

Amsterdam 2020

Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam

Achtergrondrapportage

Advies- en evaluatiecommissie
Bestuurlijk stelsel Amsterdam 2016

Prof. dr. A.F.M. Brenninkmeijer (vz)

Dr. A.J. Kruiter

Drs. J. de Vries

Prof. dr. M.J.W. van Twist

Mr. dr. Y.M. van der Vlugt (secr)

Inhoudsopgave

1.	Bestuurlijk stelsel: verbinding en beweging.....	3
1.1	Evaluatie bestuurlijk stelsel	3
1.2	Lokale democratie in Amsterdam: verbinding en beweging.....	3
1.3	Vraagstelling en afbakening	4
1.4	Aanpak: twee sporen.....	5
1.5	Leeswijzer achtergrondrapportage	6
1.6	Kernrapport.....	6
2.	Democratie en politiek: inzichten van buiten	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Meer democratie, minder politiek.....	7
2.3	Democratie in ontwikkeling.....	8
2.4	De rol van de raad.....	10
2.5	Hoofddlijnen	11
3.	Bestuurlijk stelsel in historisch en vergelijkend perspectief	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Beknopte geschiedenis en begrippenkader	14
3.3	Bestuurlijk stelsel Amsterdam.....	15
3.4	Bestuurlijk stelsel Rotterdam.....	21
3.5	Bestuurlijk stelsel Den Haag	27
3.6	Bestuurlijk stelsel Utrecht.....	31
3.7	Vergelijking.....	35
4.	Uitgangspunten nieuw bestuurlijk stelsel	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Een nieuw bestuurlijk stelsel Amsterdam	40
4.3	Uitgangspunten.....	41
4.4	Enkele aspecten bestuurlijk stelsel nader belicht	43
4.5	Bevoegdheden bestuurscommissies	44
4.6	Relatie college, raad en bestuurscommissies	48
4.7	Gebiedsgericht werken.....	50
4.8	Stadsdeelwethouders.....	51
4.9	Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief.....	52
4.10	Bestuurlijk kompas.....	54
4.11	Eerste knelpunten bestuurlijk stelsel.....	56
4.12	Hoofddlijnen.....	57
5.	Verbinding en beweging: Amsterdammers aan het woord	58
5.1	Inleiding	58
5.2	Tevredenheid over democratie en bestuurlijk stelsel.....	58
5.3	Wat vinden Amsterdammers belangrijk?	60
5.4	Stel dat u morgen een verbetering in Amsterdam mocht doorvoeren?	63
5.5	Hoe kan dit volgens Amsterdammers beter?	64
5.6	Perspectief van ondernemers.....	66
5.7	Hoofddlijnen	67
6.	Verbinding burger vanuit bestuurscommissies: praktijkvoorbeelden.....	69
6.1	Inleiding	69
6.2	Lokaal bestuur in Amsterdam – Manifest bestuurscommissies	69
6.3	Praktijkvoorbeelden	71
6.4	Inzichten praktijkvoorbeelden	73
6.5	Hoofddlijnen	74
7.	Professionals in het bestuurlijk stelsel aan het woord	76
7.1	Inleiding	76
7.2	Context.....	76
7.3	Belangrijkste knelpunten	77
7.4	Omgang met de burger	80
7.5	Voorgestelde oplossingsrichtingen.....	81
7.6	Hoofddlijnen	84
7.7	Tot slot.....	86

1. Bestuurlijk stelsel: verbinding en beweging

1.1 Evaluatie bestuurlijk stelsel

Voorjaar 2014 hebben de besturen in de stadsdelen de overgang gemaakt van stadsdeelraden naar bestuurscommissies. Amsterdam heeft met de inrichting van direct verkozen bestuurscommissies die als ‘ogen en oren’ in de Amsterdamse samenleving functioneren een structuur gekozen die een bepaald ontwikkelperspectief biedt. Onderzoek naar de effectiviteit van dat perspectief vraagt enerzijds om reflectie op traditionele rollen en gedragswijzen en anderzijds om het ontwikkelen van nieuwe.¹

Wij zijn als onafhankelijke commissie gevraagd om te adviseren over het bestuurlijk stelsel van Amsterdam. Aangezien de advisering betrekking heeft op de werking van het gehele bestuurlijk stelsel, heeft de commissie gekeken naar de werking van de bestuurscommissies, de gemeenteraad en het college van B&W van de stad en het onderlinge samenspel van deze organen met elkaar en met Amsterdamse burgers en instellingen. De opdracht is om te komen tot een toekomstgerichte evaluatie en open advisering die bouwstenen kan bieden voor de doorontwikkeling van het stelsel, gebaseerd op inzicht in de werking van dat stelsel.

1.2 Lokale democratie in Amsterdam: verbinding en beweging

Leggen van verbindingen

De Evaluatiecommissie heeft als eerste het ‘leggen van verbindingen’ als thema centraal gesteld. Het bestuurlijk stelsel heeft institutionele en juridische kanten, vindt toepassing in een Amsterdamse traditie en cultuur en binnen centraal gestelde financiële kaders. De veranderende verhouding tussen overheid en burger vereist een werkwijze waarbij minder ‘over’ de burger, ondernemers en maatschappelijke organisaties wordt beslist en meer ‘met’ hen. Het gemeentebestuur legt vanuit college en raad, en vanuit bestuurscommissies en de ambtelijke organisatie verbinding met de burger, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Een deel van de verbindende onderwerpen is vastgelegd in de gebiedsagenda’s en de daaruit voortvloeiende gebiedsplannen. Het gebiedsgericht werken, waarbij de bestuurscommissies fungeren als de ogen en oren in de verschillende gebieden, heeft als oogmerk het verbinden van bestuur met samenleving. Belangrijk hierin is hoe, in een veranderende samenleving, op een zinvolle en effectieve manier contact gelegd wordt tussen centraal en decentraal, tussen overheid en burger.

Dynamiek en beweging

Het tweede centrale thema is het thema van ‘dynamiek en beweging’. Het nieuwe bestuurlijk stelsel is relatief kort in werking en is feitelijk in volle ontwikkeling. De gemeenteraad, het college en de bestuurscommissies hebben de afgelopen twee jaar stappen gezet om het verlengd bestuur in de praktijk te brengen, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. Deze evaluatie brengt in kaart welke beweging - ontwikkeling in het denken en handelen - de afgelopen periode tot stand is gekomen. In het verlengde daarvan denkt de commissie mee over mogelijke en noodzakelijke ontwikkeling voor de toekomst.

¹ Voor nadere informatie over de opzet, aanpak en afbakening van deze evaluatie, wordt verwezen naar het plan van aanpak van de evaluatiecommissie van 27 januari 2016. Zie ook het Raadsbesluit (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-119715.html>) en bijlage (<https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-32643/1/bijlage/exb-2015-32643.pdf>)

1.3 Vraagstelling en afbakening

In het besluit van de gemeenteraad staan de belangrijkste elementen van de opdrachtformulering voor de onafhankelijke evaluatie- en adviescommissie bestuurlijk stelsel opgenomen:

- a. toekomstgerichte, open evaluatie- en adviesopdracht;
- b. bouwstenen voor de doorontwikkeling van het stelsel van verlengd bestuur, gebaseerd op inzicht in de werking van het stelsel;
- c. het perspectief van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties;
- d. evaluatie op hoofdlijnen.²

Vraagstelling

De beoogde bouwstenen voor de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel worden gebaseerd op inzicht in de werking van het bestuurlijk stelsel, bestaande uit de gemeenteraad, het college en de bestuurscommissies, in Amsterdam.

→ Hoe werkt het stelsel in de praktijk, afgezet tegen de uitgangspunten en doelen zoals geformuleerd in het hoofdlijnenbesluit over het stelsel?³

Bij deze bouwstenen wordt de veranderende rol van de overheid gezien in een veranderende samenleving.

→ Wat hebben burgers nodig van een overheid en hoe is die overheid dan zo goed mogelijk georganiseerd?

Bijzondere aandachtspunten evaluatie:

Verder zijn nog de volgende bijzondere aandachtspunten door de gemeenteraad naar voren gebracht:

- a. het Manifest Lokaal Bestuur in Amsterdam, opgesteld door de bestuurscommissies;
- b. het gebiedsgericht werken en de wijze waarop de gebiedsagenda's vorm krijgen;
- c. de werking van de bevoegdheidsverdeling centraal/decentraal, waarbij voorbeelden worden opgenomen om inzicht te geven hoe de bevoegdheidsverdeling werkt;
- d. de aangenomen motie "om aan de ingestelde evaluatie- en adviescommissie de opdracht te geven het samenspel van en de wisselwerking tussen bestuurscommissies en de andere pijlers van het stelsel, nadrukkelijk in hun opdracht mee te nemen."
- e. het 'dubbelmandaat' van de bestuurscommissies. Dit dubbelmandaat houdt in dat de bestuurscommissies enerzijds verantwoording aan gemeenteraad en College afleggen, anderzijds vertegenwoordigen de bestuurscommissieleden de burgers door wie zij direct gekozen zijn. Daarbij gaat het ook om de positie van de DB-leden, die enerzijds het AB vertegenwoordigen en anderzijds (namens de bestuurscommissies) verantwoording afleggen aan college en gemeenteraad, en
- f. de toegankelijkheid van het bestuur voor de burger.

² De Evaluatiecommissie heeft hiervoor de opdrachtformulering vanuit de gemeente Amsterdam als uitgangspunt genomen. Zie het raadsbesluit (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-119715.html>) en bijlage (<https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2015-32643/1/bijlage/exb-2015-32643.pdf>).

³ Bij de evaluatie worden de uitgangspunten, die geformuleerd zijn in het kader van de beschrijving van de hoofdlijnen nieuw bestuurlijk stelsel, betrokken:

- Maatschappelijke opgave staat centraal;
- Eén Amsterdam met differentiatie in beleid en uitvoering;
- Democratische legitimatie stedelijk en lokaal;
- Toegankelijk en afrekenbaar bestuur, en
- Compacte ambtelijke organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt handelt.

Zie www.amsterdam.nl/publish/pages/496545/bijlage_6_1.pdf

De evaluatie betreft niet de gemeentelijke trajecten organisatieontwikkeling (reorganisatie), nieuw dienstverleningsconcept en 1 financieel stelsel. Dit is belangrijke context, maar geen onderdeel van de evaluatie. Wel zal aandacht worden besteed aan het effect/de gevolgen van het bestuurlijk stelsel op het functioneren van de ambtelijke organisatie als geheel.

1.4 Aanpak: twee sporen

A. Onderzoek en evaluatie

De evaluatie is gestart met een verkenning op hoofdlijnen van een aantal belangrijke thema's, zoals het juridische en bestuurlijke kader, de uitgangspunten en doelen van het raadsbesluit bij het nieuwe stelsel, bestudering van de vergaderingen over de instelling van deze evaluatiecommissie en bestudering van eerdere evaluatierapporten van het bestuurlijk stelsel Amsterdam. In deze fase zijn oriënterende gesprekken gevoerd om een eerste beeld te krijgen.

Enquête en verdiepende gesprekken bestuurlijk stelsel

Door middel van een enquête uitgezet binnen het bestuurlijk stelsel (raad, college, bestuurscommissies en ambtelijk apparaat) is in vier open vragen informatie opgehaald over de wijze waarop men binnen het bestuurlijk stelsel met elkaar en met de burger omgaat. Aan deze enquête hebben 1750 respondenten meegewerkt. Vervolgens hebben we circa 40 verdiepende gesprekken gevoerd met respondenten om de data uit de enquêtes te kunnen interpreteren en verdiepen. Ook heeft de commissie de verbinding gelegd met bestaande feedback 'systemen' in de organisatie als de rekenkamer en de gemeentelijke ombudsman. Tot slot is aan de bestuurscommissies gevraagd om praktijkvoorbeelden aan te leveren waarin de verbinding met Amsterdammers is gelegd.

Enquête en verdiepende gesprekken Amsterdammers

Om ook een beeld te krijgen van de ervaringen van Amsterdammers met het bestuurlijk stelsel is een tweede enquête uitgezet. In de krant van de gemeente, dat huis aan huis wordt bezorgd, is een oproep geplaatst. Ook is via de website van de gemeente en social media aandacht gevestigd op deze enquête. Tot slot zijn ook de deelnemers aan het burgerpanel van OI&S per mail gewezen op de mogelijkheid om aan deze enquête deel te nemen.

Uiteindelijk hebben 2197 Amsterdammers de enquête ingevuld, waarvan 65 ondernemers en een kleine 50 betrokkenen bij een maatschappelijke instelling. Vervolgens is in twee groeps gesprekken met zowel inwoners van Amsterdam als met ondernemers en/of betrokkenen bij maatschappelijke organisaties de verdieping gezocht.⁴

Analyse

Door de grote respons op de - veelal - open vragen uit de enquêtes, heeft de commissie een selectie moeten maken uit veel waardevolle informatie. De evaluatiecommissie heeft daartoe de data zorgvuldig bestudeerd en daar, vanuit de focus van de evaluatie – namelijk de (ontwikkeling van de) werking van het bestuurlijk stelsel – de volgens haar meest relevante punten uit gehaald.

B. Verbinding en beweging: bemiddelingstraject gericht op gezamenlijk gedragen visie op bestuurlijk stelsel

Vanaf de instelling van deze evaluatiecommissie, werd ons duidelijk dat het bestuurlijk stelsel een onderwerp is dat partijpolitiek omstreden is en dat ook al jarenlang is. Zo leidde de opdrachtformulering voor deze commissie tot discussie en verdeeldheid over het woord 'doorontwikkelen'.⁵ Ook in gesprekken die volgden, werd duidelijk dat het onderwerp binnen Amsterdam 'politiek gevoelig' ligt.

⁴ Met dank aan OI&S voor de ondersteuning bij beide enquêtes.

⁵ Zie notulen AZ Commissie 15 november 2015.

<http://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/137050/raadscommissie%20Algemene%20Zaken%2012-11-2015>

Bijzonder - en ingewikkeld - aan deze opdracht was dat wij niet alleen adviseren over het stelsel, maar ook aan datzelfde stelsel, aan de spelers in dat stelsel. Dat is vooral bijzonder omdat een eerste inzicht in de werking van het stelsel ons ook een inschatting opleverde over hoe ons advies zelf een plek zou krijgen in dat stelsel. En dat inzicht baarde ons als commissie zorgen - en heeft ons gedurende onze evaluatie en de bevindingen gesterkt om ook na te denken over onze eigen rol en inbreng/interventieruimte in deze. Dat alles onder het motto: 'Als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg.' Immers, het leek vanaf het begin voorspelbaar dat ons evaluatierapport met bouwstenen mede dankzij politiek 'gedoe', net als eerdere evaluatierapporten over dit onderwerp tot onvoldoende resultaten (in termen van verbinding en beweging) zou leiden.

Daarom heeft de commissie geprobeerd een bemiddelingstraject op te starten om een gezamenlijk gedragen visie op het bestuurlijk stelsel te ontwikkelen. Onder meer door het aangaan van een gesprek met de fractievoorzitters uit de raad. Dit is in de periode februari tot juni 2016 gedurende drie bijeenkomsten beproefd. Ook is in een gesprek met de voorzitters van de dagelijks besturen van de bestuurscommissies geprobeerd hiervoor draagvlak te creëren. De door de evaluatiecommissie voorgestelde interventie, bestaande uit een goed gesprek met alle politieke partijen om een breed gedragen visie op het bestuurlijke stelsel en bouwstenen voor doorontwikkeling te ontwikkelen, bleek onvoldoende steun te krijgen.

1.5 Leeswijzer achtergrondrapportage

In deze achtergrondrapportage wordt verslag gedaan van de onderwerpen die volgens deze commissie relevant zijn voor deze evaluatie. Voordat we ingaan op het bestuurlijk stelsel in Amsterdam, wordt in hoofdstuk 2 eerst de context van een bestuurlijk stelsel geschetst: democratie en politiek. Dit zijn actuele onderwerpen waarover vanuit verschillende hoeken is nagedacht en geadviseerd. Wat zijn hiervan de rode lijnen?

Om het bestuurlijk stelsel van Amsterdam in historisch als vergelijkend perspectief te plaatsen, wordt in hoofdstuk 3 op hoofdlijnen geschetst op welke wijze het bestuurlijk stelsel in Amsterdam is ontstaan en ontwikkeld. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt andere bestuurlijke stelsels, namelijk van Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Voor zover informatie reeds beschikbaar was (aan de hand van externe rapportages), wordt ook verslag gedaan van de werking in de praktijk. In hoofdstuk 4 wordt het kader en de doelstellingen van het nieuwe - huidige - bestuurlijk stelsel sinds 2014 geschetst, zoals deze in Amsterdam op papier is gezet. De belangrijkste bevindingen over de werking van het bestuurlijk stelsel Amsterdam in de praktijk worden weergegeven in hoofdstuk 5, 6 en 7. In hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van de ervaringen van burgers met het bestuurlijk stelsel. Aan de hand van goede ervaringen en verbeterpunten wordt in kaart gebracht wat Amsterdammers belangrijk vinden en wat zij verwachten van de professionals in het bestuurlijk stelsel. Om ook inzicht te krijgen in de verbinding met de burgers vanuit het bestuurlijk stelsel, hebben wij de bestuurscommissies gevraagd praktijkvoorbeelden aan te leveren. In hoofdstuk 6 geven wij een beeld van de opbrengst en onze analyse van deze opbrengst. In hoofdstuk 7 worden de professionals die deel uitmaken van het bestuurlijk stelsel aan het woord gelaten. Welke knelpunten ervaart men binnen het stelsel en welke oplossingen ziet men? Ook wordt nader ingegaan op de manier waarop men de omgang met de burger ervaart.

1.6 Kernrapport

Aan de hand van deze achtergrondrapportage en alle ervaringen tijdens de evaluatie heeft de evaluatiecommissie een kernrapport geschreven. Dit kernrapport bevat een blik op de toekomst van Amsterdam in 2020, een beschouwing en bevat een samenvatting van de hoofdlijnen van de evaluatie.

2. Democratie en politiek: inzichten van buiten

2.1 Inleiding

Over democratie, politiek en verbinding met burgers, met de daarbij horende dilemma's, zijn het afgelopen jaar verschillende rapporten verschenen. Alvorens in de rest van dit rapport de focus te leggen op het bestuurlijk stelsel in Amsterdam, wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan van de hoofdlijnen uit enkele rapporten die het afgelopen jaar zijn verschenen over democratie, politiek en bestuur op nationaal en lokaal niveau.

2.2 Meer democratie, minder politiek

In het rapport 'Meer democratie, minder politiek' doet het SCP, op basis van langlopende surveyonderzoeken, verslag van de publieke opinie over democratie in Nederland.⁶ Uit dit onderzoek blijkt dat 93% van de Nederlanders het idee van democratie steunt, en meer dan 70% is voldoende tevreden met het functioneren van de democratie. Volgens het SCP is men over de praktische invulling van de democratie, de politiek, minder tevreden. Er is veel kritiek op gekozen politici en grote steun voor meer inspraak van burgers en meer directe democratie (o.a. referenda over belangrijke kwesties, het kiezen van de burgemeester). Tegelijkertijd vindt de grootste groep het niet nodig dat burgers invloed hebben op alle wetten en velen verkiezen de representatieve democratie boven een model waarin zoveel mogelijk wordt beslist per referendum. Dat duidt er volgens het SCP op dat althans een deel van de Nederlanders directe democratie vooral ziet als een aanvulling of verbetering van de representatieve democratie in plaats van als alternatief. Een grote groep Nederlanders is van mening dat de overheid efficiënter kan worden bestuurd en dat politici problemen moeten aanpakken in plaats van praten over problemen. Het stemmen bij verkiezingen, zeker bij landelijke, is nog steeds een veelgebruikte vorm van politieke participatie. Andere vormen van politieke participatie, zoals het bezoeken van inspraakbijeenkomsten of het deelnemen aan acties worden veel minder vaak gedaan.

Ook laat het SCP burgers zelf aan het woord. Bij het woord 'democratie' denken Nederlanders aan vrijheid (van meningsuiting) en aan democratie als besluitvormingsprocedure (een systeem waarin iedereen stemrecht of inspraak heeft). De belangrijkste redenen voor onvrede met democratie zijn dat politici niet luisteren en gewoon hun eigen gang gaan, burgers te weinig inspraak hebben en politici weinig daadkrachtig zijn of onvrede met het beleid van dit moment. Mensen die tevreden zijn wijzen vooral op de aanwezigheid van stemrecht. Als mensen spontaan hun zorgen uiten over de politiek, gaat het ook vaak over politici die niet luisteren of veel beloven maar weinig waarmaken. Mensen die vinden dat het op een bepaald terrein (o.a. zorg, integratie) de verkeerde kant op gaat, houden de politiek daarvoor verantwoordelijk. Zij hebben het idee dat politici te weinig luisteren naar wat burgers willen en soms - tegen de publieke opinie in - hun zin doordrijven.

Het SCP concludeert dat de steun voor het principe van democratie groot is en groot blijft. Over 'de politiek' is men minder positief. De politieke onvrede richt zich vooral op een gebrek aan politieke responsiviteit. Er is veel steun voor meer directe democratie, vooral als aanvulling op de representatieve democratie. Duidelijk is dat er sprake is van onvrede over politieke responsiviteit en - als reactie daarop - een roep om meer inspraak en medezeggenschap. Maar het is ook duidelijk dat burgers niet altijd en over alles willen meepraten. Dat burgers de mogelijkheid willen hebben om vaker mee te praten, wil dus niet automatisch zeggen dat zij dat ook zullen doen.

⁶ SCP (2015), *Meer democratie, minder politiek*. Een studie van de publieke opinie in Nederland. Zie: https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Meer_democratie_minder_politiek

2.3 Democratie in ontwikkeling

Een van de meest recente adviezen over democratie en lokaal bestuur is afkomstig van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur: 'De noodzaak tot verandering is groot en de nood is hoog. Het vertrouwen, het draagvlak en daarmee de legitimiteit van het lokaal bestuur staan onder druk'.⁷ Het gaat volgens deze commissie om de verbinding van 'binnen' met 'buiten'; de verbinding van de democratie van de politiek met de democratie van burgers.' De weg naar deze meervoudige democratie moet volgens voorzitter Van den Donk niet via structuurdiscussies lopen. 'De maatschappelijke opgave staat centraal.'⁸ Welke knelpunten en dilemma's signaleert deze commissie ten aanzien van de democratie en lokaal bestuur? In deze paragraaf worden enkele onderwerpen uit de oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur besproken.

Democratie en medezeggenschap burgers

Democratie is in ontwikkeling.⁹ Uit veel onderzoeken blijkt dat de aanhang en het gezag van de landelijke politieke partijen sterk is teruggelopen, ongeveer 30 procent van de raadszetels wordt bezet door vertegenwoordigers van lokale partijen. Tegelijkertijd ontwikkelen zich nieuwe vormen van maatschappelijke democratie. De verticale verhoudingen tussen overheid en actieve groepen van burgers staan daarbij onder druk, burgers nemen zelf initiatieven voor de aanpak van de voor hen relevante maatschappelijke problemen. Actieve burgers nemen initiatief en produceren zo belangrijke publieke waarden, aldus de commissie. De Commissie toekomstgericht lokaal bestuur signaleert dat de verhouding tussen actieve burgers en de lokale overheid vaak spanning staat. Maatschappelijke betrokkenheid toont zich overigens niet alleen in de gedaante van particulier initiatief, ook boosheid en protest zijn er onderdelen van. Ook dat hoort bij democratie, aldus de Commissie. De meeste beleidsnota's staan vol van begrippen als eigen verantwoordelijkheid, dragende samenleving, burgerkracht en sociaal ondernemen. In de dagelijkse praktijk blijkt het lastig om initiatieven die daarvan uitdrukking zijn de ruimte te geven. Aan de ene kant stimuleren veel gemeenten het nemen van initiatief en willen ze ook graag ondersteuning bieden. Aan de andere kant behoudt de lokale overheid zich vaak het recht voor om zelf te bepalen welke publieke waarden belangrijk zijn. Bovendien wordt dergelijke initiatieven voortdurend de maat genomen naar formele (subsidie)richtlijnen en naar eigen prestatienormen van de overheid. Alsof het uitvoeringsorganisaties van de overheid zijn. Ook voor de lokale overheid is het kennelijk heel ingewikkeld op voet van gelijkwaardigheid met deze initiatieven om te gaan. Volgens de Commissie is het nodig om deze verhoudingen meer in balans te brengen. De overheid bewijst de samenleving een slechte dienst als zij haar eigen representatieve gelijk stelselmatig boven het maatschappelijke en participatieve gelijk stelt. Dat geldt overigens ook voor burgers die de overheid als hindermacht zien bij het nastreven van hun eigen doelen.¹⁰

Representatieve en participatieve democratie horen bij elkaar en kunnen en moeten elkaar versterken. De representatieve en de maatschappelijke democratie vullen elkaar wederzijds aan,

⁷ Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), *Op weg naar meervoudige democratie*. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/6/2016-Van-den-Donk-Op-weg-naar-20160603.pdf>

⁸ Interview Van de Donk, Lokaal bestuur heeft snel groot onderhoud nodig, in: Binnenlands bestuur, 8 juni 2016. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/lokaal-bestuur-heeft-snel-groot-onderhoud-nodig.9539715.lynkx>

⁹ E. Tonkens e.a.(2015), *Montessori-democratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press. www.uvh.nl/up/ZqgyxahJM_Tonkens_Web_V2_1_.pdf

¹⁰ Oproep Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), p. 14-17.

hun samenspel is van wezenlijk belang.¹¹ Om gelijkwaardigheid te laten ontstaan is wel revitalisering van de representatieve democratie noodzakelijk.

De commissie signaleert dat een groeiend en steeds rauwer opererend deel van onze samenleving zich heeft afgekeerd van overheid, bestuur en gemeenschappelijke democratische waarden. Dat deel van de samenleving heeft de stagnatie van de sociale mobiliteit ervaren. Het succes van het langjarige proces van emancipatie en de meritocratische aanpak waarin iedereen dezelfde kansen krijgt, lijkt uitgewerkt en niet iedereen heeft er in gelijke mate van geprofiteerd. Onderzoek door het SCP en de WRR laat zien dat er een sterkere scheiding ontstaat tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden en dat van cross-overs nauwelijks nog sprake is.¹² Waar burgerinitiatieven van (vaak) hoger opgeleiden het lokale bestuur onder druk weten te zetten, gebeurt dat ook door dit deel van de samenleving. En – al zijn de methodes verschillend – vaak even effectief. Nieuwe vormen van participatieve democratie gaan dit probleem niet oplossen, er ligt een diepgewortelde ontevredenheid onder die zich vertaalt in het zich afkeren van de gevestigde orde en democratische waarden.¹³

Veranderingen lokaal bestuur

De Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur beschrijft dat het niet de eerste keer is dat veranderingen in de werkwijze en structuur van het gemeentebestuur worden voorgesteld. Ook het in 2002 ingevoerde dualisme was een poging om samenleving en bestuur meer met elkaar te verbinden, maar het dualisme heeft volgens de commissie niet gebracht wat ervan werd verwacht. De Commissie ziet dat de naar-binnen-gerichtheid van het politieke proces door de dualisering niet tot stilstand is gebracht. Samenleving en bestuur zijn niet dichter tot elkaar gekomen. De sterk teruggelopen belangstelling van de (lokale) media voor de gemeentepolitiek speelt daarbij zeker een rol. De actieve deelname van inwoners aan het lokale bestuur lijkt niet, in ieder geval niet substantieel te zijn toegenomen. Anders dan de bedoeling was lijkt de raad zich zelfs meer op het college(beleid) te richten, met als gevolg dat deze organen vooral ‘met elkaar’ bezig zijn. Het algemeen belang waaraan raad en college hun bijdrage hebben te leveren, lijkt daarbij volgens de Commissie naar de achtergrond te verdwijnen. Dat was zeker niet de bedoeling. Ook de rolscheiding tussen raad en college pakt niet altijd goed uit. Terwijl de bedoeling was dat juist het politieke debat in de raad de interesse van de burger tot nieuwe hoogten zou moeten opstuwten lijkt het tegendeel het geval. Burgers vragen niet om meer politiek maar om meer democratie, aldus de Commissie.

De Commissie benadrukt dat een voorwaarde voor een goed functionerend bestuur is dat alle actoren in staat worden gesteld hun rol goed te kunnen spelen. Dat geldt voor raadsleden, voor wethouders en burgemeester. Over het college en de wethouders stelt de commissie de vraag of de positie van wethouders nog voldoende sterk is. Zijn zij nog in voldoende mate in staat om de aanjagende motor van het gemeentebestuur te zijn, de rol die zij altijd hadden? Is door de wethouders tot op zekere hoogte op afstand van het lokale politieke systeem te plaatsen, niet ook iets wezenlijks verloren gegaan? Ook de rol en positie van de ambtenaar vraagt volgens de commissie aandacht. Als werkwijze en structuur van het bestuur meer verscheidenheid vraagt, moet dat ook gevolgen hebben voor de rol en de positie van de ambtenaar. Nu is de ambtenaar slechts dienaar van het gemeentebestuur. Maar in de praktijk werkt hij voor de samenleving zonder dat hij daaraan verantwoording aflegt of verantwoordelijk wordt gehouden. Denkbaar is dat, vanuit maatschappelijke opgaven geredeneerd, ambtenaren niet langer uitsluitend in dienst van het college zijn, maar ‘publieke ambtenaren’ worden (civil servants). In dienst van de

¹¹ Zie ook: E. Tonkens (2015).

¹² M. Bovens, P. Dekker en W. Tiemeijer (2013), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag.

¹³ Oproep Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), p. 16-17.

gemeenschap creëren zij publieke waarden. Over budget en opgaven maken zij afspraken met het college, op basis van wederzijds vertrouwen. Deze ambtenaren zijn dan niet zozeer verbonden aan één orgaan, maar georganiseerd en zichtbaar rondom een maatschappelijke opgave. Het is voor de commissie de vraag of de klassieke rolverdeling in een modern en eigentijds bestuurlijk systeem nog past. Een systeem waarin maatschappelijke democratie even belangrijk is als de representatieve.

2.4 De rol van de raad

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de rol van de raad, aangezien hierover de afgelopen maanden veel is geschreven. De Commissie toekomstgericht lokaal bestuur beschrijft dat raden, weggedrukt door het college, veelal procesmatiger zijn gaan werken, en zelfs het accent meer dan voorheen op hun verhouding tot het college lijken te richten. Hun controle op het college is niet extern vanuit de volksvertegenwoordigende rol geïnspireerd, maar lijkt vaak naar binnen gekeerd als tegenover elkaar staande organen. Het dualisme lijkt soms te zijn veranderd in een intern gericht wij-zij denken tussen raad en college, met vanuit de raad pleidooien voor de versterking van de eigen positie en de opbouw van een eigen ondersteunend apparaat als ware het een moderne wapenwedloop. De commissie toekomstgericht lokaal bestuur signaleert dat de gerichtheid op het algemeen belang, de notie dat beide organen, juist vanuit hun eigen positie, een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en in hun handelen moeten samenwerken om dat algemeen belang, in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vorm te geven, in veel gevallen te ver naar de achtergrond is verdwenen.¹⁴

Ook de Raad voor openbaar bestuur (Rob) signaleert in haar rapport uit april 2016 dat de werkwijze in veel gemeenteraden een is van een ingesleten werkelijkheid en af en toe ook wel van een versleten werkelijkheid.¹⁵ Er is teveel papier, teveel ritueel en te weinig betekenisvolle verbinding met de bewegelijke werkelijkheid buiten. De betrokken burger, actief in zijn buurt, sportvereniging of anderszins moet zich steeds voegen naar die ingesleten werkwijze. Veel burgerinitiatieven ervaren zo de gemeentelijke betrokkenheid meer als regelzucht en ordening dan als stimulans, aldus de Rob. Veelal is de discussie tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders in de lokale bestuurscultuur dominant. Gezien de rolverdeling is dat ook begrijpelijk. De Rob stelt dat de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging niet alleen kan leunen op de discussies binnen politieke partijen of op individuele contacten die raadsleden in hun gemeente hebben.¹⁶ De wereld van buiten naar binnen brengen, de raadszaal in, vraagt om een grondige verandering van de gegroeide cultuur.¹⁷

In het Jaarbericht 2016 'Maatwerkdemocratie' vraagt de Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten aandacht voor dé juiste rol van de gemeenteraad en beveelt aan die rol in relatie tot de andere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de participerende inwoner bespreekbaar te maken.¹⁸ In het rapport 'Raadswerk is Maatwerk' worden daarover ook aanbevelingen gedaan.¹⁹

¹⁴ Oproep Commissie toekomstgericht lokaal bestuur (2016), p. 29.

¹⁵ Raad voor openbaar bestuur (2016): <http://www.rob-rfv.nl/rob/actueel/nieuwsbericht/215/Advies+15,9+uur>

¹⁶ De Rob wijst er bijvoorbeeld op dat het op de spits drijven van tegenstellingen, het bedrijven van politieke scherp-slijperij, kortom een te grote politisering, nadelig is voor de positie en het gezag van raadsleden. Rob (2016), p. 21-23.

¹⁷ Rob (2016), p. 3-4.

¹⁸ Interview Ollongren, *Zo blijven raadsleden boven water*, Volkskrant, 8 juni 2016: 'Veel tijd en energie in de raden gaat verloren aan 'gedoe', aldus de Denktank. Dat vindt iedereen doodzonde, maar het is aan de raden om het zelf op te lossen. Je kunt na verkiezingen afspraken maken hoe je met elkaar om wil gaan. Een aantal gemeenten heeft spelregels gemaakt en dat helpt.'

¹⁹ L. de Graaf e.a. (2016), *Raadswerk is maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*, Universiteit Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2016.

Ook de Rob heeft in zijn recente advies concrete voorstellen gedaan over rol en werkwijze van de raad:

1. Wees meer volksvertegenwoordiger

Natuurlijk is een raadslid in al zijn doen en laten formeel een vertegenwoordiger van het volk. Met deze aanbeveling verwoordt de Raad voor het openbaar bestuur dat meer tijd en aandacht nodig is voor gesprekken en contacten met de lokale samenleving, als basis voor het functioneren in de gemeenteraad.

2. Voorkom overmatige politisering

Juist de lokale democratie wordt in de regel gekenmerkt door een focus op pragmatische oplossingen. Door diverse oorzaken is deze focus op veel plaatsen onder druk komen te staan. Dat ondergraaft het vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur.²⁰

3. Zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen

Het proces is net zo belangrijk als de inhoud van de besluitvorming. Door burgers waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken, tegelijk oog te houden democratische en rechtstatelijke waarborgen en telkens opnieuw duidelijkheid te verschaffen over ieders rol kan het draagvlak voor de besluiten worden vergroot.

