeft 42% aan dat stadsdeelcommissies vaker punten zouden moeten voordragen ter agendering in de gemeenteraad en 33% stelt dat stadsdeelcommissieleden daar vaker zouden moeten inspreken.

Tabel 4.9: Gebruikte en gewenste kanalen voor de stadsdeelcommissie om haar mening onder de aandacht van de gemeenteraad te brengen

	Kanaal dat stadsdeelcommissies nu vooral gebruiken	Kanaal dat stadsdeelcommissies meer zouden moeten gebruiken
Door in te spreken bij (commissie- of) raadsvergadering	15%	33%
Via de dagelijks besturen	54%	19%
Door punten uit de stadsdeelcommissie te agenderen in een (commissie- of) raadsvergadering	19%	42%
Via de eigen fractie	35%	17%
Door schriftelijke adviezen	36%	23%
Op een andere manier	7%	14%
Weet ik niet	33%	30%

N=538

Over raadsleden geven respondenten aan dat het voor hen vaak niet duidelijk is wat precies de rol of het advies van de stadsdeelcommissie(s) bij een bepaald onderwerp is geweest. Voor raadsleden is niet een overzichtelijke lijst met daarop alle adviezen die zijn uitgebracht door de stadsdeelcommissies beschikbaar. Voor de adviezen die de gemeenteraad wel bereiken, is het niet altijd duidelijk van wie het advies precies is: van de stadsdeelcommissie, het dagelijks bestuur of beide. Het kan namelijk ook gebeuren, zo geven respondenten aan, dat de strekking van het advies van de stadsdeelcommissie is verwerkt in het advies van het dagelijks bestuur. In sommige gevallen constateert de raad zelf dat een bepaald agendapunt wordt besproken, maar dat het stadsdeel niet is gevraagd om een advies.

⁷⁹ Dat de mogelijkheid om zelf onderwerpen te agenderen in de raadscommissies weinig wordt gebruikt komt ook naar voren in een brief van het presidium van de gemeenteraad aan de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies (28 oktober 2019).

Geïnterviewden geven aan dat er wordt gewerkt aan manieren om de adviezen van de stadsdeelcommissies – gevraagd en ongevraagd – beter te laten landen in de gemeenteraad. Zo wordt er een structuur ontwikkeld waardoor stadsdeelcommissies rechtstreeks kunnen communiceren met de raadscommissies. Ook het beter ontsluiten van alle gegeven adviezen door de stadsdeelcommissies is een actiepoint en staat volgens respondenten al langer op de agenda.

Stadsdeelcommissies krijgen beperkte ondersteuning bij de uitvoering van hun taken

Volgens respondenten krijgen de stadsdeelcommissies maar beperkt ondersteuning bij het uitvoeren van hun taken. In vergelijking met raadscommissieleden en raadsleden krijgen zij slechts een beperkte vergoeding. Een lagere vergoeding is te begrijpen, gezien de rol van de stadsdeelcommissies en hun werkzaamheden, maar de huidige vergoeding wordt erg laag gevonden door respondenten in het licht van de werkzaamheden die er tegenover staan.

Daarnaast geven respondenten aan dat de ondersteuning die ambtelijk aan de stadsdeelcommissieleden gegeven wordt, beperkt is. De stadsdeelcommissies delen de capaciteit voor deze ondersteuning met de dagelijks besturen en – hoewel er verschillen zijn tussen stadsdelen – de beschikbare capaciteit gaat in hun ervaring vooral daar naar toe. Enkele respondenten wijzen erop dat in hun optiek de dubbele pet van bestuursondersteuning voor het dagelijks bestuur en het faciliteren van de stadsdeelcommissie lastige situaties kan opleveren. Zo wordt volgens respondenten soms gesuggereerd door een stadsdeelcommissie dat een bestuursadviseur de opdracht krijgt van een dagelijks bestuur om een bepaald document bewust niet aan hen door te sturen. Of andersom: dat het dagelijks bestuur vreest dat de stadsdeelcommissie bij de ambtelijke organisatie informatie ophaalt die zij tegen het dagelijks bestuur kan gebruiken.

Over de mate waarin stadsdeelcommissieleden worden gecoacht of adviezen krijgen om hun rol zo goed mogelijk in te vullen, geven respondenten verschillende signalen. Hieruit is af te leiden dat er verschillen per stadsdeel zijn geweest. Wel komt naar voren dat de meeste coaching plaats heeft gevonden aan het begin van de huidige bestuurlijke periode. Respondenten oordelen wisselend over wat deze coaching of advisering heeft opgeleverd. Enerzijds geven zij aan dat zij hierdoor handvatten hebben gekregen voor hun rolinvulling, anderzijds zijn die handvatten beperkt toepasbaar gebleken in de praktijk, door onduidelijkheden over de bevoegdheden en informatiepositie van de stadsdeelcommissie.

Dagelijks bestuurders functioneren overwegend als uitvoerders van stedelijk beleid

Op de vraag in de digitale consultatie of de dagelijks bestuurders overwegend als ambassadeurs van hun stadsdeel of uitvoerders van stedelijk beleid werken, kiezen respondenten het meest voor de laatste optie (zie tabel 4.10). Van de professionals die meededen aan de digitale consultatie geeft 40% aan dat het dagelijks bestuur meer als uitvoerder van het stedelijk beleid functioneert, tegenover 27% die stelt dat zij eerder de ambassadeurs van hun stadsdeel zijn.

Tabel 4.10: Rolinvulling door dagelijks bestuurders

	ambassadeurs van hun stadsdeel	-	-	neutraal	-	-	uitvoerders van stedelijk beleid	weet ik niet
Totaal	2%	7%	18%	19%	21%	14%	5%	13%

N=538

Dit thema komt ook terug in de interviews en de gesprekstafels. Daarin komt vooral naar voren dat de dagelijks bestuurders beide rollen vervullen, maar dat de precieze houding van dagelijks bestuurders wisselt (of zou moeten wisselen) per casus en per moment. In de observaties van stadsdeelvergaderingen zien we dat ook terug. Bij het beantwoorden van vragen zijn dagelijks bestuurders meer vertegenwoordiger van de centrale stad en lijken ze qua houding op een soort lokale wethouders. Bij het bespreken van (ongevraagde) stadsdeeladviezen denken de dagelijks bestuurders regelmatig mee met de stadsdeelcommissie.

Opvallend in de interviews is dat het voor dagelijks bestuurders lijkt uit te maken of het gaat om hun rol in de stad of in het stadsdeel. Waar dagelijks bestuurders benadrukken dat zij in de stad vooral ook de rol van ambassadeur van het stadsdeel op zich nemen, geven zij ook aan dat zij zich in de contacten met de stadsdeelcommissie, maar ook breder, veelal de vertegenwoordiging van het college voelen. Dat klopt ook met hun formele rol als uitvoerder van stedelijk beleid, zo geven respondenten aan. Zoals al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, wordt door veel respondenten ervaren dat het dagelijks bestuur weinig ruimte heeft om rekening te houden met de belangen van het stadsdeel. Van dagelijks bestuurders wordt verwacht dat zij een vertaalslag weten te maken van de stedelijke kaders naar de lokale context, maar dit is – zo geven respondenten aan – lang niet altijd makkelijk.

Een enkele respondent wijst daarbij op de themagerichte portefeuillevindeling in de meeste dagelijks besturen. Hoewel veel van hen ook een specifiek gebied onder hun hoede hebben, is dat niet de hoofdmoot. Dit is een werkwijze die goed aansluit op de portefeuillevindeling in het college, maar daardoor mist er volgens deze respondenten soms een integrale afweging.

Dagelijks besturen hebben weinig doorzettingsmacht, onder meer door het ontbreken van bevoegdheden om eigenstandige beleidsafwegingen te maken, capaciteit en budget

In lijn met hun rol als uitvoerders van het stedelijk beleid hebben dagelijkse bestuurders in de ervaring van respondenten relatief weinig doorzettingsmacht. Dat uit zich volgens hen onder meer in het feit dat zij slechts beperkt eigen middelen tot hun beschikking hebben waarover zij zelf kunnen beslissen. Hoe dit wordt gewaardeerd door respondenten verschilt. Sommige respondenten geven aan dat de focus op het beperkte budget voorbij gaat aan de betere, meer gelijkwaardige relatie met het college en wijzen op de andere mogelijkheden die zij hebben als het gaat om bijvoorbeeld inwonersparticipatie. Andere respondenten geven juist aan dat het streven naar gebiedsgericht werken in Amsterdam door het ontbreken van eigen budgetten van de stadsdelen veel lastiger wordt. Zij zouden graag zien dat de stadsdelen (opnieuw) eigen budgetten krijgen om naar eigen inzicht (wel met verantwoording achteraf) te investeren of te bezuinigen op stadsdeel-specifieke onderwerpen. Nu zijn het immers vrijwel alleen het college en de centrale directies die voor stadsdelen beslissen hoe de middelen worden verdeeld. Hierdoor hebben de dagelijks besturen wel taken, maar weinig middelen.