4. Maak afspraken over samenwerking tussen en binnen fracties

Door goede afspraken te maken kunnen de beraadslaging en besluitvorming in de raad effectiever plaatsvinden, waardoor meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers.²¹

2.5 Hoofdlijnen

Wat zijn nu de rode lijnen in deze rapporten? Allereerst wordt in alle rapporten gesignaleerd dat de samenleving en daarmee de democratie altijd in ontwikkeling zijn. Het is aan het openbaar bestuur om daarop te anticiperen. In het rapport 'Meer democratie, minder politiek' heeft het SCP, op basis van langlopende surveyonderzoeken, weergegeven hoe burgers ons openbaar bestuur ervaren. De steun voor het principe van democratie is en blijft onder burgers groot. Over 'de politiek' is men minder positief. Er is vooral onvrede over het gebrek aan politieke responsiviteit. Er is veel steun voor meer directe democratie, in verschillende vormen, die vooral als aanvulling op de representatieve democratie kunnen werken. Burgers willen vooral meer democratie en minder politiek. In het verlengde van deze constatering, heeft het Rob in een recent rapport, over het belang van een verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie, de aanbeveling gedaan: 'Voorkom overmatige politisering' en 'hou een focus op pragmatische oplossingen' en 'zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen' door de burger waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken. 'Maak afspraken tussen en binnen fracties', waardoor er meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers. En tot slot riep de Commissie Van de Donk onlangs op om de oplossing voor een meervoudige democratie niet te zoeken in structuurdiscussies, maar de maatschappelijke opgave van de gemeente centraal te stellen.

De evaluatiecommissie signaleert dat burgers meer behoefte aan democratie hebben en minder aan politiek en politiek gedoe. Ook lijkt de traditionele vormgeving van democratie, als

²⁰ Zie ook VNG Jaarbericht 2016 (2016), *Maatwerkdemocratie, Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, p. 22. 'Het effectief werken van gemeenteraad en raadsleden wordt nogal eens in de weg gezeten doordat er verschillen van opvatting of misverstanden bestaan over de rollen en taken van gemeenteraad en college van B&W binnen het gemeentebestuur. Dat leidt tot frustratie, 'spelletjes' of meer in het algemeen een té grote nadruk op processen in plaats van effectief beleid en goede schakeling tussen burgers en bestuur.'

https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/2016_vng_denktank_web.pdf

²¹ Rob (2016), p. 7.

representatieve democratie, die overwegend verticaal georganiseerd is, steeds minder te voldoen. Burgers willen de mogelijkheid hebben om mee te kunnen praten. Verdere ontwikkeling van het openbaar bestuur in de richting van horizontale structuren en netwerken waarbij verbinding met burgers wordt gelegd, blijkt essentieel voor de legitimatie van dat bestuur.

In Amsterdam is gekozen voor een bestuurlijk stelsel waarbij de raad, college en bestuurscommissies en de ambtelijke organisatie met elkaar vorm en inhoud geven aan de lokale democratie. Hoe gaan de professionals om met de hiervoor geschetste dilemma's en wensen van burgers? Hoe leggen de professionals in het bestuurlijk stelsel Amsterdam verbinding met de Amsterdammers en creëren ze dynamiek in dat proces?

3. Bestuurlijk stelsel in historisch en vergelijkend perspectief²²

3.1 Inleiding

Op 19 maart 2014 is een wijziging in de Gemeentewet van kracht geworden die een einde maakt aan het bestaan van deelgemeenten. De tot dat moment meest decentrale bestuurslaag bestond alleen in de steden Amsterdam en Rotterdam. Het bestuurlijke stelsel van Amsterdam kenmerkte zich tot dat moment door het bestaan van twee democratisch gelegitimeerde bestuurslagen met eigen taken en bevoegdheden. De deelgemeenten waren georganiseerd op het niveau van de stadsdelen. De gemeente Amsterdam heeft, evenals de gemeente Rotterdam, ervoor gekozen om na de wetswijziging een decentrale vorm van gemeentebestuur te continueren. Daartoe heeft de gemeente Amsterdam gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Gemeentewet biedt voor het instellen van bestuurscommissies. Dit betekende een wijziging in de inrichting van het bestuurlijke stelsel. Inmiddels leidt dit nieuwe bestuurlijke stelsel in Amsterdam tot vragen, vooral waar het gaat over de nieuwe bestuurscommissies. Ze zijn niet hetzelfde als de deelgemeenten, hebben o.a. minder taken en bevoegdheden, maar worden wel geacht een belangrijke link te zijn tussen de decentrale en de centrale stad.

Om het bestuurlijk stelsel van Amsterdam in perspectief te kunnen zien, is een verkennende vergelijking opgesteld van de bestuurlijke stelsels in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Hierbij is met name gekeken naar de decentrale en/of gedeconcentreerde elementen binnen de verschillende stelsels voor de afschaffing van de deelgemeenten en na de afschaffing van de deelgemeenten.

Deze verkenning is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie. We hebben wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten, verkenningen, evaluaties, wetsartikelen, verordeningen, adviezen en vele andere soorten bijdragen over de bestuurlijke stelsels in de vier steden bijeengebracht. Vanuit die bronnen hebben we ons een beeld verschaft van de feitelijke inrichting van stelsels zoals die uit controleerbare bronnen is waar te nemen. Het gaat ons in dit hoofdstuk ook om de feitelijk vaststelbare inrichting van stelsels en om de uit studie gebleken effecten van die inrichting. De werking van de stelsels (hoe ze in de praktijk uitwerken en worden beleefd) is dan ook in zoverre onderdeel van deze verkenning waar deze is gebleken uit bijvoorbeeld eerdere evaluaties. De bevindingen uit deze literatuurstudie hebben we getoetst door in iedere gemeenten een ambtenaar te vragen of we nog belangrijke ontwikkelingen of documenten hebben gemist die meer licht kunnen werpen op het bestuurlijke stelsel. De reacties van deze ambtenaren zijn in dit rapport verwerkt.

In iedere paragraaf beschrijven we hoe het bestuurlijke stelsel er voor en na de afschaffing van deelgemeentes uitzag. Voor zover beschikbaar vanuit documenten gaan we daarbij ook in op de werking van het betreffende stelsel. In paragraaf 3 nemen we het bestuurlijke stelsel van Amsterdam onder de loep. In hoofdstuk 4 bespreken we het bestuurlijke stelsel van Rotterdam. In de hoofdstukken 5 en 6 volgen de bestuurlijke stelsels van respectievelijk Den Haag en Utrecht. Elk van deze hoofdstukken sluiten we af met een beknopte analyse van de kenmerkende eigenschappen van het betreffende stelsel. In hoofdstuk 7 tot slot komen we tot een overkoepelende, vergelijkende analyse van bestuurlijke stelsels.

²² Dit hoofdstuk is geschreven door M. Schulz, J. Scherpenisse, T. Dams en M. van Twist.

3.2 Beknopte geschiedenis en begrippenkader

Het opdelen van gemeenten in kleinere eenheden is al decennia lang een terugkerend thema. De wettelijke basis hiervoor ligt in het recht voor provincies en gemeenten om als enige en zelfstandig te kunnen beslissen over de spreiding van het bestuur binnen het eigen openbaar lichaam.²³ Met de wijziging van de gemeentewet in 1964 kwam er voor gemeenten de mogelijkheid territoriale bestuurscommissies in te stellen waaraan vanuit het centrale niveau bevoegdheden worden overgedragen.²⁴ In de navolgende periode bestaat er dan ook de mogelijkheid tot het instellen van verschillende soort van territoriale bestuurscommissies.²⁵ De regering beoogde hiermee onder andere de afstand tussen het gemeentebestuur en de bevolking in wijken en buurten te verkleinen. Allerlei vormen van binnengemeentelijke decentralisatie (waaronder ook deelgemeenteraden, stadsdeelraden en wijkraden) vallen binnen deze vorm van territoriale bestuurscommissies.

Tot 1994 zijn de deelgemeenten gebaseerd op de algemene regels over commissies uit de Gemeentewet. De wijziging van de Gemeentewet in 1994 maakt mogelijk dat gemeenten territoriale commissies in stellen met een dergelijk substantieel takenpakket, dat deze aangemerkt zouden worden als algemeen vertegenwoordigend orgaan. Hieruit volgt dat er vanaf dat moment voor de deelraden in Amsterdam en Rotterdam verplichte rechtstreekse verkiezingen moeten worden gehouden. De beleidsvrijheid die de raad heeft, wordt bij de wetwijziging onderstreept: “Aan de Raad behoort te worden overgelaten in hoeverre hij door instelling van commissies het bestuur binnen de gemeenten wil spreiden”.²⁶

Daarna heeft de invoering van de dualisering in 2002 niet alleen gevolgen voor de verhoudingen tussen raad en college en voor de inrichting van deelgemeenten, maar ook voor de bestaande en toekomstige bestuurscommissies. Deze kunnen voortaan worden ingesteld door alle drie de gemeentelijke bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester.²⁷

In 2014 besluit de regering dat de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen wordt afgeschaft. Het kabinet gaat hiertoe over vanuit de ambitie om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.²⁸ Kern van deze wijziging is dat het niet langer mogelijk is

²³ Ex art. 128 Grondwet.

²⁴ Zie de uitgebreide bespreking door de Regering van het advies van de Raad van State met betrekking tot de opheffing van deelgemeenten en de mogelijkheden die gemeenten daarna hebben om via bestuurscommissies het bestuur territoriaal te spreiden. Kamerstukken 33 017, nr. 4, Vergaderjaar 2011-2012.

²⁵ Van de Goor (1989) *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

²⁶ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 105.

²⁷ De Bespreking van de Raad van State licht toe: “In 2002, bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, zijn de huidige bepalingen over de deelgemeenten opgenomen in de Gemeentewet. Tevens zijn de bepalingen over de commissies, bedoeld in paragraaf 1 van de Gemeentewet, aangepast. Over de wijzigingen in het commissiestelsel is in de toelichting opgemerkt: “Aan de gemeentelijke beleidsvrijheid bij het bepalen van de rol die aan commissies wordt toegekend, wordt in het voorstel niet getornd. Het open systeem van gemeentelijke commissies blijft dus intact. Wel vergt dualisering van de verhoudingen, waarbij bevoegdheden worden gescheiden, op onderdelen aanpassing van het commissiestelsel. Hiermee wordt niet beoogd het commissiestelsel op geheel nieuwe leest te schoeien.” Zie ook: Kamerstukken II 2001/02, 27 751, nr. 3.”

²⁸ Kamerstukken 33 017, nr. 2. De memorie van toelichting zegt hierover het volgende: “Het wetsvoorstel maakt een einde aan de mogelijkheid voor gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen. De bestaande deelgemeenten en hun besturen houden van rechtswege op te bestaan. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het niet langer mogelijk om de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een

om de behartiging van een aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente (alsmede bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften) over te dragen aan andere organen binnen de gemeenten. Er is niet langer sprake van een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvoor rechtstreekse verkiezingen nodig zijn. Wel laat de wetgever de mogelijkheid voor gemeenten bestaan om verkiezingen als vorm te gebruiken voor het selecteren van mensen die zitting nemen in bestuurscommissies. Deze personen zijn in juridische zin echter niet aan te merken als publieke bestuurders en kunnen zich dus ook niet beroepen op de positie en rechten die hieraan zijn verbonden.

In het denken over binnengemeentelijke spreiding van bestuur wordt in de literatuur doorgaans de navolgende tweedeling gehanteerd:²⁹

- Binnengemeentelijke decentralisatie: de centrale gemeente draagt taken, bevoegdheden en middelen over aan een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging op een kleiner schaalniveau. Er ontstaat een bestuurlijke entiteit op binnengemeentelijk niveau.
- Binnengemeentelijke deconcentratie: de politieke en bestuurlijke structuur in de gemeente blijft onveranderd, maar er worden ambtelijke diensten in het leven geroepen voor specifieke geografische delen van de gemeente.

Bestuurlijke decentralisatie en ambtelijke deconcentratie kunnen, maar hoeven niet tegelijkertijd plaats te hebben. Er zijn in algemene zin drie modellen te onderscheiden, te weten:³⁰

- Bestuurlijke decentralisatie zonder ambtelijke deconcentratie
- Ambtelijke deconcentratie zonder bestuurlijke decentralisatie
- Bestuurlijke decentralisatie met ambtelijke deconcentratie

Deze termen ‘bestuurlijke decentralisatie’ en ‘ambtelijke deconcentratie’ bieden houvast bij het analyseren van de bestuurlijke stelsels van de vier grote steden. We hanteren deze termen van ook in de loop van deze rapportage.

3.3 Bestuurlijk stelsel Amsterdam

Van stadsdeelraden naar deelgemeenten

Amsterdam start in de jaren tachtig met experimenten van bestuurlijke spreiding. In 1981 stelt Amsterdam haar eerste twee, gekozen stadsdeelraden in Osdorp en Noord. In 1987 worden, voor de evaluatie van de eerste twee experimenten, nog vier stadsdelen ingevoerd waarna er in 1990 nog eens 10 volgen. In totaal worden er in de jaren '80 zestien stadsdeelraden ingesteld. Dat gebeurde in de vorm van territoriale bestuurscommissies.

deel van de gemeente, alsmede de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften over te dragen aan andere organen binnen de gemeente, zodat ook niet langer sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvoor rechtstreekse verkiezing noodzakelijk is. [...] De Gemeentewet blijft na afschaffing van de deelgemeenten ruimte bieden voor andere, lichtere vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Zo kan met bestuurscommissies ex artikel 83 van de Gemeentewet worden gewerkt. Bestuurscommissies hebben van oudsher een functioneel oogmerk. Er kunnen echter ook territoriale bestuurscommissies worden ingesteld.”

²⁹ Schaap, Hendriks, Frankowski en Van Ostaaijen (2013) “Kleinschaliger besturen binnen de stad: binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl?” In: Bestuurswetenschappen (nr. 5-6).

³⁰ Van den Brink (1987) “Concentratie en decentralisatie, de fusie van gemeenten nader beschouwd”. In: Tijdschrift voor het Openbaar Bestuur, jaargang 13, nr. 3.

De hoofddoelstelling van de binnengemeentelijke bestuursspreiding (ook wel binnengemeentelijke decentralisatie genoemd) is het verbeteren van het functioneren van de lokale democratie. Het accent ligt hierbij op participatie vanuit bestuursoptiek. Dit betekent dat participatie voornamelijk wordt gezien als aanvulling op en ondersteuning van het effectief doen functioneren van het bestuur. Hieraan werden nog enkele concrete doelstellingen gekoppeld, waaronder een beter werkbare en herkenbare organisatie, meer aandacht voor de woonomgeving, en het maken van reële openingen voor participatie in het proces van beleidsvoorbereiding en –uitvoering.³¹

De oorspronkelijke doelstelling van binnengemeentelijk decentralisatie, was het verbeteren van de lokale democratie. In de loop van de jaren is deze doelstelling steeds meer verschoven in de richting van het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van het bestuur.³² Uit een evaluatieonderzoek van de UvA over de periode 1982-1986 (naar de stadsdeelraden Noord en Osdorp) blijkt dat de instelling van de stadsdeelraden in die periode niet heeft geleid tot een toename van participatie in het bestuur. De bestuurlijke effectiviteit van de stadsdeelraden werd wel hoger gewaardeerd dan van de centrale stad, met uitzondering van de besluit- en wilsvorming.³³

Nergens in Nederland wordt op een dergelijke schaal gewerkt aan bestuurlijke spreiding als in Amsterdam. De stadsdeelraden krijgen een “zo maximaal mogelijk” taken- en bevoegdhedenpakket. Alleen taken en bevoegdheden die conform de wet niet mogen worden overgedragen of die volgens de stad echt op centraal niveau ingevuld moeten worden, blijven bij het centrale stadsbestuur. Daarnaast krijgen de stadsdeelraden een uitvoerend en beleidsvoorbereidend ambtelijk apparaat en een eigen budget, gekoppeld aan de overdracht van taken en bevoegdheden. Financiering van de stadsdelen gebeurt grotendeels via een algemene uitkering uit het stadsdeelfonds. Stadsdelen hebben ook eigen inkomsten, bijvoorbeeld uit de heffing voor het ophalen van huisvuil. De stadsdeelraden worden rechtstreeks gekozen.³⁴ Overigens is er op dat moment kritiek van de minister van Binnenlandse Zaken op de stelselwijzingen in Amsterdam, omdat deze het ontstaan van een vierde bestuurslaag onwenselijk vindt.³⁵

Het centrale stadsbestuur duidt de eigen kernfunctie in deze periode als ‘het verbinden van Amsterdam’. Ook verdeelt ze het geld over de verschillende stadsdeelraden, draagt zorg voor speciale probleemgebieden, bemiddelt in conflicten tussen stadsdeelraden, levert ondersteunend onderzoek en bundelt kennis, en onderhoudt relaties met hogere overheden en andere gemeenten.³⁶

De vorming van stadsdeelraden maakt deel uit van een groter plan voor Amsterdam dat in die tijd bestaat. De reorganisatie zou uiteindelijk moeten gaan leiden tot het opheffen van de stad Amsterdam, het uitgroeien van de stadsdelen tot zelfstandige gemeenten en het vormen van een stadsprovincie Amsterdam (waar ook enkele omliggende gemeenten onder zouden vallen). Deze nieuwe provincie zou zelfstandigheid genieten en geen onderdeel zijn van de provincie Noord-Holland. Naast deze overkoepelende oriëntatie zijn er verschillende andere motieven voor het instellen van de stadsdeelraden: het herstellen van het primaat van de politiek, het reduceren

³¹ Van de Goor (1989) *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

³² Ibid.

³³ Reussing (2013), “Onderzoek naar binnengemeentelijk bestuur: ervaringen van de vorige generatie.” In: Bestuurswetenschappen (nr. 5-6).

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

van de groeiende afstand tussen het gemeentebestuur en de bevolking, het verbeteren van de effectiviteit van het grootstedelijk bestuur, en het ontlasten van de politiek-bestuurlijke top van de gemeente.³⁷ Zeker ook dit laatste argument, het verlagen van de werkdruk van het centrale stadsbestuur, wordt in deze periode belangrijk gevonden. Daarbij past ook het perspectief van deelgemeenten met deelgemeenteraden die doorgroeien naar zelfstandige gemeenten.

In 1995 wordt het plan om een stadsprovincie te vormen, met zelfstandige van deelgemeenten naar gemeenten doorgegroeide entiteiten, in de kiem gesmoord. In een referendum stemt 92% van de kiezers tegen het plan. In 1997 bezit de Commissie Tops zich op verzoek van de gemeente op het bestuurlijk stelsel.³⁸ De commissie Tops concludeert dat ondanks de vele heftige discussies, het bestuurlijk stelsel heeft geleid tot een wezenlijke versterking van de kwaliteit van het Amsterdamse bestuur. Daarbij wordt gewezen op de verbeterde dienstverlening, de efficiëntere werkwijze en in een aantal gevallen de maatschappelijke stijl van besturen. De 'leefbaarheid' van de stad – niet alleen in fysieke, maar ook in sociale zin – is daardoor verbeterd.³⁹ Het College neemt de concrete aanbevelingen van de commissie over. Daaronder vallen: regelmatig overleg tussen centrale stad en stadsdeelbesturen over belangrijke beleidsinitiatieven; het vastleggen van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor algemene stadsdeel overstijgende beleidsinitiatieven; agendarecht voor stadsdeelbesturen bij het college opdat conflicten worden vermeden.⁴⁰ Op advies van de commissie fuseren enkele stadsdelen, waarmee het totaal van 16 wordt teruggebracht tot 13. In 2002 komt het stadsdeel Centrum erbij en wordt een Bestuursakkoord gesloten tussen de stad en de stadsdelen. Het Bestuursakkoord is een reactie op wrijvingen tussen stadsdelen en stad, waarbij de stadsdelen zich niet voldoende serieus genomen voelen terwijl de stad ze ziet als een vertragende factor.⁴¹

In 2002 verschijnt een kritisch rapport van Moor die op verzoek van de gemeente Amsterdam de mogelijkheden heeft onderzocht voor een bestuursakkoord tussen de centrale stad en de stadsdelen. Het rapport stelt dat "de lokale bestuursverantwoordelijkheid van de stadsdelen is verworpen tot een groot geheel van over elkaar heen tuimelende plannen, projecten, programma's en afspraken tussen meerdere overheden en derden. [...] Zo is op lokaal niveau een bestuurscultuur ontstaan waarin stadsdelen en centrale stad veel energie staken in onderling overleg en verantwoording. Dat heeft tot nogal wat ongewenste bureaucratische rompslomp geleid. Deze bestuurlijke en bureaucratische verantwoordingscultuur is ten onrechte in de plaats getreden van de erkenning van het feit dat stadsdelen een directe verantwoordingsplicht hebben jegens hun kiezers."⁴²

In een onderzoek uit 2004, betogen Tops en Hartman dat 'geconstateerd kan worden dat over het binnengemeentelijke bestel in het algemeen meer tevredenheid bestaat in de gedeconcentreerde gemeenten dan in de gedecentraliseerde gemeenten'.⁴³ Hiervoor noemen zij twee redenen. Ten eerste kan in een gedeconcentreerd stelsel de uitvoering makkelijker worden

³⁷ Van de Goor (1989) *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

³⁸ Commissie Tops (1997) *Delen van bestuur. Om de versterking van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam*. Rapportage van een Commissie van Deskundigen.

³⁹ Commissie Tops (1997) *Delen van bestuur. Om de versterking van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam*. Rapportage van een Commissie van Deskundigen.

⁴⁰ Gemeente Amsterdam (1997) *Verbetering in het bestuurlijk stelsel, preadvies over de rapportage van de Commissie Tops*. Gemeenteblad nr. 327

⁴¹ Van de Goor (1989) *Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht; een inventarisatie*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Den Haag.

⁴² Moor (2012) *Een bestuursakkoord tussen stad en stadsdelen?*

⁴³ Tops en Hartman (2004) *De kwaliteit van uitvoering in de G4. Thema's, ontwikkelingen en dilemma's*, essay geschreven in opdracht van het Kenniscentrum Grote Steden, www.kenniscentrumgrotesteden.nl

aangepast. Daarnaast beargumenteren zij dat er in Amsterdam ‘teveel politiek voor te weinig zaken’ is: honderd ambtenaren kunnen door twintig deelraadsleden worden aangestuurd.

In 2005 verschijnen twee rapporten die het bestuurlijke stelsel van Amsterdam evalueren: Samen sterker besturen van PricewaterhouseCoopers⁴⁴ en Beter presteren voor Amsterdam van het adviesbureau Hiemstra & De Vries.⁴⁵ De onderzoekers Boelens en Geensen van PricewaterhouseCoopers concluderen: ‘Bij bestaande of nieuwe taken blijkt [...] dat deze verdeling in toenemende mate discussie oproept tussen centrale stad en stadsdelen. Oorzaken hiervan zijn: verschillen van inzicht over definities, de veranderde lokale samenleving en de complexiteit van de huidige vraagstukken’. Boelens en Geensen leggen daarnaast nadruk op cultuur en dan vooral op de noodzaak die zij zien om cultuur adaptief te maken. Zij bespreken dat de organisatiecultuur niet bestaat en er steeds sprake is van samenspel van subculturen. Cultuur dient bovendien aan te haken op het primaire proces en moet alleen daardoor al in verschillende organisatieonderdelen verschillen. Cultureel gezien constateren zij een spanning tussen de centrale stad en de stadsdelen: de centrale stad gedraagt zich regelmatig arrogant en de stadsdelen hebben last van ‘Calimero-effect’. Ook Hiemstra en Overeem van het adviesbureau Hiemstra & De Vries concluderen dat de relatie tussen de centrale stad en de stadsdelen moeilijk is: ‘De huidige relatie tussen stad en stadsdelen is veel te beladen. Dit is hét belangrijkste knelpunt. Zowel op ambtelijk, maar zeker ook op bestuurlijk niveau gaat de discussie impliciet te snel over macht waarmee de ratio het verliest van emotie en de prestatieverbetering wordt belemmerd’.

In 2009 verschijnt de rapportage van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam.⁴⁶ De commissie constateert dat teveel sprake is van “wij-zij-denken tussen stad en stadsdelen” en roept op tot een verbetering van de bestuurlijk cultuur in Amsterdam. De commissie beveelt aan de bestuurscultuur expliciet op de agenda te zetten, zij schrijft: “Aandacht voor de samenwerkings- cultuur is en blijft nodig. Stad en stadsdelen moeten dit onderwerp expliciet op de agenda te plaatsen. Ontwikkel specifieke activiteiten om de gewenste cultuur te bevorderen”. De gemeente zou er in de woorden van de commissie voor moeten zorgen dat polderen geen ploeteren wordt. Mede hierdoor raadt zij aan over te gaan op een model met 7 (in plaats van 10) deelgemeenten.

Van deelgemeenteraden naar bestuurscommissies

Onderzoekers van de Vrije Universiteit verkennen in 2012 al op verzoek van de gemeente opnieuw mogelijkheden voor binnengemeentelijke decentralisatie die overblijven na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen.⁴⁷ Zij constateren dat er twee soorten van bestuurscommissies denkbaar zijn: een gelede bestuurscommissie en een model met twee bestuurscommissies. In een gelede bestuurscommissie is sprake van een bestuurscommissie waarin enkele leden een dagelijks bestuur vormen. In het geval sprake is van twee bestuurscommissies stellen de raad en het college elk een eigen bestuurscommissie in die respectievelijk een algemeen en dagelijks bestuur vormen met dezelfde verhoudingen ten opzichte van elkaar als in de centrale stad. In het geval van een gelede bestuurscommissie is de

⁴⁴ Boelens en Geensen (2005) *Samen sterker besturen. Krachtige samenwerking en effectieve sturing noodzakelijk om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken*. PricewaterhouseCoopers.

⁴⁵ Hiemstra en Overeem (2005) *Beter presteren voor Amsterdam. Organisatie en besturingsvarianten voor de gemeente Amsterdam*. Hiemstra en De Vries.

⁴⁶ Rapportage Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam (2009), *De stad is een schouwtoneel, elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel*. Het citaat komt van pagina 9.

⁴⁷ De Greef, Munneke en Zijlstra (2012), *Binnengemeentelijke decentralisatie na afschaffing van de deelgemeenten en deelgemeentebesturen*, Amsterdam: VU.

facto sprake van monistische verhoudingen terwijl in een model met twee bestuurscommissies sprake is van dualistische verhoudingen.

Amsterdam kiest voor het model van de gelede bestuurscommissie. De bestuurscommissies beslaan dezelfde geografische gebieden als de stadsdeelraden voorheen deden, namelijk de stadsdelen.⁴⁸ Op 19 maart 2014 hebben de inwoners van Amsterdam bij de lokale verkiezingen zowel gestemd voor de nieuwe gemeenteraad als voor de leden van de bestuurscommissie in hun stadsdeel. Een bestuurscommissie bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur bestaat uit dertien of vijftien leden en oefent de taken en bevoegdheden uit die door gemeentelijke bestuursorganen aan haar zijn gemandateerd. Het dagelijks bestuur is belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van het algemeen bestuur alsmede met de dagelijkse bestuur- en beheerstaken van de bestuurscommissie. De leden van het dagelijks bestuur worden benoemd door het algemeen bestuur. Hoewel iedereen zich kandidaat kan stellen bij de verkiezingen voor het algemeen bestuur zijn de algemene besturen van alle bestuurscommissies bijna volledig bemenst met leden van (lokale) politieke partijen.

Het centrale stadsbestuur en de bestuurscommissies besturen Amsterdam gezamenlijk op basis van een bestuursakkoord tussen beide. Op hoofdlijnen komt het erop neer dat het centrale stadsbestuur de kaders, plannen en regels schept voor heel Amsterdam waarbij bepaalde uitvoerende taken en bevoegdheden zijn overgedragen aan de thans zeven bestuurscommissies in de stad. Bestuurscommissies houden zich onder andere bezig met de inrichting van straten en pleinen, groen en parken, inzamelen van huishoudelijk afval en welzijnswerk in de buurt. Ze zorgen ervoor dat wat ze doen, past bij de behoeften in hun stadsdeel en bij het beleid voor de hele stad.⁴⁹ Een omvattend overzicht van de taken en bevoegdheden van bestuurscommissies is opgenomen in de bijlagen van deze rapportage. De bestuurscommissies worden gezien 'als de ogen en oren van de stad'. Bestuurscommissies voeden het centrale stadsbestuur met lokale en decentrale inzichten en geluiden die het centrale stadsbestuur betreft in beleidsprocessen. Het college van B&W wint advies in bij betrokken bestuurscommissies en motiveert haar besluiten als ze afwijkt van het advies. De bestuurscommissie ontvangt jaarlijks een budget, vastgesteld in de gemeentebegroting.⁵⁰

Nadere analyse bestuurlijk stelsel

Het bestuurlijk stelsel in Amsterdam heeft zich door de tijd heen ontwikkeld waarbij grote wijzigingen steeds verbonden zijn geweest met wetswijzigingen. Daarnaast hebben tussentijdse evaluaties en onderzoeken (zoals het werk van de commissie-Tops in 1997) geleid tot wijzigingen op stelselniveau. Hoewel de inrichting van het stelsel in de loop van de tijd in formele zin danig is gewijzigd (van stadsdeelraden, naar deelgemeenteraden, naar bestuurscommissies) is het karakter van het stelsel sinds de jaren '80 redelijk stabiel gebleven. Het was en is een stelsel van binnengemeentelijke, bestuurlijke decentralisatie. Dat is ook zo gebleven na afschaffing van de deelgemeenten.

Hoewel de structuur lange tijd niet aan grote veranderingen onderhevig was, zijn de ambities van het gemeentebestuur met de deelgemeenten wel veranderd. In eerste instantie werden de deelgemeenten opgezet vanuit de idee dat ze zouden uitgroeien tot zelfstandige gemeenten die binnen de stadsprovincie Amsterdam zouden functioneren. Na het afketsen van de plannen

⁴⁸ www.amsterdam.nl

⁴⁹ www.amsterdam.nl

⁵⁰ www.amsterdam.nl

hiervoor, is de nadruk steeds meer komen te liggen op het dichterbij brengen van het bestuur bij de burgers en de lokale uitvoering van een groot aantal bestuurlijke taken. In de loop van de tijd is er ook steeds discussie geweest over de werking van het systeem en dan met name over de verhouding tussen de centrale stad en de deelgemeenten. Het is een steeds terugkerend thema, wat echter tot 2014 niet tot grote structuurwijzigingen heeft geleid.

De wetswijziging in 2014 leidde tot afschaffing van de deelgemeenten, maar ook toen is gekozen voor een systeem dat - op het eerste oog - zoveel mogelijk lijkt op de deelgemeenten. De bestuurscommissies zijn ingedeeld volgens dezelfde schaal (de stadsdelen) en er zijn nog steeds verkiezingen voor het vinden van leden: niet langer in een raad, maar in een algemeen bestuur. Tegelijkertijd zijn er weldegelijk cruciale veranderingen geweest: de bestuurscommissies hebben bijvoorbeeld minder taken en eigen bevoegdheden dan deelgemeenten en ze moeten verantwoording afleggen aan het gemeentebestuur.

Bestuurscommissies zijn in de Amsterdamse context dus daadwerkelijk iets anders dan deelgemeenten. Ze hebben dezelfde geografische indeling en lijken elkaar naadloos op te volgen, maar in de inrichting en werking zijn ze verschillende soorten van organen. Niet alleen juridisch gezien in hun vorm en inrichting, maar ook naar hun aard en betekenis. In onderstaand schema laten we dit zien.

Kenmerk	Deelgemeente	Bestuurscommissie
Aard orgaan	Algemene vertegenwoordiging, behartiging deelbelang, uitvoering grote hoeveelheid bestuurstaken	Uitvoering specifieke bestuurstaken
Positionering	Aparte bestuurslaag	Verlengd lokaal bestuur
Verantwoording	Formeel aan de kiezers, en in de praktijk ook wel aan de centrale stad	Formeel aan het instellend bestuursorgaan en in de praktijk ook wel aan kiezers
Verkiezingen	Verkiezing tot volksvertegenwoordiger	Verkiezing als instrument voor selectie t.b.v. participatie
Samenstelling	Leden van politieke partijen op voordracht van de partij	Energieke burgers die zich willen inzetten en partijlid kunnen zijn
Verbinding bestuur/bevolking	Bestuur dichterbij naar de bevolking brengen	Geluiden van de bevolking naar het bestuur brengen
Taakverdeling centraal/decentraal	"Decentraal, tenzij"	"Centraal, tenzij"
Vorm	Algemeen en dagelijks bestuur in dualistische verhoudingen	Algemeen en dagelijks bestuur in monistische verhoudingen
Rechten	Mogelijkheid uitvaardigen algemeen verbindende voorschriften	Adviesrol als ogen en oren van de stad

In de nieuwe situatie is een soort dubbelmandaat ontstaan: bestuurscommissies leggen formeel verantwoording af aan het instellende bestuursorgaan, maar in de praktijk ook aan de kiezers in de stadsdelen. De verhouding met de centrale stad maakt dat bestuurscommissies formeel hiërarchisch ondergeschikt zijn. In de praktijk kan dit echter evengoed niet het geval lijken te zijn. De verkiezingsvorm leidt in de praktijk tot een politieke samenstelling van bestuurscommissies (bijna alle leden zijn lid van politieke partijen die ook actief zijn in de

gemeenteraad hoewel dat voor deelname in bestuurscommissies formeel geen vereiste zou zijn). Hoewel bestuurscommissies niet langer algemene vertegenwoordigende organen zijn (wat deelgemeenten wel waren), maakt de samenstelling ze in hun karakter alsnog politiek. Zo is een vreemdsoortige verhouding ontstaan waarvan de logica is dat bestuurscommissies in principe zowel afhankelijk als onafhankelijk van de centrale stad lijken te opereren. De praktijk is er uiteindelijk een waarin de gekozen raadsleden hun mandaat dus niet alleen ontlenen aan het gemeentebestuur (die de bestuurscommissie instelt) maar ook aan hun kiezers (die de bestuursleden verkiest), waardoor er in de praktijk een verantwoordingsrelatie bestaat met zowel de centrale stad als de inwoners van het stadsdeel.

Dit dubbelmandaat mondt in de praktijk uit in een dubbele rolopvatting. De centrale stad verwacht van de bestuurscommissies dat zij de ‘ogen en oren’ van de centrale stad zijn, maar ook dat de bestuurscommissie de lokale belangen vertegenwoordigt. Zij moeten geluiden van de bevolking naar het bestuur brengen. Dit is echter geen neutrale taak. Zodra de geluiden van de bevolking niet aansluiten bij de ambities op het niveau van de centrale stad, ligt er voor de bestuurscommissie, vanuit haar gekozen rol, ook een taak om de lokale belangen te vertegenwoordigen ten opzichte van de centrale stad. Dat bestuurscommissies geen algemeen vertegenwoordigende organen meer zijn doet daaraan niets af, omdat de rolopvatting vanzelf meekomt met het gebruik van verkiezingen als instrument in een context waarin bestuurscommissies in hun opzet en vormgeving zoveel mogelijk lijken op de deelgemeenten van weleer die destijds nog grote bevoegdheden en een vertegenwoordigende rol hadden. Bestuurscommissies worden geconsulteerd zodat centrale principes naar de lokale praktijk worden vertaald, maar zij bieden ook tegenspraak en weerwoord als die vertaling naar hun mening niet voldoet. Hoewel de bevoegdheden daartoe zijn ingeperkt, zijn er in de praktijk allerlei politieke mogelijkheden om daar invulling aan te geven. Dat is eerder ook omschreven als de ‘handen en tanden’ van de bestuurscommissie.⁵¹

Zo bestaat er in de praktijk dus een spanning tussen de in de praktijk aanwezige rollen van ‘verlengstuk’ en ‘tegenmacht’. Deels was deze spanning al staande praktijk en onderwerp van jarenlang debat. Deels echter is deze ook nieuw in die zin dat de structuurwijziging deze spanning niet heeft weggenomen, maar ze zelfs heeft versterkt. Het dubbelmandaat en de dubbele rolverdeling die in het huidige bestuurlijke stelsel aanwezig blijken te zijn, vergroten deze spanning. Beide mandaten en rollen zijn aanwezig, geïnstitutionaliseerd en ingesleten als praktijk. Het ‘ophelderer’ van de rolverdeling alleen zal daarom niet volstaan om aan deze spanningen voorbij te komen.

3.4 Bestuurlijk stelsel Rotterdam

Van wijkraden naar deelgemeenten

Rotterdam startte als eerste van de vier grote steden met het decentraliseren van het bestuurlijke stelsel, al is de decentralisatie vervolgens niet zo ver doorgevoerd als later in Amsterdam gebeurde. Al in de periode na de Tweede Wereldoorlog neemt het College zich voor burgers meer te betrekken bij het bestuur van de stad. Wet- en regelgeving moest worden gemaakt “volgens welke ons College in staat zal zijn, in daarvoor ... in aanmerking komende delen der stad, de burgerij te doen deelnemen aan de voorbereiding van aangelegenheden,

⁵¹ Frissen, P., J. van der Spek, N. Chin-A-Fat en J. Scherpenisse (2014), *Ogen en oren, handen en tanden*, Den Haag: NSOB.

waarbij wijken betrokken zijn.”⁵² Tussen 1947 en 1952 werden in Rotterdam de wijkraden ingesteld, die zonder echte bestuurlijke bevoegdheid op basis van de raadsverkiezingen werden samengesteld om zo een politieke afspiegeling van de wijk te vormen. Die wijkraden speelden een belangrijke rol bij de wederopbouw van de stad na de Tweede Wereldoorlog.

Naar aanleiding van de wijziging van de gemeentewet van 1964 werd tussen 1967 en 1972 in Rotterdam gediscussieerd over de vormgeving van deelgemeenten. De deelgemeenten die vanaf 1973 zijn opgericht kunnen worden gezien als de opvolger van de wijkraden. Rotterdam had vanaf 1974 elf deelgemeenten, een wijkraad voor Pernis en een adviesraad voor het stadsdeel Centrum. Ook in 1977 en 1981 werden nog deelgemeenten toegevoegd. Het gemeentebestuur probeerde met het oprichten van deelgemeenteraden:⁵³

1. Het bestuur dichter bij de burgers te brengen, bestuurlijke schaalverkleining te organiseren.
2. De participatie van de bevolking te bevorderen.
3. De politiek-bestuurlijke top te ontlasten van de gedetailleerde wijkaangelegenheden.

Voor de deelgemeenteraden werden verkiezingen gehouden. De deelgemeenten kregen bestuurlijke bevoegdheden, maar een beperkt takenpakket.⁵⁴ De deelgemeenten hebben politieke verantwoordelijkheid op het terrein van welzijn, het beheer van buitenruimte en de nadere uitwerking van de plannen op het gebied van ruimtelijke ordening. In tegenstelling tot Amsterdam, legt Rotterdam alle gemeentelijke taken en bevoegdheden bij de centrale stad, met een klein aantal bevoegdheden bij de stadsdeelbesturen. Terwijl er in Amsterdam een ‘negatieve lijst’ is met taken die de deelgemeente niet kan uitvoeren (vanuit het principe “decentraal, tenzij”), is er in Rotterdam een ‘positieve lijst’ met taken die de deelgemeenten wel mogen uitvoeren (“centraal, tenzij”). De bevoegdheden van de Rotterdamse deelraden zijn geringer en de macht wordt steeds gedeeld met de centrale stad. De deelgemeenteraden hadden aanvankelijk alleen geld om de eigen apparaatskosten te kunnen betalen. In het begin lag de nadruk dan ook op belangenbehartiging. In wezen waren de deelgemeenteraden een participatieorgaan.⁵⁵

De aanvankelijk zeer geringe bevoegdheden van de deelgemeenteraden werden tussen 1977 en 1986 aanzienlijk uitgebreid, maar waren nog steeds minder vergaand dan in Amsterdam. De belangrijke bestemmingsplanbevoegdheid zit er bijvoorbeeld niet bij. Pas in 1982 werd het budgetbestedingsrecht voor deelgemeenten ingevoerd, en in 1987 een Deelgemeentefonds. Hiermee wordt de feitelijke beslissingsmacht over de aanwending van financiële middelen binnen een vastgestelde begroting aan de deelgemeenteraden overgelaten. Daarnaast zijn er door de raad vastgestelde, specifieke, territoriaal gerichte budgetten.⁵⁶

In 1990 besluit de gemeenteraad tot integrale invoering van het deelgemeentebestel in de gehele stad met uitzondering van het stadscentrum. In de jaren '90 worden de centrale en decentrale bestuurslagen als ‘complementair’ gezien: de deelgemeentebesturen bepalen de invulling en uitvoering van het beleid in hun eigen gebied binnen de door het gemeentebestuur vastgestelde inhoudelijke en organisatorische kaders.⁵⁷ In diezelfde tijd spelen ook discussies rondom regio- en provincievorming. Er werd gesuggereerd dat Rotterdam zich zou opsplitsen in

⁵² Gemeente Rotterdam “Deelgemeenten: een historische terugblik”.

⁵³ Gemeente Rotterdam “Deelgemeenten: een historische terugblik”.

⁵⁴ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

⁵⁵ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

⁵⁶ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

⁵⁷ Gemeente Rotterdam, “Deelgemeenten: een historische terugblik.”

kleinere gemeenten die samen een regio of stadsprovincie zouden vormen. Op 6 juni 1995 hield Rotterdam een referendum over dit vraagstuk: een forse meerderheid sprak zich uit tegen de voorgestelde provincievorming en opdeling van Rotterdam in kleinere gemeenten.⁵⁸

Na het referendum is er behoefte aan meer aandacht voor burgerbetrokkenheid. De Stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur concludeert in 1997 dat het deelgemeentebestel breed wordt gewaardeerd, maar dat optimalisering van de ambtelijke processen gewenst is. De periode 2000-2009 staat in het teken van de verbetering van het bestel.⁵⁹

De Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam ziet in 2004 dat er spanning ontstaat tussen de gemeentelijke ambitie burgerparticipatie te vergroten enerzijds en het beperkte bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten anderzijds. De commissie schrijft: 'Een geheel uitgerust formeel politiek systeem met een dagelijks bestuur, een substantiële ambtelijke ondersteuning en een raad van vertegenwoordigers wekt hoge verwachtingen. Daar komen de eisen van het dualisme dan nog bij, en dat alles voor formele verantwoordelijkheden die beperkt blijven tot welzijn, het beheer van de openbare ruimte en de uitwerkingsbevoegdheid ruimtelijke ordening'.⁶⁰ De Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam pleit voor het afschaffen van de bestuurlijke decentralisatie en het behouden van de ambtelijke deconcentratie. Ze adviseert 'de politieke verantwoordelijkheid over het gehele spectrum op gemeentelijk niveau te brengen, onder handhaving van een gedeconcentreerde dienstverlening'.⁶¹

In 2005 publiceert het college het plan van aanpak 'ROTTERDAM georganiseerd bestuurd ... en zo gaan we dat doen!' om de gemeentelijke overheid meer burgersnabij, meer dienstverlenend, meer resultaatgericht, en meer integraal te laten werken. De Gemeente Rotterdam moet als een 'concern' gaan werken, met een zo slank mogelijke organisatie die optimaal dienstverlenend is op lokaal niveau. Het college uit de mening dat, ook al zal er in een grote stad als Rotterdam altijd een vorm van lokaal bestuur moeten bestaan, het deelgemeentebestel niet past bij deze nieuwe ambities. Het college doet voorstellen voor nieuwe bestuursmodellen, maar concludeert: "...duidelijk is dat het huidige deelgemeentebestel geen reële optie meer is. ... Naar wij menen zou voor een toekomstige situatie onder een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester een geheel andere keuze gemaakt moeten worden dan voor het huidige deelgemeentebestel of het Amsterdamse bestel. Wij beseffen echter dat die keuzen aan de volgende raad en het volgende college is. En daarmee dus in zekere zin aan de kiezer in 2006."⁶² Het nieuwe college in 2007 publiceert ook een plan van aanpak voor de verbetering van de organisatie Rotterdam dat positief spreekt over het deelgemeentebestel: "Op basis van het coalitieakkoord, en zoals wij in ons collegeprogramma ook hebben geschreven, beschouwen wij het bestaan van deelgemeenten in Rotterdam als uitgangspunt. [...] onderzoek onder de burgers van Rotterdam [toont aan] dat die in grote lijnen positief zijn over het deelgemeentelijk bestel."⁶³ Wel wordt opgeroepen het bestel efficiënter en transparanter te maken. In 2009 wordt deze lijn doorgetrokken: het college spreekt uit dat deelgemeenten "een onvoorwaardelijke

⁵⁸ Gemeente Rotterdam, *"Deelgemeenten: een historische terugblik."*

⁵⁹ Gemeente Rotterdam, *"Deelgemeenten: een historische terugblik."*

⁶⁰ Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam (2004), *Rapportage over het deelgemeentebestel*, Partij van de Arbeid Rotterdam. Zie:

http://www.pvdarotterdam.nl/uploads/nieuws_bijlagen/rapport_deelgemeentenbestel.pdf

⁶¹ Commissie Bestuurlijke Inrichting Rotterdam (2004), *Rapportage over het deelgemeentebestel*, Partij van de Arbeid Rotterdam. Zie:

http://www.pvdarotterdam.nl/uploads/nieuws_bijlagen/rapport_deelgemeentenbestel.pdf

⁶² Het college van Burgemeester en Wethouders (2005) *"ROTTERDAM georganiseerd bestuurd ... en zo gaan we het doen!"*

⁶³ Het college van Burgemeester en Wethouders (2007) *"Plan van aanpak Verbetering Organisatie Rotterdam."*

onderdeel” van het Rotterdams bestuursmodel zijn, maar dat om dat efficiëntie van besluitvorming te waarborgen het aantal deelraadsleden gemaximeerd moet worden op 17.⁶⁴

Rotterdam gaat de bestuurlijke decentralisatie gepaard met een aanzienlijk kleinere ambtelijke deconcentratie dan Amsterdam. De deelgemeenten hebben alleen een klein secretariaat van gemiddeld 20 formatieplaatsen dat besluiten voorbereidt en toeziet op de uitvoering. De gemeentelijke diensten blijven centraal georganiseerd.⁶⁵

Van deelgemeenten naar gebiedscommissies

Na het besluit de deelgemeenten af te schaffen ontstaat in 2011 in Rotterdam een brede discussie over de toekomst van het deelgemeentebestel. De gemeenteraad neemt twee moties aan waaruit blijkt dat zij de bestuurlijke inrichting van Rotterdam zelf ter hand wil nemen en niet wil laten opleggen door het Rijk. Rotterdam gebruikt het jaar 2012 voor gedachtevorming en besluitvorming over een nieuwe bestuurlijk model, waarbij meerdere varianten op verschillende wijzen ter consultatie aan de Rotterdamse bevolking worden voorgelegd. Hiertoe wordt een stuurgroep ingesteld: de Stuurgroep Bestuurlijk model Rotterdam vanaf 2014.⁶⁶ Aan de Rotterdamse bevolking worden twee modellen ter consultatie voorgelegd:

Model 1: Gebiedsbestuur

Elk van de bestaande veertien stadsgebieden krijgt een direct gekozen maar compacter bestuur van zeven of negen personen. Dit bestuur betreft de bewoners bij het opstellen van een gebiedsplan. Het gebiedsbestuur krijgt van de gemeenteraad budget voor het opstellen en uitvoeren van het gebiedsplan. Het college wijst de budgetten aan de verschillende gebieden toe. De gebiedsdirecteur is ambtelijk verantwoordelijk voor het gebied, werkt onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en is eerste adviseur van het bestuur.

Model 2: Wijkparticipatie

Het wijkparticipatiemodel richt zich op de ca. 55 wijken waarin Rotterdam is opgedeeld. Een ‘brede set’ aan participatiemogelijkheden wordt georganiseerd om wijkbewoners te betrekken bij het opstellen van een plan voor de wijk, dat bovenop het gemeentelijk beleid de prioriteiten voor de wijk benoemt. De Gemeenteraad biedt budget voor het opstellen en uitvoeren van dit plan, de wijkwethouders verdelen het geld over de wijken van de stad en sturen een Gebiedsdirecteur aan, die onder toezicht van wijkvertegenwoordigers ervoor zorgt dat samen met bewoners het beleid wordt opgesteld en uitgevoerd. Met behulp van een ‘terugroeprecht’ kunnen wijkbewoners besluiten van de gemeenteraad terugdraaien en vervangen door een alternatief.⁶⁷

In een verdiepingsenquête van het COS blijkt een relatieve meerderheid (47%) van Rotterdammers de voorkeur aan het model Wijkparticipatie te geven. Gebiedsbestuur heeft de voorkeur van 36% van respondenten, maar heeft een meerderheid in de verder naar buiten gelegen gebieden, omdat het meer autonomie biedt. Uit een internetpeiling blijkt echter het tegenovergestelde: hier spreekt 53,3% zich uit voor het Gebiedsbestuur en 46,45% kiest voor wijkparticipatie. 40% van de Rotterdammers wil Wijkvertegenwoordigers rechte reeks kiezen,

⁶⁴ Het college van Burgemeester en Wethouders (2009) *“We kunnen zoveel beter. Over een adequate organisatie van het bestuur in Rotterdam: dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat.”*

⁶⁵ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie.*

⁶⁶ Raadsstuk 2012-3873

⁶⁷ Brief van de Stuurgroep BmR14+, raadsstuk 2012-3873

34% wil dat de bewoners kandidaten voordragen en dat de Gemeenteraad beslist, en 17% wil dat de Gemeenteraad leden kiest. 43% wil meer dan één vertegenwoordiger per wijk (de meesten denken aan drie), 34% vindt één persoon per wijk voldoende. In de internetpeiling spreekt een grote meerderheid van bewoners zich uit voor de rechtstreeks gekozen vertegenwoordiger (78,43%). Tijdens publieke debatten blijkt dat het model Gebiedsbestuur in de ogen van Rotterdammers het meest op het deelgemeentebestel lijkt en werkbaar lijkt. Tegenstanders opperen dat het inefficiëntie in de hand werkt: te veel politiek voor te weinig beleid. Het model Wijkparticipatie wordt door voorstanders geprezen om het vernieuwende karakter. Tegenstanders uiten zorgen over democratische legitimiteit en controle.⁶⁸

Op basis van deze consultatie is in de raadsvergadering van 20 december 2012 gekozen voor een aangepaste versie van het model gebiedsbestuur.⁶⁹ Dit betekent dat in Rotterdam 14 gebiedscommissies zijn ingesteld die in juridische zin bestuurscommissies zijn.⁷⁰ Net als in Amsterdam, beslaan deze dezelfde geografische gebieden als de deelgemeenten voorheen. De gemeente Rotterdam kent de volgende gebieden: Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, IJsselmonde, Kralingen-Crooswijk, Noord, Overschie, Pernis, Prins Alexander, Rotterdam Centrum, Rozenburg. Voor elk van deze gebieden is een gebiedscommissie ingesteld, die verkozen is uit en door de ingezetenen van het gebied.⁷¹ In de praktijk zijn de meeste leden van gebiedscommissies lid van (lokale) politieke partijen die ook op het niveau van de centrale stad actief zijn.

Een gebiedscommissie bestaat uit: 9 leden in een gebied met minder dan 10.000 inwoners; 11 leden in een gebied van 10.001 - 30.000 inwoners; 13 leden in een gebied van 30.001 - 50.000 inwoners; 15 leden in een gebied boven de 50.001 inwoners. De leden van de gebiedscommissie wijzen uit hun midden een voorzitter en maximaal twee vicevoorzitters aan. De functie van voorzitter wordt in beginsel vervuld door degene op wie de meeste stemmen bij de verkiezing van de gebiedscommissies zijn uitgebracht, tenzij de gebiedscommissie uit haar midden een ander aanwijst.⁷² De gebiedscommissie voert als geheel zijn taken en verantwoordelijkheden uit. Er is geen dagelijks bestuur en er vindt geen oppositie- of coalitievorming binnen de gebiedscommissie plaats. Alle leden zijn gelijk, ook de voorzitter en vicevoorzitter.

De taken en bevoegdheden van de gebiedscommissies zijn omvattend beschreven in de bijlagen van deze rapportage, maar zijn samen te vatten als:

- de communicatie met en de participatie van de bewoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in het gebied bij de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van het gemeentelijk beleid in de gebieden, waaronder begrepen de gebiedsplannen, en het daartoe structureel onderhouden van contacten en netwerken van bewoners, ondernemers en instellingen in het gebied;
- het opstellen en in ontwerp vaststellen van de gebiedsplannen voor de wijken in het gebied, overeenkomstig de door het college van burgemeester en wethouders

⁶⁸ Brief van de Stuurgroep BmR14+, raadsstuk 2012-3873

⁶⁹ Besluit Gebiedsbestuur, raadsstuk 2012-3873

⁷⁰ Ex. Artikel 83 Gemeentewet.

⁷¹ Gemeenteblad 2013, *Verordening op de gebiedscommissies 2014*. En Gemeente Rotterdam (2014) *Handreiking Gebiedscommissie 2014-2018*.

⁷² Ibid.

voorgeschreven methode, alsmede het monitoren en adviseren over aangepaste uitvoering van de vastgestelde gebiedsplannen;

- het toepassen van interactieve beleidsvorming bij het opstellen van gebiedsplannen, inrichtingsplannen, alsmede bij het bepalen van prioriteiten voor handhaving en wijkwelzijn;
- het beschikbaar stellen van wijkbudgetten, waar mogelijk door middel van participatief begroten, en het faciliteren van initiatieven uit het gebied;
- het geven van gekwalificeerd advies aan het gemeentebestuur over burgerinitiatieven als bedoeld in de Verordening burgerinitiatief Rotterdam welke betrekking hebben op het gebied;
- het verzorgen van een jaarlijks algemeen gebiedsverslag, inzake de uitoefening van de taken en bevoegdheden van de gebiedscommissie ten behoeve van de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

De gebiedscommissie beschikt over een budget voor participatie, bewonersinitiatieven en representatie. De gebiedscommissie is net als in Amsterdam bevoegd het gemeentebestuur te adviseren. Van een advies kan alleen worden afgeweken wanneer de raad of het college van burgemeester en wethouders aangeeft welk stedelijk belang prevaleert boven het belang van het gebied. De gebiedscommissie is het eerste aanspreekpunt voor de Rotterdammers. Zij moeten, net als in Amsterdam, functioneren als de 'ogen en oren' van college en gemeenteraad in de wijken, en als voorpost van alle bewoners in het stadsgebied.

In 2015 evalueert de Rekenkamer Rotterdam voor het eerst de nieuwe situatie, na het afschaffen van deelgemeenten in 2014.⁷³ De Rekenkamer merkt op dat met het verdwijnen van de deelgemeenten de afstand tussen bewoner en stadsbestuur aanzienlijk vergroot is, waar de noodzaak van meer burgerinvloed groot en vrijwel onomstreden is. Zij merkt op dat, hoewel het systeem van gebiedscommissies in principe aan deze behoefte tegemoet komt, het in de praktijk aan een aantal randvoorwaarden moet voldoen wil het effectief werken. Gebiedsplannen dienen begrijpelijk en concreet te zijn vormgegeven, zonder grootschalige of abstract geformuleerde intenties, maar geconcentreerd op voor de burger te begrijpen projecten, die vooral betrekking hebben op de directe leefomgeving. Daarnaast moet de wijkgerichte aanpak een forse plek krijgen binnen de stedelijke afwegingskaders en moet er meer evenwicht en gelijkwaardigheid komen tussen gebiedscommissies en de centrale ambtelijke organisatie.

Nadere analyse bestuurlijk stelsel

Net als in Amsterdam is het Rotterdamse model tot aan 2014 in grote mate hetzelfde gebleven. In vergelijking met Amsterdam hebben de deelgemeenten altijd een minder omvangrijk taken- en bevoegdhedenpakket gehad en werden zij uitgerust met minder ondersteunende ambtelijke capaciteit en budget. De functie van de deelgemeenten is van oorsprong meer gericht geweest op belangenbehartiging dan op een stevig gedecentraliseerd bestuur. Het deelgemeentebestel heeft dan ook deels een ander karakter gehad dan het bestel in Amsterdam. Overeenkomst is wel dat ook in Rotterdam de deelgemeenten oorspronkelijk ook bedoeld waren om uit te groeien tot zelfstandige gemeenten.

⁷³ Rekenkamer Rotterdam (2015) *Inspraak zonder uitspraak. Burgerparticipatie bij gebiedsplannen van gebiedscommissies en stadsbestuur*.

De afschaffing van de deelgemeenten in 2014 betekende ook in Rotterdam een inperking van de bevoegdheden en onafhankelijke positie van deelgemeenten. Het verschil tussen deelgemeenten en gebiedscommissies geven we weer in onderstaande tabel, waarbij we niet alleen kijken naar de formele positie, maar ook naar de betekenis die de beide soorten van organen hebben in het bestel. Het verschil tussen de periode voor en na 2014 is in Rotterdam kleiner dan in Amsterdam. Dat komt vooral doordat de Rotterdamse deelgemeenten aanzienlijk minder taken en bevoegdheden hebben gekregen dan hun Amsterdamse evenknie. In Rotterdam was ten tijde van de deelgemeenten als sprake van een bestel dat taken en bevoegdheden toebedeelde op basis van het principe ‘centraal, tenzij ...’ (waar dat in Amsterdam ‘decentraal, tenzij ...’ was). Hierdoor is de verhouding tussen centrale en decentrale besturen door het afschaffen van de deelgemeenten minder drastisch gewijzigd dan in Amsterdam en heeft Rotterdam relatief in potentie ook minder last van het ook daar logischerwijs bestaande dubbelmandaat.

Kenmerk	Deelgemeente	Gebiedscommissie
Aard orgaan	Algemene vertegenwoordiging, behartiging deelbelang, beperkte uitvoerende bestuurstaken	Uitvoering specifieke, bestuurstaken
Positionering	Aparte bestuurslaag	Verlengd lokaal bestuur
Verantwoording	Formeel aan de kiezers, en in de praktijk ook wel aan de centrale stad	Formeel aan het instellend bestuursorgaan en in de praktijk ook wel aan kiezers
Verkiezingen	Verkiezing tot volksvertegenwoordiger	Verkiezing als instrument voor selectie t.b.v. participatie
Samenstelling	Leden van politieke partijen op voordracht van de partij	Energieke burgers die zich willen inzetten en partijlid kunnen zijn
Verbinding bestuur/bevolking	Belangenbehartiging	Geluiden van de bevolking naar het bestuur brengen
Taakverdeling centraal/decentraal	“Centraal, tenzij”	“Centraal, tenzij”
Vorm	Algemeen en dagelijks bestuur in dualistische verhoudingen	Collegiaal algemeen bestuur zonder dagelijks bestuur
Rechten	Mogelijkheid uitvaardigen algemeen verbindende voorschriften	Adviesrol als ogen en oren van de stad

3.5 Bestuurlijk stelsel Den Haag

Stadsdeelcommissies en stadsdeelorganisaties

In de gemeente Den Haag is in 1980 besloten om niet te kiezen voor binnengemeentelijke decentralisatie, onder andere om te voorkomen dat besluitvorming en bevoegdheden buiten het gemeentebestuur komen te liggen.⁷⁴ Wel wordt besloten te deconcentreren door het vormen van stadsdelen, voornamelijk om de efficiëntie van de gemeentelijke dienstverlening te vergroten. In

⁷⁴ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

1988 wordt met één stadsdeel gestart, namelijk Loosduinen. In 1988 komen daar Laak, Scheveningen, Segbroek, Escamp, Haagse Hout en Centrum bij. In 1995 worden voor het eerst stadsdeelcommissies ingesteld. In 2002 vormde Leidschenveen-Ypenbug de achtste.⁷⁵

Op 18 april 2002 heeft de toenmalige gemeenteraad de 'Verordening op de stadsdeelorganisatie' vastgesteld. Den Haag bevestigt de keuze voor ambtelijke deconcentratie en niet voor bestuurlijke decentralisatie, vanuit de idee dat hiermee bestuurlijke drukte tussen de centrale stad en stadsdelen wordt voorkomen, en dat centrale beleidssturing mogelijk blijft.⁷⁶ Belangrijke doelstellingen van de nieuwe stadsdeelorganisatie zijn onder meer:

- bevorderen van een integrale beleidsuitvoering op stadsdeelniveau;
- verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening op stadsdeelniveau;
- versterken van de binding tussen burger en bestuur, onder meer door het verbeteren van de antennefunctie.

Als gevolg van de introductie van de dualisering beoogt de gemeenteraad zelf een band op te bouwen met verschillende stadsdelen door raadsleden te laten plaats nemen in stadsdeelcommissies en stadsdeelwethouders te benoemen die aan deze commissies verslag uitbrengen.⁷⁷ Praktisch krijgt dit vorm door op alle acht stadsdelen een stadsdeelcoördinator te benoemen, enkele medewerkers per stadsdeel te laten werken en een stadsdeel managementteam in te richten dat bestaat uit stedelijke managers die gebiedsgericht gaan werken. Na 2002 vormt het Stadsdeel Management Team de kern van de ambtelijke organisatie in het stadsdeel. Dit team van stadsdeelmanagers van de verschillende gemeentelijke diensten wordt voorgezeten door een stadsdeelcoördinator. Deze stadsdeelcoördinator heeft uitsluitend een procesverantwoordelijkheid en staat niet boven de stadsdeelmanagers in de hiërarchie. De ambtelijke organisatie van de stadsdelen zijn voornamelijk gericht op uitvoering van gemeentelijke diensten.⁷⁸

In 2005 verschijnt een evaluatie van de stadsdeelcommissies uitgevoerd door de Universiteit Leiden, Campus Den Haag.⁷⁹ Het rapport merkt op dat stadsdeelcommissies spanning ondervinden tussen hun formele en informele rol. Aan de ene kant zijn de commissies vooral verantwoordelijk voor het opstellen van het stadsdeelplan, om daarmee de efficiëntie van de dienstverlening te verbeteren, aan de andere kant dienen stadsdeelcommissies ook het contact met burgers te verbeteren. Waar de commissies voornamelijk zijn bedacht met het eerste doel voor ogen, neemt het belang van de tweede rol alsmaar toe. Het rapport geeft ook drie scenario's voor de toekomst van de stadsdeelcommissies, zonder een voorkeur uit te spreken:

- de stadsdeelcommissies continueren;
- burgers direct laten participeren in de totstandkoming en bekostiging van de uitvoeringsagenda op het terrein van leefbaarheid en veiligheid;
- de stadsdeelcommissies opheffen.

⁷⁵ Bakker en Groeningen (2012) *Dat geeft de burger moed! Een vergelijkend onderzoek naar betrokkenheid en vertrouwen in Amsterdam en Den Haag*. Masterscriptie Metropool VIII, NSOB. En: AEF.

⁷⁶ Van Engelshoven (2014) Gemeentebrief 'Visie Gebiedsgericht Werken in de Stadsdelen', Gemeente Den Haag.

⁷⁷ AEF (2009) *Kiezen en delen. Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 Gemeente Den Haag*.

⁷⁸ AEF (2009) *Kiezen en delen. Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 Gemeente Den Haag*.

⁷⁹ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*

In 2006 treedt een nieuwe gemeenteraad aan die een commissie aanstelt om advies te geven over de mogelijkheid van het versterken van ambtelijke en bewonersbetrokkenheid en te verkennen welke nieuwe vormen mogelijk zijn. De Commissie ziet dat er een gebrek aan afstemming tussen de diensten is, dat eisen ten aanzien van buurtbeheerbedrijven onduidelijk zijn en dat er onduidelijkheid bestaat over de continuering en financiering van centrale projecten. Wederom benadrukt de Commissie dat Den Haag de juiste heeft gemaakt door niet de decentraliseren, maar de deconcentreren. De Commissie adviseert verder te gaan met deconcentreren.⁸⁰

Als gevolg van dit advies besluit het college acht stadsdeelorganisaties op te richten en de stadsdeelcoördinatoren te vervangen door stadsdeeldirecteuren onder leiding van een programmadirecteur. De stadsdeel Management Teams worden door het gemeentebestuur wegens gebrekkig functioneren afgeschaft.⁸¹ De Stadsdeeldirecteur stuurt verschillende diensten aan (DSB, BSD, DSO, OCW, delen van SZW, en de DWO's) Een aantal ambtenaren vanuit de Dienst Stadsbeheer (DSB), Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) en de Bestuursdienst (BSD) zijn ondergebracht in de stadsdeelorganisatie. De directeur beschikt over budgetten, zonder dat deze budgetten in stadsdeelplannen behoeven te worden vastgelegd. Alle producten op het gebied van leerbaarheid, welzijn, jeugd en burgerschap worden gedeconcentreerd. De stadsdeelwethouder heeft op deze taakgebieden de leidende rol bij de uitvoering. Voor producten op het gebied van bouwen en wonen, lokaal verkeer en parkeren, en toeleiding naar de arbeidsmarkt, wordt besloten te onderzoeken of en hoe deconcentratie georganiseerd kan worden.⁸²

Deze verdergaande deconcentratie wordt in 2007 uitgewerkt in de nota 'De Stad Delen'. De gemeente brengt verschillende taken onder bij de stadsdeelorganisatie, te weten: de dienst stadsbeheer (vergunningen, onderhoud groen en straten, wijkleefbaarheid), de dienst OCW (voornamelijk sociaal-cultureel werk, sport en spel) en de dienst stedelijke ontwikkeling (wijkbeheer en graffiti).⁸³ Een gepreciseerd overzicht van taken is opgenomen in de bijlage van deze rapportage.

In 2009 evalueert adviesbureau AEF het deconcentratiebeleid van de gemeente Den Haag. Het bureau concludeert dat de functie en positie van de stadsdeeldirecteur de belangrijkste is in het huidige stelsel. Zij zijn in korte tijd heel zichtbaar en herkenbaar geworden. De stadsdeelorganisaties vormen voor veel bewoners en maatschappelijke partners een logische ingang tot de gemeente. Bewoners en maatschappelijke partners waarderen ook de zichtbaarheid van de stadsdeelwethouders. Die functioneren nu vooral als ombudsman/vrouw en hebben een procesrol. De wethouders worden dan ook niet vaak door de gemeenteraad in hun rol als stadsdeelwethouder aangesproken. De overlegstructuur wordt echter nog chaotisch en ingewikkeld bevonden en stadsdeeldirecteuren vinden dat ze te weinig worden betrokken bij grote beslissingen over het stadsdeel.⁸⁴

In 2011 wordt opnieuw decentralisatie overwogen omwille van mogelijk kortere lijnen tussen burger en bestuur.⁸⁵ Een dergelijk model wordt echter als niet passend terzijde gelegd. In plaats daarvan wordt hernieuwd ingezet op stadsdeelcommissies bestaande uit leden van de gemeenteraad. De stadsdeelportefeuillehouder heeft een coördinerende taak, die bestaat uit:

⁸⁰ AEF (2009) *Kiezen en delen. Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 Gemeente Den Haag*.

⁸¹ Brief Gemeente Den Haag, *Visie gebiedsgericht werken in de stadsdelen*

⁸² AEF (2009) *Kiezen en delen. Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 Gemeente Den Haag*.

⁸³ AEF (2009) *Kiezen en delen. Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 Gemeente Den Haag*.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*

- afstemming en samenwerking tussen portefeuilles en diensten bij het oplossen van praktische problemen op stadsdeelniveau stimuleren;
- toezien op tot stand komen van stadsdeelplan en daarin opgenomen projecten;
- eerste bestuurlijke aanspreekpunt voor stadsdeelcommissies;
- opvangen en doorgeven van signalen uit stadsdelen uit college en zorg dragen voor participatie stadsdeel;
- toezien dat gemaakte afspraken met stadsdeelcommissies tijdig, juist en volledig worden nagekomen;
- bijeenbrengen van partners voor oplossen van knelpunten en problemen.

Stadsdeelcommissies zijn er om signalen op te vangen, toe te zien op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsuitvoering en de drempel tot participatie te verlagen. “Invoering van deze twee nieuwe bestuurlijke figuren dient derhalve twee doelen: bestuurlijke vernieuwing en het bevorderen van een meer dualistische werkrelatie tussen college en raad”, aldus Wethouder van Engelshoven in een gemeentebrief hierover. Het stadsdeelplan wordt gefinancierd uit gemeentelijke budgetten.⁸⁶

In een rapport genaamd ‘Dat geeft de burger moed!’ concluderen Bakker en Van Groenigen dat er geen verschil bestaat in mate van burgerparticipatie tussen Amsterdam en Den Haag; de Amsterdamse bestuurslaag op stadsdeelniveau lijkt niet direct bij te dragen aan een grotere mate van betrokkenheid.⁸⁷

Het nieuwe college van 2014 zet volgende stappen in het deconcentratiebeleid: “Stadsdelen moeten het samenspel met bewoners verzorgen. Daarom ook krijgen de stadsdelen meer invloed, budget en verantwoordelijkheid. Het takenpakket van de stadsdelen wordt verbreed met “Taal in de buurt”, emancipatie, vrijwilligers en maatschappelijke coöperatie, spelen en bewonersinitiatieven duurzaamheid. Bewoners krijgen daardoor meer zeggenschap over deze budgetten en de inzet van (gesubsidieerde) organisaties in hun buurt.”⁸⁸ Daarnaast wordt de uitvoeringskracht van de stadsdeelorganisatie versterkt met 20 fte.

In 2015 concludeert het college dat bewoners de directe contacten, de korte lijnen en de oplossingsgerichtheid van de stadsdeelorganisaties op prijs stellen. De afstemmings- en regietaak is nog niet voldoende uit de verf gekomen; nog te vaak worden stadsdelen verast door gemeentelijke plannen. Bewoners missen doorzettingsmacht en flexibiliteit: te vaak is het lastig gebiedsgericht maatwerk te realiseren.⁸⁹

Nadere analyse bestuurlijk stelsel

Het bestuurlijke stelsel van Den Haag kenmerkt zich – anders dan dat van Amsterdam en Rotterdam – door ambtelijke deconcentratie. Wethouders hebben een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor specifieke stadsdelen en in stadsdeelcommissies nemen leden van de gemeenteraad zitting. Op stadsdeelniveau bestaan uitvoeringsorganisaties die gemeentelijke taken uitvoeren met de bedoeling dat ze dit efficiënter en doeltreffender doen hun kennis van en aanwezigheid in de stadsdelen dan de centrale organisatie zou kunnen waarmaken. Net zoals we zagen in Amsterdam en Rotterdam heeft ook het Haagse stelsel in de afgelopen decennia hetzelfde karakter behouden en vooral kleine wijzigingen ondergaan. Het is een stelsel dat zich

⁸⁶ Van Engelshoven (2014) Gemeentebrief ‘Visie Gebiedsgericht Werken in de Stadsdelen’, Gemeente Den Haag.

⁸⁷ Bakker en Groenigen (2012) *Dat geeft de burger moed! Een vergelijkend onderzoek naar betrokkenheid en vertrouwen in Amsterdam en Den Haag*. Masterscriptie Metropool VIII, NSOB.

⁸⁸ Gemeente Den Haag (2015) ‘Stadsdelen versterken’.