Naast eigen budgetten hebben de stadsdelen de beschikking over relatief weinig eigen ambtelijke capaciteit. Het principe van Eén Amsterdam is dat er één ambtelijke organisatie is die zowel voor de stad als de stadsdelen werkt. Hoewel er ambtenaren voor de stadsdeelorganisaties werkzaam zijn, zijn dat er relatief weinig en is het de bedoeling dat bij specifieke opgaven een beroep wordt gedaan op de ambtenaren van de stad. Dit gaat niet altijd soepel en het verschilt per directie in hoeverre het gebiedsgericht werken omarmd is. Veel respondenten geven aan dat ondanks alle verschillen die er zijn, de ambtelijke organisatie meer gericht is op het college dan op de stadsdeelbesturen. Ook geeft een deel van de respondenten aan dat bestuurders weinig zeggenschap hebben over de ambtelijke ondersteuning die zij krijgen in de zin dat de ambtelijke organisatie onder de gemeentesecretaris valt. De dagelijks besturen kunnen bijvoorbeeld niet – indien dat nodig zou zijn – hun stadsdeelsecretaris/directeur ontslaan.

4.4 Samenwerking binnen het bestuurlijk stelsel

Van alle professionals die deelnamen aan de digitale consultatie is 23% in algemene zin tevreden over de samenwerking binnen het bestuurlijk stelsel, terwijl 48% aangeeft daar ontevreden over te zijn (zie tabel 4.11). Sommige respondenten waren daarover erg uitgesproken en stelden bijvoorbeeld dat je eigenlijk niet van samenwerking kunt spreken als de een de macht en de middelen heeft en de ander niets.

Tabel 4.11: Algemene tevredenheid met samenwerking binnen het bestuurlijk stelsel

	zeer ontevreden	-	-	neutraal	-	-	zeer tevreden	weet ik niet
Totaal	2%	11%	35%	25%	20%	2%	1%	4%

N=538

De samenwerking tussen de geledingen kent verschillende facetten, waarvan we er enkele uitlichten. In dit kader gaat het achtereenvolgens om de samenwerking tussen 1) de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies, 2) de dagelijks besturen en het college, 3) de stadsdelen en de gemeenteraad en 4) de stadsdelen en de ambtelijke organisatie.

Dagelijks bestuur en stadsdeelcommissie werken constructief samen, maar verschillen in rolopvatting leiden (soms) tot wrijving

Over het algemeen kan op basis van de interviews, de digitale consultatie en de observaties worden geconstateerd dat de samenwerking tussen de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies constructief verloopt. Er is nauw contact tussen de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies. Dagelijks bestuursleden schuiven dan ook vrijwel overal standaard aan bij stadsdeelcommissievergaderingen en nemen in wisselende mate ook deel aan de beraadslagingen.

De onderlinge verhoudingen worden veelal gekarakteriseerd als constructief en open. Er bestaat onderlinge waardering en respect voor elkaars inzet, zo geven respondenten aan. Dat uit zich onder meer in een relatief informele omgang tussen bestuurders en stadsdeelcommissieleden onderling in gezamenlijke vergaderingen en bijeenkomsten. Tegelijkertijd bestaat er volgens een groot deel van de respondenten soms ook wrijving in de onderlinge verhoudingen. Bijvoorbeeld als het gaat over de vraag waar de stadsdeelcommissie respectievelijk het dagelijks bestuur formeel over gaat of over de mate waarin het dagelijks bestuur voldoende opvolging geeft aan de adviezen van de stadsdeelcommissie. De eerder besproken discussie over waar de advisering door de stadsdeelcommissie eindigt en controle begint, hoort hier ook bij. Bovendien geven respondenten aan dat het dubbelmandaat - zoals in het vorige stelsel aanwezig - weliswaar is verdwenen, maar dat in zekere zin een verschuiving ervan heeft plaatsgevonden. Hoewel het bestuurlijk stelsel een minder politieke rol beoogde voor de stadsdeelcommissie, is het politieke volgens respondenten nadrukkelijk aanwezig.

De samenwerking tussen dagelijks bestuurders en het college verloopt soepeler dan in het vorige stelsel. Ook de rolverdeling is duidelijker, hoewel verdere verbetering mogelijk is

Evenals de verhouding met de stadsdeelcommissie wordt de samenwerking tussen de dagelijks besturen en de colleges veelal positief gewaardeerd, maar dragen respondenten ook knelpunten aan. Breed komt naar voren in de interviews dat de samenwerking tussen de dagelijks besturen en het

college nu soepeler verloopt dan in het vorige stelsel en ook in de dossieranalyse vinden we daar indicaties voor. Hoewel sommigen vinden dat het knelpunt van het dubbelmandaat werd overdreven, helpt het dat de dagelijks bestuurders en het college dezelfde politieke samenstelling kennen. Dit betekent niet dat er geen spanningen meer worden ervaren. Zo geven respondenten aan dat dagelijks bestuurders zich weliswaar committeren aan het collegeakkoord en het beleid dat daaruit voortvloeit, maar dat zij tegelijkertijd ook aandacht willen hebben en vragen voor wat er in de stadsdelen leeft.

Het formeel en informeel contact tussen dagelijks bestuurders en wethouders wordt over het algemeen gekarakteriseerd als positief door de respondenten, zeker ten opzichte van het vorige stelsel. Tegelijkertijd komt ook steeds naar voren dat de kwaliteit van de samenwerking wel persoonsafhankelijk is en dat de persoon daarin belangrijker is dan de inrichting van het bestuurlijk stelsel. Zo stellen respondenten dat een aantal collegeleden veel belang hecht aan de inbreng van de dagelijks bestuurders en zij willen dan ook regelmatig afstemmen. Ook ondersteunen deze collegeleden dagelijks bestuurders in de verhouding richting andere partijen of de ambtelijke organisatie. Andere collegeleden hebben minder op met de stadsdelen in het algemeen en investeren minder tijd in de relatie met de dagelijks bestuurders. Dat de samenwerking tussen college en dagelijks besturen voor een belangrijk deel persoonsafhankelijk is, wordt door een deel van de respondenten kwetsbaar gevonden.

Hierdoor komt het regelmatig voor volgens respondenten dat dagelijks bestuurders (te) laat in het besluitvormingsproces worden betrokken. Waar over de stadsdeelcommissies werd aangegeven dat zij soms laat aan adviesvraag ontvangen, stellen respondenten dat soms ook de dagelijks besturen worden geconfronteerd met een plotselinge aanvraag vanuit de stad. Hierdoor kunnen zij op hun beurt de stadsdeelcommissies bijvoorbeeld minder goed tijdig en uitvoerig informeren. Het afgeven van een signaal hierover door de dagelijks besturen heeft enigszins geholpen, zo geven respondenten aan. In hun ervaring worden de dagelijks bestuurders actiever betrokken. Zo kan sneller worden geanticipeerd en actief gereageerd op aankomende voorstellen. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat het gesprek tussen de dagelijks bestuurders beter gefaciliteerd kan worden, bijvoorbeeld door de opvolging van de afspraken in het bestuursakkoord over het onderlinge contact. Waar sommige respondenten ervaren dat de dagelijks bestuurders beter worden betrokken bij wekelijkse overleggen met de wethouders, is niet iedereen daarvan overtuigd.

Uit de consultatie komt naar voren dat er wisselend wordt gedacht over de duidelijkheid van de rolverdeling tussen de dagelijks besturen en het college en de mate waarin zij elkaar aanvullen. Waar 28% van de ondervraagden vindt dat de verdeling van taken en bevoegdheden tussen deze geledingen duidelijk is, vindt 43% dat dit juist niet zo is (zie tabel 4.12). Op de vraag of de dagelijks besturen en het college elkaar goed aanvullen antwoordt 18% van de respondenten positief, terwijl 45% van de respondenten het daar mee oneens is.

Tabel 4.12: De rolverdeling tussen college en dagelijks besturen

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De taakverdeling tussen het college van B&W en de dagelijks besturen is duidelijk	3%	12%	28%	15%	21%	6%	1%	13%
Het college van B&W en de dagelijks besturen vullen elkaar goed aan	4%	12%	29%	18%	13%	4%	1%	21%

N=538

In een deel van de interviews komt verder naar voren dat de taken en bevoegdheden van de dagelijks bestuurders in de praktijk nog onvoldoende uitgewerkt en onvoldoende duidelijk belegd zijn. Een illustratie hiervan vinden we terug in de dossieranalyse van het evenementenbeleid, waarbij in een evaluatie van het stedelijk evenementenbeleid wordt geconcludeerd dat onvoldoende belegd en uitgedragen is wie waarvoor binnen het evenementendossier verantwoordelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de rolverdeling tussen het stedelijk evenementenbureau, de stadsdelen en de stedelijke portefeuillehouder evenementen.