⁸⁹ Gemeente Den Haag (2015) ‘Stadsdelen versterken’.

vooral kenmerkt door ‘doorontwikkeling’. Waar het Amsterdamse en Rotterdamse stelsel breukvlakken laten zien met scherpe veranderingen of zelfs meer of minder ingrijpende kantelingen ten opzichte van het verleden, laat het Haagse stelsel een meer gematigd beeld zien van geleidelijke doorontwikkeling en aanpassing.

De Haagsche stadsdeelorganisatie is erop gericht om een efficiënte dienstverlening richting burgers te realiseren. Daarnaast is het stimuleren van participatie een belangrijke doelstelling, waarover in evaluaties positief wordt geoordeeld. Ook hebben de stadsdelen een antennefunctie. In tegenstelling tot de Amsterdamse bestuurscommissies worden aan de Haagsche deconcentratie niet de doelstellingen van belangenbehartiging en verlengd lokaal bestuur verbonden. Hiermee wilde het gemeentebestuur bestuurlijke drukte voorkomen.

In onderstaand schema zetten we de specifieke invulling van de ambtelijke deconcentratie in Den Haag uiteen aan de hand van dezelfde kenmerken die we ook voor Amsterdam en Rotterdam hebben beschreven.

Kenmerk	Ambtelijke deconcentratie
Aard orgaan	Ambtelijke deconcentratie door middel van stadsdeelorganisatie politiek gecombineerd met stadsdeelwethouderschap en stadsdeelcommissies
Positionering	Onderdeel van de centrale stad, geografisch in stadsdelen gevestigd
Verantwoording	Reguliere verantwoordingsrelatie tussen raad en college
Verkiezingen	Niet van toepassing
Samenstelling	Medewerkers gemeentelijke ambtelijke dienst in stadsdeelorganisaties, raadsleden in stadsdeelcommissies
Verbinding bestuur/bevolking	Antennefunctie, uitvoering dicht bij de burgers, decentrale toegang tot gemeente
Taakverdeling centraal/decentraal	Gemandateerde takenuitvoering op decentraal niveau
Vorm	Stadsdeelkantoren met ambtenaren en stadsdeeldirecteuren
Rechten	Antennefunctie vervullen

3.6 Bestuurlijk stelsel Utrecht

Wijkbureaus en wijkraden

De gemeente Utrecht kiest, net als de gemeente Den Haag, voor het deconcentreren van ambtenaren naar stadsdelen. Utrecht heeft decentralisatie wel overwogen: in de gemeentelijke discussienota ‘Samen op de brug’ van 1978 staat dat kleinschalige decentralisatie kan helpen de burger meer te betrekken bij het bestuur. Uiteindelijk werd besloten dat de schaal van Utrecht niet past bij het instellen van deelgemeenten; een argument dat nog steeds van belang wordt geacht in de gemeentelijk politiek.⁹⁰ Utrecht hanteert in het deconcentratiebeleid de volgende doelstellingen:

- Communicatielijnen tussen burger, ambtenaren en bestuur zo kort mogelijk maken, zodat de burger meer invloed uit kan oefenen;

⁹⁰ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

- Effectiviteit en efficiency van het bestuur en de dienstverlening vergroten;
- Meer betrokkenheid van burgers bij de voorbereiding van de stadsvernieuwing in hun omgeving.

In 1987 wordt in Utrecht het eerste wijkbureau (tegenwoordig ook wijkservicecentrum genoemd) opgericht en in de jaren negentig krijgt elke wijk zo een bureau. Het wijkbureau vormt het loket van de gemeente, het aanspreekpunt waar iedere inwoner van Utrecht met zijn gemeente in contact kan treden. Ze vormen het schakelpunt tussen gemeentebestuur en burger. Burgers kunnen hier terecht voor allerlei vragen, ideeën en meldingen. Bijvoorbeeld het aandragen van ideeën om de buurt te verbeteren, het melden van overlastsituaties, het ophalen van informatie over bewonersgroepen of contact met de wijkraad of wijkwethouder. Het wijkbureau valt organisatorisch onder de dienst 'wijken', een van de 14 diensten van de gemeente. Het wijkbureau biedt geen geconcentreerde ambtelijke diensten aan, zoals het leveren van een rijbewijs en paspoort. Een wijkbureau heeft meestal zo'n tien medewerkers en wordt geleid door de wijkmanager.⁹¹

Om ook op wijkniveau invulling te geven aan het duale stelsel werden in 2002 'raadscommissies voor de wijk' ingesteld, die de ogen en oren van de gemeenteraad in de wijk zouden zijn. Deze commissies kregen minder bevoegdheden dan de stadsdeelcommissies in Den Haag: ze hadden bijvoorbeeld niet de taak een stadsdeelplan op te stellen. Naast de commissies zijn ook wijkraden ingesteld, die een adviesfunctie hebben vanuit de wijk richting aan het college van B&W.⁹² De wijkraad bestaat uit een (onafhankelijke) groep bewoners en ondernemers. De leden hebben op persoonlijke titel zitting in de wijkraad hebben geen vertegenwoordigende functie richting mede wijkbewoners, bedrijven of organisaties. De wijkraad geeft het gemeentebestuur gevraagd en ongevraagd adviezen over kwesties die de wijk aangaan. Dat varieert van het wijkprogramma, projecten, beleid, beheer tot bepaalde knelpunten in de wijk. De wijkraden bepalen daarbij zelf hun agenda. De meeste wijkraden onderhouden contacten met bewonersplatforms in hun wijk, buurtgroepen en overleggroepen. Daarnaast peilen ze regelmatig wat leeft in de wijk door middel van 'wijkraadplegingen'. Op basis van deze informatie geven zij hun adviezen aan het college van B&W.

Al snel na het instellen blijkt de gemeenteraad ontevreden over het functioneren van de raadscommissies voor de wijken: ze hebben te weinig taken en begeven zich voornamelijk op het terrein van de wijkraden. Dit leidt tot verwarring bij de bewoners. De gemeenteraad besluit vervolgens op 4 maart 2004 de raadscommissies af te schaffen.⁹³

In Utrecht heeft deconcentratie in eerste plaats slechts betrekking op het onderwerp stadsvernieuwing en vindt alleen plaats in stadsvernieuwingswijken. Het wijkgericht werken is inmiddels flink uitgebreid. Utrecht kent een zogenaamde 'dubbele organisatiestructuur', waarbij gewerkt wordt met centrale diensten die een beleidsveld bedienen en wijkbureaus die met de verschillende diensten een wijkgerichte aanpak coördineren.⁹⁴

In 2009 evalueert B&A de adviesrelatie tussen wijkraden en de gemeente.⁹⁵ Uit de evaluatie komt naar voren dat de wijkraden fungeren als de "ogen en oren van de wijk". Vooral de

⁹¹ Website gemeente Utrecht

⁹² Website gemeente Utrecht

⁹³ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

⁹⁴ De Vries et al. (2005) *Stadsdeelcommissies Den Haag. Evaluatie*.

⁹⁵ <http://www.rcompany.nl/wp-content/uploads/2014/11/Rapport-Samen-voor-de-wijk-DEF-25-juni-09.pdf>

wijkraadplegingen zijn belangrijke instrumenten om de inhoudelijke representativiteit van de wijkraden te waarborgen. Bewoners weten de wijkraad te vinden, maar verwarren de wijkraad gemakkelijk met wijkbureau en gemeenteraad. Het is vaak niet duidelijk wat het college doet met een advies van de wijkraad. Daarnaast geeft de samenwerking tussen wijk- en vakambtenaren en wijk- en vakwethouders problemen. Iedere wijkraad kan voorbeelden onderwerpen noemen waarbij hun advies invloed heeft gehad, en sommige vakwethouders hebben ook voorbeelden van een succesvolle samenwerking met de wijkraad, maar regelmatig wordt afgeweken van de formele reactietermijn en laat de inhoud van de reacties te wensen over.⁹⁶ B&A concludeert: “Daar waar het College dubbelhartig is in de relatie met wijkraden, zit het ambtelijke apparaat in een spagaat. Het samenspel in wat B&A in dit rapport aanduidt als ‘de driehoek’ wijkbureau – wijkraad – wijkwethouder bepaalt in hoge mate de kracht van het instrument wijkraad. Dat samenspel kenmerkt zich nu door betrokkenheid, maar ook door distantie, koudwatervrees en argwaan. Het samenspel met ambtenaren van vakdiensten en vakwethouders heeft nauwelijks gestalte gekregen. De steeds terugkerende discussie over de personele representativiteit van wijkraden werkt verlamdend op de relatie.”

In 2010 worden in een convenant tussen wijkraden en het college van burgemeesters en wethouders in Utrecht nadere afspraken vastgelegd. Dit convenant bevestigt de taken en rollen zoals ze al werden vervuld. Voor de wijkraden is dit desalniettemin belangrijk, omdat zij in deze periode het belang van het formeel vastleggen van de onderlinge positie benadrukken aangezien ze zichzelf te weinig bij de besluitvorming betrokken voelen. Het convenant omvat onder andere de volgende punten: ⁹⁷

- Het college betreft de wijkraden zo vroeg mogelijk bij beleidsvoorbereiding, en maakt hier minimaal 1 en maximaal 4 keer per jaar afspraken over.
- De wethouders brengt het wijkbelang in bij het college en bij vakwethouders. Bij uitzondering brengt de wijkwethouder de vakwethouder in contact met de wijkraad, wanneer overleg met ambtenaren niet goed verloopt.
- Het college heeft de wijkraden opgenomen in de Utrechtse Participatiestandaard als één van de middelen van burgerparticipatie.
- De wijkraden leggen verantwoording af door middel van eigen informatievoorziening aan zoveel mogelijk bewoners en belanghebbenden in de wijk.
- Het college legt verantwoording af over het betrekken van de wijkraden aan de gemeenteraad.
- De wijkwethouder neemt minimaal twee keer per jaar op uitnodiging deel aan de vergadering van de wijkraad.
- De wijkraden vormen de ogen en oren van de wijk o.a. door minimaal één wijkraadpleging per jaar te houden.
- Het college faciliteert de wijkraden met voldoende middelen en ondersteuning door de wijkbureaus.

⁹⁶ <http://www.rcompany.nl/wp-content/uploads/2014/11/Rapport-Samen-voor-de-wijk-DEF-25-juni-09.pdf>

⁹⁷ Website gemeente Utrecht, zie: https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/1.concern-bestuur-ontwikkeling/Wijken/Participatie/Convenant_20ondertekend_2019_20maart_202010_1_.pdf

Wethouders in Utrecht zijn, vergelijkbaar met die in Den Haag, vak- én wijkwethouder.⁹⁸ Ze hebben naast hun vakinhoudelijke taken ook één of twee wijken onder hun hoede. De wijkwethouder is namens het college van burgemeester en wethouders het bestuurlijke aanspreekpunt voor de bewoners in de wijk. Wijkwethouders houden regelmatig spreekuur in de wijk (zo'n één á twee keer per maand). De wijkwethouder houdt tijdens de collegevergaderingen in de gaten dat de belangen van de wijk zo goed mogelijk worden behartigd in het beleid van de gemeente.

Nadere analyse bestuurlijk stelsel

Het gedeconcentreerde stelsel in de gemeente Utrecht is in zijn reikwijdte beperkter dan dat van de gemeente Den Haag. Het Utrechtse stelsel is in hoofdzaak ingericht om burgers in hun eigen wijk toegang te geven tot de overheid om aldus de burger een aanspreekpunt te bieden. In de wijkbureaus worden dan ook publieksfuncties vormgegeven. Anders dan in Den Haag heeft in het gedeconcentreerde stelsel geen beleidsuitvoering plaats. De wijkraden in Utrecht worden samengesteld als participatieorgaan. Ze hebben geen representatieve functie, geen besluitvormende bevoegdheden en geen formele bestuurstaken. Ze dienen om het gemeentebestuur te adviseren.

Daarmee komen ze wel dicht bij de functie van 'ogen en oren' van de centrale stad, die ook in Amsterdam met de bestuurscommissies wordt beoogd. In het convenant tussen gemeentebestuur en wijkraden is tevens vastgelegd dat wijkraden een adviserende rol kunnen vervullen en zo de belangen van de wijk kunnen inbrengen waarmee wijkraden ook een licht vertegenwoordigend karakter krijgen. In tegenstelling tot Amsterdam vervullen zij deze functie niet door de raad samen te stellen op basis van verkiezingen, maar door een aantal inwoners op persoonlijke titel zitting te laten nemen. Hiermee wordt voorkomen dat er een dubbel mandaat en een dubbele taakopvatting ontstaat zoals dat in Amsterdam het geval is. Tegelijkertijd hebben ze geen taken, bevoegdheden en budget zoals dat in Amsterdam wel het geval is.

In onderstaand schema zetten we de specifieke invulling van de ambtelijke deconcentratie in Utrecht uiteen aan de hand van dezelfde kenmerken die we ook voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben beschreven.

Kenmerk	Wijkbureaus en wijkraden
Aard orgaan	Ambtelijke deconcentratie gecombineerd met stadsdeelwethouders en adviserende wijkraden
Positionering	Onderdeel van de centrale stad, geografisch in stadsdelen gevestigd
Verantwoording	Valt onder reguliere verantwoordingsrelatie tussen raad en college
Verkiezingen	Niet van toepassing
Samenstelling	Ambtelijke deconcentratie en wijkraden met leden op persoonlijke titel
Verbinding bestuur/bevolking	Adviesfunctie wijkraden

⁹⁸ <https://www.utrecht.nl/initiatief-en-invloed/participatie/wijkwethouders/>

Taakverdeling centraal/decentraal	Decentrale publieksfuncties, antennefunctie voor centrale niveau
Vorm	Wijkbureaus en adviserende wijkraden, wijkwethouders die spreekuren houden
Rechten	Antennefunctie vervullen, in convenant vastgelegde rol wijkraden

3.7 Vergelijking

Kenmerken van decentralisatie en deconcentratie

Binnengemeentelijke, decentrale bestuurlijke stelsels zijn een product van een eigen geschiedenis en kunnen niet los worden gezien van dat verleden. De bestuurlijke stelsels in de G4 hebben ieder hun eigen karakter en daar is in de afgelopen decennia zoveel mogelijk aan vastgehouden. De huidige duiding en invulling van de Amsterdamse bestuurscommissies is onlosmakelijk verbonden met het verleden van de deelgemeenten en de mislukte voornemens om deze op te schalen tot aparte gemeenten binnen een nieuw te vormen stadsprovincie Amsterdam. De Amsterdamse deelgemeenten waren in het verleden algemene vertegenwoordigende organen, iets wat de huidige bestuurscommissies formeel niet zijn, maar door hun gelijkenissen met de deelgemeenten uit het verleden wel lijken te zijn. Op vergelijkbare wijze zijn de gebiedscommissies in Rotterdam een continuering van de Rotterdamse deelgemeenten die – meer dan de Amsterdamse – al voor het afschaffen van de deelgemeenten werden gezien als participatieve organen (niet tegenstaande dat ook Rotterdam beoogde zichzelf te transformeren tot stadsprovincie). Hierdoor is de overstap naar gebiedscommissies (de facto ook een bestuurscommissie zoals in Amsterdam) relatief gezien kleiner dan in Amsterdam. Bovendien hebben de Amsterdamse deelgemeenten (en tegenwoordig ook bestuurscommissies) steeds een groter taken- en bevoegdhedenpakket gehad dan hun Rotterdamse evenknie. In Amsterdam ging dat ten tijde van de deelgemeenten zelfs zo ver dat taken en bevoegdheden als uitgangspunt decentraal bij de deelgemeenten lagen ('decentraal, tenzij ...') in plaats van op het centrale stadsniveau. Den Haag en Utrecht kennen geen verleden met deelgemeenten, maar hun geschiedenis van ambtelijke deconcentratie voert terug voorbij de invoering en afschaffing van deelgemeenten. Zij kenmerken zich beiden door histories van 'doorontwikkeling'. Waar Amsterdam en Rotterdam door het afschaffen van de deelgemeenten breukvlakken in de inrichting van hun binnengemeentelijke bestuurlijke stelsel hebben, hebben Den Haag en Utrecht dat niet. Die breukvlakken zijn in beide gemeenten overbrugd door de nieuwe werkelijkheid zo goed en zo kwaad als dat ging te modelleren naar de oude.

In onderstaand schema geven we een duiding weer van de verschillen tussen de bestuurlijke stelsels zoals we die in deze verkenning waarnemen.

Kenmerk	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Formele decentrale organen	Bestuurscommissies met algemeen en dagelijks bestuur	Gebiedscommissies zonder dagelijks bestuur	Stadsdeelorganisaties	Wijkbureaus en wijkraden
Aard binnengemeentelijke decentralisatie	Bestuurlijke decentralisatie en ambtelijke deconcentratie groot aantal taken	Bestuurlijke decentralisatie en ambtelijke deconcentratie beperkt aantal taken	Ambtelijke deconcentratie met beleidsuitvoeringstaken	Ambtelijke deconcentratie van publieksfuncties

	en bevoegdheden	en bevoegdheden		
Soort participatie	Decentrale participatieve bestuursvorm met veel beleidstaken, daarnaast adviesrol	Decentrale participatieve bestuursvorm voor gebiedsontwikkeling, adviesrol	Antennefunctie van bestuur bij integrale beleidsuitvoering en dienstverleningskwaliteit per stadsdeel	Antennefunctie door burgers loket te geven richting overheid en wijkpremum voor advies aan bestuur
Samenstelling	Door verkiezing geselecteerde burgers met politieke affiliaties, ondersteund door eigen ambtelijke organisatie	Door verkiezing geselecteerde burgers met politieke affiliaties, ondersteund door eigen ambtelijke organisatie	Gemeente ambtenaren	Gemeenteambtenaren bij wijkbureaus, wijkbewoners en ondernemers op persoonlijke titel in wijkraden

Een eerste centrale rode lijn in deze verkenning van binnengemeentelijke, decentrale bestuurlijke stelsels is dat de vier grote steden trouw zijn aan hun eigen voorkeuren. Ze hebben in de loop van decennia bestuurlijke stelsels gevormd die ze – ondanks kritieken en debatten die er in alle gemeenten ook steeds zijn en zijn geweest – blijven ontwikkelen. De grootste structuurverandering – de afschaffing van de deelgemeenten – werd opgelegd vanuit de nationale politiek, en ook in reactie daarop is gekozen voor vormen die het meest corresponderen met wat er al was. Geen van de vier grote steden heeft op enig moment radicaal met het verleden gebroken, wat ook in de hand werkt dat bij hen die er mee werken en in deelnemen de scherpte vervaagt van wat thans de precieze inrichting en werking van het decentrale bestuurlijke stelsel is. Het is wat het altijd al was, aangepast, vernieuwd, verbeterd, maar toch in de eerste plaats een vorm die al langere tijd passend wordt geacht bij het karakter van de betreffende gemeente.

Doelen van decentralisatie en deconcentratie

Door de jaren heen zien we dat de gemeenten verschillende, en deels vergelijkbare, doelen hebben met zowel decentralisatie als deconcentratie. De passende schaal van het bestuur is een belangrijke overweging geweest bij het overgaan naar deelgemeenten. Rotterdam en Amsterdam hebben beide de decentralisatie ingezet in het licht van een toekomstige stadsprovincie, waarbij de steden Amsterdam en Rotterdam zouden worden opgeheven, de deelgemeenten zouden uitgroeien tot volwaardige gemeenten die dan samen met omliggende gemeenten zouden gaan vallen onder de stadsprovincie Amsterdam en Rotterdam. In de grote steden ging de decentralisatie dus gepaard met de ambitie van een herordening van het bestuurlijke stelsel vanuit schaaloverwegingen. Vanuit dit schaalperspectief wordt door sommigen geredeneerd dat de stadsdelen zo groot zijn, dat ze voor een aantal onderwerpen eigenlijk niet zonder gedecentraliseerd bestuur kunnen. Ook ontstaan vanuit dit perspectief door de tijd heen discussies over de deelgemeenten als ‘vierde bestuurslaag’. De afschaffing van de deelgemeenten leidde tot een inperking van de decentralisering van bestuur, de bestuurs- en gebiedscommissies moeten nu meer gaan functioneren als verlengd lokaal bestuur. In Den Haag en Utrecht is er bewust gekozen om niet op decentrale schaal een ‘bestuurlijke laag’ te creëren.

Ook belangenbehartiging is een belangrijke overweging geweest die met name aan de decentralisaties ten grondslag heeft gelegen. Het gaat er dan niet om op welke schaal bestuurd

wordt, maar om het ervoor zorgen dat de lokale belangen voldoende gehoord en vertegenwoordigd worden op het centrale niveau. Met name in Rotterdam is dit vanaf het begin een belangrijk argument voor de stadsdelen geweest, maar ook in Amsterdam heeft belangenbehartiging een grote rol gespeeld. Doordat aan deelgemeenten, en thans ook aan de bestuurscommissies en gebiedscommissies verkiezingen verbonden worden, wordt deze belangenbehartiging vanuit een representatieve rol vervuld. In de praktijk leidt dat tot een dubbelmandaat voor leden van bestuurs- en gebiedscommissies. In Utrecht speelt belangenbehartiging in lichtere (maar niet representatieve) vorm, door de wijkraden die op bepaalde punten een adviesrol hebben.

Een derde doelstelling die in alle vier de steden voorkomt is het zorgen voor een efficiënte uitvoering van publieke diensten, en daarmee ook het ontlasten van het centrale bestuur. Met name in Den Haag en Utrecht is vanuit dit perspectief tot deconcentratie overgegaan. In Amsterdam en Rotterdam is deze ambitie gedurende de tijd steeds belangrijker geworden, zeker na de afschaffing van de deelgemeenten. Dit is terug te zien in het idee van de 'ogen en oren' van de stad dat aan zowel bestuurscommissies als gebiedscommissies wordt verbonden.

Tot slot is een vierde doelstelling het stimuleren van burgerparticipatie. In alle vier de steden worden aan decentralisatie en deconcentratie doelen participatiedoelen verbonden. Er bestaan allerlei vormen van gebiedscoördinatoren, gebiedsgericht werken, inspraakavonden en stadsdeelcoördinatoren die de betrokkenheid en inzet van bewoners en ondernemers in de wijk moet verhogen en moet stimuleren dat zij zich inzetten en activiteiten ontwikkelen.

De eerste twee doelstellingen zijn gerelateerd aan macht en belangen, terwijl de andere twee meer raken aan de uitvoering van publieke diensten en het realiseren van publieke waarden. Iets preciezer zien we dat deze vier doelstellingen voortkomen uit een ander perspectief op decentralisaties. Het tegelijkertijd bestaan van deze verschillende perspectieven is te zien in de discussies over de bestuurlijke stelsels, omdat ze de nadruk leggen op andere waarden waaraan het stelsel moet voldoen. We geven deze vier perspectieven hieronder nog eens schematisch weer in relatie tot bestuurlijke stelsels.⁹⁹

Perspectief	In relatie tot bestuurlijk stelsel ...	Vertaling in doelen ...	Ordering door ...	Inzet op ...
Formeel-juridisch perspectief	Het bestuurlijke stelsel werkt als het in formele zin duidelijk en juist is ingericht.	Verlengd lokaal bestuur	Bevoegdheden, regels, mandatering	Rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid
Politiek-bestuurlijke perspectief	Het bestuurlijke stelsel werkt als lokale belangen voldoende vertegenwoordigd zijn op het centrale niveau	Belangen-behartiging	Verkiezingen, algemeen en dagelijks bestuur	Consensus, compromis, coalities
Financieel-economisch perspectief	Het bestuurlijke stelsel werkt als een doelmatige en efficiënte verdeling tussen niveaus is bereikt.	Efficiëntie in uitvoering ambtelijke diensten	Speelveld	Efficiëntie, effectiviteit, 'economy'

⁹⁹ Adaptatie van: Steen, M. van der, M. Schulz, N. Chin-A-Fat en M. van Twist (2016), *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag: NSOB.

Sociaal-maatschappelijk perspectief	Het bestuurlijke stelsel werkt als het aanzet tot lokale betrokkenheid en participatie van burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen	Participatie	Procesontwerp	Relaties, randvoorwaarden, ruimte
-------------------------------------	--	--------------	---------------	-----------------------------------

Macht en belangen in theorie en praktijk

Na de afschaffing van de deelgemeenten zijn zowel in Amsterdam als Rotterdam de bevoegdheden van respectievelijk de bestuurscommissies en gebiedscommissies kleiner gemaakt dan de oorspronkelijke deelgemeenten. Het staat dan ook vermeld in de toelichting van het ministerie van BZK, dat de nieuwe commissies niet mogen uitgroeien tot vormen die vergelijkbaar zijn met de deelgemeenten. In plaats van een beslissingsbevoegdheid is er op een aantal onderwerpen een adviesbevoegdheid gekomen, al betogen sommigen dat dit in de praktijk een stevige bevoegdheid is die niet veel onder zal doen voor de beslissingsbevoegdheid. Het is dus niet verwonderlijk dat er nog steeds, of juist nu, een discussie speelt over de politieke verhoudingen tussen centrale stad en lokaal bestuur. Doordat er nog steeds sprake is van een gekozen lokale commissie, waarbij in Amsterdamse bestuurscommissies nog steeds naast een Algemeen Bestuur ook een Dagelijks Bestuur functioneert, is er in de praktijk ook steeds een strijd tussen politieke opvattingen. Dit kan worden opgevat als 'functionele tegenspraak' of als 'disfunctioneel tegenwerken'. Het politiek-juridische perspectief is dus nog steeds sterk aanwezig. De rol van de politiek blijft groot, wat mogelijk tot inperking van de ruimte voor participatie leidt.

Participatie en representatie

Onverminderd wordt ingezet op bewonersparticipatie en wijkgericht werken. Interessant is dat dergelijke participatiedoelen soms tot tegengestelde ambities kunnen leiden. Met participatie kan worden bedoeld dat bewoners zich kunnen verenigen in een lokale vorm van bestuur, waardoor hun stem gehoord wordt in de beleidsvorming op centraal niveau en er waar nodig van tegenspraak kan worden voorzien. In dat verband wordt gewezen op het belang van een representatieve raad waarin de bewoners zich vertegenwoordigd voelen. Een dergelijk vorm van participatie staat bovendien in een hiërarchische verhouding tot het centrale bestuur.

Maar met participatie wordt ook bedoeld op het bevorderen van lokale initiatieven en allerlei projecten waarbij bewoners actief meedoen en het voortouw nemen met het leefbaar maken van de wijk. Dergelijke burgerparticipatie gaat niet zozeer om representativiteit, maar om ondersteuning en activering van de personen en groepen met de meeste maatschappelijke energie en potentie. Zij zijn dan geen 'uitvoerders van het centrale beleid', maar zelfstandige initiatiefnemers die de ruimte krijgen om zich te ontplooien.

Stelsel als instrument of als begrenzing

In de discussie over het bestuurlijke stelsel wordt vaak uitgegaan van de mate waarin het de juiste politieke verhoudingen waarborgt. Een perspectief hierop is dat het stelsel een instrument dat het politieke spel goed moet faciliteren. Hierin speelt een steeds terugkerende discussie over de vraag of de lokale commissies een aparte politieke laag moeten vormen. Voorstanders wijzen op de grote schaal van de stadsdelen en de noodzaak van representativiteit ten opzichte van de centrale stad. Tegenstanders wijzen erop dat het geen effectieve en efficiënte manier van besturen is als lokale commissies van een andere politieke kleur andere keuzes maken van wat

op centraal niveau wordt besloten of bedoeld. Vanuit dit perspectief zouden aanbevelingen moeten worden gedaan over de vraag of er wel verkiezingen op binnengemeentelijk decentraal niveau moeten zijn.

Een ander perspectief is het stelsel te zien als een begrenzing van het politiek spel. De vraag is dan of het stelsel een duidelijke afbakening van politiek voorziet, zodat er ruimte is voor lokale participatie op onderwerpen die bij voorkeur juist niet gepolitiseerd zouden moeten worden. Vanuit dit perspectief is er ook in het verleden op gewezen dat er wel erg veel politiek is voor lokale onderwerpen, wat vanuit representatief oogpunt belangrijk wordt geacht maar vanuit het oogpunt van burgerparticipatie juist in de weg kan zitten.

4. Uitgangspunten nieuw bestuurlijk stelsel

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het nieuwe bestuurlijk stelsel van Amsterdam, zoals dat na 2014 vorm heeft gekregen, centraal. Voor dit hoofdstuk is een selectie gemaakt van alle documenten die hierover binnen Amsterdam zijn opgesteld. Bij deze selectie is nadrukkelijk gelet op de relevantie van de stukken voor het bestuurlijk stelsel in Amsterdam, waarbij zoveel mogelijk de originele teksten uit besluiten en notities zijn gebruikt.

In paragrafen 2 tot en met 5 staan de uitgangspunten van het bestuurlijk stelsel centraal zoals deze in de aanloop naar het nieuwe stelsel in 2014 op papier zijn gezet. Vervolgens wordt nader ingegaan op enkele onderwerpen die daarnaast verder zijn uitgewerkt: gebiedsgericht werken (paragraaf 6), de stadsdeelwethouders (paragraaf 7) en participatie (paragraaf 8). Naast ideeën over de inrichting en het functioneren van het stelsel, is er binnen Amsterdam een bestuurlijk kompas opgesteld over de wijze waarop men binnen de gemeente met elkaar om wil gaan. 'Het bestuurlijk kompas: 'Eén organisatie, in dienst van Amsterdam. Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten' uit 2014 wordt in paragraaf 9 weergegeven.

4.2 Een nieuw bestuurlijk stelsel Amsterdam

In het definitieve besluit 'Een Amsterdam – Een nieuw bestuurlijk stelsel'¹⁰⁰ wordt ingegaan op de aanleiding voor een nieuw bestuurlijk stelsel:

Waarom een nieuw bestuurlijk stelsel?

De Amsterdamse bestuurlijke praktijk heeft prachtige dingen opgeleverd. Met grote inzet van bestuurders en volksvertegenwoordigers is er aandacht voor het welzijn van de Amsterdammers, voor de inrichting van de stad en de economische activiteit van bedrijven en ondernemers. Dat is zichtbaar. Wie de moeite neemt de stad te verkennen, vindt iconen als Eye, schatten als het Westergasterrein, initiatieven van burgers zoals rond het Makassarplein, ingrijpende vernieuwingen zoals in Zuidoost. Het bestuurlijk stelsel zoals dat vorm heeft gekregen in Amsterdam, heeft daar aan bijgedragen. De combinatie van het denken en handelen vanuit een ongedeelde stad, met de aanwezigheid van gekozen volksvertegenwoordiging en bestuur dichtbij, is succesvol gebleken.

Maar de stad is niet statisch. De omstandigheden veranderen. De wijziging van de Gemeentewet maakt aanpassing van het bestuurlijk stelsel noodzakelijk. Nieuwe ontwikkelingen komen in hoog tempo op ons af. Niet eerder heeft Amsterdam zo snel zo veel moeten bezuinigen. Nog nooit heeft het Rijk in zo korte tijd zoveel omvangrijke taken aan gemeenten overgedragen. Ook de aanhoudende recessie en daaruit voortvloeiende vastgoedcrisis slaan hard toe.

Om gemeentelijke taken onder deze veranderende omstandigheden goed uit te kunnen blijven voeren, is het noodzakelijk de positie en rol van de gemeentelijke overheid tegen het licht te houden. Hoe komen we tot een effectievere en efficiëntere overheid? Wat doen we als overheid zelf en wat laten we over aan partners of aan de markt? Hoe kunnen Amsterdammers zelf bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen?

Het zijn veranderingen die nieuwe antwoorden vergen. Antwoorden die niet altijd makkelijk zijn. Antwoorden die gevoeligheden raken. Maar het zijn antwoorden die Amsterdam kan en moet geven. We kunnen de kennis en ervaring die Amsterdam de afgelopen 32 jaar heeft opgebouwd, omsmeden tot een sterk bestuurlijk stelsel, waar we de komende decennia mee vooruit kunnen.

¹⁰⁰ Definitief besluit: Eén Amsterdam - Een nieuw bestuurlijk stelsel, 2013, p. 1-2.

Wat willen we bereiken?

De uitgangspunten van het hoofdlijnenbesluit zijn het vertrekpunt voor het nieuwe bestuurlijk stelsel:

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

4.3 Uitgangspunten

In het Hoofdlijnenbesluit is nader op deze hiervoor genoemde uitgangspunten ingegaan.¹⁰¹

Maatschappelijke opgave staat centraal

Veel meer nog dan nu moeten Amsterdammers, ondernemers en bezoekers centraal staan in het handelen van de gemeente. Dit vergt allereerst dat alle gemeenteonderdelen in hun externe contacten excellent functioneren. Continue verbetering van de dienstverlening is de basis voor vertrouwen in de overheid van burgers en bedrijven.

Daarnaast moet het beleid meer vraag- en probleemgestuurd worden ingericht. Te vaak leidt de organisatorische indeling van de gemeente tot aanbodgericht en versnipperd werken. Steeds meer stappen worden gezet om deze werkwijze te kantelen. Dit is lokaal te zien in buurtgericht werken, maar ook stedelijk bij de Top 600 en bij de kwaliteitsaanpak onderwijs.

Daarbij verandert de maatschappelijke opgave steeds sneller. Waar in het verleden beleid en projecten generiek en voor vele jaren werden vastgelegd, worden nu meer flexibiliteit, snelheid en maatwerk gevraagd. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat de groei van IJburg stapsgewijs wordt voortgezet. Het vraagt ook om vaker tussentijds herijken van het beleid, zoals te zien is bij de snelle veranderingen in het beleid voor re-integratie van bijstand naar werk. Dit vergt dat de inrichting van de ambtelijke organisatie en het bestuurlijk stelsel daarop aansluiten.

Eén Amsterdam met differentiatie in beleid en uitvoering

Eén Amsterdam is het leidend uitgangspunt voor de gemeentelijke organisatie. Met het raadsbesluit uit 2009 over de fusie van de stadsdelen is dit uitgangspunt al vastgelegd. Op dit moment wordt op steeds meer terreinen daadwerkelijk en concreet toegewerkt naar één Amsterdam. Een treffend voorbeeld is de gemeente brede aanpak van de bezuinigingen in het traject één stad één opgave, waarmee ook stappen worden gezet naar één begroting en één ambtelijke organisatie.

Eén Amsterdam staat daarmee symbool voor een gemeente die als één geheel opereert: politiek, bestuurlijk en ambtelijk. Voor burgers, bedrijven en maatschappelijke partners mag het niet uitmaken met wie van de gemeente zij te maken hebben. Amsterdammers werken voor de hele stad. Er moet geen energie of effectiviteit verloren gaan in overlap, concurrentie of competentiestrijd tussen verschillende onderdelen van de gemeente. De gemeente handelt vanuit een samenhangende visie op de ontwikkeling van de stad, benut kansen en pakt effectief de problemen aan. Dit vergt ook dat de aanpak van problemen eenduidig en consistent is en dat veel meer vanuit een gezamenlijke beleidsagenda gewerkt wordt. Verschillen moeten uit te leggen zijn.

Amsterdam moet daarbij oog houden op de aansluiting op de regio en op ontwikkelingen richting metropoolregio. Voor bovengemeentelijke opgaven moet Amsterdam optrekken met

¹⁰¹ Hoofdlijnen nieuw bestuurlijk stelsel, Bijlage 1 bij commissie- en raadsvoordracht hoofdlijnen nieuw bestuurlijk stelsel, 28 november 2012. www.amsterdam.nl/publish/pages/496545/bijlage_6_1.pdf

belangrijke partners in de regio zoals Almere en Zaanstad. Dit kan tot uitdrukking komen in gezamenlijke beleidsagenda's en in uitvoering van taken op regionale schaal.

Het college wil geen differentiatie in bestuurlijke inrichting van de stad. In de aanpak van de maatschappelijke opgave kan differentiatie echter nodig zijn. Bovendien zijn ook in een nieuw bestuurlijk stelsel kleinschalige initiatieven mogelijk en wenselijk. De kunst is dan telkens een goede balans te vinden tussen een eenduidig beleid voor de stad als geheel en een integrale gebiedsgerichte aanpak. Randvoorwaarde is dat verschillen in beleid en/of uitvoering gebaseerd zijn op verschillen in de maatschappelijke opgave en dat deze uit te leggen zijn aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Democratische legitimatie stedelijk en lokaal

De representatieve democratie is de basis voor het bestuur van de stad. Democratisch gekozen vertegenwoordigers besturen de stad en leggen daarover verantwoording af aan de Amsterdammers. De gemeenteraad is het orgaan waar over het gehele gemeentelijke beleid verantwoording wordt afgelegd.

Amsterdam kent een traditie van sterk ontwikkelde lokale democratie. In lijn daarmee vindt het college het van belang om zowel stedelijk als lokaal democratische legitimiteit te organiseren. Het college kiest daarom ook in een nieuw bestuurlijk stelsel voor een gekozen lokaal bestuur met een eigen lokaal takenpakket. Over deze lokaal belegde bevoegdheden en bijbehorende taken en middelen dient lokaal verantwoording afgelegd te worden. Ook stedelijke taken en bevoegdheden kunnen overigens lokaal in het gebied uitgevoerd worden, waarover college en gemeenteraad verantwoording afleggen.

Toegankelijk en afrekenbaar bestuur

De maatschappelijke opgaven vergen van het bestuur dat het lokaal, stedelijk en regionaal optreedt. Cruciaal is dat het bestuur goed op de hoogte is van wat er lokaal speelt: de ogen-en-orenfunctie. Daarnaast willen burgers dat bestuurders toegankelijk en aanspreekbaar zijn. Alleen dan kan het bestuur goed en snel inspelen op de specifieke problemen. Al deze aspecten leiden bij het college tot de wens om ook lokaal bestuur te behouden in een nieuw bestuurlijk stelsel.

Niet altijd hoeft de overheid en daarmee het bestuur het initiatief of de regie te hebben. Amsterdammers, bedrijven en maatschappelijke organisaties leveren vaak een bijdrage. Dit vraagt om een bestuur dat zowel stedelijk als lokaal de ruimte geeft, en duidelijke focus aanbrengt in zijn prioriteiten.

Compacte ambtelijke organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt handelt

Bij een nieuwe bestuurlijke inrichting moet ook worden gekeken naar een passende inrichting van de ambtelijke organisatie. Van ambtenaren van stadsdeelorganisaties én diensten wordt een klantgerichte, dienstbare en toegankelijke houding verwacht die bijdraagt aan excellente dienstverlening en uitvoering. In de Kadernota 2013 is aangekondigd dat met het traject één stad één opgave toegewerkt wordt naar een efficiënter werkende ambtelijke organisatie en naar een nieuwe inrichting daarvan. Op dit moment worden leidende organisatieprincipes en de benodigde veranderopgave opgesteld. Het moet leiden tot een daadkrachtige en wendbare ambtelijke organisatie. Dit vergt ook dat het personeelsbestand en de inzet daarvan flexibeler wordt.

De gevolgen voor de ambtelijke organisatie worden later geconcretiseerd. Voor het bestuurlijk stelsel is van belang dat de ambtelijke organisatie flexibel moet inspelen op wensen van het stedelijke en lokale bestuur. Deze wensen kunnen uiteraard verschillen naar gelang de politieke samenstelling van het bestuur en de maatschappelijke opgave per gebied.

4.4 Enkele aspecten bestuurlijk stelsel nader belicht

Hieronder worden enkele aspecten van het bestuurlijk stelsel nader belicht.

Bestuurscommissies

Door de wijziging van de Gemeentewet zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd.

Het is mogelijk om voor bestuurscommissies verkiezingen te houden, maar dat is geen verplichting. Verkiezingen vinden dan niet plaats op grond van de Kieswet, maar volgens een eigen gemeentelijk reglement.

Bevoegdheden bestuurscommissies

Het hoofdlijnenbesluit beschrijft voor de bevoegdheidsverdeling tussen gemeentebestuur en bestuurscommissies de volgende principes:

1. Stedelijke kaderstelling en regelgeving.
2. Lokale aansturing van taken en voorzieningen met vooral een lokale functie dan wel een lokaal bereik.
3. Er is ruimte voor diversiteit en maatwerk, voor zover uit te leggen op grond van verschillen in maatschappelijke opgave.
4. Uitvoering op passende schaal.

De gemeenteraad stelt de beleidskaders van alle beleidsdomeinen vast. Binnen die stedelijke kaders bepaalt het College op welke terreinen beleidsregels op stadsdeelniveau verdere invulling kunnen krijgen. (...)

Systematiek

Alle bevoegdheden vallen vanaf maart 2014 terug aan college en gemeenteraad. Om ervoor te zorgen dat bestuurscommissies bevoegdheden kunnen uitoefenen, dienen deze bevoegdheden aan hen te worden gedelegeerd. Om overdracht mogelijk te maken, moeten we de bevoegdheden van de bestuurscommissies dus expliciet benoemen. In de huidige situatie zijn de bevoegdheden van het gemeentebestuur benoemd (en niet die van de stadsdelen).

De verordening op de bestuurscommissies legt de basis hiervan vast.¹⁰² Geregeld is dat er drie lijsten komen waarin de taken en bevoegdheden zijn opgenomen die aan de bestuurscommissies worden gedelegeerd. Eén lijst voor de bevoegdheden die door de raad aan de bestuurscommissies worden overgedragen, één lijst voor de bevoegdheden die door het college aan de bestuurscommissies worden overgedragen en één lijst voor de bevoegdheden die door de burgemeester aan de bestuurscommissies worden overgedragen. Deze drie lijsten worden in de implementatiefase uitgewerkt. De verordening bevat nu uitsluitend een duiding van de bevoegdheden die de raad en het college op hoofdlijnen overdragen. (...)

Bestuurscommissies kunnen niet over eenzelfde zwaar en breed takenpakket als deelgemeenten beschikken. Het ontbreken van de mogelijkheid tot het overdragen van de behartiging van een

¹⁰² Verordening op de bestuurscommissies 2013. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>

aanzienlijk deel van de belangen van een deel van de gemeente, met inbegrip van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften die via strafbepaling of bestuursdwang te handhaven zijn, brengt dit tot uitdrukking. Indien en voor zover de raad, het college en de burgemeester bepaalde taken en bevoegdheden aan bestuurscommissies willen opdragen, zullen zij hierin keuzes moeten maken. Op grond van de nieuwe Gemeentewet is dus ook de hoofdregel dat taken en bevoegdheden aan de stad toekomen tenzij deze expliciet aan de bestuurscommissies zijn gedelegeerd. Stedelijke bevoegdheden worden daarom niet afzonderlijk vastgelegd. Het hanteren van 'decentraal, tenzij' als ordeningsprincipe is op grond van de nieuwe gemeentewet niet langer mogelijk.

Het College wil de bevoegdheidsverdeling ook na invoering in 2014 snel en flexibel kunnen blijven aanpassen. Zo moet het mogelijk zijn om taken en bevoegdheden die over het hoofd zijn gezien en onbedoeld stedelijk zijn toegedeeld, alsnog te delegeren aan de bestuurscommissies. (...)

4.5 Bevoegdheden bestuurscommissies

De eerder genoemde uitgangspunten, criteria en overwegingen per domein hebben geleid tot de onderstaande bevoegdheden voor de bestuurscommissies. (...)

1. Gebiedsontwikkeling voor projecten tot een bepaalde omvang (tot 5 miljoen en tussen 5 en indicatief 25 miljoen) en complexiteit. Projecten krijgen zo één eigenaar. De bevoegdheden voor gebiedsontwikkeling omvatten:
 - a. lokale bestemmingsplannen voorbereiden binnen stedelijke beleidskaders.
 - b. gebiedsontwikkeling en -uitvoering tot een bepaalde omvang (tot 5 miljoen en tussen 5 en indicatief 25 miljoen) en complexiteit.
 - c. gronduitgiftes en erfpachtbeheer binnen stedelijke beleidskaders.
 - d. de hiermee samenhangende vergunningverlening en handhaving.
2. Openbare ruimte, groen en parken: invulling en beheer binnen stedelijke beleidskaders ('Puccini').
3. Afval: inzameling binnen stedelijke kaders.
4. Welstand en monumenten: invulling en uitvoering van stedelijke beleidskaders.
5. Wonen: Uitvoering woonbeleid binnen stedelijk beleidskader en uitvoeringsregels (incl. handhaving op basis van de WRO, bouwregelgeving en de Woningwet).
6. Economie: invulling en uitvoering van stedelijk economisch beleid.
7. Klimaat en energie: uitvoering van stedelijk beleid.
8. Wegen: onderhoud en herprofilering van het secundair/onderliggend wegennet.
9. Parkeren: uitvoering van het stedelijk parkeerbeleid.
10. Gebouwenbeheer: uitvoering binnen stedelijke beleidskaders vastgoedbeleid.
11. Waterbeheer: uitvoering binnen stedelijke kaders. Nautisch beheer: bevoegdheid vergunningverlening en handhaving.
12. Welzijn (inclusief jongerenwerk): het ontwikkelen en uitvoeren van welzijnsactiviteiten gericht op het bevorderen van sociale samenhang en maatschappelijke participatie.
13. Schuldhulpverlening: uitvoering binnen stedelijke kaders.
14. Maatschappelijke ondersteuning: het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van pluspakketten voor algemene Wmo-voorzieningen in aanvulling op het stedelijk basispakket.
15. Jeugdgezondheidszorg: het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van pluspakketten in aanvulling op het stedelijke basispakket.
16. Vrijwilligerswerk en mantelzorg: het versterken van vrijwillige inzet en mantelzorg binnen stedelijke kaders.
17. Diversiteit en discriminatie: invulling en uitvoering van stedelijk beleid.
18. Kunst in de openbare ruimte, buurtgebonden cultuurinitiatieven en cultuureducatie binnen stedelijke kaders.
19. Sport: invulling en uitvoering van stedelijke beleidskaders.
20. Wet op de lijkbezorging: niet-ruimtelijke uitvoeringstaken, incl. vaststellen lijkbezorgingsrechten en beslisrecht over verlenging termijn lijkbezorging.

21. Inspraak, initiatief en burgerparticipatie.
22. Subsidieverlening binnen de kaders van de stedelijke subsidieverordening en in relatie tot gedelegeerde bevoegdheden.
23. Vergunningverlening, toezicht en handhaving in relatie tot de gedelegeerde bevoegdheden.

Voor wat betreft de bevoegdheden van de burgemeester is in de verordening bepaald dat de bevoegdheden op grond van artikel 170, eerste lid van de Gemeentewet worden overgedragen. Deze bepalingen zien op het toezicht op de tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en de daaruit voortvloeiende besluiten, de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie en de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten. De overige bevoegdheden van de burgemeester maken geen onderdeel uit van de verordening. Hier kan de burgemeester door middel van mandatering vorm en inhoud aan geven (...).

Taken en rollen: signaleren, verbinden, regisseren en betrekken

Naast de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden hebben bestuurscommissies een aantal taken en rollen:

- Signaleren (oren- en ogenfunctie): het informeren van het college over de ontwikkelingen in de buurten en wijken en het leveren van input voor de stedelijke kaders. Hierbij hoort ook de inbreng en geformaliseerde verbinding tussen bestuurscommissies en gedeconcentreerde uitvoering van stedelijke bevoegdheden, zoals bij dienstverlening.
- Verbinden: het onderhouden en versterken van netwerken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (dragende samenleving). Dit geldt bijvoorbeeld voor de netwerkfunctie primair onderwijs.
- Regisseren: het voeren van regie op eventuele extra stedelijke inzet in buurten en wijken.
- Betrekken: het benutten, faciliteren en stimuleren van burgerparticipatie met gebruik van innovatieve (digitale) mogelijkheden en het delen van best practices.

Samenvattend

De bestuurscommissies beschikken over een bevoegdheden- en takenpakket dat de volle breedte van ruimtelijke, economische en sociale bevoegdheden bestrijkt.¹⁰³

Stedelijke kaderstelling

Naast andere bevoegdheden voor bestuurscommissies, betekende het nieuwe bestuurlijk stelsel ook veranderingen voor de stedelijke kaderstelling. Uit de stukken blijkt dat de gemeenteraad de beleidskaders vaststelt. Binnen die stedelijke kaders bepaalt het college welke beleidsregels door bestuurscommissies nader ingevuld kunnen worden. Bij het opstellen van kaders zal het college advies inwinnen bij de bestuurscommissies:

Hoe werken stedelijke kaders?

Zoals aangegeven in het hoofdlijnenbesluit is stedelijke kaderstelling hét algemene principe van het nieuwe bestuurlijk stelsel. De gemeenteraad stelt de beleidskaders vast. Binnen die stedelijke kaders bepaalt het college welke beleidsregels door de bestuurscommissies nader ingevuld kunnen worden. Uitgangspunt hierbij is om de schaalniveaus duidelijker te scheiden, zodat ze elkaar optimaal kunnen aanvullen. Het stedelijk niveau geeft kaders mee waarbinnen het niveau van bestuurscommissies kan handelen.

De mate van kaderstelling oftewel de ruimte voor invulling en uitvoering op stadsdeelniveau kunnen per onderwerp verschillen. Dit wordt in de betreffende kaders nader uitgewerkt.

¹⁰³ Eén Amsterdam (2013), p. 6-9.

Bij het opstellen van de kaders zal het college advies inwinnen bij de bestuurscommissies. De rol van de bestuurscommissies is hierin adviserend.

Op dit moment werkt Amsterdam al met stedelijke kaders. Voorbeeld is de horecasluitingstijden. Er is een stedelijk beleidskader met drie regimes voor de sluitingstijden van terrassen bij horecabedrijven: voor woongebieden, uitgaansgebieden en gemengde gebieden. Het stedelijk bestuur stelt deze stedelijke kaders vast. De bestuurscommissies bepalen vervolgens welke straten en pleinen onder welk regime vallen. Op deze manier wordt kennis en ervaring van de bestuurscommissies benut, zonder dat dit een eenduidig beleid in de weg staat. Het stedelijk kader waarborgt snelle besluitvorming en uniformiteit in regelgeving en biedt tegelijkertijd ruimte voor diversiteit en maatwerk op stadsdeelniveau.

De zeven afzonderlijke stadsdeelbesturen stellen in de huidige situatie sommige al bestaande stedelijke raam- of modelverordeningen afzonderlijk vast – al dan niet met eigen accenten. Dat betekent dubbel werk en (soms onnodige) verschillen. In de aanloop naar 2014 (en in de overgangsperiode daarna) worden dergelijke verordeningen omgezet in stedelijke verordeningen. Hierin wordt tevens de ruimte voor de bestuurscommissies aangegeven. Overigens is deze omzetting bij verordeningen met straf- en dwangbepalingen juridisch noodzakelijk.

Hoe verhouden stedelijke kaders zich tot diversiteit en maatwerk?

Stedelijke kaders moeten scherp zijn en tegelijkertijd voldoende ruimte bieden voor differentiatie en maatwerk in de uitvoering. De ene buurt of wijk kan vragen om een forsere inzet of een ander accent dan de andere. De bestuurscommissies zijn er juist voor deze gebiedsgerichte afwegingen en accenten (diversiteit en maatwerk, ook op het niveau van een stadsdeel).

Bestuurscommissies krijgen daartoe een pakket aan bevoegdheden en een eigen, integraal budget (algemene uitkering). Gegeven dit pakket kunnen zij eigen accenten leggen en prioriteiten stellen. Het voorbeeld van de horecasluitingstijden laat zien hoe er binnen één stedelijk kader (op één beleidsterrein) ruimte is voor diversiteit, maatwerk en couleur locale.

Minder beleid, effectieve uitvoering

Met het nieuwe bestuurlijk stelsel worden de beleidskaders stedelijk vastgesteld. Hierdoor is het niet langer nodig dat een bestuurscommissie bijvoorbeeld een eigen woonvisie opstelt. Kaderstelling leidt daarmee tot het ontdebellen van beleid en dus tot minder beleid. Het ontdebellen van beleid is ook nadrukkelijk beoogd met de bezuinigingen in 1 stad, 1 opgave.

De effectiviteit van overheidsbeleid staat of valt met een goede uitvoering. Dat geldt zowel voor stedelijke diensten (clusters) als voor ambtelijke stadsdeelorganisaties. De resultaten – en de verantwoording daarover – moeten transparant en meetbaar zijn, zonder dat dit leidt tot een toetsingsbureaucratie. De gemeentesecretaris zal in zijn voorstellen voor de gemeentelijke organisatie ingaan op resultaatsturing.¹⁰⁴

Bestuurscultuur en samenwerking

Naast de inrichting van het stelsel wordt in de nota Eén Amsterdam ook aandacht besteed aan de bestuurscultuur en samenwerking.

Ook de samenwerking verdient een prominente plaats op de bestuurlijke agenda. Verbetering van de samenwerkingscultuur is en blijft een wezenlijke voorwaarde voor het goed functioneren van het nieuwe bestuurlijk stelsel.

De aanbevelingen van de commissie-Mertens van 2009 – die destijds door College en Raad zijn overgenomen – zijn nog steeds actueel:

¹⁰⁴ Eén Amsterdam (2013), p. 13-14.

- Benadruk en benut veel meer de complementariteit: Amsterdam is één.
- Ontwikkel een strategische visie op de toekomst van de stad.
- Kom een bestuurlijke code overeen.
- Voorkom staartbijten: organiseer het debat met burgers en maatschappelijke partners.
- Stel kaders vast.
- Zet samenwerkingscultuur expliciet op de agenda.

Het gemeentebestuur en de bestuurscommissies als verlengd bestuur kunnen samen bepalen of een gezamenlijke strategische visie en/of een bestuurlijke code bij de start van een nieuwe bestuursperiode aan de orde is en hoe zij de samenwerkingscultuur in de stad willen agenderen.¹⁰⁵

Financiën

Ook ten aanzien van de financiën veranderde het een en ander door het nieuwe bestuurlijk stelsel. Een van de belangrijkste wijzigingen was dat bestuurscommissies niet (in tegenstelling tot de eerdere stadsdelen) een eigen budgetrecht meer hadden.

Het college kent de bestuurscommissies een budget toe waarmee ze de overgedragen taken kunnen uitvoeren. Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders kunnen de bestuurscommissies afwegingen maken en prioriteiten stellen.

Begroting en Jaarrekening

Er wordt één geïntegreerde begroting en jaarrekening en jaarverslag opgesteld voor de gehele gemeente. Het budgetrecht ligt bij de gemeenteraad, deze stelt de budgetten voor de bestuurscommissies vast. De bestuurscommissie stelt jaarlijks een ontwerpbegroting op. Deze wordt geïntegreerd in de begroting van de Gemeente Amsterdam en ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad. Voor de jaarrekening wordt dezelfde procedure gevolgd. De begroting en jaarrekening van de bestuurscommissies worden jaarlijks op een door het college te bepalen tijdstip ingediend. Het college geeft aan op welke wijze dit dient te gebeuren. In de jaarrekening legt de bestuurscommissie verantwoording af aan de gemeenteraad.¹⁰⁶

Ambtelijke organisatie

Ook ten aanzien van de ambtelijke organisatie betekende het nieuwe bestuurlijk stelsel, samen met andere externe en interne ontwikkelingen, veranderingen voor de ambtelijke organisatie.

Externe en interne ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat de ambtelijke organisatie de komende jaren verandert. Daarom kijken we kritisch naar onze huidige organisatie. We willen toe naar een compactere organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt werkt voor Amsterdam en de metropoolregio. Een organisatie die naar buiten kijkt, en waarin iedereen verantwoordelijkheid neemt, geeft en vraagt. De opgave in de stad staat centraal bij alles wat we doen. We sturen op het resultaat in de stad.

Dat betekent dat we de organisatie anders gaan inrichten. Er wordt gewerkt aan een nieuw organisatiemodel, waarbinnen ook de reeds in gang gezette personele veranderingen en reorganisaties een plaats krijgen. In mei 2013 stelt het college het plan voor de nieuwe organisatie vast.

De organisatie moet beter kunnen inspelen op maatschappelijke opgaven en nieuwe taken als gevolg van de decentralisaties van het rijk naar gemeenten op het terrein van jeugd, zorg en werk & inkomen. Om dat te bereiken wordt de organisatie vereenvoudigd en waar mogelijk wordt gekozen voor standaardisatie en uniformering. Vanaf 1 januari 2013 zijn alle

¹⁰⁵ Eén Amsterdam (2013), p. 14.

¹⁰⁶ Idem, p. 14-16.

gemeentelijke ambtenaren in algemene dienst en per 1 januari 2014 vallen zij onder de verantwoordelijkheid van de Algemeen directeur/gemeentesecretaris. De zeven territoriale bestuurscommissies worden ondersteund door een ambtelijke organisatie onder leiding van een secretaris. Deze legt verantwoording af aan de bestuurscommissie. Het college benoemt de secretaris van de bestuurscommissie op voordracht van de gemeentesecretaris. Die voordracht is opgesteld in overeenstemming met de bestuurscommissie. De secretarissen van de bestuurscommissies zijn onderdeel van één ambtelijke organisatie en vallen daarmee – zoals de gehele ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam – hiërarchisch onder de gemeentesecretaris. De bestuurscommissies beschikken over een compact ambtelijk apparaat. Het nieuwe bestuurlijk stelsel heeft gevolgen voor de griffies. Deze zijn een uitvloeisel van het duale stelsel en houden op te bestaan. Bestuurscommissies houden een monistisch stelsel in. Leden van het dagelijks bestuur van een bestuurscommissie maken deel uit van het algemeen bestuur (zie toelichting verordening artikel 12). De secretaris van de bestuurscommissie zal de ambtelijke ondersteuning van de bestuurscommissie (het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur) vormgeven (zie toelichting verordening art 22).¹⁰⁷

4.6 Relatie college, raad en bestuurscommissies

In de nota Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel wordt ook expliciet aandacht besteed aan de gevolgen van de veranderingen voor de relatie tussen de bestuurscommissies met het college en de gemeenteraad.

Relatie bestuurscommissie met college en gemeenteraad

Het college wil dat de gemeente in het nieuwe bestuurlijk stelsel meer dan nu als één geheel functioneert. Het uitgangspunt Eén Amsterdam moet zich in de praktijk bewijzen. Dit vergt duidelijke spelregels over de relatie tussen bestuurscommissie en college en gemeenteraad.

(...) een gekozen bestuurscommissie (is) maar ten dele vergelijkbaar met de politiek-bestuurlijke inrichting van de huidige stadsdelen. Essentieel verschil is dat de bestuurscommissie uiteindelijk verantwoording aflegt aan het orgaan dat het heeft ingesteld – de gemeenteraad, het college of de burgemeester – ook al zijn de leden door verkiezingen gekozen. Een bestuurscommissie is daarmee in formele zin een vorm van ‘verlengd bestuur’. Dat neemt niet weg dat er sprake is van tweerichtingsverkeer in de vorm van betrokkenheid van het stedelijk bestuur bij de stadsdelen en advisering door de stadsdelen over stedelijk beleid.

In de relatie tussen bestuurscommissie en college en gemeenteraad spelen de volgende elementen een rol:

Kaderstelling

Zoals hiervoor aangegeven, kiest het college er als basisprincipe voor dat de beleidsontwikkeling vanaf 2014 stedelijk plaatsvindt en dat de beleidskaders van alle beleidsdomeinen in de gemeenteraad worden vastgesteld.

Binnen deze stedelijke kaders wordt expliciet bepaald op welke terreinen beleidsregels lokaal nader ingevuld kunnen worden. In het nieuwe stelsel dient immers via ‘actieve delegatie’ expliciet te worden bepaald welke bevoegdheden en taken aan de bestuurscommissie gedelegeerd en/of gemandateerd worden. Hierbij zijn bovengenoemde uitgangspunten van belang. (...)

Consultatie

De portefeuillehouders van de stadsdelen kunnen samen met de portefeuillehouders van de centrale stad de kaders ontwikkelen waarbinnen de gemeentelijke uitvoering plaatsvindt. Zo kunnen de bestuurscommissies worden betrokken bij het ontwikkelen van de beleidskaders. In formele zin is hun rol hierin een adviserende.

¹⁰⁷ Eén Amsterdam (2013), p. 18-19.

Dit sluit overigens aan bij de huidige Verordening op de Stadsdelen, waarin is geregeld dat de stadsdeelbesturen in bepaalde gevallen worden geconsulteerd. Het ligt voor de hand om ook in de nieuwe verordening op de stadsdelen te regelen dat de bestuurscommissies bij het vaststellen van stedelijke beleidskaders of verordeningen om advies worden gevraagd waar dat nodig of gewenst is.

Periodieke rapportages

De bestuurscommissies zijn in beginsel vrij om de overgedragen bevoegdheden binnen de gestelde kaders op eigen wijze uit te oefenen. Wel kunnen zij periodiek rapporteren aan de instellende organen over de wijze waarop deze worden uitgeoefend of over de wijze waarop overgedragen taken worden uitgevoerd. College en raad toetsen via de verantwoording of de uitvoering door de bestuurscommissies binnen die kaders plaatsvindt. Bestuurscommissie kunnen bijvoorbeeld een vierjarenplan voor hun bestuursperiode opstellen, met daarbinnen jaarplannen. De bestuurscommissie verantwoordt zich in die situatie via reguliere planning & control-producten over de uitvoering van haar taken aan college en gemeenteraad. Binnen de bestuurscommissie verantwoordt het dagelijks bestuur zich uiteraard ook frequenter en meer specifiek over de verrichte werkzaamheden en keuzes aan de overige leden van de commissie.

Correctiemechanismen

Als college of raad aanleiding zien tot interventies moet duidelijk zijn langs welke route dit verloopt. Op grond van de Gemeentewet kunnen besluiten van een bestuurscommissie door het gemeentebestuur worden geschorst en vernietigd wegens strijd met het recht of het algemeen stedelijk belang. Deze instrumenten blijven van belang, maar behoeven enige modernisering. Daarbij kan inspiratie worden geput uit vormen van toezicht die in de verhouding tussen rijk, provincie en gemeente gelden.

In het nieuwe stelsel met stedelijke kaderstelling zijn ook lichtere interventies mogelijk. Zo is het makkelijker bestuurscommissies aan te spreken als deze zich niet aan de stedelijke kaders houden en eventueel aanwijzingen te geven.

Correctie is daarbij overigens een sluitpost in de relatie tussen stedelijk en lokaal bestuur.

Gezamenlijk optreden

Eén Amsterdam betekent dat alle bestuurslagen binnen de nieuwe verhoudingen goed samenwerken. Om deze samenwerking te ondersteunen zijn diverse vormen denkbaar. Uiteraard kan de gemeenteraad ook zelf nadere keuzes maken en invulling geven aan haar samenwerking met de bestuurscommissies.

Zo is het denkbaar dat de bestuurscommissies en de raad periodiek in een gezamenlijke vergadering bijeenkomen. Opmerking verdient dat aan deze gezamenlijke vergadering geen bevoegdheden kunnen worden toegekend. Op basis van adviezen die de gezamenlijke vergadering uitbrengt, kunnen wel door de raad (of in voorkomende gevallen de bestuurscommissie) besluiten worden genomen.

Voorts zou bijvoorbeeld geregeld kunnen worden dat de woordvoerders binnen de gemeenteraad en de bestuurscommissies periodiek (bijvoorbeeld elk kwartaal) bijeen komen om een bepaald onderwerp of een bepaald thema met elkaar te bespreken.

Tot slot is het mogelijk dat leden van de bestuurscommissie een bepaalde vorm van spreekrecht krijgen in de gemeenteraad.

Overigens zijn er ook mogelijkheden voor politieke partijen zelf om ervoor te zorgen dat burgers uit alle stadsdelen op hun lijsten en – eventueel als duoraadslid – in hun fracties vertegenwoordigd zijn.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Hoofdpijnen nieuw bestuurlijk stelsel, Bijlage 1 bij commissie- en raadsvoordracht hoofdpijnen nieuw bestuurlijk stelsel (2012), p. 10-11. www.amsterdam.nl/publish/pages/496545/bijlage_6_1.pdf Hoofdpijnen

4.7 Gebiedsgericht werken

Gebiedsgericht werken heeft de afgelopen jaren binnen Amsterdam meer vorm gekregen. In het hoofdlijnenbesluit werd al kort stilgestaan bij gebiedsgericht werken:

Gebiedsgericht werken...

Bij gebiedsgericht werken wordt in de benadering van de maatschappelijke opgave gekeken naar de specifieke kenmerken van een gebied waarbinnen die opgave speelt. Dit kunnen typische problemen zijn (bijvoorbeeld een hoge concentratie eenzame ouderen of leegstaande winkels), maar bijvoorbeeld ook een specifieke voorziening die, wanneer deze op de juiste manier wordt benut, een versterkend effect kan hebben voor het hele gebied (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een groen park met economische potentie).

...door stadsdelen én door stedelijke diensten

Tot nu toe zijn het vooral stadsdelen die gebiedsgericht werken, en de samenwerking in het gebied tussen stedelijke diensten en stadsdeelorganisaties loopt regelmatig stroef.

In het nieuwe bestuurlijk stelsel wordt van stedelijke diensten verwacht dat zij waar de maatschappelijke opgave dat verlangt, gebiedsgericht werken, mede in opdracht van bestuurscommissies. Van stadsdeelorganisaties vergt dat samenwerking in het gebied met diensten.

Daarmee wordt in het nieuwe bestuurlijk stelsel dus ook van stedelijke diensten een verandering van werkwijze gevraagd. Gebiedsgericht werken door diensten kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in lokale differentiatie van en maatwerk in het voorzieningenaanbod, in intensivering van inspanningen in bepaalde buurten en wijken, in de directe aanwezigheid in buurt of wijk en in het aangaan van lokale partnerschappen (zie hierna).

In het definitieve besluit Een Amsterdam van juni 2013 staat dat de Raad heeft besloten: “dat in het nieuwe bestuurlijk stelsel zowel diensten als stadsdelen gebiedsgericht werken.”¹⁰⁹

Inmiddels was door het College in mei 2013 ingestemd met de hoofdlijnen voor de nieuwe gemeentelijke organisatie. Daarin is opgenomen dat gebiedsgericht werken een manier van werken wordt voor de hele ambtelijke organisatie. In januari 2014 heeft het college een gebiedsindeling vastgesteld. De, op basis van de buurtcombinaties gevormde, 38 wijken en 22 gebieden zoals die gehanteerd worden in het sociaal domein, zijn vastgesteld als werkbare eenheden bij de ontwikkeling van gebiedsgericht werken. In februari 2014 heeft het college ingestemd met de uitwerking van de hoofdlijnen van de gemeentelijke organisatie. Daarbij is afgesproken dat er een methode wordt ontwikkeld waarmee de gebiedsgerichte samenwerking tussen clusters en stadsdeelorganisaties nieuwe stijl wordt geüniformeerd in gestandaardiseerde werkprocessen voor de hele organisatie (i.c. de gebiedscyclus). In de notitie ‘Samen werken voor de Stad’ wordt de werking van de gebiedscyclus toegelicht. In februari 2014 heeft de gemeenteraad ingestemd met de uitwerkingsvoorstellen bestuurlijk stelsel, waaronder een bevoegdhedenregister en een takenlijst van de bestuurscommissies. Eén van de algemene taken van de bestuurscommissies is het faciliteren en regisseren van de gebiedscyclus ten behoeve van gebiedsgericht werken in Amsterdam. Op 17 maart 2015 zijn in het college de uitwerking van de bestuurlijke werkafspraken bij de gebiedscyclus besproken.¹¹⁰

¹⁰⁹ Eén Amsterdam (2013), p. 18-19.

¹¹⁰ Besluit B&W, *Gebiedsgericht werken Amsterdam: uitwerking van de bestuurlijke werkafspraken bij de gebiedscyclus*, 17 maart 2015: ‘Er is geen portefeuille ‘gebiedsgericht werken’ in het college van B&W. Gebiedsgericht werken als (nieuwe) ambtelijke werkwijze valt onder de portefeuille Personeel en Organisatie en maakt onderdeel uit van de organisatie-ontwikkelagenda 2013-2016 zoals vastgesteld in mei 2013. Het bestuurlijk proces dat daarbij hoort hangt echter nauw samen met het nieuwe bestuurlijk stelsel en de positie en rol van de bestuurscommissies, college en gemeenteraad. Daarom wordt deze voordracht ingebracht via de portefeuille bestuurlijk stelsel. De gemeentesecretaris is ambtelijk opdrachtgever voor het invoeren van gebiedsgericht werken in de organisatie.’

4.8 Stadsdeelwethouders

Een andere wijziging die zich heeft voorgedaan is de invoering van stadsdeelwethouders. In de bestuursperiode 2014 – 2018 heeft het Amsterdamse college hiervoor gekozen.

De stadsdeelwethouder geeft mede invulling aan het stelsel van verlengd lokaal bestuur, waarin de bestuurscommissies geen zelfstandige bestuurslaag zijn. Daarbij hebben het college, de burgemeester en de gemeenteraad taken en bevoegdheden aan de bestuurscommissies toegekend en zijn zij de oren en ogen van het stadsbestuur in de Amsterdamse wijken.

Rol stadsdeelwethouder

De stadsdeelwethouder heeft de volgende rollen in relatie tot de bestuurscommissie:

- De stadsdeelwethouder en de bestuurscommissie bespreken specifieke issues: knelpunten en uitzonderingen die stadsdeelspecifiek zijn en niet direct aan een inhoudelijke vakwethouder te koppelen zijn.
- De escalatie van knelpunten in het stadsdeel verloopt eerst via de vakwethouder, alleen overstijgende en specifieke issues lopen via de stadsdeelwethouder.
- Signaleren en agenderen. De stadsdeelwethouder is een intermediair en belangenbehartiger. Hij/zij haalt signalen op uit het stadsdeel door middel van vaste bestuurlijke overleggen, werkbezoeken en incidenteel contact met bestuurscommissieleden. De stadsdeelwethouder brengt deze signalen onder de aandacht van het college.
- De stadsdeelwethouder en bestuurscommissie zijn voor elkaar een sparringpartner en luisterend oor. Ze weten elkaar eenvoudig te vinden en hebben periodiek overleg.
- De stadsdeelwethouder en de bestuurscommissie bespreken gebiedsanalyses, gebiedsagenda's en gebiedsplannen integraal en op hoofdlijnen.
- De stadsdeelwethouder neemt het werk van bestuurscommissies echter niet over. Bestuurscommissies zijn bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk voor gebiedsagenda's en het onder de aandacht brengen van adviezen, belangen, ideeën, enz. bij het college.