Taken en bevoegdheden staan weliswaar uitgebreid op papier, maar in de beleving van respondenten interpreteert iedereen het anders. In de ervaring van deze respondenten zijn de taken en bevoegdheden te algemeen geformuleerd en zouden deze concreter per cluster en per thema ingevuld moeten worden. Dat zou het ook voor de ambtelijke organisatie duidelijker moeten maken waar de dagelijks bestuurders over gaan en waar zij dus bij betrokken moeten worden.

De gemeenteraad staat op afstand van de stadsdelen, is beperkt aangesloten op wat er in de dagelijks besturen en stadsdeelcommissies gebeurt en heeft weinig zicht op de adviezen van de stadsdeelcommissies

Door professionals uit verschillende geledingen wordt breed aangegeven in de interviews dat de gemeenteraad te veel op afstand staat van de stadsdelen en er geen levendige verbinding is tussen stadsdelen en de gemeenteraad. Daarbij geven zij aan dat de informatievoorziening aan de raad over wat er in de stadsdelen gebeurt beperkt is en niet structureel georganiseerd. Zoals bij de terugkoppeling over de stadsdeeladviezen al aan bod kwam, hebben raadsleden veelal een beperkt inzicht in de totstandkoming van de stadsdeeladviezen en hebben zij geen overzicht van welke adviezen er precies liggen. Bovendien is het voor hen vaak onduidelijk hoe hierover in de stadsdelen is gesproken en gestemd, zo geven respondenten aan. Was de stadsdeelcommissie bijvoorbeeld eensgezind of waren er afwijkende geluiden? Ook bestaat er op dit moment geen vaste overlegstructuur en zijn er geen vaste contactmomenten tussen de stadsdelen en de gemeenteraad. Hierdoor vinden de contacten tussen raadsleden en stadsdeelcommissieleden voornamelijk plaats binnen de eigen partij, of binnen het stadsdeel waar raadsleden zelf wonen. De adviezen van stadsdeelcommissies werken dan ook beperkt door in de gemeenteraad, zo komt naar voren in de interviews.

In onze observaties van raads- en commissievergaderingen en dossieranalyse zien we terug dat in de gemeenteraad niet merkbaar sprake is van het betrekken van de adviezen van stadsdelen. Ingekomen stukken die duidelijk de stadsdelen raken worden ook niet doorverwezen naar de stadsdelen. In de raadscommissies wordt wel eens verwezen naar de stadsdelen en wordt bijvoorbeeld soms – maar zeker niet altijd – de vraag gesteld hoe stadsdelen over het voorliggende punt denken.

Het versterken van gebiedsgericht werken is nog volop in ontwikkeling en de mate waarin dit uit de verf komt verschilt van thema tot thema

Respondenten in de interviews geven aan dat het motto Eén Amsterdam vooral is ingevuld door het centraliseren van de ambtelijke organisatie. Daarnaast geven respondenten aan dat de ambtelijke organisatie bureaucratisch is. Voor een deel van hen is dit onvermijdelijk en misschien ook wel nodig in een gemeente met de omvang van Amsterdam. Anderen wijzen erop dat de bureaucratie het gebiedsgericht werken ondermijnt, omdat hierdoor volgens hen besluitvormingsprocessen onnodig worden vertraagd en veelal beslissingen worden genomen op andere niveaus dan waar de vraagstukken zich voordoen. Volgens hen is er in Amsterdam sprake van verkokering: directies werken voornamelijk gescheiden van elkaar, waardoor minder ruimte is voor een integrale aanpak met oog voor lokale verschillen. Tegelijkertijd geven zij aan dat het van thema tot thema verschilt in hoeverre het

gebiedsgericht werken lukt, afhankelijk van de inzet van personen. Ook in de dossieranalyse zien we bijvoorbeeld op de dossiers Sociale Basis en Bouwdynamiek terug dat wordt gepoogd binnen de organisatie de kokers te doorbreken. Niet alleen tussen stad en stadsdelen, maar ook tussen het sociale en fysieke domein.⁸⁰

De steun van de directeuren in de organisatie en de betrokken wethouders is onontbeerlijk om gebiedsgericht werken (beter) in te bedden in de ambtelijke organisatie. En die kan volgens hen soms sterker worden uitgesproken. Wanneer collegeleden steviger voor de dagelijks bestuurders en de stadsdelen zouden staan, kunnen zij beter in positie komen tegenover de ambtelijke organisatie. In de beleving van de respondenten is de ambtelijke organisatie in eerste instantie toch vooral gericht op het college en pas daarna op de dagelijks bestuurders.

In de samenwerking tussen de stadsdelen en de ambtelijke organisatie is het soms nog zoeken. Al is het maar omdat de taakverdeling tussen de verschillende geledingen niet volledig helder is; doordat verwachtingen van het stelsel aan de voorkant niet duidelijk zijn en omdat aspecten van de taakverdeling niet duidelijk geformuleerd zijn. In de ervaring van respondenten lijkt het soms alsof er sprake is van tegenwerking, maar dat is niet per se uit onwil. Het komt voor dat de regels die aan de ambtelijke organisatie zijn opgelegd niet stroken met de regels en bestuurlijke opdrachten die golden op stadsdeelniveau. Beide doen dan dus wat er van hen wordt gevraagd, maar wel met als resultaat dat zij elkaar in de weg zitten. Respondenten stellen dat het aan het college en de dagelijks bestuurders is om dit soort zaken te voorkomen.

4.5 Betrekken inwoners bij beleid

Het betrekken van inwoners en het 'iets' betekenen voor hen wordt belangrijk gevonden door professionals, zo komt naar voren in de interviews en zien we terug in onze observaties van vergaderingen. Of het ook altijd lukt om inwoners te bereiken en (langdurig) te betrekken is een tweede.

Het bestuurlijk stelsel is onvoldoende toegankelijk en uitlegbaar voor Amsterdammers volgens professionals in de digitale consultatie en interviews

In de digitale consultatie zijn verschillende vragen gesteld aan professionals over de mate waarin het bestuurlijk stelsel volgens hen goed uitlegbaar is voor inwoners. Dat omvat zowel de uitlegbaarheid van de werking van het stelsel, als de manier waarop de gemeente besluiten neemt. Professionals die deelnamen aan de digitale consultatie zijn op beide punten kritisch (zie tabel 4.13). Zo geeft drie kwart van de respondenten (74%) aan dat de werking van het huidige bestuurlijk stelsel niet goed uit te leggen is aan inwoners, tegenover 10% die van mening is dat dit wel het geval is. Daarnaast is volgens de helft van de respondenten (53%) het niet goed uit te leggen aan Amsterdammers hoe de gemeente besluiten neemt. Daarentegen is volgens een vijfde van de respondenten dat wel goed uit te leggen.

Naast de uitlegbaarheid is professionals ook gevraagd om aan te geven in hoeverre het wat hen betreft duidelijk is voor Amsterdammers waar ze met een idee, initiatief, klacht of bezwaar terecht kunnen. Hier bestaan grote verschillen in (zie tabel 4.13). Waar het volgens 17% van de respondenten duidelijk is voor Amsterdammers waar ze moeten zijn als ze een idee of initiatief hebben, is dat in het geval van een klacht of bezwaar volgens 49% van de respondenten duidelijk (hoewel ongeveer een derde aangeeft

⁸⁰ Samen vooruit: Op weg naar een stevige sociale basis in Amsterdam. Stedelijk kader 2020-2023, p. 12; Aanpak Bouwdynamiek - Staf Ruimtelijke Ordening - Bijlage Structuur, p. 2.

dat dit niet het geval is). Deze ervaring wordt onderschreven in de interviews, waarbij respondenten stellen dat vooral als er wat speelt of er een probleem is, door inwoners contact opgenomen wordt met stadsdeelcommissieleden. Bij ideeën en initiatieven gebeurt dat minder en het wordt een uitdaging gevonden om die in beeld te krijgen. Instrumenten als de ‘Stem van...’ worden hierbij als behulpzaam ervaren.