Stadsdeelwethouder versus vakwethouder

De vakwethouders hebben contact met de bestuurscommissies over hun eigen beleidsportefeuilles. Vakwethouders informeren bestuurscommissies dus over nieuw kaderstellend beleid en vragen om advies. Bestuurscommissies bespreken ook met de vakwethouder hoe ze uitvoering geven aan de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden. Het uitwisselen van informatie tussen bestuurscommissies over de opgaven in de stadsdelen en inzet van beleid gaat ook in samenwerking met de vakwethouder. Ten opzichte van de vakwethouder richt de stadsdeelwethouder zich dus op de integrale hoofdlijnen van de opgave en inzet in het stadsdeel én is hij/zij een aanspreekpunt voor stadsdeelspecifieke issues.

Informatievoorziening

Het college en bestuurscommissies delen informatie met elkaar. Vanuit het college ligt daarbij de nadruk op informatie over (de voorbereiding van) beleid en stedelijke kaders. Deze informatievoorziening loopt via de vakwethouders. Vanuit de bestuurscommissies ligt de nadruk op lokale kennis en advies. Het college en de bestuurscommissies informeren elkaar proactief, bijvoorbeeld in de periodiek georganiseerde bestuurlijke overleggen.

In de Verordening op de bestuurscommissies is daarnaast een aantal instrumenten vastgelegd. De gemeenteraad en het college kunnen bestuurscommissies om inlichtingen vragen over aangelegenheden die tot hun bevoegdheden horen. Deze inlichtingen moeten de

http://www.amsterdam.nl/publish/pages/680916/bijlage_2_271114_college_van_bw_flap_uitwerking_gebied_scyclus.pdf

bestuurscommissies dan binnen vier weken verstrekken. Het college en de gemeenteraad kunnen bestuurscommissies ook opdragen periodiek informatie te verstrekken. Het college moet bestuurscommissies op zijn beurt om advies vragen bij collegebesluiten waarbij de belangen van stadsdelen zijn betrokken. Dit zijn in ieder geval stedelijke kaders en bestemmingsplannen. Het college moet toelichten waarom ze van een advies afwijken. Als in een raadscommissie of in de gemeenteraad wordt gesproken over een onderwerp waarover een bestuurscommissie advies heeft uitgebracht of waarbij de belangen van een bestuurscommissie betrokken zijn, kan een lid van de bestuurscommissie de behandeling bijwonen en het standpunt van de bestuurscommissie toelichten. Dit kan zowel op verzoek van de gemeenteraad als op verzoek van de bestuurscommissie.

Verantwoording

Bestuurscommissies zijn geen autonome bestuurslaag, maar verlengd lokaal bestuur. Ze leggen daarom verantwoording af aan de gemeenteraad, het college en de burgemeester. Het college en de gemeenteraad leggen zich toe op beleid en kaderstelling. Bestuurscommissies richten zich op uitvoering en zijn de oren en ogen in de Amsterdamse buurten. De taken en bevoegdheden van bestuurscommissies zijn vastgelegd in het bevoegdhedenregister en in de takenlijst. Zij oefenen hun bevoegdheden uit binnen stedelijke kaders. Zo zorgen zij voor lokaal maatwerk. Bestuurscommissies leggen verantwoording af over het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden langs de inhoud en dus via de vakwethouder. De stadsdeelwethouder heeft hierin alleen een rol als gesprekspartner en intermediair wanneer het gaat om de algemene brede ontwikkeling van het stadsdeel, zoals bijvoorbeeld integraal beschreven in de gebiedsagenda en gebiedsmonitor.

Correctiemechanismen

Indien bestuurscommissies zich niet aan de stedelijke kaders houden of hun taken en bevoegdheden niet naar behoren uitvoeren hebben het college en de gemeenteraad verschillende correctiemechanismen. In de praktijk zal er altijd eerst overleg plaatsvinden tussen de vakwethouder en de bestuurscommissie voordat deze instrumenten worden ingezet. Hier kan de stadsdeelwethouder bij betrokken worden, indien het gaat om portefeuille overstijgende of zeer (stadsdeel)specifieke issues. Ten opzichte van het vorige stelsel zijn er meer en duidelijkere correctiemechanismen. In het stelsel van verlengd lokaal bestuur zullen het college en de gemeenteraad deze naar verwachting ook vaker gebruiken. Het is aan de vakwethouder om deze instrumenten in te zetten. Het gaat om de volgende correctiemechanismen:

1. Bevoegdheden kunnen worden teruggenomen indien: er sprake is van een grootschalig project, bestuurscommissies zich niet houden aan de stedelijke kaders, bestuurscommissies in strijd met de verordening op de bestuurscommissies handelen.
2. Indeplaatsstelling. De gemeenteraad of het college kan tot indeplaatsstelling overgaan indien een bestuurscommissie een gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, een gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht of een andere gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt. De gemeenteraad of het college voorziet daar dan namens en ten laste van de bestuurscommissie in.
3. Schorsing en vernietiging. De besluiten van een bestuurscommissie kunnen door de raad of het college worden vernietigd als zij in strijd zijn met het recht of met het algemeen stedelijk belang.¹¹¹

4.9 Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief

Verbinding met de burger is een thema waar in verschillende besluiten en nota's aandacht aan wordt besteed. In de notitie Hoofdlijnen nieuw bestuurlijk stelsel staat:

¹¹¹ Besluit College B&W (2014), de stadsdeelwethouder.

Betrokken en actieve burgers zijn van alle tijden. Wel zien we nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld wijkondernemingen, communities en crowdsourcing. Burgerparticipatie is anno 2013 meer dan aangeven welke beleidsoptie je wilt of wat er goed en slecht gaat in je buurt. De overheid, burgers, bedrijven en partners voelen zich samen verantwoordelijk voor het oplossen van maatschappelijke problemen. De gemeente neemt daarbij steeds minder vanzelfsprekend de voortrekkersrol.

Burgerparticipatie gaat voor het college in de kern over de mogelijkheid - de ruimte én het instrumentarium - voor burgers, maatschappelijke partners en ondernemers om enerzijds mee te doen aan de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid (beleidsparticipatie) en anderzijds zelf of samen met de gemeente en partners initiatieven te nemen ter bevordering van de eigen leefomgeving (sociale participatie). (...)

De kern van het nieuwe bestuurlijk stelsel is verlengd bestuur met oren en ogen in de wijken waar problemen en kansen zich manifesteren. Burgerparticipatie is daarmee een essentieel onderdeel van dit stelsel. De verscheidenheid aan participatievormen vraagt om een gemeente die in de stadsdelen aanwezig is en zich flexibel heen en weer beweegt tussen intensief begeleiden en faciliteren op afstand. Burgerparticipatie is daarmee een stadsbrede aangelegenheid.

Wij bouwen gezamenlijk aan één stad waarin ruimte is voor initiatieven van inwoners en ondernemers. Bestuurscommissies hebben daar een belangrijke rol in: de maatschappelijke opgave en de vorm en wens van burgers om te participeren verschilt immers per stadsdeel. De meerwaarde zit in het leveren van maatwerk, ieder vanuit zijn eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid en passend bij het specifieke karakter van burgerinitiatieven. Burgerparticipatie vraagt om een overheid die inspireert, faciliteert, voortdurend verbindingen zoekt en partnerschappen aangaat. Dat betekent nieuwe verbindingen tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, maar ook tussen stad en stadsdelen onderling. Participatie, ruimte geven en loslaten moeten we daarom niet tot in de detail voorschrijven. Dat is een kwestie van experimenteren, uitproberen, kennis delen en van elkaar leren.¹¹²

In het verlengde hiervan is een visie opgesteld.¹¹³

Visie burgerparticipatie: Van bolwerk naar netwerk

Burgerparticipatie gaat voor het college in de kern over de mogelijkheid - de ruimte én het instrumentarium - voor burgers, maatschappelijke partners en ondernemers om enerzijds mee te doen aan de vormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid (beleidsparticipatie) en anderzijds zelf of samen met de gemeente en partners initiatieven te nemen ter bevordering van de eigen leefomgeving (sociale participatie).

In de visie wordt ook specifiek ingegaan op burgerparticipatie in het nieuwe bestuurlijke stelsel.

Burgerparticipatie in het nieuwe bestuurlijk stelsel

Verlengd lokaal bestuur in de stad is een belangrijk instrument om de betrokkenheid van burgers bij het bestuur van de stad te vergroten en burgerinitiatieven te kunnen stimuleren. Daarom heeft de gemeenteraad in de hoofdlijnen van het nieuwe bestuurlijk stelsel gekozen voor bestuurscommissies. De kracht van verlengd lokaal bestuur zit immers in de nabijheid, de kennis van lokale opgaven, daarop snel kunnen acteren en weten welke aanpak waar werkt. Om

¹¹² Eén Amsterdam (2013), p. 19-20.

¹¹³ Visie burgerparticipatie: *Van bolwerk naar netwerk* (2013). <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>

optimaal gebruik te kunnen maken van de kracht van de samenleving is bestuur op stadsdeel niveau van groot belang. De opgave en de aanwezige kracht en netwerken kunnen immers per deelgebied – en in per buurt of straat - verschillen. Bestuurscommissies vervullen een belangrijke ‘ogen en oren’ functie bij het signaleren van ontwikkelingen in buurten en geven mede vorm aan de gewenste aanpak en uitvoering van beleid in buurten en wijken van de stad. Juist dat samenspel tussen meebewegen en afwegen is op dat gebiedsniveau essentieel. Binnen de organisatieontwikkeling van het concern Amsterdam en de brede ontwikkeling naar wijkgericht werken is het van belang de formele positie (handelingsruimte) van frontlinie en uitvoerende professionals bij stedelijke diensten en de bestuurscommissies te borgen, evenals de competenties van de professionals die horen bij deze werkwijze. Deze professionals zijn (in lijn met het WRR advies) belangrijk om de omslag van de overheid van bolwerk naar netwerk mogelijk te maken. Deze omslag vraagt om een andere mind set van alle bestuurders en medewerkers van de Gemeente.

Ook hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van maatschappelijk initiatief.¹¹⁴

Het college wil dat Amsterdam een gemeente is waar bewoners zich uitgenodigd en uitgedaagd voelen om zelf problemen aan te pakken en te werken aan maatschappelijke doelen, op allerlei terreinen. Initiatieven kunnen activiteiten ontplooiën die aanvullend zijn op wat de overheid doet, bijvoorbeeld stadsdorpen, duurzame-energiecoöperaties of buurttheater. Het kan echter ook zijn dat een initiatief de gemeente uitdaagt om overheidstaken over te nemen. Voorbeelden hiervan zijn: het onderhouden van groen in de wijk of het beheren van een buurthuis. Maatschappelijke initiatieven hebben in Amsterdam het recht om de gemeente uit te dagen, wanneer zij een taak willen overnemen, en denken dat beter, efficiënter en met grotere betrokkenheid van bewoners te kunnen doen.

Om deze ambitie te kunnen realiseren moeten we niet alleen naar initiatiefnemers kijken, maar ook naar onszelf. Wij streven naar een cultuur waarin gebiedsgericht en integraal werken tot alle lagen van de gemeentelijke organisatie is doorgedrongen. Op alle niveaus is een open en uitnodigende houding naar initiatieven vanuit de samenleving vereist.

4.10 Bestuurlijk kompas

Naast ideeën over de inrichting en het functioneren van het bestuurlijk stelsel institutioneel gezien, is er ook aandacht geweest voor de wijze waarop men met elkaar binnen Amsterdam en in verbinding met de burger wil optreden. Hiervoor is het bestuurlijk kompas opgesteld, dat onderdeel uitmaakte van de besluitvorming van de nieuwe organisatie, vastgesteld door het college op dinsdag 18 februari 2014.

Eén organisatie, in dienst van Amsterdam Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten

Een stad in verandering heeft een kompas nodig, om de koers te bepalen. Dit document is te lezen als een kompas, met de uitgangspunten van de organisatieontwikkeling. Het maakt onderdeel uit van de besluitvorming van de nieuwe organisatie door het College op dinsdag 18 februari 2014. Het biedt richting en laat zien wat de leidende principes zijn van het bestuur én de organisatie; een document dat dient als toetssteen voor de vervolgstappen van de organisatieontwikkeling. De uitvoering en implementatie vindt stapsgewijs plaats in 2014, 2015 en 2016. Niet alles verandert tegelijk. Vanuit beheerste prioritering, ondersteund door een programmaorganisatie, zodat daar bestuurlijk en ambtelijk op kan worden gestuurd.

¹¹⁴ Bestuurlijke ambitie voor maatschappelijk initiatief, 19 april 2016.

https://www.amsterdam.nl/publish/pages/751245/ruimte_voor_maatschappelijk_initiatief_versie_19042016.pdf

Waarom de organisatie verandert: van buiten naar binnen

- Amsterdam is een attractieve stad. Een wereldstad, opererend in een grotere (internationale) context. Gastvrij, ondernemend en sociaal.
- In een snel veranderende omgeving, met een grotere complexiteit.
- Dat vraagt om een verantwoordelijke, flexibele overheid die luistert, handelt en levert, en mensen de ruimte geeft om te groeien.
- Alles wat we doen, doen we voor Amsterdammers.

We zijn een dienstbare overheid, voorspelbaar en betrouwbaar

- We zijn een verantwoordelijke hoofdstad voor Amsterdamse bewoners, bezoekers, bedrijven en voor onze omgeving.
- We doen wat we zeggen. De gemeente is duidelijk in wat zij levert, wat zij niet levert en is transparant hierover.
- Kwaliteit van dienstverlening aan Amsterdammers en ondernemers wordt verbeterd: ruimere openingstijden, sneller geholpen en toegankelijk (online en offline).
- We zijn scherp op klachten, bezwaar en beroep.
- Niet meer van het kastje naar de muur, vergunningaanvragen gaan in 1 keer goed.
- Een gemeente die haar basisvoorzieningen op orde heeft, we zijn niet duurder dan nodig en zetten elke euro efficiënt in.

Één Amsterdam: met één gezicht naar buiten

- Het Bestuur bestuurt, ten behoeve van de Amsterdammers, en de organisatie werkt ten behoeve van het bestuur. De gemeenteraad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid, heeft de volksvertegenwoordigende rol en controleert het dagelijks bestuur.
- De bestuurscommissies fungeren als verlengd bestuur van de drie bestuursorganen van de gemeente: de raad, het college en de burgemeester. Vanuit een nieuwe taak- en bevoegdheidsverdeling, soms met gedelegeerde bevoegdheid, soms met mandaat, maar altijd afgeleid. Met gezamenlijke perspectief voor Amsterdam, ieder met eigen rollen en taken, maar zonder versnippering. Van internationale metropool tot gebiedsgerichte organisatie die resultaat levert voor de stad, haar wijken en buurten.
- De organisatie legt keuzes expliciet aan het bestuur voor, tijdig en open, met goed inzicht in de overwegingen en oplossingen, gebaseerd op feiten en cijfers, zodat het bestuur werkelijk kan kiezen en de Amsterdammers hun bestuur kunnen aanspreken. Met onafhankelijk advies vanuit de directe bestuursondersteuning. Het bestuur is altijd verantwoordelijk en maakt de keuzes.
- Het bestuur maakt op zijn beurt duidelijk wat er van de organisatie wordt verwacht. De organisatie voert besluiten uit en levert.
- Het bestuur organiseert actief samenwerking met andere partijen, als een verantwoordelijke hoofdstad: in de stad, regio, de G4, bij het Rijk en in Europa. Bijvoorbeeld met de Amsterdam Economic Board. Dit vereist netwerkkracht, strategische kracht, oog voor lobby, representatie en hospitality.

Samenspel van Bestuur en Organisatie

- Samenspel van bestuur en organisatie betekent een goed uitgewerkte scheiding tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap, heldere rollen en gedefinieerde resultaten.
- Dwarskijken, tegenspraak in advisering over besluitvorming en dienen van bestuurders in de realisatie. Verantwoording aan het bestuur over de uitvoering.
- De uitvoering in de stad staat op één, we maken minder beleid en minder regels. We lossen problemen op in wijken en doen dat samen met maatschappelijke partijen en Amsterdammers.
- Er wordt besproken, afgesproken en vervolgens ook aangesproken: afspraak is afspraak!
- Dit vraagt op onderdelen andere competenties van management, vanuit vakmanschap, passie voor de stad en persoonlijke bescheidenheid, en een nieuw sturingsmodel.

- Sturing op resultaat, tijd en geld. Dat monitoren we en vergelijken we binnen en met buiten. Bezuinigen betekent ook op onderdelen minder inzet. Geen dingen dubbel doen en andere werkwijzen.
- We creëren geen bureaucratie. We doen de goede dingen, en we doen die dingen goed.
- We zijn transparant, vanuit gemeenschappelijke waarden: open, actief en integer. De integriteitsfunctie wordt verder ontwikkeld, in combinatie met risicomanagement: oog hebben voor bedreigingen en verleidingen.
- Het Bestuur en het topmanagement hebben een voorbeeldfunctie voor de cultuurverandering.

Resultaatverantwoordelijk: van boekhouder tot afvalservice, van verkeersleider tot leerplichtambtenaar, handhaver, beleidsmedewerker, manager of bestuurder

- Resultaten in de stad staan voorop, samen werken we voor Amsterdamse bewoners, bedrijven, bezoekers en onze omgeving
- De organisatie is in staat snel, wendbaar en adequaat in te spelen op wat de stad dagelijks vraagt; zowel grootstedelijk als in de buurt. Een effectieve overheid, die verantwoordelijkheid neemt.
- We blijven excelleren bij crises, incidenten en grote evenementen, maar bieden ook meer publieke waarde in de dagelijkse routine.
- Flexibel betekent dáár leveren waar de stad en de organisatie het vragen. Dat betekent ook dingen niet meer doen, overlaten aan wie dat het beste kan vanuit ieders vakmanschap.
- We zijn een lerende organisatie: presteren, leren en verbeteren zijn met elkaar verbonden.
- De kracht van mensen in de organisatie wordt gestimuleerd en benut (fantasierijk, eigenzinnig, divers, ondernemend); talent krijgt de kans, we benutten de rijke ervaring en helpen elkaar.
- Het management faciliteert haar professionals, slaat bruggen binnen en buiten de organisatie, biedt ruimte en geeft grenzen aan. Bedrijfsvoering op niveau: één financieel systeem, één ICT stelsel en gemeenschappelijke huisvesting voor de hele organisatie.
- De organisatie draagt zorg voor medewerkers die hun baan verliezen. Dat beperken we zo veel mogelijk, als verantwoordelijke werkgever. We ondersteunen individuele ontwikkeling, omscholing en bieden kansen binnen en buiten.
- Amsterdam blijft een attractieve werkgever, daar wil je voor werken. In een cultuur waarin we samenwerken aan resultaten voor Amsterdam.

Alles wat we doen, doen we voor Amsterdammers.

4.11 Eerste knelpunten bestuurlijk stelsel

Op 28 mei 2015 heeft wethouder Choho verslag gedaan van de eerste ervaringen met het bestuurlijk stelsel en daarover een brief gestuurd aan de bestuurscommissies:

Het bestuurlijk stelsel was op 19 maart 2014 startklaar. Het moest echter nog wel van het papier afkomen, zich verder uitkristalliseren en in de praktijk gaan werken. (...)

Voor een deel vraagt een goede werking van dit nieuwe stelsel om gewenning en tijd. De overgang van een min of meer zelfstandige bestuurslaag naar verlengd bestuur en van dualistische deelgemeente naar monistische bestuurscommissie is op papier gemaakt. In de praktijk vraagt dit echter ook om het ontwikkelen van een nieuwe cultuur en het implementeren van nieuwe werkwijzen. In veel gevallen gaat dit stap voor stap heel goed. Zo hebben verschillende bestuurscommissies mij geïnformeerd over hoe u in uw werkwijzen meer dan voorheen bewoners, ondernemers en lokale organisaties betreft. Ook zijn in veel stadsdelen de bestuurscommissies meer al een commissie en minder al afzonderlijke politieke fracties gaan werken. Op andere onderdelen loopt het nieuwe bestuurlijke stelsel nog stroef. Soms ligt de oplossing in het verhelderen van de gemaakte afspraken bij de inrichting van het stelsel. (...) In andere gevallen is er sprake van een weeffout in het stelsel. Zo hebben bijvoorbeeld alle

bestuurscommissies mij laten weten dat u, om begrijpelijke redenen, ontevreden bent met de wijze waarop we adviesaanvragen hebben ingericht.

(...)

1. (Verbeter)punten die betrekking hebben op de verhouding tussen de verschillende organen:
 - a. Verhouding bestuurscommissies gemeenteraad
 - b. Partijen zonder fractie in de gemeenteraad
 - c. Verhouding bestuurscommissie college
 - d. Verhouding bestuurscommissies stadsdeelwethouder
2. Verbeterpunten die betrekking hebben op de processen en de procedures
 - e. Adviesaanvragen stedelijke kaders
 - f. Vervanging collegeleden door dagelijks bestuurders in externe overleggen
 - g. Verhouding met de organisatie (ontwikkeling)
3. Verbeterpunten die zien op inhoudelijke onderwerpen
 - h. De gehanteerde vergoedingssystematiek
 - i. de werkwijze rond bestemmingsplannen
 - j. Mandatering projectafwijkingsbesluiten aan de stadsdeelsecretaris
 - k. Schuiven tussen begrotingsprogramma's en flexibele gebiedsbudgetten
 - l. Namen geografische gebiedsindeling in het kader van gebiedsgericht werken¹¹⁵

4.12 Hoofdlijnen

Aan het nieuwe bestuurlijk stelsel liggen enkele uitgangspunten ten grondslag: de maatschappelijke opgave staat centraal, één Amsterdam met differentiatie in beleid en uitvoering, democratische legitimatie op stedelijk en lokaal niveau, toegankelijk en afrekenbaar bestuur en een compacte ambtelijke organisatie die snel, flexibel, daadkrachtig en efficiënt handelt. In het verlengde van deze uitgangspunten is in Amsterdam uitvoerig nagedacht over de institutionele aspecten van het bestuurlijk stelsel: van het kader van de Gemeentewet tot de bevoegdheidsverdeling en de mandatering of delegatie van bevoegdheden. Ook wordt er in de stukken aandacht besteed aan de wijze waarop men binnen dit nieuwe stelsel met elkaar zou moeten samenwerken. Het bestuurlijk kompas is zelfs uitsluitend daartoe opgesteld. Op papier ziet het er goed doordacht uit, al valt op dat de verschillende stukken elkaar overlappen en de ontwikkelingen in de praktijk niet altijd de ambities op papier hebben gevolgd.

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van de werking van het bestuurlijk stelsel in de praktijk. Herkennen Amsterdammers en de professionals in de werking van het stelsel ook de oriëntatie op de uitgangspunten uit het bestuurlijk kompas? Laten college, raad, bestuurscommissies en de ambtenaren zich in de praktijk hierdoor leiden, of is het vooralsnog vooral een politiek spel waarin een helder richtpunt ontbreekt?

In hoofdstuk 5 krijgen Amsterdammers het woord: wat vinden ze belangrijk in hun omgang met professionals van het bestuurlijk stelsel?

¹¹⁵ Brief wethouder Choho aan gemeenteraad, 28 mei 2015.

5. Verbinding en beweging: Amsterdammers aan het woord

5.1 Inleiding

Om Amsterdammers aan het woord te laten hebben is een enquête uitgezet onder Amsterdammers. Via verschillende media, van de krant van de gemeente, dat huis aan huis wordt bezorgd tot social media, zijn Amsterdammers opgeroepen om de enquête in te vullen. Ook zijn de deelnemers aan het burgerpanel van OI&S per mail gewezen op de mogelijkheid om aan deze enquête deel te nemen.

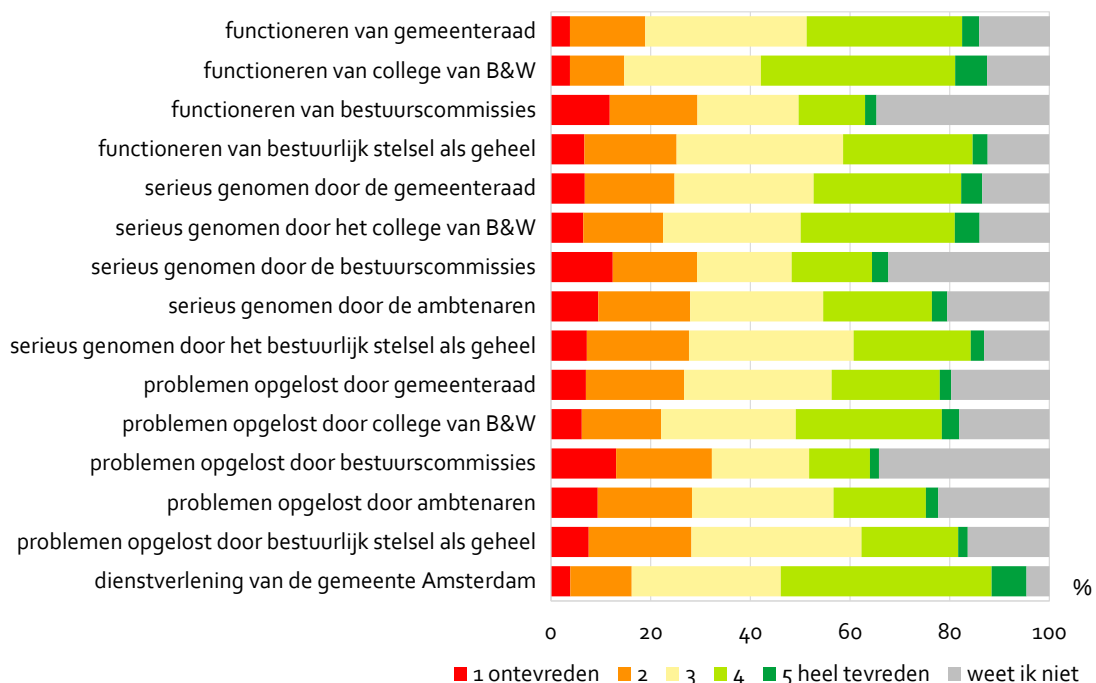
Uiteindelijk hebben 2197 Amsterdammers de enquête ingevuld, waarvan 65 ondernemers en een kleine 50 betrokkenen bij een maatschappelijke instelling. Deze respons is geanalyseerd en vervolgens verdiept in twee groepsgesprekken met burgers en ondernemers. De antwoorden van inwoners en de betrokkenen bij maatschappelijke instellingen kwamen grotendeels overeen en worden daarom gelijktijdig weergegeven. Aangezien ondernemers minder tevreden waren, wordt daarvan kort apart verslag gedaan in paragraaf 5.6.

Voor dit hoofdstuk hebben wij een selectie gemaakt van alle onderwerpen die in de respons naar voren is gekomen, waarbij is gekozen voor de onderwerpen die wij relevant achtten voor onze evaluatie van het bestuurlijk stelsel.

5.2 Tevredenheid over democratie en bestuurlijk stelsel

‘Opgeteld’ kan worden gesteld dat Amsterdammers niet heel positief en ook niet heel negatief zijn over het bestuurlijk stelsel; voor alle vragen wordt er gescoord rond het midden.

Figuur 1.1 tevredenheid Amsterdams stelsel (N=2.197)



Figuur 1.2 gemiddelde score op vragen Amsterdams stelsel (N=2.197)

	inwoner (N=2.091)	onderneme r (N=65)	werkzaam bij maatschap pelijke instelling (N=41)	totaal (N=2.197)
hoe tevreden bent u over het functioneren van de democratie in Amsterdam?	3,33	2,92	3,27	3,32
hoe tevreden bent u over het functioneren van de gemeenteraad?	3,19	2,94	3,22	3,18
hoe tevreden bent u over het functioneren van het college van burgemeester en wethouders (B&W)?	3,40	2,98	3,32	3,38
hoe tevreden bent u over het functioneren van de bestuurscommissies?	2,65	2,44	2,61	2,64
hoe tevreden bent u over het functioneren van het bestuurlijk stelsel als geheel?	3,02	2,68	2,92	3,00
vindt u dat de belangen van Amsterdammers voldoende serieus genomen worden door de gemeenteraad?	3,08	2,85	3,26	3,07
vindt u dat de belangen van Amsterdammers voldoende serieus genomen worden door het college van B&W?	3,15	2,74	3,31	3,14
vindt u dat de belangen van Amsterdammers voldoende serieus genomen worden door de bestuurscommissies?	2,73	2,49	2,74	2,72
vindt u dat de belangen van Amsterdammers voldoende serieus genomen worden door de ambtenaren?	2,89	2,55	3,09	2,88
vindt u dat de belangen van Amsterdammers voldoende serieus genomen worden door het bestuurlijk stelsel als geheel?	2,94	2,56	2,92	2,93
hoe tevreden bent u met de manier waarop problemen worden opgelost door de gemeenteraad?	2,91	2,68	3,06	2,91
hoe tevreden bent u met de manier waarop problemen worden opgelost door het college van B&W?	3,11	2,69	3,20	3,09
hoe tevreden bent u met de manier waarop problemen worden opgelost door de bestuurscommissies?	2,56	2,30	2,63	2,55
hoe tevreden bent u met de manier waarop problemen worden opgelost door de ambtenaren?	2,83	2,37	2,91	2,82
hoe tevreden bent u met de manier waarop problemen worden opgelost door het bestuurlijk stelsel als geheel?	2,86	2,52	2,79	2,85
hoe tevreden bent u met de dienstverlening door de gemeente Amsterdam?	3,39	2,97	3,27	3,38

Uit voorgaande figuren kunnen een paar opvallende elementen worden benoemd:

1. Bij de vragen over de bestuurscommissies weet telkens een op de drie respondenten geen antwoord te geven. Bij de vragen over het college of de raad is dit veel lager.
2. De respondenten die wel een mening hebben over de bestuurscommissies zijn vaker ontevreden: over het functioneren van, als serieus genomen worden en het oplossen van problemen.
3. Ondernemers (in totaal 65) zijn op alle vragen negatiever dan inwoners van Amsterdam.
4. Tot slot, respondenten zijn op te delen in vier groepen: respondenten die op alle vragen een overwegend negatief, neutraal of positief antwoord geven of geen antwoord geven op de vragen.

5.3 Wat vinden Amsterdammers belangrijk?

Aan de Amsterdammers zijn ook enkele open vragen voorgelegd. Daarin is o.a. gevraagd of zij een positieve ervaring hebben gehad met het bestuurlijk stelsel Amsterdam en wat zij daaraan belangrijk vonden. Vervolgens is gevraagd wat er volgens hen beter had gekund. Circa 50% van de respondenten heeft deze vraag beantwoord. In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de aspecten die respondenten belangrijk hebben gevonden in hun ervaring met het bestuurlijk stelsel. Er worden zowel citaten gepresenteerd die zien op positieve ervaringen, als citaten die gaan over mogelijke verbeterpunten. Beide geven namelijk inzicht in de onderwerpen die voor Amsterdammers belangrijk zijn in hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel.

1. Communicatie

Amsterdammers hechten aan goede communicatie. Respondenten geven aan het belangrijk te vinden dat ambtenaren, bestuurders en politici vriendelijk, snel, goed bereikbaar en toegankelijk zijn. Veel respondenten noemen voorbeelden waarin er goed naar ze geluisterd is en er de tijd voor ze is genomen. Ook het (samen) oplossingen zoeken en daadwerkelijk oplossen wordt zeer gewaardeerd. Burgers voelen zich dan serieus genomen.

Oplossingsgerichte houding

Regelen van mijn huwelijk is perfect gedaan, met heel veel hulp nog op tijd geregeld allemaal. Waren we erg blij mee. Belangrijk: begrip voor situatie; samen oplossingen zoeken; op de hoogte gehouden worden en een vorm van weliswaar afstandelijke (begrijpelijk en terecht) maar toch: betrokkenheid. Je werd gehoord en geholpen, met interesse.

Vorige week gebeld naar 14020. Voelde me zeer serieus genomen! Oplossing voor probleem direct in gang gezet. Chapeau!

Ik geef regelmatig meldingen door via 14020. Helaas wordt hier meestal niet adequaat op gereageerd. Ik moet er vaak zelf meerdere malen achterheen voor het wordt opgelost, of dat gebeurt helemaal niet.

Goed luisteren en gehoord worden

Raadsleden van zowel de vorige coalitie als de huidige luisteren echt naar burgers.

Inhoudelijk serieus gehoord te worden i.p.v. inspraak en overleg voor de Bühne

Proactieve en adequate informatieverstrekking

Ook goede informatievoorziening en goede informatieverstrekking wordt door burgers belangrijk gevonden.

Serviceverlening op de stadsdeelkantoren. Transparantie, goede informatievoorziening.

Er is altijd een ingang via de gebiedsmakelaar van de buurt. Goede websites, veel informatie te vinden en een goede nieuwsbrief.

Amsterdammers vertellen dat er niet vanaf het begin informatie verstrekt wordt over belangrijke veranderingen in buurten, alleen achteraf of niet. Ze willen niet enkel via internet naar veranderingen moeten zoeken, maar hierover door brieven van tevoren op geattendeerd worden.

Eerder informatie delen opdat eerder een mogelijk participatieproces in gang kan worden gezet.

Wijken veel eerder inlichten over op handen zijnde veranderingen.

2. Inspraak en initiatieven

De respondenten die deze enquête hebben ingevuld benoemen dat zij het positief ervaren als ambtenaren goed meewerken met burgerinitiatieven.

Ondersteuning en faciliteren participatie

Bij herstructurering van onze buurt werden vrijwel alle wensen van omwonenden ingewilligd.

De gemeente trekt duidelijk tijd en geld uit om de burger te betrekken en onderdeel te maken van het beleid en de uitvoering daarvan. Je kunt nooit iedereen tevreden maken, en er blijven altijd mensen klagen, maar ik geloof wel dat het juiste proces wordt gevolgd, en ook met de juiste intenties.

Hierbij hoort volgens de respondenten ook dat initiatieven worden opgepakt en dat er uitsluitend wordt gegeven. Uit de antwoorden kan worden afgeleid dat Amsterdammers hier gefrustreerd van kunnen raken als dit niet gebeurt. Uit de gesprekken die de evaluatiecommissie met Amsterdammers heeft gevoerd bleek ook dat sommige burgers inmiddels bijna 'professioneel' zijn in het zichzelf organiseren 'tegen' de gemeente, van het oprichten van stichtingen tot het instellen van juridische procedures die worden doorgezet tot de hoogste rechter.

Als participerende burger word je van het kastje naar de muur gestuurd, en moet je lange adem hebben om je doel te bereiken.

Inspraak

Inspraak wordt door de respondenten als een belangrijk instrument ervaren om hun stem te laten horen. Daarbij verwachten burgers wel dat er met die inspraak ook iets wordt gedaan. Ook in de negatieve reacties worden hierover opmerkingen gemaakt, met name dat er niets of te weinig met de inspraak van burgers wordt gedaan, of dat burgers überhaupt niet betrokken worden bij beslissingen.

De bewoners zijn betrokken, via inspraak, in de herinrichting van de buurt. Dat wordt begeleid door Stadsdeel Centrum. Ik vind het heel belangrijk dat we daarin gehoord worden en het is vooral heel prettig om te zien dat onze inbreng ook resultaat heeft!

Een daklozen opvang in de buurt, door de strot geduwd zonder enige inspraak. Ook geen terugkoppeling naar de buurt.

Heb vrij veel ervaring met de div. leden maar kan niet stellen dat het goede ervaringen waren. Vaak was op moment van inspraak een onderwerp al voor 90% in beton gegoten en resteerde er bitter weinig mogelijkheid voor inbreng van bewoners om e.e.a. te wijzigen.