Tabel 4.13: Uitlegbaarheid en toegankelijkheid van het bestuurlijk stelsel

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De werking van het huidige bestuurlijk stelsel is goed uit te leggen aan Amsterdammers	18%	30%	26%	13%	8%	1%	1%	4%
De manier waarop de gemeente besluiten neemt is goed uit te leggen aan Amsterdammers	6%	16%	31%	21%	17%	3%	1%	4%
Het is voor Amsterdammers duidelijk waar ze moeten zijn als ze een idee of initiatief hebben	6%	15%	36%	17%	14%	2%	1%	10%
Het is voor Amsterdammers duidelijk waar ze moeten zijn wanneer ze een klacht of bezwaar hebben	3%	7%	20%	17%	37%	9%	3%	5%

N=538

In het kader van de uitlegbaarheid en toegankelijkheid van het stelsel merken respondenten in de interviews op dat niet alle inwoners door hebben dat het stelsel is gewijzigd, waardoor het voorkomt dat zij leden van de stadsdeelcommissie aanspreken op bevoegdheden die zij niet meer hebben. De bevoegdheden en de rol van de stadsdeelcommissie lijken volgens respondenten wel bekender te worden. Dat leiden zij vooral af uit het gegeven dat volgens hen het aantal insprekers in de stadsdeelcommissievergaderingen terugloopt en dat inwoners in de praktijk eerder dagelijks bestuurders aanspreken of inspreken in de gemeenteraad, omdat zij meer voor inwoners kunnen doen. Ook brengt een deel van de respondenten naar voren dat een relatief klein aantal vertegenwoordigers per gebied zitting heeft in de stadsdeelcommissie, wat voor hen de vraag oproept of inwoners hen wel weten te vinden. Anderzijds zijn stadsdeelcommissieleden volgens respondenten wel laagdrempelig benaderbaar (op het moment dat inwoners weten dat zij bij hen terecht kunnen).

Door respondenten wordt daarnaast aangegeven dat de formele middelen om bekend te maken wat de stadsdeelcommissies doen in hun ervaring vrij beperkt kunnen zijn. Daarbij geven ze het voorbeeld dat de adviezen van de stadsdeelcommissies (nog) niet centraal beschikbaar zijn en dat de systemen om op te zoeken wat er speelt in de stadsdeelcommissie niet altijd makkelijk toegankelijk zijn voor inwoners. Zo is er een informatiesysteem waarin alle vergaderingen, inclusief bijbehorende stukken staan, maar dat is niet voor alle inwoners makkelijk te vinden.

Om het werk van de stadsdeelcommissies bekender te maken, hebben de leden zelf ook een rol te vervullen, zo geven respondenten aan. Dit doen zij nu bijvoorbeeld door bijeenkomsten op andere

ontmoetingsplaatsen dan de formele commissiezaal te organiseren, door gebruik te maken van sociale media of via hun contacten in de buurt. Het kan echter beter in de beleving van respondenten en zij geven aan dat hier blijvend aandacht voor nodig is. Dit is in lijn met het gegeven uit de digitale consultatie dat volgens de helft van de respondenten (49%) de stadsdeelcommissie onvoldoende communiceert over wat zij doet. Dagelijks bestuurders doen het in dit kader al beter volgens de respondenten. Daarvan vindt 42% dat zij voldoende communiceren over wat zij doen, tegenover 22% die vindt van niet.

Overigens bestaat er bij een deel van de respondenten twijfel of bewonersbijeenkomsten een goede manier zijn om de toegankelijkheid van het stelsel te bevorderen en zij stellen dat hier wisselend over wordt gedacht. Zo geven sommigen aan dat commissieleden inwoners kunnen treffen bij bewonersbijeenkomsten die door het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie worden georganiseerd en dat dit een goed middel is om over ervaren problemen te horen. Anderen stellen de effectiviteit van de bijeenkomsten ter discussie door de nadruk te leggen op de wisselende opkomst bij bijeenkomsten en de aanwezigheid van vooral de 'usual suspects' – dat wil zeggen: de mondige en/of hoger opgeleide inwoners. Dit laatste punt speelt volgens respondenten niet alleen bij de bewonersbijeenkomsten, maar ook bij andere middelen die worden ingezet om participatie te bevorderen. In aanvulling hierop stellen respondenten dat er soms te veel wordt uitgegaan van het idee dat gewone inwoners weten wanneer een specifiek, voor hen relevant, participatieproject begint.

Amsterdammers hebben volgens respondenten invloed op wat de gemeente doet. Dat betekent vooral invloed in termen van meedenken; voldoende mogelijkheden om mee te beslissen zijn er te weinig volgens hen

Van alle professionals die mee hebben gedaan aan de digitale consultatie is 54% het (helemaal) oneens met de stelling dat de Amsterdammer geen enkele invloed heeft op wat de gemeente doet (zie tabel 4.14). Anders gezegd: een meerderheid van de professionals geeft aan dat Amsterdammers invloed hebben. Dat is volgens hen vooral invloed in termen van meedenken en minder in termen van meebeslissen. Waar 40% van de respondenten aangeeft dat Amsterdammers voldoende mogelijkheden hebben om mee te denken, is dat volgens slechts 18% het geval als het gaat om de mogelijkheden die Amsterdammers hebben om mee te beslissen (zie tabel 4.13). Zoals al eerder genoemd worden in dit kader 'De stem van..', maar ook initiatieven als 'West begroot' genoemd als goede voorbeelden van hoe het meebeslissen door inwoners vorm gegeven kan worden. Ook in de timing van het betrekken van inwoners is verbetering mogelijk, zo is af te leiden uit de antwoorden van respondenten op de stelling of de gemeente Amsterdammers vroeg genoeg betreft. Van alle respondenten vindt 40% dat dit niet het geval is, tegenover 22% die hier positief over is.

Als het gaat om participatie en de mogelijkheden die Amsterdammers hebben om invloed te hebben, stellen respondenten dat die mogelijkheden vooral georganiseerd worden door de ambtelijke organisatie. Het is vooral daar dat bijvoorbeeld participatie wordt ingericht. Dit zien we ook terug in de dossieranalyse, bijvoorbeeld bij het dossier Bouwdynamiek, en de observaties van stadsdeelcommissievergaderingen. De stadsdeelcommissie kan bij de participatieactiviteiten van de ambtelijke organisatie aansluiten – en dat doet zij ook. Tegelijkertijd is er volgens sommige respondenten een bepaalde scheiding tussen participatie activiteiten en de werkzaamheden van de stadsdeelcommissie. In hun ogen zijn er de laatste jaren stappen gezet op het gebied van participatie⁸¹, maar hangt de verbetering niet zozeer samen met de aanpassingen in het stelsel.

Het is voor hen vooral de inzet vanuit het college en de ambtelijke organisatie die de participatieve democratie heeft versterkt.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld brief wethouder Groot-Wassink aan de gemeenteraad (19 maart 2019), *Democratisering*.

Tabel 4.14: Wat is uw mening over de volgende stellingen?

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
De Amsterdammer heeft geen enkele invloed op wat de gemeente doet	4%	16%	34%	21%	13%	6%	2%	4%
Amsterdammers hebben in het huidige bestuurlijk stelsel voldoende mogelijkheden om mee te denken	1%	7%	20%	25%	29%	7%	4%	6%
Amsterdammers hebben in het huidige bestuurlijk stelsel voldoende mogelijkheden om mee te beslissen	7%	18%	29%	22%	14%	2%	2%	7%
De gemeente betreft Amsterdammers in het huidige bestuurlijk stelsel vroeg genoeg	4%	10%	26%	27%	17%	4%	1%	10%

N=537

De mate waarin de inbreng van Amsterdammers op de goede plek terecht komt en serieus wordt genomen, wordt wisselend beoordeeld door respondenten

Gevraagd naar de mate waarin de inbreng van Amsterdammers op de juiste plek terecht komt geeft ongeveer een kwart van de respondenten aan dat dit het geval is (zie tabel 4.15). Daartegenover staat dat 27% vindt dat de inbreng niet op de juiste plek terecht komt en een substantiële groep (29%) staat hier neutraal tegenover.

Tabel 4.15: Mate waarin inbreng Amsterdammers op de juiste plek komt, mee wordt genomen in beleid en het gebruik ervan aan hen wordt teruggekoppeld

	helemaal oneens	-	neutraal	-	helemaal eens	weet ik niet
De inbreng van Amsterdammers komt terecht op de juiste plek	9%	28%	29%	20%	3%	12%
De inbreng van Amsterdammers wordt meegenomen in het opstellen van beleid	10%	24%	28%	25%	4%	9%
Amsterdammers horen wat de gemeente met hun inbreng heeft gedaan	13%	32%	28%	14%	4%	10%

N=535

Eenzelfde soort patroon is zichtbaar bij de vragen over de mate waarin de inbreng van Amsterdammers wordt meegenomen in het opstellen van beleid en de terugkoppeling die zij ontvangen over wat er met hun inbreng is gedaan. Steeds ongeveer een derde is het eens met deze stellingen, een derde is het

oneens en een derde neutraal (zie tabel 4.15). Samengenomen geeft dit enig inzicht in hoe serieus de inbreng van Amsterdammers wordt genomen in de beleving van professionals.

In de interviews en gesprekstafels brengen respondenten in dit opzicht naar voren dat het gebiedsgericht werken nog niet altijd is verankerd in de werkwijzen van de ambtelijke organisatie. Hoewel er verschillen worden gezien van directie tot directie, bestaat het gevoel dat de ambtelijke organisatie het gebiedsgericht werken als vooral iets van de stadsdelen beschouwt, in plaats van iets dat voor de gehele organisatie belangrijk is. Gebiedsmakelaars moeten daarom vooral ‘omhoog’ kijken om zaken voor elkaar te krijgen en goed de weg kennen in de organisatie om dingen voor elkaar te krijgen, terwijl zij wel een eerste aanspreekpunt zijn voor inwoners. Dit maakt volgens hen uit voor de mate waarin de inbreng van Amsterdammers wordt meegenomen in het opstellen van beleid.

Daarnaast merken respondenten op dat er sprake kan zijn van ‘dubbele participatie’, dat wil zeggen: participatie over hetzelfde onderwerp op verschillende schaalniveaus. De reden hiervoor is tweeledig, volgens respondenten. Voor een deel hangt het samen met de onduidelijke rolverdeling tussen geledingen van het bestuurlijk stelsel, maar deels ook met de werkwijze van inwoners zelf. Mondige burgers zijn goed in staat hun verzet te organiseren en benutten daarvoor de verschillende kanalen.

Professionals zijn overwegend positief over de mate waarin de geledingen van het bestuurlijk stelsel luisteren naar Amsterdammers en hen ondersteunen om te participeren. Het meest positief in dit opzicht zijn respondenten over de dagelijks besturen

Voor elk van de geledingen is respondenten in de digitale consultatie ook gevraagd om hun oordeel te geven over de mate waarin zij voldoende luisteren naar Amsterdammers en hen ondersteunen om te participeren. Opvallend is dat het aantal mensen dat positief is op deze punten bij de stadsdeelcommissie en de gemeenteraad relatief dicht bij elkaar liggen, evenals het aandeel respondenten dat hierover positief is bij de dagelijks besturen en het college van B&W (zie tabel 4.16). Zo geeft 45% van de respondenten aan dat de stadsdeelcommissie luistert naar Amsterdammers, hetgeen volgens 40% van de respondenten geldt voor de gemeenteraad. Ongeveer een derde (32%) vindt dat de stadsdeelcommissies en de gemeenteraad Amsterdammers ondersteunen om te participeren. Daarnaast is meer dan de helft van de respondenten positief over de dagelijks besturen als het gaat om het luisteren naar Amsterdammers en hen ondersteunen om te participeren en is circa vier tiende die mening toegedaan over het college van B&W.

Tabel 4.16: Hoe beoordeelt u de stadsdeelcommissies op de volgende onderdelen?

	Stadsdeelcommissie				Dagelijks bestuur			
	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet
Zij luisteren naar Amsterdammers	14%	21%	45%	19%	12%	23%	53%	12%
Zij ondersteunen Amsterdammers en organisaties om te participeren	25%	21%	32%	21%	12%	23%	52%	15%

	Gemeenteraad				College van B&W			
	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet
Zij luisteren naar Amsterdammers	22%	28%	40%	10%	20%	29%	42%	9%
Zij ondersteunen Amsterdammers en organisaties om te participeren	23%	32%	31%	14%	20%	27%	44%	9%

N=538

4.6 Een naar buiten gerichte bestuursstijl en aansluiten op de lokale opgave

Het bestuurlijk stelsel is beperkt behulpzaam bij het realiseren van een naar buiten gerichte bestuursstijl en het aansluiten op de lokale behoefte

Professionals die deel hebben genomen aan de digitale consultatie, de interviews en de gesprekstafels zijn kritisch over de mate waarin het bestuurlijk stelsel behulpzaam is om de Amsterdammer centraal te stellen. Van alle respondenten die deelnamen aan de digitale consultatie is een vijfde hier positief over, tegenover 54% die van mening is dat het bestuurlijk stelsel daar niet bij helpt (zie tabel 4.17).

Tabel 4.17: Behulpzaamheid van het bestuurlijk stelsel voor het realiseren van een naar buiten gerichte bestuursstijl en het aansluiten op de lokale opgave

	helemaal oneens	-	-	neutraal	-	-	helemaal eens	weet ik niet
Het bestuurlijk stelsel helpt de gemeente om de Amsterdammer centraal te stellen	8%	16%	30%	19%	15%	3%	1%	9%
Door de inrichting van het bestuurlijk stelsel kent de gemeente Amsterdam de problemen die spelen in de stad	3%	12%	34%	16%	24%	5%	1%	6%
De inrichting van het bestuurlijk stelsel stelt de gemeente Amsterdam in staat om problemen in de stad op te lossen	4%	14%	38%	21%	13%	3%	1%	6%
De inrichting van het bestuurlijk stelsel stelt de gemeente Amsterdam in staat om flexibel in te spelen op wensen vanuit de stad	5%	16%	41%	15%	14%	2%	1%	6%
De inrichting van het bestuurlijk stelsel biedt voldoende ruimte voor maatwerk in de stadsdelen	5%	17%	32%	17%	17%	4%	1%	7%

N=537-538

Ook over de mate waarin het bestuurlijk stelsel helpt om aan te sluiten op de lokale opgave zijn respondenten kritisch. Op elk van de stellingen die hieraan raakt, zijn meer respondenten negatief dan positief. Bijna de helft van de respondenten is van mening dat het niet door de inrichting van het bestuurlijk stelsel is dat de gemeente de problemen die spelen in de stad kent. Bovendien vindt 56% dat het niet door de inrichting van het bestuurlijk stelsel is dat de gemeente problemen in de stad kan oplossen en 54% stelt dat de inrichting van het stelsel onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk in de stadsdelen. Het meest negatief zijn respondenten echter over de mogelijkheden die het stelsel de gemeente biedt om flexibel in te spelen op de wensen vanuit de stad: 62% geeft aan dat dit niet het geval is.

Deze kritische houding van respondenten is te begrijpen in het licht van de opmerkingen die zijn gemaakt over de beperkte bevoegdheden en slagkracht van de stadsdeelcommissie, de veelal reactieve aard van de advisering en de ervaringen over hoe er met hun adviezen wordt omgegaan, evenals de mogelijkheden en ruimte die de dagelijks besturen hebben om in te spelen op de lokale situatie (zie onder 4.3 'Optuiging en functioneren van de stadsdeelcommissies en dagelijks besturen' in dit hoofdstuk). Zo geven respondenten onder meer aan dat in het stadsdeel niet altijd helemaal kan worden aangesloten bij de lokale opgave, doordat de commissieleden niet altijd het dagelijks bestuur voeden met lokale onderwerpen en bij inwoners levende knelpunten. Zij reageren vooral op de adviesvragen vanuit de stad. Daarnaast wordt door respondenten opgemerkt dat het ontbreken van het budgetrecht op stadsdeelniveau het lastiger maakt om een lokale invulling te geven aan stedelijke kaders en dat participatie soms wordt ingezet op onderwerpen die voor het stadsdeel of specifieke gebied niet altijd even relevant zijn.

Stadsdeelcommissieleden en dagelijks bestuurders weten volgens respondenten overwegend wel wat er leeft in hun stadsdeel

Respondenten zijn overwegend positief over dat de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen weten wat er leeft in hun stadsdeel. Van alle respondenten is 48% die mening toegedaan over de stadsdeelcommissies en 66% over de dagelijks besturen (zie tabel 4.18). Daarmee zijn respondenten dus vaker positief over de dagelijks besturen dan over de stadsdeelcommissies. Andersom gesteld zijn er ook minder respondenten negatief over de dagelijks besturen als het gaat om of zij weten wat er leeft in hun stadsdeel (7%), dan over de stadsdeelcommissies (15%). In de interviews wordt door de respondenten aangegeven dat de schaal van een gebied groot kan zijn, afgezet tegen het aantal gebiedsvertegenwoordigers, wat het lastig kan maken om goed te weten wat er in het gebied op buurtniveau speelt. Dagelijks bestuurders zijn dan weliswaar actief in het gehele stadsdeel, maar zij hebben een voltijds aanstelling om hun werkzaamheden te verrichten.

De vraag of vertegenwoordigers en bestuurders weten wat er leeft in de stadsdelen is ook gesteld voor de gemeenteraad en het college van B&W. In lijn met hun rollen en taken in het bestuurlijk stelsel geven minder respondenten aan dat zij weten wat er leeft in de stadsdelen. Volgens 24% weet de gemeenteraad wat er in de stadsdelen speelt en volgens 28% is het college daarvan op de hoogte. Voor deze twee geledingen is respondenten daarom ook gevraagd om aan te geven in hoeverre zij op de hoogte zijn van wat er leeft in de gemeente. Hierbij valt op dat respondenten veel vaker aangeven dat de gemeenteraad dit weet, dan het college: namelijk 44% tegenover 24%. De omgekeerde verhouding is zichtbaar op deze stellingen in het aantal respondenten dat van mening is dat zij niet weten wat er leeft in de stadsdelen.