Terugkoppeling en inzichtelijk maken van resultaten

Verder geven Amsterdammers aan dat er geen terugkoppeling is van het effect van inspraak of klachten of soms zelfs niet eens een eerste reactie. Als er wel terugkoppeling is, is deze zeer traag en worden Amsterdammers regelmatig van het kastje naar de muur gestuurd.

De afspraken uit deze overlegstructuur terugkoppelen. En indien er enthousiast op ideeën gereageerd werd vanuit stadsdeel en/of gemeenteraad is het prettig dat bij een afwijkend besluit een gefundeerde terugkoppeling volgt.

Terugkoppeling blijft een probleem. Het is nooit helemaal duidelijk wat het effect precies is van de gesprekken met bewoners.

Het serieus nemen van betrokken burgers er is teveel een top down benadering. Burgers worden het idee gegeven dat zij deel kunnen nemen en dan komt er toch een plan dat van boven

is bedacht, waar de inbreng van burgers slecht is te herkennen. Het zou al heel veel helpen als de inbreng van burgers in het uiteindelijk plan wordt verwoord. Als het goed is is dat ook aanwezig. Dus waarom niet expliciet vermelden.

3. Adequate dienstverlening

Als positieve punten ervaren Amsterdammers als problemen goed en adequaat worden opgelost. Ook bij burgerzaken zoals het aanvragen van paspoorten.

Beheer door stadsdeel gaat heel goed, klachten over openbare ruimte bijv. worden altijd heel snel opgelost.

Overlast van een stay okay hotel is door de bestuurscommissie-ambtenaren heel goed opgelost: er wordt twee keer per dag schoongemaakt en voor geluidsoverlast zijn afspraken met hotel en stadsdeel.

De balie van het stadsdeeloket is aanzienlijk gemoderniseerd. Aanvragen van bijvoorbeeld een paspoort en ID-kaart gaan tegenwoordig veel sneller.

Prima dienstverlening voor bijvoorbeeld een nieuw paspoort, dat op het werk bezorgd kan worden.

4. Goed werkend bestuurlijk stelsel

Sommige respondenten geven ook voorbeelden van hun ervaringen met professionals binnen het bestuurlijk stelsel, waarbij bestuurscommissies vaak worden genoemd. Het wordt positief ervaren dat bestuurscommissies midden in de wijk staan, goed bereikbaar zijn en luisteren naar de bewoners. Hierbij wordt regelmatig de kanttekening geplaatst dat bestuurscommissies niet altijd voldoende beslissingsbevoegdheid en doorzettingsmacht heeft.

Bestuurscommissies dichtbij de burger

Een kleine groep Amsterdammers benadrukt het belang van bestuurscommissies, omdat zij dichtbij de burger en midden in de stadsdelen staan.

Bestuurscommissie is goed te bereiken. Staat midden in de wijk. Echter de connectie tussen de commissie en gemeenteraad B&W is niet zichtbaar genoeg. Werken langs elkaar heen. Men weet niet wat wiens verantwoordelijkheid is. Met als gevolg dat er geen beslissingen genomen durven te worden of dat bepaalde zaken oneindig lang duren."

De ambtenaren in de stadsdelen weten in ieder geval wat er speelt op buurtniveau. Vervolgens zijn er allemaal bestuurslagen die beslissingsbevoegd of financieel bevoegd zijn, met enorme afstand die de beslissing tegenhouden.

Bestuurscommissies onvoldoende macht, raad en college op afstand

Voor zover Amsterdammers in hun antwoorden refereren aan het bestuurlijk stelsel, wordt opgemerkt dat bestuurscommissies weinig tot geen invloed hebben om besluiten te nemen. Sommigen zijn ook teleurgesteld in de bestuurscommissies, omdat deze niet waarmaken wat mensen van hen verwachtten. Tijdens de gesprekken werd ook regelmatig naar voren gebracht dat burgers meerdere malen moeten inspreken. Eerst bij de bestuurscommissies en dan vervolgens bij de raad, omdat de bestuurscommissies er niet over gaat. Tegelijkertijd signaleren burgers dat de centrale stad (college en raad) onvoldoende zicht hebben op de lokale situatie in de stadsdelen.

Bestuurscommissie is een vleugellam instituut met te weinig invloed. Centraal kent men de buurtproblematiek te weinig om goed te besluiten.

Bestuurscommissie 's zijn tandeloze tijgers. Proberen contact met burgers te krijgen maar slagen niet. Gemeenteraad staat te veraf van de zaken in de buurten en wijken.

De leden van het dagelijks bestuur van de stadsdelen, namen de problemen zeer serieus te hand. De DB leden van de bestuurscommissies proberen dat ook maar hebben geen enkele macht. De wethouders in de stad staan te ver van de problemen vandaan. En worden niet van goede adviezen voor zien van ambtenaren.

De gemeenteraad en het college van B&W zijn voor de burgers behoorlijk 'onzichtbaar'. Meer publiciteit zou hierin verbetering kunnen brengen.

Sommigen signaleren ook dat er veel dubbel wordt gedaan.

Ik ben o.h.a. tevreden met hoe Amsterdam bestuurd wordt, maar het bestuurlijk stelsel vind ik nu omslachtig: in theorie ongedeeld bestuur maar toch een bestuurlijke kop op de stadsdelen. Hierdoor is er toch veel dubbel overleg en dubbele (politieke) belangenstrijd.

Geen partijpolitiek

Enkele Amsterdammers benadrukken echter dat politici zich richten op hun eigen partijpolitiek en onvoldoende op het belang van de burger.

Bestuurscommissie die zich minder met partijpolitiek onderling moeten bezighouden en veel meer de leefrealiteit van de burger.

Minder politieke spelletjes. Doe het voor de Amsterdammer.

5.4 Stel dat u morgen een verbetering in Amsterdam mocht doorvoeren?

Aan Amsterdammers is ook gevraagd om constructief mee te denken over verbeteringen. In de enquête is de vraag gesteld: Stel dat u morgen een verbetering in Amsterdam mocht doorvoeren, wat zou dat zijn? Deze vraag is door 80% van de respondenten beantwoord, hetgeen volgens de evaluatiecommissie kan worden gezien als teken van betrokkenheid en bereidheid om mee te denken.

Een veilig, schoon, leefbaar, sociaal en groen Amsterdam

In ongeveer 40% van de antwoorden wordt ook ingegaan op verbeteringen voor de stad of voor haar inwoners. De meeste Amsterdammers willen en verwachten van de gemeente - professionals in het bestuurlijk stelsel - dat de stad op orde is: een veilig, schoon, leefbaar en groen Amsterdam. Ook worden opgaven genoemd als: terugdringen van armoede, meer sociale woningbouw, minder festivals, minder drukte door toerisme, scooters van het fietspad etc. In de overgrote meerderheid van de antwoorden gaat het de Amsterdammers om verbeteringen voor de stad en voor de inwoners. Kortom, Amsterdammers verwachten dat de gemeente optreedt en handelt voor de stad en haar inwoners.

Handhaving van regels, tegen de verloedering van openbare ruimte (overal afval, ratten) en verkeer (grote onveiligheid: door rood licht rijden, scooters op fietspaden, fietsers en scooters op fietspaden tegen de rijrichting in, scooters in de parken).

Leefbaar houden van de stad, door speel en groenvoorziening, schoonhouden van straten en te zorgen voor diversiteit van bewoners. Dus betaalbaar blijven van woningen.

Dat er meer gedaan wordt aan de armoede bestrijding. Teveel kinderen leven beneden de grens en hebben daardoor veel minder kansen in het leven. Eigenlijk zouden we geen voedselbanken moeten hebben. Elk kind heeft recht op een goede toekomst. Ook zou ik willen dat er meer wordt samengewerkt door instanties zodat kindermishandeling wordt uitgebannen

5.5 Hoe kan dit volgens Amsterdammers beter?

Uit de antwoorden blijkt dat Amsterdammers van mening zijn dat de uitvoering moet worden verbeterd, met meer aandacht voor de belangen van Amsterdammers. Sommige Amsterdammers zien een mogelijk verbeterpunt in het bestuurlijk stelsel. Amsterdammers zien ook een rol voor zichzelf weggelegd.

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de door Amsterdammers geopperde verbeteringen.

1. Meer aandacht voor uitvoering en de belangen van burgers

Meer aandacht voor uitvoering (van beleid)

Respondenten signaleren dat volgens hen veel beleid onvoldoende aansluit bij de problemen waar zij tegen aan lopen. Het beeld bestaat dat ambtenaren en politici niet goed weten wat de uitwerking van beleid kan betekenen voor burgers. Amsterdammers vinden het van belang dat er bij het bedenken van beleid beter nagedacht wordt over de consequenties daarvan. En dat er vervolgens gecontroleerd wordt of het beleid wel echt wordt uitgevoerd. Ook vinden ze het belangrijk dat medewerkers van het bestuurlijk stelsel voor het uitvoeren ervan verantwoordelijk gehouden worden.

Iedere politicus die beslissingen moet nemen naar het probleem, de verandering etc. etc. naar de plaats delict toe sleuren. Geen beslissing achter een bureau maar werkelijk weten waarover je het hebt. Niet meer liegen en incompetente ambtenaren ontslaan i.p.v. over te plaatsen.

Bij ieder ambtelijk of bestuurlijk besluit (b.v. herstructurering park, vergunningaanvraag horeca etc.) zouden in de procedure de vragen moeten worden opgenomen:

1. welke mogelijke negatieve consequenties heeft het besluit voor de buurt/omwonenden?
2. vervult de voorziening (park, kroeg etc.) een buurtfunctie?
3. hoe vindt structurele handhaving van regelgeving plaats?

Dat op papier vastgelegd beleid in de praktijk wordt gehandhaafd en er wordt gecontroleerd of het ook wordt uitgevoerd.

Belangen van burgers meenemen

Soms wordt ook opgemerkt dat politieke, individuele en economische motieven belangrijker zijn dan het motief het beste te willen voor de stad en de burgers.

Er valt heel veel te verbeteren in Adam, en ik vind vooral in algemene zin dat economische belangen voor toeristensector de laatste tijd te zwaar wegen ten koste van bewonersbelangen.

2. Verbeteringen bestuurlijk stelsel

Amsterdammers zoeken soms verbeteringen in aanpassingen van het stelsel. Meningeën variëren van het afschaffen van bestuurscommissies tot weer in ere herstellen. Ook wordt gezegd dat bestuurscommissies hun oude budget terug moeten krijgen. Belangrijk is volgens hen dat dat er een manier wordt gevonden waarop de lokale kleur inzichtelijk wordt (of blijft) en waarbij burgers daadwerkelijk een stem hebben.

Óf in ere herstellen van de stadsdelen en democratisch gekozen stadsdeelbesturen mét eigen bevoegdheden en budgetten, want de huidige pseudo-democratie op stadsdeelniveau is een lachertje. Óf de bestuurscommissies helemaal afschaffen, want ze zijn een doekje voor het bloeden en fungeren slechts als kleren van de keizer.

Een nieuw systeem waarin buurtbewoners daadwerkelijk een stem hebben. De partijen in (...) zijn losgezongen van hun eigen principes en hebben geen kleur meer. Afschaffen en buurtcomité aanstellen. Begrijpelijk is dat het stadsbelang een eigen afweging vraagt op ander niveau.

OV laten inrichten door de wijk zelf. Stevige buurtcommissies en geen nep functie waar niets in mag en kan.

Het bestuur staat daarmee niet dicht bij de burgers. Ondanks alle pogingen daartoe, zoals spreekuren, inspreekmogelijkheden bij commissies, blijven die politiek verantwoordelijken op hun eigen eilandjes zitten. Ze gaan inhoudelijk nooit in op enig argument. Alleen maar een extra laag politieke dikdoenerij.

In stand houden van de bestuurscommissies, zodat de problematiek per stadsdeel inzichtelijk gemaakt wordt/blijft en ook daadwerkelijk aan-/opgepakt kan worden. Gemeenteraad en college zitten veel te ver weg om te weten wat de burgers echt nodig hebben op het gebied van zorg, welzijn en veiligheid in de buurt.

3. Inspraak en participatie door burgers

Amsterdammers zoeken ook oplossingen bij zichzelf en wat zij zelf kunnen bijdragen en wat zij daarvoor van de gemeente nodig hebben.

Uit mijn antwoorden blijkt dat ik niet op de hoogte ben van het bestuurlijk reilen en zeilen in Amsterdam. Ik volg wel de landelijke politiek, maar op stedelijk niveau niet. Ik weet ook niet zo goed hoe ik me daarvan op de hoogte moet stellen, terwijl ik er in principe wel in geïnteresseerd ben. Er speelt op dit moment een kwestie in mijn buurt, waar de bewoners in protest zijn gekomen tegen een afgegeven vergunning aan het Havenbedrijf. Vind ik interessant om te volgen. Kortom, een verbetering is beter betrekken van in principe geïnteresseerde burgers bij lokaal bestuur.

Oplossingsrichtingen zijn volgens sommigen dat burgers meer inspraak moeten krijgen en meer verantwoordelijkheid krijgen over onderwerpen die zij belangrijk vinden. Daarbij moet de gemeente echt luisteren naar de burger, niet doen alsof. Amsterdammers vinden het belangrijk dat er iets gedaan wordt met hun input. De gemeente moet ook meer gaan samenwerken met de burger. De gemeente moet er zijn voor de burgers en niet andersom. Ook wordt een buurt-of een burgerbudget als optie geopperd.

Ook echt luisteren en iets doen met de input, niet enkel "schijnluisteren".

Echt naar bewoners luisteren en ze echt betrekken in beleidsvorming en uitvoering. Dus niet (alleen) voor de show betrekken zoals het nu gebeurt, maar écht, oprecht.

Burgerbegroting / participatief budgetteren: Op toegankelijke wijze op lokaal niveau burgers een deel van het budget laten besteden aan hetgeen ze in eigen inzicht belangrijk vinden voor hun wijk/buurt.

Democratie

Een inclusief democratisch stelsel invoeren, waar niet bijna de helft van de Amsterdammers zich buitengesloten voelt....

Voor de stad: meer sociale huur.

Voor het bestuur: de inwoners raadplegen wat zij belangrijk vinden (niet alleen tijdens verkiezingscampagnes)

4. Omgang met burgers: goede communicatie en duidelijke informatie

En in het dagelijks contact en in de dienstverlening, vinden de respondenten dat Amsterdam zich behoorlijk, respectvol en met empathie moet opstellen ten opzichte van haar inwoners.

| Eerlijkheid invoeren...vertel hoe t is...en op tijd niet achteraf

| Over Amsterdam in totaal ben ik heel tevreden. Een stad om trots op te zijn. Als bewoner voel ik me niet gehoord door de ambtenaren in het stadsdeel waar ik woon. Ze zijn slordig met het geven van vergunningen en reageren onvoldoende of niet op klachten over horeca. Zelfs een gesprek gaan ze uit de weg.

Duidelijkheid geven

Een belangrijk punt dat door Amsterdammers naar voren wordt gebracht, is dat de gemeente en de verschillende onderdelen duidelijk aangeven waartoe ze wel en waartoe ze niet bevoegd zijn. En Amsterdammers willen ook duidelijkheid over de vraag waarop ze wel en waarop ze geen invloed hebben.

| Meer duidelijkheid over waar je als bewoner invloed op hebt, en waar niet.

Er moet meer openheid van zaken worden gegeven.

| Verplichte openheid over alle inschrijvingen en aanbestedingen van ingrijpende veranderingen.

Ook is het belangrijk dat de gemeente beter bereikbaar en zichtbaar is. Vooral het telefoonnummer mag beter bereikbaar zijn, geven de Amsterdammers aan. Vaak wordt ook opgemerkt dat de informatievoorzieningen slecht zijn. Daarnaast mag de afhandeling van aanvragen en bezwaren ook sneller en minder bureaucratisch verlopen.

| Goede, duidelijke communicatie. Transparantie. Minder wollige taal en snelheid.

| Communicatie verbeteren: informatie via telefoon en website duidelijker en overzichtelijker maken en (beter) reageren op e-mails.

5.6 Perspectief van ondernemers

De enquête is door 65 ondernemers ingevuld. Dit aantal is niet representatief, maar wel indicatief voor wat ondernemers belangrijk vinden. Deze groep ondernemers heeft de gesloten vragen in de enquête een punt lager gewaardeerd dan de andere inwoners van Amsterdam. Op grote lijnen zijn dezelfde elementen als hiervoor te vinden, met name ten aanzien van de communicatie, luisteren en vervolgens daadkrachtig optreden:

| Helaas blijft het vaak bij een luisterend oor begrip maar geen visie en daden.

| Burgers en ondernemers serieus nemen. Niet zo betweterig opstellen.

Enkele respondenten benoemen expliciet dat er meer aandacht moet zijn voor ondernemers als groep:

| Luisteren naar de ondernemers. Kleine ondernemers worden het haast onmogelijk gemaakt om normaal zaken te doen. De gemeente slaat door met regels terwijl deze zouden worden versoepeld

| Het beter faciliteren en waarderen van Ondernemers en hun initiatieven. Zij dragen veel bij aan de stad en zorgen voor werkgelegenheid.

Meer begrip voor ondernemers die het toch al zwaar hebben
Verruiming mogelijkheden voor ondernemers met bijbehorende verruiming van bijbehorende verantwoordelijkheden. Dus binnen strikte kaders van overlast, milieu, maatschappelijke betrokkenheid, duurzaamheid etc. meer ruimte bieden om te experimenteren met mengvormen, openingstijden vaste en pop up of mobiele locaties.

5.7 Hoofdpijnen

Er gebeurt veel in Amsterdam: burgers komen in actie, initiatieven komen tot stand (zelf opvang zwervers regelen etc). Wat uit alle respons en gesprekken opvalt is dat burgers die in actie komen zich niet houden aan de 'systeemwereld' van de gemeente: regels, vergunningen en procedures. Sommige burgers organiseren zich zelfs buiten de gemeente om, sterker nog die organiseren zich tegen de gemeente. Amsterdammers willen vooral dat de stad op orde is en verwachten dat het bestuurlijk stelsel ondersteunend daaraan is.

Uit deze evaluatie blijkt dat gemiddeld genomen Amsterdammers niet ontevreden en niet heel tevreden zijn. Los van een gemiddelde blijkt, dat er een groep is die tevreden is en een groep die overwegend ontevreden is. Wat de meeste Amsterdammers met elkaar gemeen hebben, is dat ze Amsterdam op vele praktische punten op orde willen en daar onvoldoende van terecht zien komen. Vaak voelen ze zich machteloos en hebben ze het gevoel tegen een bureaucratische muur aan te lopen. Ze vinden belangrijk dat er duidelijk en respectvol met hen wordt gecommuniceerd. Ze willen serieus worden genomen en dat naar hen wordt geluisterd, of dat nu aan de telefoon is via 14020, bij een burgerinitiatief of bij een klacht. Dat betekent ook dat luisteren alleen niet voldoende is, burgers willen dat hun argumenten daadwerkelijk gehoord worden en dat er doorzeggingsmacht is om in alle redelijkheid iets met hun belangen te doen. En dit zijn veelal ook de punten die Amsterdammers, als ze worden gevraagd naar verbeterpunten, noemen. Het niet serieus genomen worden, inspraak en burgerinitiatieven die niet worden gefaciliteerd of waar niets mee wordt gedaan. Amsterdammers raken hier gefrustreerd van. Uit de gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd bleek ook dat sommige burgers inmiddels bijna 'professioneel' thuis zijn in het organiseren van burgers 'tegen' de gemeente waarbij juridische procedures voluit worden gevoerd en doorgezet. Dat is negatief.

Representatieve democratie en participatieve democratie

Amsterdammers zijn ook bereid zelf bij te dragen aan Amsterdam in de vorm van vele initiatieven van inspraak en van participatie; al geldt dat natuurlijk niet voor iedereen. Tegelijkertijd liggen in het democratisch bestel belangen van burgers niet vanzelf in elkaars verlengde. Daarom is er strijd, niet alleen tussen politieke partijen maar ook met en tussen burgers: de ene burger wil een vergunning voor een mooi festival, de ander wil geen geluidsoverlast in de buurt.

Volgens de evaluatiecommissie is de oplossing hiervoor het aangaan van een gesprek, soms een ingewikkeld gesprek tussen politiek en burgers waarvoor kaders en spelregels nodig zijn: hoe ga je als professional behoorlijk met elkaar om binnen het bestuurlijk stelsel? De vraag is ook welke rol je als bestuurlijk stelsel wil spelen bij dit soort tegengestelde, maar beide relevante en begrijpelijke belangen. In elk geval niet een bureaucratische, gelaagde organisatie waar de 'verliezende' partij op een andere plek opnieuw ruimte krijgt zijn verhaal te doen en gehoord te worden. Voorstelbaar in het huidig tijdsgewricht is dat een mediator rol veel meer in de rede ligt dan een besluitvormende, scheidsrechterlijke rol. Wij willen Amsterdam niet voorschrijven wat het juiste antwoord is. Volgens ons is het juiste antwoord gelegen in de actie: het bestuurlijk

stelsel zou van geval tot geval na moeten denken over de juiste rol. Randvoorwaardelijk is in elk geval één gesprekspartner vanuit het perspectief van de belanghebbende burgers.

Beleid versus uitvoering

Amsterdammers (en zoals uit hoofdstuk 7 zal blijken, ook de professionals) verzuchten dat in Amsterdam meer aandacht en prioriteit is voor beleid dan voor goede uitvoering. Ook uit de heldere signalen van de Amsterdamse ombudsman (zie jaarverslag) blijkt dat de urgentie zit in goede uitvoering en vertaling van de behoeftes en belangen van burger naar het stelsel/systeem. Dit wordt ook bevestigd in gesprekken met de professionals (zie verder hoofdstuk 7), waaruit blijkt dat zowel op stedelijk als op buurniveau veel aandacht wordt besteed aan nadenken, standpunten uitwisselen (en informatie ophalen), maar weinig aan 'in actie komen'.

Bestuurlijk stelsel

En dan nog iets over het bestuurlijk stelsel en de inrichting en werking daarvan. Enerzijds benadrukken mensen het belang van een bestuurscommissie 'dichtbij', die weet wat er leeft in de stadsdelen. Tegelijkertijd zijn sommige Amsterdammers teleurgesteld in de bestuurscommissies, omdat zij niet kunnen waarmaken wat mensen van hen verwachtten. De dubbele verkiezingen leiden bij de Amsterdammers voor onduidelijkheid. Ze verwachten - ten onrechte - dat er iets te kiezen is, terwijl er sprake is van verlengd bestuur. Tegelijkertijd signaleren burgers dat de centrale stad (college en raad) onvoldoende zicht hebben op de lokale situatie in de stadsdelen. De manier waarop de bestuurscommissies en de centrale stad gezamenlijk functioneren lijkt ook afstand van de burger te creëren.

6. Verbinding burger vanuit bestuurscommissies: praktijkvoorbeelden

6.1 Inleiding

Zeven bestuurscommissies -38 buurten, 22 gebieden -, een algemeen en een dagelijks bestuur, gebiedsteams (met onder meer gebiedsmanagers, coördinatoren en makelaars). De verbinding met de burger is in het nieuwe bestuurlijk stelsel voor een groot deel bij de bestuurscommissies neergelegd: de 'ogen en oren functie'. In hoeverre slagen zij erin om deze verbinding te maken, wat gaat daarbij goed en wat kan er beter?

Aan de bestuurscommissies hebben wij gevraagd om praktijkvoorbeelden aan te leveren waarbij vanuit de gemeente verbinding met Amsterdammers is gelegd. Daarbij ging het de evaluatiecommissie om voorbeelden waarbij initiatieven uit het gebied zijn ontstaan die de potentie hebben om bij te dragen aan de kwaliteit van het gebied. Lukte het daarbij om deze initiatieven ook te laten 'landen' in de bredere gemeentelijke context? Ons beeld van de bestuurscommissies was, door alle gesprekken en de respons op de enquête, dat bestuurscommissies steeds meer in contact staan met mensen in het gebied. Er is veel contact met inwoners en veel signalen worden binnen gehaald. Anderzijds is het beeld van de evaluatiecommissie ook dat het, om verschillende redenen, echter niet altijd lukt om ook daadwerkelijk gehoor te geven aan die signalen en om die initiatieven binnen de gemeentelijke bureaucratie te laten landen. Het doel was om te toetsen of ons beeld klopte (en zo niet bij te stellen) door te achterhalen welke voorbeelden slaagden en welke niet. En vooral om te achterhalen wat de achterliggende factoren zijn waarom het wel of niet lukte. Zijn daar lessen uit te trekken voor de toekomst?

In dit hoofdstuk wordt hiervan verslag gedaan. Paragraaf 2 is het Manifest opgenomen, opgesteld door de bestuurscommissies ten tijde van de instelling van deze evaluatiecommissie. In paragraaf 3 worden enkele voorbeelden toegelicht, waarna in paragraaf 4 enkele succes- en verbeterfactoren worden benoemd. Uiteindelijk wordt in de conclusie van dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken met elkaar in verband gebracht.

6.2 Lokaal bestuur in Amsterdam – Manifest bestuurscommissies

Bij aanvang van deze evaluatie hebben de bestuurscommissies gezamenlijk een manifest opgesteld. Uit de bijgaande brief bleek dat het proces om tot dit manifest te komen niet gemakkelijk was.¹¹⁶

¹¹⁶ In de bestuurscommissie van stadsdeel Noord herkenden alle fracties zich in dit verhaal. Bij de bespreking gaf men aan dat over veel details van mening kan worden verschillend, maar dat de essentie van harte ondersteund werd. In Oost herkende men zich ook in de inhoud, maar vond de VVD fractie wel dat er te veel een voorschot werd genomen op een direct gekozen volksvertegenwoordiging. Dezelfde kanttekening werd gemaakt door de VVD in Centrum. Daarnaast werd daar door verschillende fracties opgemerkt dat het gebiedsgericht werken zich meestal op een kleinere schaal afspeelt dan die van de 22 gebieden. In Zuid Oost werd extra aandacht gevraagd voor de verschillen tussen de gebieden en werd opgemerkt dat Amsterdammers betrokken moeten worden bij alle fases van de gebiedscyclus, inclusief controle en evaluatie. In West werd zeer positief gereageerd, hoewel juist daar de VVD zich nadrukkelijk distantieerde van zowel het proces als de inhoud. In Zuid werd, net als in Zuidoost, het belang van besluitvorming door een lokale, representatieve, democratisch gekozen bestuurslaag extra benadrukt. Ook hier distantieerde de VVD zich van het proces. In Nieuw-West is, meer dan elders, gesproken over de timing van dit manifest. Naar aanleiding van de bespreking in de bestuurscommissie is een aantal kleine wijzigingen aangebracht in de tekst, onder andere om iets minder een voorschot te nemen op direct gekozen volksvertegenwoordiging.

Een effectieve, luisterende, buurtgerichte uitvoeringsorganisatie

Amsterdammers vinden het vanzelfsprekend dat alle Amsterdammers dezelfde rechten hebben op zorg en welzijn, op goede voorzieningen in de buurt en op schone en veilige straten. Ze begrijpen dat daarvoor soms moeilijke keuzes moeten worden gemaakt en ze willen dat daarbij de belangen van alle Amsterdammers worden meegewogen. Het is dus goed dat de gemeenteraad de kaders stelt.

Tegelijkertijd verwachten Amsterdammers maatwerk dat recht doet aan de complexiteit van het individuele geval en dat rekening houdt met lokale verschillen. Iedereen die naar de stad kijkt ziet dat armoede in Zuidoost een heel ander probleem is dan in Zuid en dat drukte in het Centrum een groter probleem is dan in Nieuw-West. Maar, om de verschillen te begrijpen tussen de Kolenkitbuurt en de Staatsliedenbuurt, tussen de Vogelbuurt en Overhoeks of tussen IJburg en Oosterparkbuurt is meer nodig dan de gegevens van OIS. Dat lukt alleen door iedere dag het gesprek aan te gaan in de buurt, door dag in, dag uit te investeren in je lokale netwerk en door de ervaring met de dingen die je er vorige week, vorige maand en vorig jaar hebt gedaan.

De gemeente heeft er voor gekozen om gebiedsgericht te gaan werken. De organisatie heeft zich gecommitteerd aan de uitvoering van 22 agenda's in even zoveel gebieden. Dezelfde gebieden waarin de participatieteams, de zorgnetwerken, de ouder-kindteams en de samen-doenteams vorm geven aan de drie decentralisaties. Binnen de gebieden wordt buurtgericht gewerkt. Dat is immers de beste schaal om straten en buurten echt te leren kennen, om lokale netwerken te vormen en samen te werken met professionals en maatschappelijke partners. Het is ook de schaal waarop de meeste Amsterdammers willen meedenken, meebeslissen en meedoen. Meer dan ooit beoordelen Amsterdammers de gemeente op de kwaliteit en de effectiviteit van de gebiedsgerichte uitvoering. Amsterdammers vinden niet alleen het resultaat belangrijk, maar ook het proces. Ze zijn er immers steeds vaker zelf onderdeel van. Van de organisatie wordt verwacht dat ze integraal werkt. Ze moet open en transparant zijn en toegankelijk en aanspreekbaar. Niet alleen op zoek naar draagvlak, maar ook naar tegenspraak. Als Amsterdammers zelf initiatief nemen en de samenwerking zoeken, dan verwachten ze dat dat initiatief verwelkomd wordt en welwillend wordt beoordeeld.

Gebiedsgericht werken gaat dan ook niet vanzelf. Gemeenteraad, College en Bestuurscommissies sturen er hard op. In het beste geval vullen zij elkaar daarbij aan: de Gemeenteraad geeft de kaders aan, het College voert regie en geeft ruimte aan Bestuurscommissies om verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering. De Bestuurscommissies op hun buurt gebruiken hun kennis van de gebieden om de Gemeenteraad te voeden. De belofte van verlengd lokaal bestuur is immers de wisselwerking tussen breed gedragen algemeen beleid en doelgerichte uitvoering met oog voor specifieke omstandigheden. Natuurlijk komen we daarbij ook obstakels tegen: de organisatie kan de veranderingen soms nauwelijks bijbenen, de bezuinigingen lijken vaak alleen maar te realiseren met schaalvergroting en centralisatie en we verliezen ons gemakkelijk in competentieconflicten. We moeten blijven werken aan effectieve communicatie tussen Gemeenteraad, College en Bestuurscommissies.

Toch zijn we optimistisch. Juist in de gebieden wordt volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van participatie. De afgelopen maanden hebben duizenden Amsterdammers op een of ander manier meegedaan bij het maken van de gebiedsplannen voor 2016. Bijna dagelijks zien we in de buurten nieuwe initiatieven en nieuwe voorbeelden van de enorme betrokkenheid van Amsterdammers bij hun stad.

Een lokaal, democratisch bestuur

Ook de bestuurscommissies zelf experimenteren met hun nieuwe rol. Verschillende bestuurscommissies geven daaraan een verschillende invulling. Dus wordt in het ene stadsdeel vergaderd op locatie en zijn in het andere stadsdeel commissievergaderingen nu inloopsprekuren. In het ene stadsdeel trekken bestuurscommissieleden de buurt in en in het andere stadsdeel adopteren ze wijken. In alle stadsdelen adviseren ze bewoners en

ondernemers hoe ze hun weg moeten vinden in de nieuwe gemeentelijke organisatie. De term “ogen en oren” kunnen ze al bijna niet meer horen, maar ondertussen geven ze, met hart en ziel, handen en voeten aan moderne lokale democratie en geven ze een praktische en zichtbare invulling aan nabij, herkenbaar bestuur.

Bij dit alles rijst vanzelf de vraag of gekozen volksvertegenwoordigers nog wel nodig zijn om de lokale democratie vorm te geven. Wij zijn er echter van overtuigd dat de pluriformiteit en het democratische mandaat van gekozen volksvertegenwoordigers op dit moment van toegevoegde waarde is.

Om effectief te kunnen zijn heeft een gebiedsgerichte uitvoeringsorganisatie ruimte nodig.

Ruimte voor maatwerk, ruimte voor belangenafweging en ruimte om te manoeuvreren bij de oplossing van complexe problemen. Het democratische mandaat van lokaal bestuur, hoe dat ook tot stand komt, legitimeert daarbij de talloze besluiten die dag in, dag uit op dat uitvoeringsniveau genomen worden. De pluriformiteit van het lokaal bestuur creëert ruimte voor tegenspraak, dwingt compromissen af die recht doen aan minderheidsstandpunten en levert daarmee een bijdrage aan herkenbaar bestuur voor alle Amsterdammers.

Lokale democratie leeft. Bijna wekelijks barst er wel een bestuurscommissiezaal uit zijn voegen met insprekers en protesterende buurtbewoners. Hoe goed bewoners ook betrokken worden en hoe hard er ook geprobeerd is om aan alle standpunten recht te doen, soms moet er gewoon een belangenafweging worden gemaakt door mensen die de buurt echt kennen en een democratische mandaat hebben om namens de Amsterdammers een keuze te maken.¹¹⁷

6.3 Praktijkvoorbeelden

In reactie op ons verzoek aan de bestuurscommissies om praktijkvoorbeelden hebben we van vijf bestuurscommissies in totaal meer dan dertig voorbeelden, meer of minder uitgebreid uitgewerkt, ontvangen, die ons een beeld geven van het dagelijks werk en de inzet van bestuurscommissies en de resultaten hiervan.¹¹⁸

Noemenswaardig is dat in twee van deze voorbeelden actief gezocht is vanuit de inwoners naar afstemming met onze commissie (namelijk het sociocratisch experiment in Centrum en de casus Steigers Surinamekader in Oost). Desgevraagd wordt vanuit een van deze experimenten aangegeven waarom zij verbinding met de commissie Brenninkmeijer zoeken: ‘de gemeente is, waar het gaat om bestuurlijke vernieuwing, twijfelmoedig, traag, al te voorzichtig en misschien zelfs bang. Dat geldt ook voor het stadsdeel en de stadsdeelbestuurders en -ambtenaren. Het is tegenover die gemeente belangrijk om krachten te bundelen en partijen te betrekken die vooruitstrevender kunnen en durven denken dan de gemeente zelf. We kunnen nog heel lang om de hete brei heen blijven dansen, maar zeker in de vorm van een experiment (en ons project is een experiment) moeten we een paar stappen verder gaan dan we eigenlijk durven.’

Aandachtspunt vooraf

Het is ons als evaluatiecommissie opgevallen dat de toon van de voorbeelden die door de bestuurscommissies zijn aangedragen overwegend positief is, waarbij slechts in een beperkt deel van de voorbeelden wordt ingegaan op ‘wat beter zou kunnen/moeten’.

Ter illustratie volgen hieronder twee voorbeelden, waarbij vanuit de betreffende bestuurscommissies wel die analyse van ‘wat kan beter’ wordt gemaakt. De evaluatiecommissie doet met het weergeven van deze voorbeelden geen uitspraak over de ‘juistheid’ van deze casus, noch over de representativiteit voor het betreffende stadsdeel. De evaluatiecommissie gebruikt deze voorbeelden vooral om bestaande dilemma’s, naar oordeel van de evaluatiecommissie representatief voor alle bestuurscommissies, inzichtelijk te maken.

¹¹⁷ Manifest bestuurscommissies Amsterdam, ‘Lokaal bestuur in Amsterdam. Gedachten over de evaluatie van het bestuurlijk stelsel’, 2015.