Tabel 4.18: Hoe beoordeelt u de stadsdeelcommissies op de volgende onderdelen?

	(helemaal) oneens	neutraal	(helemaal) eens	weet ik niet
De stadsdeelcommissies weten wat er leeft in hun stadsdeel	15%	21%	48%	17%
De dagelijks besturen weten wat er leeft in hun stadsdeel	7%	15%	66%	11%
De gemeenteraad weet wat er leeft in de stadsdelen	39%	26%	24%	12%
Het college van B&W weet wat er leeft in de stadsdelen	32%	29%	28%	11%
De gemeenteraad weet wat er leeft in de gemeente	20%	28%	44%	9%
Het college van B&W weet wat er leeft in de gemeente	39%	26%	24%	12%

N=534-538

4.7 Toekomst bestuurlijk stelsel

Er bestaat een zekere ‘vernieuwingsmoetheid’ onder professionals

Ondanks de vele knelpunten en aandachtspunten die door professionals naar voren zijn gebracht, komt veelvuldig in de interviews, gesprekstafels en de digitale consultatie naar voren dat er ook een zekere vermoeidheid bestaat als het gaat om stelselherzelingen in Amsterdam. In de afgelopen periode heeft al tweemaal kort op elkaar een herziening van het bestuurlijk stelsel plaatsgevonden. Die herzelingen vonden niet geruisloos plaats, maar gingen gepaard met veel politiek en maatschappelijk debat. Hoewel in de beleving van veel respondenten het huidige bestuurlijk stelsel niet optimaal functioneert, omdat het een ‘vaag’ of ‘liefdeloos’ compromis is tussen verschillende (politieke) visies op democratisch bestuur, zijn velen desondanks huiverig voor een nieuwe complete herziening van het stelsel. De overtuiging leeft breed dat het stelsel juist op bepaalde vlakken in relatief kleine vorm zou kunnen worden aangepast, bijvoorbeeld door enkele wijzigingen aan te brengen in de verdeling van taken en bevoegdheden of de samenstelling van de verschillende geledingen. Ook de wijze waarop participatie wordt vormgegeven kan worden verbeterd.

Naast of in plaats van stelselwijzigingen geven respondenten veelvuldig aan dat het belangrijker is dat er onder volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren de wil bestaat om gezamenlijk aan de slag te gaan om het bestuurlijk stelsel beter te laten functioneren. Volgens een deel van de respondenten moet niet alleen met heimwee worden teruggekeken naar wat voor 2014 mogelijk was, maar moet er de wil zijn om nu te experimenteren met wat wél kan. Het zijn de mensen en hun houding die de kwaliteit van het functioneren van het bestuurlijke stelsel in belangrijke mate bepalen, zo geven respondenten aan. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor het beter laten functioneren van het bestuurlijk stelsel dus bij iedereen die daarin functioneert en actief is.

Suggesties voor verbetering van het bestuurlijk stelsel in de periode tot 2022 en daarna zijn dan ook te bezien in het licht van deze vermoeidheid met stelselwijzigingen en de oproep om naar eigen houding en gedrag te kijken.

Beter doorleven van rollen en taakverdeling tussen de geledingen van het bestuurlijk stelsel

Een eerste set van suggesties voor verbetering van het functioneren van het bestuurlijk stelsel ligt in het optimaliseren van de huidige structuren. Het gaat daarbij vooral om de houding en het gedrag van de mensen die erin werken. Er is met de invoering van dit stelsel op hoofdlijnen bepaald wie welke rollen en taken heeft en dat is uitgewerkt in bijvoorbeeld een taak- en bevoegdheden register voor de dagelijks besturen. Toch blijft er verwarring over bestaan, zowel bij bestuurders als bijvoorbeeld de ambtelijke organisatie. Volgens respondenten zou dit (deels) opgelost kunnen worden door de bevoegdheden duidelijker te benoemen of door vanuit staatskundig perspectief te analyseren hoe van bevoegdheden gebruikgemaakt kan (of hoort te) worden. Zo worden de taken en bevoegdheden minder abstract en krijgen ze inhoud.

Tegelijkertijd betekent het opschrijven hiervan niet noodzakelijk dat er een gedeeld beeld is van wat ieders rol inhoudt (of juist niet) en 'wie waar over gaat'. In dit kader merken respondenten op dat kreten als collegiaal bestuur en verlengd lokaal bestuur duidelijker afgebakend zouden kunnen worden. Niet – of niet alleen - door het uitputtender op papier te beschrijven, maar door in gesprek te gaan. Ook wat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtelijke organisatie daarin van elkaar verwachten, hoort daarbij. Hoewel respondenten niet specificeren wie verantwoordelijk is voor het voeren van dit gesprek, is dus wel af te leiden uit hetgeen zij delen dat dit gesprek breed gevoerd zou moeten worden. Dat wil zeggen: inclusief raadsleden, collegeleden, stadsdeelcommissieleden, dagelijks bestuurders en ambtelijke organisatie.

Bovendien zou dit gesprek eraan bij kunnen dragen dat het belang van de stadsdelen en hun activiteiten beter wordt gezien door de stad, zo is af te leiden uit de inbreng van respondenten. Als college en raad uitdragen waarom het stadsdeelniveau belangrijk is, zou dat eraan kunnen bijdragen dat daar ook in de ambtelijke organisatie meer oog voor is en het voor ambtenaren ook een interessantere carrièreoptie worden. De stad en de stadsdelen zijn immers geen tegenstelling, uiteindelijk draait alles om het tot dienst zijn van de Amsterdammer. Het steviger koppelen van wethouders aan stadsdelen of gebieden is een concrete uitwerking van hoe het college dat belang van de stadsdelen kan uitdragen.

Voor de stadsdeelcommissies behoeft volgens respondenten de invulling van hun adviesrecht aandacht. Een manier volgens hen om die beter tot zijn recht te laten komen, is als de commissies hun aandacht verschuiven van aan het eind reageren op de stedelijke adviesvragen, naar voorin in trajecten adviseren of het zelf agenderen van thema's. Dit geeft leden van de stadsdeelcommissies meer ruimte om signalen van inwoners en kwesties te agenderen. Het is moeilijker om invloed te hebben en adviezen te laten landen als mogelijk passende oplossingen al zijn bepaald, dan wanneer de probleemdefinitie nog ter discussie staat. Sommigen geven aan dat hier dan ook een andere manier van werken bij past. Minder vergaderen en daarin zeker niet spiegelen aan de werkwijzen van de gemeenteraad, maar meer zelf op pad gaan en inwoners spreken. Dit biedt ook een uitweg uit de discussie over waar advies geven eindigt en controleren begint.

Steviger verbinden van de gemeenteraad met de stadsdeelcommissies

Voor de gemeenteraad staan de stadsdeelcommissies en wat daarin gebeurt op relatief grote afstand. Hoewel bijvoorbeeld adviezen van stadsdeelcommissies (deels) beschikbaar zijn als stukken bij agendapunten, hebben raadsleden veelal niet het idee zicht te hebben op wat er in de stadsdelen speelt en hoe daar de verhoudingen liggen. Volgens veel respondenten – hoewel niet iedereen – zou dit anders moeten en ligt er laaghangend fruit om de aansluiting van de gemeenteraad op de stadsdeelcommissies te verbeteren.

Al eerder is het idee geopperd om alle stadsdeeladviezen centraal inzichtelijk te maken. Dat plan daadwerkelijk realiseren zou al verschil maken. Bijvangst daarvan is dat het ook gebruikt kan worden om aan inwoners te laten zien wat de stadsdeelcommissies doen (en bereiken). Hier zijn eerder initiatieven voor genomen door de gemeenteraad, waarbij echter is voorgesteld om aan te sluiten bij de nieuwe standaardprocedure voor de vrijgave en vaststelling van project- en beleidsnota's. In iedere nota van beantwoording zou apart aandacht moeten zijn voor de mogelijke adviezen van de stadsdeelcommissies en deze adviezen zouden ook integraal meegezonden moeten worden aan de gemeenteraad.⁸² Er is weinig aandacht voor onder respondenten, maar een punt van aandacht hierbij is de realisatiekracht. Het plan is er al. Het blijkt alleen eenvoudig om het ook echt in de praktijk te brengen. Dat vraagt dat er zowel overeenstemming is over de manier waarop adviezen van stadsdeelcommissies landen in de gemeenteraad, als dat de gekozen werkwijze door betrokkenen wordt doorleefd en dat er een plan van aanpak is voor de implementatie.

Anderen noemen de mogelijkheid om een vaste paragraaf 'stadsdelen' op te nemen in college- en raadsvoorstellen. In die paragraaf zou kunnen worden opgenomen of het advies gevraagd of ongevraagd is, hoe het advies tot stand is gekomen en hoe hierover in de stadsdeelcommissie is gedebatteerd en gestemd. Een derde suggestie die in deze lijn werd gedaan is om een raadscommissie speciaal voor de stadsdelen en gebiedsgericht werken in te stellen.⁸³ Dat geeft kortere lijnen en de raad een beter beeld van wat er leeft in de stadsdelen.

Meer vergaand is de suggestie van respondenten om de stadsdeelcommissie sterker te positioneren als *counter part* van de gemeenteraad. De stadsdeelcommissies vormen dan de ogen en oren van het stadsdeel, met uitdrukkelijk ook de opdracht om hierover de gemeenteraad te informeren. Een mogelijkheid om dit te verankeren in het bestuurlijk stelsel is om van de stadsdeelcommissie weer een bestuurscommissie te maken zoals in de periode 2014-2018, maar dan met door de gemeenteraad gemandateerde taken en bevoegdheden. In dit geval blijft de positie van de dagelijks besturen als verlengd lokaal bestuur vanuit het college gelijk. Zo ontstaat een meer duaal stelsel op lokaal niveau.

Het meer enten van de stadsdeelcommissie op de rol van de gemeenteraad is ook in lijn met de suggestie om de rol van de stadsdeelcommissie uit te breiden met een controlerende rol richting het dagelijks bestuur. Eerder is al opgemerkt dat er vragen zijn over de mate waarin macht en tegenmacht rondom de dagelijks besturen is georganiseerd. Volgens deze respondenten zou er een verantwoordingsrelatie gecreëerd moeten worden tussen het dagelijks bestuur en de stadsdeelcommissie.

Het verstevigen van de positie van de stadsdelen

Een andere set van suggesties richt zich op het verstevigen van de positie van de stadsdelen. Zoals respondenten aangeven, is er sprake van verlengd bestuur, maar gebeurt in de praktijk het meeste centraal. Dit zou volgens hen binnen de kaders van het huidige stelsel niet nodig hoeven zijn.

Sluiten van een bestuursakkoord aan het begin van een nieuwe periode, inclusief inhoudelijke bestuursopdracht per stadsdeel

⁸² Brief van het presidium van de gemeenteraad aan de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies (28 oktober 2019).

⁸³ Bij de besluitvorming over het huidig bestuurlijk stelsel in 2017 is de gemeenteraad ook in overweging gegeven om een raadscommissie voor de stadsdelen in te richten. Uit een motie van leden Guldmond, Grooten, De Heer en Simons inzake agendering door de stadsdeelcommissies (6 juni 2018, 536) leiden we af dat overwegingen hiervoor waren om geen additioneel beslag op de agenda van raads- en collegeleden te leggen en om te zorgen dat het advies ook terecht komt bij de raadscommissie waar over dat onderwerp wordt gesproken.

In een bestuursakkoord kan bij de start van een nieuwe periode vastgelegd worden met welke bestuursopdracht de dagelijks besturen aan de slag gaan. Deze inhoudelijke opdracht vormt een uitwerking van de doelen die in het coalitieakkoord zijn afgesproken. Door te differentiëren per stadsdeel kan uiting worden gegeven aan de verschillen die er zijn en beter worden aangesloten op de lokale context. Het bestuursakkoord dat hier wordt voorgesteld verschilt dan ook van het bestuursakkoord dat in 2018 is gesloten tussen het college en de stadsdeelbesturen.⁸⁴ In dat bestuursakkoord ging het om afspraken over de samenwerking en rolverdeling, niet om een inhoudelijke opdracht voor de dagelijks besturen.

Geef dagelijks besturen meer armslag om in de uitvoering beter te kunnen aansluiten op de lokale situatie.

Het sluiten van een bestuursakkoord ter uitwerking van de bestuursopdracht voor een dagelijks bestuur in een bepaalde periode is één ding, maar dat zou volgens respondenten gepaard moeten gaan met de benodigde budgetverantwoordelijkheid en ambtelijke capaciteit. Het dagelijks bestuur zou volgens hen dus meer zeggenschap moeten krijgen over de inzet van mensen en middelen binnen een bepaald beleidsprogramma. Zo kunnen ze het gewenste maatwerk ook zelf leveren.

Geef stadsdeelcommissies meer bevoegdheden en instrumenten om hun rol te kunnen vervullen

Respondenten geven aan dat de bevoegdheden en de instrumenten die stadsdeelcommissies tot hun beschikking hebben nu beperkt zijn uitgewerkt of vastgelegd. Bijvoorbeeld het recht om vragen te stellen is niet als zodanig verankerd. Het zou de positie van de stadsdeelcommissie versterken als dat wel het geval was. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een meer actieve informatieplicht van het dagelijks bestuur ten opzichte van de stadsdeelcommissie. Het lijkt nu min of meer staande praktijk dat de dagelijks besturen vragen van stadsdeelcommissies beantwoorden en hen actief meenemen in wat zij doen. Dat zijn ze behoudens het verstrekken van de benodigde informatie om tot een advies te komen, echter niet verplicht. Door deze rechten vast te leggen is de positie van de stadsdeelcommissie minder afhankelijk van de goede wil van het dagelijks bestuur.

Daarnaast pleiten sommige respondenten voor het aanvullen van de bevoegdheden en instrumenten van de stadsdeelcommissie. Zo zien sommigen graag een aanvullend instrument om in te zetten als een advies niet wordt opgevolgd. Nu is het of reageren op een summiere terugkoppeling bij het dagelijks bestuur of de gemeenteraad verzoeken om het op de agenda te plaatsen. Daar zit niets tussenin. Anderen gaan verder en geven als suggestie om de stadsdeelcommissie enige vorm van zeggenschap over de besteding van budgetten te geven, zodat zij op lokaal niveau keuzes kunnen maken. Een zekere budgetverantwoordelijkheid maakt dat zij beter kunnen sturen.

Verder vormt het verstevigen van de adviezen van de stadsdeelcommissies een belangrijke verbeterrichting. Daarbij gaat het allereerst om de inrichting van de terugkoppeling aan de stadsdeelcommissies over de opvolging van hun adviezen. Zij moeten weten wat er mee wordt gedaan. Ook wordt opgemerkt dat het mogelijk beter zou zijn als de adviezen van de stadsdeelcommissie rechtstreeks naar de gemeenteraad gaan en dat de adviezen misschien zelfs vanuit de gemeenteraad gevraagd zouden moeten worden (zie ook onder het kopje “Steviger verbinden van de gemeenteraad met de stadsdeelcommissies” op de vorige pagina).

Meer en betere ondersteuning van de stadsdeelcommissies

De ambtelijke ondersteuning van de stadsdeelcommissies is nu vooral secretariael en faciliterend van karakter. Denk aan het faciliteren van de vergaderingen met het dagelijks bestuur. Verder hebben de fracties de beschikking over een klein fractiebudget. Om echt werk te kunnen maken van het adviesrecht en inwoners beter te kunnen bereiken, bijvoorbeeld via eigen georganiseerde bijeenkomsten, is echter naast meer, ook een andere type ondersteuning gewenst.

Dan gaat het bijvoorbeeld om meer strategische en coachende ondersteuning, maar zeker ook om specialistische kennis over inwonerparticipatie en hoe dat per thema het beste georganiseerd kan

⁸⁴ Bestuursakkoord 2018-2022

worden. Overigens geven respondenten aan dat het per stadsdeel verschilt hoeveel ondersteuning beschikbaar is voor de stadsdeelcommissie, maar dat zou volgens hen integraal heroverwogen moeten worden. Met meer en een ander type ondersteuning zou de stadsdeelcommissie bovendien onafhankelijker van het dagelijks bestuur kunnen opereren.

Van representatieve democratie naar participatieve democratie

Het bovenstaande laat zien dat de meeste suggesties van professionals zijn gericht op het optimaliseren van het functioneren van de stadsdeelcommissies en de dagelijks besturen en hun samenwerking met de stad binnen de spelregels van de representatieve democratie. Een deel van de respondenten bracht echter ook suggesties naar voren die meer gericht zijn op het versterken van de participatieve democratie.

Sommigen zijn daar relatief rigoureuus in en pleiten bijvoorbeeld voor het opheffen van de stadsdeelcommissies en die te vervangen door een systeem waarbij Amsterdammers zelf sterker als adviseur en controlerend orgaan optreden. Dit inclusief de middelen en bevoegdheden om formeel over (onderdelen van) hun leefomgeving te kunnen beslissen. Digitale middelen kunnen daar goed bij ondersteunen. Voor de mensen die onvoldoende toegerust zijn om mee te doen of te denken, zou er een bewonersloket moeten zijn waar zij terecht kunnen met vragen. De ambtenaren van dit loket hebben uitdrukkelijk tot taak om inwoners te helpen en te adviseren om de weg te vinden binnen de gemeente.

Anderen gaan niet zo ver als het volledig afschaffen van de stadsdeelcommissies, maar stellen voor om de commissies te depolitiseren. Daardoor zou het volgens hen mogelijk worden om meer te focussen op de gebieden in plaats van op de politieke voorkeuren en haalt het de neiging weg bij commissieleden om zich controlerend op te stellen. Een taak die de stadsdeelcommissies nu niet hebben. Als werkwijze binnen de commissie wordt aangegeven dat participatie een impuls kan krijgen als dit meer op projectbasis in samenspraak met inwoners en anderen gaat. In de dagelijks besturen zou in dit kader gekozen kunnen worden voor het benoemen van bestuurders per gebied, in plaats van per onderwerp, om de herkenbaarheid voor inwoners te bevorderen.

Het versterken van de gebiedsfocus kan verder vorm krijgen door meer op het niveau van de gebieden te organiseren, zoals de vergaderingen. Daarmee kan het werk van de stadsdeelcommissie dichterbij inwoners komen en kunnen de leden ook beter de 'ogen en oren' rol vervullen. Als dit de gekozen lijn wordt, zo geven respondenten aan, dan zou ook de schaal van de gebieden heroverwogen moeten worden. Volgens hen heeft de huidige gebiedsindeling niet altijd betekenis voor inwoners, maar identificeren zij zich meer met hun wijk of buurt (of juist met het niveau van het stadsdeel als geheel, maar dat past meer bij de suggesties uit de lijn om de positie van stadsdelen te verstevigen).

Gebruik de ervaringen uit Weesp om het bestuurlijk stelsel waar nodig te verbeteren

In de periode dat de onderzoeksactiviteiten voor deze evaluatie werden uitgevoerd, is ook het herindelingsadvies voor de samenvoeging van Weesp met Amsterdam vastgesteld in de gemeenteraden van Amsterdam en Weesp. Een onderdeel van het herindelingsadvies is de wijze waarop het gebied van de huidige gemeente Weesp wordt ingepast in het bestuurlijk stelsel. Het doel is om ook voor Weesp een goede vorm van nabijheid van bestuur te organiseren. Daarvoor is een andere vorm gekozen dan die nu geldt in de andere stadsdelen en gebieden van de stad. Na drie jaar zal geëvalueerd worden of de gekozen systematiek werkbaar is en de doelstelling van een nabij bestuur vervuld is.

Respondenten dragen aan dat de vorm die voor Weesp is gekozen, mogelijk ook een verbetering van het bestuurlijk stelsel voor heel Amsterdam zou kunnen zijn. Dit betekent niet voor iedereen dat de waarde van het 'Weespse model' al bewezen is, maar wel dat de lessen daaruit in de toekomst betrokken zouden moeten worden bij de verdere ontwikkeling van het bestuurlijk stelsel.

De afspraken voor Weesp in het kort

- *“Weesp krijgt een gekozen volksvertegenwoordiging in de vorm van een bestuurscommissie, waarbij de verkiezingen gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden.*
- *De bestuurscommissie voor Weesp kiest uit haar midden een dagelijks bestuur, dat binnen de stedelijke (beleids)kaders van Amsterdam eigen afwegingen en keuzes kan maken. De taken en bevoegdheden worden binnen de wettelijke kaders afgestemd op de Weesper context.*
- *De bestuurscommissie van Weesp kan beschikken over een eigen (buurt)budget.*
- *Het dagelijks bestuur van Weesp heeft een directe samenwerkingslijn met een van de collegeleden van Amsterdam.*
- *Onderzocht wordt of de gemeentelijke samenvoeging met Driemond tot één gebied mogelijk is. Consultatie van de inwoners en Dorpsraad van Driemond over de wenselijkheid is noodzakelijk.*
- *Weesp (al dan niet samengevoegd met Driemond) wordt tijdelijk een ‘stadsgebied’ en sluit nog niet aan bij een stadsdeel.”⁸⁵*

⁸⁵ Herindelingsadvies gemeenten Amsterdam en Weesp



Bijlage 1 – Geïnterviewden

	Naam	Functie	
Centrale stad	Mevrouw Halsema	Burgemeester	
	Mevrouw Dijkma	Portefeuillehouder	
	De heer Everhardt	Portefeuillehouder	
	De heer Groot Wassink	Portefeuillehouder	
	De heer Ivens	Portefeuillehouder	
	Mevrouw Moorman	Portefeuillehouder	
	Mevrouw Van Doorninck	Portefeuillehouder	
	De heer Teesink	Gemeentesecretaris	
	Mevrouw Houtman Mevrouw Ter Braak	Raadsgriffier Griffier commissie KDD	
	Mevrouw De Grave-Verkerk De heer Mangal De heer Vroege De heer Huisman Mevrouw Kat Mevrouw Van Breugel	Gemeenteraad	
	De heer De Ridder De heer Zuurmond	Directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam Ombudsman Metropool Amsterdam	
	Mevrouw Cazemier Mevrouw Frankel Mevrouw Dijkgraaf Mevrouw Klaassen De heer Fransberg Mevrouw Van Rijswijk De heer Persijn	Ondernemingsraad	
	Mevrouw Alta	Stedelijk directeur cluster Stadsbeheer	
	Centrum	Mevrouw Ten Bruggencate De heer Mos Mevrouw Griek	Dagelijks bestuur stadsdeel Centrum
		De heer Hövelmann De heer Dijkhuizen	Stadsdeeldirecteur Centrum Commissiesecretaris Centrum
De heer Brink De heer Joles Mevrouw Oostra De heer Van Kraaij		Afvaardiging stadsdeelcommissie Centrum	
Noord		Mevrouw Berends Mevrouw Groenewoud Mevrouw Lagendijk	Dagelijks bestuur stadsdeel Noord
		De heer Van de Velden	Stadsdeeldirecteur stadsdeel Noord
	Mevrouw Hansen	Bestuursadviseur stadsdeel Noord	

	De heer Jurrema De heer Langeveld Mevrouw Uyar De heer Willing	Afvaardiging stadsdeelcommissie Noord
Oost	De heer Poorter De heer Manuel De heer Vermin	Dagelijks bestuur stadsdeel Oost
	Mevrouw Arichi Mevrouw Van der Scheer	Stadsdeeldirecteur stadsdeel Oost Bestuursadviseur stadsdeel Oost
	De heer De Zwart De heer Monas Mevrouw Meijer De heer Paulusma De heer Van Dongen De heer Van Vliet	Afvaardiging stadsdeelcommissie Oost
Zuidoost	De heer De Jager De heer Wedemeijer	Afvaardiging dagelijks bestuur stadsdeel Zuidoost
	Mevrouw Torres Barrera De heer Swen	Stadsdeeldirecteur stadsdeel Zuidoost Bestuursadviseur stadsdeel Zuidoost
	De heer Idsinga De heer Jol De heer Van der Kamp Mevrouw Wehkamp	Afvaardiging stadsdeelcommissie Zuidoost
Zuid	De heer Capel Mevrouw Breemer De heer Piers	Dagelijks bestuur stadsdeel Zuid
	Mevrouw Smeels Mevrouw Hoepel	Stadsdeeldirecteur stadsdeel Zuid Bestuursadviseur stadsdeel Zuid
	De heer Van Vuren Mevrouw Weijers	Afvaardiging stadsdeelcommissie Zuid
West	Mevrouw Ulichki Mevrouw Van der Horst De heer Van Berkel	Dagelijks bestuur stadsdeel West
	Mevrouw Overzier Mevrouw Matthes	Stadsdeeldirecteur stadsdeel West Bestuursadviseur stadsdeelcommissie West
	De heer Ihammanen De heer Pijpers De heer Staartjes De heer Van Buren Mevrouw Van der Geest	Afvaardiging stadsdeelcommissie West
Nieuw-West	De heer Ünver De heer Mauer De heer Bobeldijk	Dagelijks bestuur stadsdeel Nieuw-West
	Mevrouw Plasmeijer	Stadsdeeldirecteur Nieuw-West
	De heer Alkaduhimi De heer Nijhof	Afvaardiging stadsdeelcommissie Nieuw-West
	Mevrouw Catz De heer Uitdenbogaart	Buurtorganisatie 1018

Necker van Naem

www.necker.nl | info@necker.nl | Goeman Borgesiuslaan 77 | 3515 ET Utrecht