¹¹⁸ Eén bestuurscommissie zag geen aanleiding om bestuurlijk op het verzoek van de evaluatiecommissie te reageren en verwees ons naar de rapportages van het gebiedsgericht werken. En van één bestuurscommissie hebben we geen reactie mogen ontvangen.

Steigers Surinamekade

Wat is de casus?

Aan de Surinamekade op het KNSM eiland is in het bestemmingsplan een “vak” opgenomen voor Havenactiviteit. Het bestemmingsplan is in 2013 herzien zodat er grotere boten kunnen liggen. De haven heeft eind 2015 een vergunning aangevraagd en gekregen voor de aanleg van haakse steigers. Voor de bewoners betekent dit een wijziging ten opzicht van de huidige situatie en zij komen massaal in opstand. Het stadsdeel probeert nu samen met de bewoners, de haven en de centrale stad een traject op te zetten om te zoeken naar een oplossing zonder tussenkomst van de rechter.

Hoe is dit tot stand gekomen?

Het stadsdeel probeert met beide partijen nauw contact op te bouwen en te zoeken naar een oplossing voor de ontstane situatie. Er is inmiddels een constructief gezamenlijk gesprek geweest en afgesproken dat er een vervolg komt. Momenteel brengen we de randvoorwaarden/spelregels in kaart die nodig zijn voor dit traject.

Wat ging er goed?

Vanuit een situatie waarin de partijen lijnrecht tegenover elkaar stonden, bewegen we langzaam maar zeker toe naar een situatie waarbij we de belangen van beide partijen in kaart brengen. We maken hierbij de stap om van posities naar belangen te gaan, waardoor het gesprek op gang komt. Ook rekent het stadsdeel zelf ook een partij te zijn, en zien we daarom de meerwaarde van een externe gesprekleider.

Wat zijn de uitdagingen?

De uitdaging is om de spelregels voor het vervolg zodanig te formuleren dat er een constructief gesprek mogelijk wordt. De andere uitdaging is om voldoende ruimte te krijgen van de centrale stad voor een dergelijk traject.

Wat is de relatie met de centrale stad?

De stad is inhoudelijk verantwoordelijk voor dit dossier, met verschillende soms tegengestelde belangen: Ruimtelijke ordening, groei van de Haven, luchtkwaliteit en gezondheid. Het is nog zoeken hoe we voldoende ruimte kunnen krijgen voor het vervolgtraject. Het college zal zich hier ook aan moeten verbinden.

Wie heeft welke functie/rol?

Het stadsdeel moet een beslissing op bezwaar nemen mbt de vergunning en staat dichtbij de partijen waardoor ook een positie is ontstaan voor het organiseren van het vervolgtraject. De centrale stad is betrokken vanuit de portefeuilles haven, Ro, luchtkwaliteit en gezondheid. De haven is aanvragen van de vergunning en de bewoners hebben zich georganiseerd in een actiecomité.

Hoe verloopt het precies?

Op dit moment brengen we met een externe procesbegeleider de spelregels voor het vervolg in beeld. Ook gaan we aan het college ruimte vragen om de regie bij het stadsdeel (de gebiedsmanager) te laten, gezien de integrale blik die nodig is om tot oplossingen te komen.

Wat helpt om verder te komen?

Ruimte van het college van B&W en het Havenbedrijf om te zoeken naar een oplossing zonder tussenkomst van de rechter. Bewoners hebben overigens uit zichzelf aangegeven dat ze het interessant zouden vinden als de commissie Brenninkmeijer dit dossier actief gaat volgen.¹¹⁹

¹¹⁹ Brief van bestuurscommissie Oost, 31 mei 2016, aan de evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam.

Buutrparkeren

Het initiatief buutrparkeren is vanuit het gebiedsteam 1011 ondersteund, in die zin dat er informatie werd uitgewisseld, contacten werden gelegd en V&OR, er een Werkgroep Verkeer Nieuwemarkt werd opgericht waar in 'petit comité' gezamenlijk advies werd gegeven op de thema's 'buutrparkeren', 'taxi' en 'verkeerscirculatie'. Dat heeft geleid tot een uitgebreid rapport met aanbevelingen dat zowel naar de gemeenteraad als naar de bestuurscommissie Centrum is gestuurd. Het stadsdeel heeft gefaciliteerd door het symposium over deze aanbevelingen te financieren waarbij wethouder Litjens en portefeuillehouder Van Pinxteren in gesprek gingen met bewoners, ondernemers, initiatiefnemers en raads- en bestuurscommissieleden. De bestuurscommissie heeft hierna zijn steun uitgesproken voor het buurtinitiatief en de wenselijkheid ervan op meerdere momenten richting het college kenbaar gemaakt. Uiteindelijk ligt het besluit voor de invoering van buutrparkeren bij het college. Ondanks de aanwezigheid van de stedelijke wethouder en duidelijke communicatie over bevoegdheden, worden door de faciliterende en positief adviserende rol van de bestuurscommissie mogelijk verwachtingen gewekt. Het besluit van het college om buutrparkeren voorlopig niet in te voeren heeft dan ook een negatief effect gehad op het vertrouwen in de lokale overheid.¹²⁰

6.4 Inzichten praktijkvoorbeelden

Wat valt op in de voorbeelden?

- De meeste voorbeelden zijn echt lokaal. Uit de voorbeelden komt slechts beperkt inzicht in de verbinding van het stedelijk beleid met de specifieke kenmerken en opgaven in verschillende gebieden en buurten.
- Het is een rijke opsomming aan energievolle initiatieven in buurten.
- De reacties tellen veel voorbeelden uit sfeer van overlast, vergunningverlening, herinrichting van een buurt en weinig (geen) voorbeelden van bijvoorbeeld individuele/gezinsproblematiek uit het sociaal domein.
- De voorbeelden geven inzicht in de verschillende rollen die bestuurscommissies kunnen spelen bij de initiatieven die voorbij komen (steun geven, inhoudelijk over in gesprek gaan, actief bemiddelaar tussen stedelijke organisatie onderdelen en inwoners, ...)
- De meeste voorbeelden betreffen initiatieven van inwoners en bevatten weinig voorbeelden waarin de bestuurscommissie zelf pro-actief signalen oppakt en vertaalt naar rve's of portefeuillehouders.

Verbinding tussen burgers en bestuurscommissies

Wat is belangrijk voor de verbinding tussen burgers en bestuurscommissies (en de centrale stad)?

- In alle stadsdelen en gebieden zijn veel initiatieven van inwoners, die betrokkenheid tonen bij hun buurt en die eigenaarschap tonen van betreffende inwoners.
- De inwoners – uit deze voorbeelden - weten de bestuurscommissies te vinden en te benaderen als zij steun nodig hebben.
- Er zijn meerdere voorbeelden in meerdere gebieden waarin bestuurscommissies en stad, of buurten en stedelijk beleid, elkaar weten te vinden en samen tot meer komen (vb HOOST, herinrichting Tugelawegblokken, Aanvalsplan Armoede, agendering huisvestingsproblematiek alleenstaande (studerende) moeders op stedelijke agenda).
- Bestuurscommissies benadrukken de noodzaak aan ruimte (voornamelijk vanuit het College) voor maatwerk in de stadsdelen.
- Gebiedsgericht werken werkt ondersteunend aan het oppikken van signalen van en het afstemmen met Amsterdammers.¹²¹
- Bij planontwikkeling vanuit de gemeente is het essentieel om betrokkenen vroeg te betrekken.¹²²

¹²⁰ Brief van Bestuurscommissie Centrum, 30 mei 2016, aan de evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel.

¹²¹ Idem.

Knelpunten

Welke knelpunten spelen er bij de verbinding met de burgers en/of bij de verbinding met de rest van de organisatie? In het Manifest werden al enkele knelpunten expliciet naar voren gebracht:

- de organisatie kan de veranderingen soms nauwelijks bijbenen,
- de bezuinigingen lijken vaak alleen maar te realiseren met schaalvergroting en centralisatie en
- we verliezen ons gemakkelijk in competentieconflicten
- noodzaak om te blijven werken aan effectieve communicatie tussen gemeenteraad, college en bestuurscommissies¹²³

Uit de praktijkvoorbeelden komen de volgende knelpunten naar voren:

- Bij planontwikkeling door de gemeente lukt het niet altijd om betrokkenen tijdig te betrekken, hetgeen eerder leidt tot weerstand bij inwoners. Op welk moment moeten inwoners betrokken worden?
- Intensievere contacten met de buurt leiden ook tot verwachtingen die, met uiteindelijke politieke besluitvorming in raad of college, niet altijd waar kunnen worden gemaakt. Hoe ga je als bestuurlijk stelsel om met die verwachtingen?
- Bestuurscommissies signaleren dat het 'ondanks breed opgezet overleg' lastig is tot oplossingen te komen die door iedereen gesteund worden en waarin iedereen zich gehoord voelt. Op welke wijze leidt het gesprek met inwoners tot draagvlak?
- Ook al staat een bestuurscommissie open voor een experiment/initiatief vanuit burgers, dan nog blijkt het lastig, zonder nadere afspraken te maken in het bestuurlijk stelsel, voldoende ruimte te geven voor zo'n initiatief. Om de intentie die Amsterdam in meerdere stukken heeft uitgesproken¹²⁴ waar te maken, is nog meer nodig.

6.5 Hoofdlijnen

Verbinding met burgers

Het beeld van de evaluatiecommissie is dat bestuurscommissies steeds meer het contact met de Amsterdammers opzoeken en daadwerkelijk verbinding leggen met burgers en responsief zijn. Uit de voorbeelden van de bestuurscommissies blijkt dat er veel voorbeelden zijn van initiatieven van burgers in de wijken: burgerinitiatieven, participatie etc. Bestuurscommissies horen en zien wat er buiten hun kantoren speelt.

Sommige bestuurscommissies signaleren dat 'ondanks breed opgezet overleg het lastig is tot oplossingen te komen die door iedereen gesteund worden en waarin iedereen zich gehoord voelt.' Intensievere contacten met de buurt leiden ook tot verwachtingen die, met uiteindelijk politieke besluitvorming in raad of college, niet altijd waar kunnen worden gemaakt. Dit kwam ook al uit de respons van Amsterdammers naar voren.

Verbinding met centrale stad

¹²² Bijvoorbeeld de herinrichting van de Dijkgracht-West (Centrum) en Steigers Surinamekade (Oost)

¹²³ Manifest bestuurscommissies Amsterdam, *'Lokaal bestuur in Amsterdam. Gedachten over de evaluatie van het bestuurlijk stelsel'*, 2015.

¹²⁴ Intenties om ruimte te geven aan initiatieven van burgers (sterker: om hen ruimte te geven de gemeente uit te dagen het beter te kunnen) zoals verwoord in de visie burgerparticipatie: *'Van bolwerk naar netwerk'*

Tegelijkertijd signaleerden de bestuurscommissies zelf, in het door hen opgestelde manifest, enkele knelpunten die betrekking hebben op de verbinding tussen de bestuurscommissies en de centrale stad, zoals dat ze zich soms gemakkelijk in competentieconflicten verliezen. Ook wordt de noodzaak benadrukt om te blijven werken aan effectieve communicatie tussen gemeenteraad, college en bestuurscommissies. Uit de analyse blijkt dat bestuurscommissies soms nog uitgaan van de oude werkwijze van stadsdelen en (nog) op zoek zijn naar de invulling van hun nieuwe rol. De evaluatiecommissie signaleert dat bestuurscommissies wel meer signalen van buiten opvangen en ophalen (al is dat volgens de Amsterdammers nog verre van optimaal), maar dat het te vaak mis gaat bij de besluitvorming die veelal bij de centrale stad plaatsvindt.

7. Professionals in het bestuurlijk stelsel aan het woord

7.1 Inleiding

In deze evaluatie staat het perspectief van burgers en de verbinding met de Amsterdammers centraal. Daarin spelen alle actoren in het bestuurlijk stelsel een rol. Daarom is voor deze evaluatie een enquête uitgezet binnen het bestuurlijk stelsel zelf: raad, college, bestuurscommissies en ambtelijke organisatie. In de enquête stond de omgang met elkaar binnen het bestuurlijk stelsel en met de burger centraal. Basis voor dit hoofdstuk zijn de 1750 ingevulde enquêtes. Deze waardevolle inzichten zijn vervolgens in ruim 40 gesprekken verdiept, met als doel de antwoorden in de enquête beter te kunnen duiden en kleur te geven.¹²⁵ In paragraaf 2 en 3 wordt verslag gedaan van de belangrijkste knelpunten die binnen het bestuurlijk stelsel volgens de respondenten spelen. Ook is aan iedereen de vraag gesteld: stel dat je morgen iets zou mogen veranderen, wat zou dat zijn? De antwoorden op deze vraag staan centraal in paragraaf 4. In paragraaf 5 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de omgang met de burger. Wat betekent dit alles nu voor de omgang met de burger?

7.2 Context

Verschillende respondenten, zowel in de enquête als in de gesprekken, benadrukken dat de veranderingen in het bestuurlijk stelsel niet los te zien zijn van andere veranderingen binnen de gemeente. Sinds 2014 is het bestuurlijk stelsel van Amsterdam veranderd. Dit is echter niet de enige verandering die heeft plaatsgevonden. Naast een nieuw bestuurlijk stelsel, is ook met een reorganisatie gestart: resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's) zijn ingevoerd, directeuren zijn gerouleerd, medewerkers zitten op andere plekken dan ze zaten. Daarnaast hebben landelijk decentralisaties plaatsgevonden in het sociale domein, die voor flinke veranderingen hebben gezorgd. Deze veelheid van veranderingen, vernieuwingen en aanpassingen worden door veel respondenten zowel in de enquête als in gesprekken naar voren gebracht. Dit maakt het volgens respondenten lastig om te bepalen welke knelpunten worden veroorzaakt door de vernieuwing van het bestuurlijk stelsel of door andere veranderingen.

Dat we in Amsterdam een wijziging bestuurlijk stelsel, een reorganisatie, een centralisatie van de bedrijfsvoering en een collegeakkoord om de uitvoering te centraliseren allemaal tegelijk doen. Dat maakt een objectieve beoordeling van de werking van het bestuurlijk stelsel lastig.

De hervorming van het bestuurlijk stelsel is binnen de gemeente Amsterdam gekoppeld aan een grootschalige reorganisatie. Het is om die reden lastig om alleen het bestuurlijk bestel te beoordelen, als ambtenaar. Voor de hervorming werkte ik voor een slagvaardig decentraal bestuur, die grote resultaten boekte. Nu worstelt niet alleen de bestuurscommissie, maar al mijn collega's met veranderde bevoegdheden (waar uiteraard, iedereen een andere interpretatie van heeft) en daarnaast nog eens van de effecten van een organisatie waar alle bestaande structuren van overhoop zijn gegooid. Dat maakt het ingewikkeld om de zaken te regelen, die je voor de bewoners, ondernemers en bezoekers van onze stad wilt regelen. We zijn veel aan het praten, regelmatig elkaar flink aan het tegenwerken, maar vooral zijn we kwijt wie wat doet en waarom.

De evaluatiecommissie is zich hiervan bewust. In dit hoofdstuk worden de bevindingen zoveel mogelijk geplaatst in de betekenis daarvan voor het functioneren van het bestuurlijk stelsel in de praktijk. Tegelijkertijd is het onmogelijk om in deze evaluatie alleen te beperken tot het bestuurlijk stelsel.

¹²⁵ Alle citaten die worden gebruikt zijn afkomstig uit de enquête. De interviews zijn gebruikt om de data uit de enquête te duiden.

7.3 Belangrijkste knelpunten

Uit de enquête blijkt dat een aantal punten voor veel respondenten als belangrijk knelpunt wordt ervaren. Hieronder worden vijf knelpunten beschreven die relevant zijn in het kader van ons onderzoek. Door alle gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd, de ontmoetingen in de stad en observaties van bijeenkomsten, is een selectie gemaakt van knelpunten die van invloed zijn op het functioneren van het bestuurlijk stelsel in de praktijk.

1. Gebrekkige samenwerking
2. Veel onduidelijkheid over bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden
3. Lange overleglijnen, bureaucratie en trage besluitvorming
4. Omgang door en met bestuurscommissies
5. Kritisch op organisatie, personeelsbeleid en leidinggevend

1. Gebrekkige samenwerking, verkokering en slechte communicatie

Het meest genoemde knelpunt is de gebrekkige samenwerking op alle niveaus: tussen de verschillende organisatieonderdelen (ambtelijk), tussen bestuur en ambtenarenapparaat, tussen bestuurscommissies en RVE's. Kernwoorden zijn: niet samenwerken, conflicterende (politieke) doelstellingen, verkokering (vooral tussen bestuurscommissies en de RVE's), weinig interactie, slechte communicatie, weinig persoonlijke benadering, onvoldoende luisteren naar elkaar, weinig begrip voor elkaar, wantrouwen, tegenwerking, competitie om macht, ons kent ons. Overigens kwam in meerdere gesprekken naar voren dat hier wel verbetering in is waar te nemen, bijvoorbeeld als het gaat om (ambtelijke) samenwerking tussen bestuurscommissies en een deel van de RVE's.

| Tegenwerking, meningsverschillen die onoplosbaar zijn en wantrouwen.

| Geen samenwerking tussen de gelederen van het bestuurlijk stelsel. Er is te veel sprake van ontduiken van verantwoordelijkheden. Iedereen wijst met zijn vingertje naar een andere partij binnen het bestuurlijk stelsel.

2. Veel onduidelijkheid over bevoegdheden, rollen en verantwoordelijkheden

Een ander veelgenoemd knelpunt is onduidelijkheid. Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, rollen (vooral voor bc's), verhoudingen, processen, besluitvorming, werkplekken, voorzieningen, budgetten. Waar en bij wie moet je zijn om iets te regelen en waar zijn de andere organen mee bezig?

| Er vallen gaten in het werk bij de stadsdelen. Sommige taken worden niet meer gedaan. Stadsdeelambtenaren die die taken uitvoerden zijn nu weg en wie doet het nu? Budgetten die er voorheen waren zijn deels gecentraliseerd, maar hoe moet dat dan nu betaald worden? Er gaat veel energie verloren aan het opnieuw inrichten en uitvinden hoe het werkt in de nieuwe constellatie.

| De wijziging van het bestuurlijk stelsel en de ambtelijke reorganisatie leiden ruim een jaar na de reorganisatie nog dagelijks tot onduidelijkheden wie waarvoor verantwoordelijk is in de verhouding rve - bco, tussen rve's en soms binnen rve en wat wordt gedaan binnen gebiedspools. Gelijk met deze onduidelijkheid die leidt tot afstemmingsproblemen, dubbelingen van werk of het juist niet doen van werk hangt deel van de organisatie in kader van slagvaardige overheid weer een reorganisatieachtig verhaal boven het hoofd. Op deze manier werken gaat ten koste van het plezier in het werk.

Ook is er volgens respondenten spanning tussen enerzijds gebiedsgericht werken en anderzijds de centralisatietendens en de focus (van bestuurders en ambtenaren) op inhoudelijke thema's. Dit zorgt volgens respondenten ook voor onduidelijkheid:

Gebiedsgericht werken is de nieuwe insteek op lokaal niveau. Stedelijk bestuurders hebben hun portefeuille voornamelijk op thema verdeeld. Bestuurscommissiebestuurders acteren zowel op thema als gebied. En dan kan het gebeuren dat onduidelijk is wie waarover gaat, zowel voor bestuurders zelf als ondernemers in het gebied: de (lokale of gemeentelijke) bestuurder met economie in de portefeuille of de verantwoordelijk (lokale of stedelijke) gebiedsbestuurder.

Er ontbreekt een rechtstreekse lijn van de bestuurscommissies naar B&W; de zogeheten 'stadsdeelwethouder', dus het collegelid dat een bepaald stadsdeel onder zijn/haar hoede heeft, heeft geen duidelijke verantwoordelijkheid.

Nog teveel als een spagaat. Gebiedsgericht werken en top down beleid en organisatiemanagement komen elkaar nog te weinig tegen. Vanuit de reorganisatie werken nog veel organisatie eenheden aan hun eigen taakafbakening in plaats van goede afstemming. Dit gaat nog teveel ten koste van een integrale werkwijze.

Tijdens de gesprekken werd het de evaluatiecommissie ook duidelijk in de praktijk onduidelijkheid bestaat over delegatie en mandatering van bevoegdheden. Ter illustratie een voorbeeld:

Een voorbeeld geldt het wegnippen van fietsen die fout geparkeerd staan. Het college B&W mandateert het wegnippen van fietsen aan de bestuurscommissies. De bestuurscommissies dragen dat vervolgens over aan de uitvoerende dienst die fietsen die fout geparkeerd staan wegnipt. Het college mandateert de bevoegdheid om foutgeparkeerde fietsen die bij stations geparkeerd staan echter aan een rve die het vervolgens overdragen aan dezelfde uitvoerende dienst. Hetzelfde geldt voor verkeersplannen. Zodra het een 'stadsweg' betreft gaat de rve er over. Anders de gebiedscommissies. De vraag is waarom dat zo is als het uiteindelijk bij dezelfde uitvoerende dienst terecht komt die direct met de burger te maken heeft. Dit leidt tot interne onduidelijkheid, directeuren die niet weten dat ze gemandateerd zijn, maar ook tot onduidelijkheid voor de burger. Waar moeten ze op welk moment zijn?

3. Lange overleglijnen, trage besluitvorming, beleid domineert

Een belangrijk knelpunt bestaat volgens veel respondenten uit de lange overleglijnen. Er zijn veel bestuurslagen en veel organisatieonderdelen die allemaal willen adviseren, willen en mogen meepraten. Trage besluitvorming is daarvan het gevolg. Wie hakt er een knoop door?

Er zijn heel veel beslissingslagen binnen de gemeente. Hierdoor werkt het apparaat best traag.

Verder noemden respondenten dat er veel vergaderd en geconsulteerd wordt, zonder dat dit nodig is of dat dit concreet gezien een verbetering oplevert.

Dat voortgang van projecten blijft te lang hangen in een overlegcircus waar niemand een beslissing in neemt.

Een ander veelgehoord knelpunt is dat er binnen de gemeente veel aandacht is voor beleid en veel minder voor de uitvoering.

Meer bureaucratie, lange en ingewikkelde procedures. Beleid domineert en niet de uitvoering. Dat zou beter in balans gebracht kunnen worden.

4. Omgang met en door bestuurscommissies

Veel respondenten, zowel in de enquête als in de gesprekken, noemden verschillende aspecten van de bestuurscommissies als knelpunt.

- *Omgang met bestuurscommissies: niet serieus genomen*

Veel respondenten plaatsen kritische kanttekeningen bij de omgang met bestuurscommissies. Door de centrale stad lijkt weinig naar de bc's te worden geluisterd en respondenten ervaren dat bestuurscommissies weinig inspraak hebben.

Wethouders lijken bestuurscommissies niet serieus te nemen (kijkende naar hoe om advies wordt gevraagd). Er is nooit terugkoppeling vanuit de wethouders wat er is gedaan met de input van de bestuurscommissie (ook niet als hier in een advies om wordt gevraagd).

- *Dubbele verkiezingen*

Ook wordt regelmatig de dubbele verkiezingen als knelpunt genoemd. De dubbele verkiezingen voor zowel raad als bestuurscommissies worden door sommige respondenten als weeffout gezien. Hierbij wordt genoemd dat er problemen kunnen ontstaan als de politieke kleur van de bc en de raad verschilt. Sommigen stellen dat er geen eigenaarschap is voor het verlengde bestuur.

De besluitvorming is een soort tweetrapsraket geworden. Veel besluiten worden voorbereid door de bestuurscommissies. Hier vindt al politieke besluitvorming plaats. Daarna gaat de besluitvorming verder via B&W en de gemeenteraad. Het knelpunt kan ontstaan als de bestuurscommissie een andere politieke kleur heeft dan B&W en de gemeenteraad.

Verder wordt genoemd dat door de afgenomen bevoegdheden, bestuurscommissies niet meer de mogelijkheid hebben dingen voor de burger waar te maken, die ze wel beloofd hebben. Ook zien respondenten dat bestuurscommissies nog in veel gevallen in de oude rol schieten/zitten en politiek bedrijven volgend hun 'oude' rol.

Lokale bestuurders zijn gekozen en willen niet alleen 'ogen en oren' zijn, maar ook de 'handen en voeten' kunnen zijn of toezeggen aan burgers.

Verlengd bestuur met verschillende politieke kleuren vind ik problematisch. Bestuurscommissies zijn democratisch gekozen in een bepaalde politieke kleur maar voeren beleid uit van een andere politieke kleur. Ik vind dat ingewikkeld uit te leggen aan de kiezer. Dit laatste leidt er ook toe dat ik in de praktijk toch zie dat bestuurscommissies soms stadsdeelraad blijven spelen. Wat tegen het idee van verlengd bestuur in gaat.

- *Onvoldoende actief optreden door bestuurscommissies*

Verder wordt er op gewezen dat de bestuurscommissies teveel bezig zijn met het – reactief - adviseren van het college en de raad. Op centraal niveau komen de vraagstukken en problematiek vanuit de bestuurscommissies niet of nauwelijks op de agenda en in veel gesprek over domeinen blijft weinig inbreng vanuit de gebieden over. Ze zijn onvoldoende bezig met eigen agenda en het proactief voeden van de raad en het college.

Verder zijn bestuurscommissies veel te veel bezig met het adviseren op besluiten van college en raad, terwijl ze juist bezig zouden moeten zijn met een eigen agenda, bestaande uit zaken die zij als 'ogen en oren' in de wijken hebben opgehaald. Zij moeten de gemeenteraad voeden met signalen die gemeenteraadsleden zelf niet kunnen ophalen.

Ik vind de 'ogen en oren' niet geslaagd. Sommige bestuurscommissies proberen dit wel maar er is weinig contact tussen bestuurscommissies en gemeenteraad. Ook niet binnen de partijlijn. Met als gevolg dat signalen uit de bestuurscommissies niet bij gemeenteraad of college terecht komen.

Wat overblijft is de communicatie via de politieke lijn.

Knelpunten ervaar ik het meest in de omgang tussen de bestuurscommissies en 'stedelijk'. Aan de ene kant is de formele adviesrol van de bestuurscommissies wel erg formeel en heb ik niet het gevoel dat aan onze schriftelijke adviezen veel waarde wordt gehecht. Het inspraakrecht dat bestuurscommissieleden in de gemeenteraad hebben is niet bekend bij de stedelijke griffie en houdt concreet niet meer in dan het inspraakrecht van alle Amsterdammers. Aan de andere kant is informeel signalen doorgeven aan de eigen gemeenteraadsfractie de minst transparante vorm van lokale signalen doorgeven en uiteindelijk niet goed voor de minder politieke bestuurscommissies.

5. Kritische houding op organisatie en interne gerichtheid

Veel respondenten zijn in hun antwoorden kritisch op de organisatie en de reorganisatie. Voor het functioneren van het bestuurlijk stelsel is relevant dat respondenten vertellen dat veel medewerkers vooral reorganisatie moe zijn: reorganisatie volgt op reorganisatie. Veel kritiek, dat vooral gericht lijkt te zijn op de eigen organisatie.

Te veel manager op de werkvloer die niet goed met elkaar samenwerken.

Te weinig betrokkenheid naar de burgers.

Te veel intern gedoe.

Te weinig inhoudelijke betrokkenheid.

Verandermoeheid bij collega's

7.4 Omgang met de burger

Gelet op de focus van deze evaluatie, namelijk de verbinding met de burger, is het relevant om te kijken naar de omgang met de burger. Af en toe wordt bij een van de eerder genoemde knelpunten aangekaart dat dit uiteindelijk ook merkbaar zal worden voor de burger, meestal in negatieve zin.

Onduidelijkheid

Waar moet de burger zijn? Respondenten signaleren dat het voor burgers niet altijd duidelijk is waar ze moeten zijn. Anderen merken op dat sommige burgers best weten waar ze moeten zijn, maar dat zij toch willen proberen hun geluid op een ander niveau te laten horen

Een gevleugelde uitspraak is 'we gaan er niet over maar toch gaan we er over'. Ik kan me voorstellen dat burgers het niet meer begrijpen

Het ontbreken van een koppeling tussen gebiedscyclus en financiële cyclus maakt het vanuit de stadsdelen zeer ondoorzichtig wat er gebeurt met al hun adviezen en gebiedsplannen en voor de burger is het al helemaal niet meer te volgen.

Wat leeft er onder de Amsterdammers?

Bestuurders lijken weinig gevoel te hebben voor wat er onder de burgers leeft. Dat vergemakkelijkt het besluitvormingsproces, maar het creëert een nog grotere afstand tussen burger en bestuur

Te weinig betrokkenheid burgers en te grote afstand burgers en politiek

Veranderende, actievere rol van de burger (meestal samengevat als burgerparticipatie) heeft eigenlijk nauwelijks een concrete plek gekregen in noch het bestuurlijke, noch het ambtelijke model van de organisatie.

7.5 Voorgestelde oplossingsrichtingen

In de enquête en de verdiepende gesprekken is ook regelmatig gesproken over oplossingsrichtingen. Stel dat je morgen een ding mocht veranderen, wat zou dat zijn? De belangrijkste oplossingen die leden van het bestuurlijk stelsel naar voren hebben gebracht zijn:

1. Aanpassingen aan het stelsel
2. Houding en gedrag: samenwerken en minder bureaucratie
3. Focus op de Amsterdammer

1. Aanpassingen aan het bestuurlijk stelsel

De meeste mensen zoeken de oplossing in het veranderen van stelsel. Tegelijkertijd leven er veel verschillende gedachtes over *wat* de beste verandering aan het stelsel is. Sommigen suggereren dat bestuurscommissies meer bevoegdheden krijgen (als dat kan), of in ieder geval een eigen budget:

| 'Indien ik zonder beperkingen wijzigingen zou kunnen aanbrengen: - terug naar oude bestuurlijk stelsel, dus meer taken en bevoegdheden naar de stadsdelen. Helaas niet mogelijk vanwege wetsvoorstel Den Haag. Mét beperkingen: - geef de stadsdelen meer slagkracht (middelen en capaciteit).

| Stadsdelen meer eigen budget geven

| Zelfstandige besluitvorming (en budgetten) bij de stadsdelen opnieuw invoeren opdat de lokale uitvoering weer slagvaardiger te werk kan gaan.

Stadsdelen behouden, bestuurlijke kop eraf

Veel respondenten zien de waarde van bestuurscommissies in: oren en ogen en dichtbij de burger.

| Het sterke van bestuurscommissies - dicht bij de buurten, benaderbaar, probleem oplossend i.p.v. beleidsmakend - verder versterken.

Een regelmatig gehoord voorstel is om de politieke bestuurlijke kop bij de bestuurscommissies eraf te halen. Respondenten geven als reden hiervoor aan dat tegenstrijdige politieke belangen tussen de bc's en de centrale stad niet werken. Soms wordt er ook geopperd om de ab's af te schaffen (maar db's te behouden).

| Aanpassing bestuurlijke laag in stadsdelen: zou meer in verlengde van stedelijke laag moeten liggen en niet apart bestuurlijke verkiezingen. Goed dat stadsdelen er zijn, absoluut noodzakelijk voor uitvoering en ogen/oren dicht op de samenleving, maar tegenstrijdige bestuurlijke opvattingen stedelijk en lokaal werkt in de praktijk belemmerend in verlengd lokaal bestuur.

| Afschaffen van de Algemene Besturen bij de stadsdelen (verkiezingen voor een orgaan dat nauwelijks meer uitvoeringsmacht heeft is vorm van schijndemocratie; AB's vormen extra laag en kennisniveau bij leden is niet altijd voldoende). Indien wettelijke mogelijk voorstaan met alleen Dagelijkse Besturen. Stadsdelen wel handhaven t.b.v. beheerfuncties en als serviceloketten voor burgers.

| De vraag moet worden gesteld of de democratische legitimiteit van een lokaal bestuur alleen middels verkiezingen kan worden gerealiseerd. Verkiezingen roepen bij de kiezer de gedachte op dat er gekozen kan worden tussen verschillende programma's terwijl in feite het takenpakket waarin door de bestuurscommissies keuzes kunnen worden gemaakt vrij beperkt is. Het

grootste deel van de opgedragen taken zijn immers uitvoeringstaken. Voor de bestuurscommissies is het lastig om enerzijds verantwoording te moeten afleggen aan college en raad en anderzijds door kiezers te worden aangesproken op de uitvoering van hun verkiezingsprogramma's. Kortom, als het stelsel wordt gecontinueerd moet de relatie tussen de verschillende bestuursorganen en de kiezers nog eens goed worden gezien.'

Bestuurscommissies minder politiek maken(niet meer gekozen): wel dicht bij burger blijven

Decentraal werken, maar zonder gekozen bestuur.

Bestuurscommissie minder politiek maken.

Afschaffen bestuurscommissies

Ook zijn er respondenten die bestuurscommissies geheel willen afschaffen omdat ze in huidige vorm geen rol en functie meer hebben, vertragend werken en verwarring veroorzaken.

De zelfstandig gekozen bestuurscommissies afschaffen en vervangen door 1 of twee buurtwethouders.

Afschaffen bestuurscommissie laag en 'verlengd bestuur'. Voorbereiding gebiedsagenda's ambtelijk en besluitvorming hierover bestuurlijk. Om gebieden daarna goed te vertegenwoordigen, samenstelling gemeenteraad anders: gelijkwaardige vertegenwoordiging uit de gebieden c.q. vast aantal zetels voor elk gebied. Eventueel uitbreiding aantal gemeenteraadsleden hiervoor opdat raadsleden voldoende tijd voor gebied krijgen.

Even pas op de plaats

Los van alle voorgestelde stelselwijzigingen is er ook een flink aantal respondenten dat behoefte heeft dat er geen aanpassingen worden gedaan: rust, pas op de plaats en het huidige stelsel meer tijd geven (mits de weeffouten eruit worden gehaald).

Een duidelijke keuze om het huidige stelsel, zoals dat nu is ingericht, de kans en de tijd te geven om zich te bewijzen

Jammer genoeg komen jullie met weer allemaal goedbedoelde aanbevelingen die weer leiden tot allerlei nieuwe impulsen, veranderingen etc. We zullen dan nooit weten of het stelsel met deze bevoegdheidsverdeling echt werkt, want mijns inziens is het nog onvoldoende ingeregeld om dat echt te kunnen zeggen. Begrijp me niet verkeerd, ik ben zeker niet moe van veranderingen, maar deel van het probleem is ook de verandering op verandering, op verandering. dat stapeleffect heeft een risico (kijk naar bevindigen onderzoekscie financiën). Ik zou het fantastisch vinden als we een jaar lang weerstand kunnen bieden aan weer grote wijzigingen. laten we ons inhouden. Rollen inregelen. Laten we de politiek bedienen maar wel realistisch en eerlijk.

Even niet teveel veranderen, veranderingen eerst eens rustig de tijd geven.

Freeze! Zullen we nou eindelijk eens gaan doen wat we hebben afgesproken? Da's namelijk al ingewikkeld genoeg.

Wat ik dus nu wens is dat het huidige stelsel op hoofdlijnen in stand blijft, dat de weeffouten eruit worden gehaald en dat we met elkaar het geduld kunnen opbrengen om dit stelsel te optimaliseren, omdat dit m.i. in zijn uitgangspunten goed is.

Reorganisatie: centralisatie en/of decentralisatie

Veel respondenten zien de oplossing in meer duidelijkheid en duidelijke keuzes maken. Veelal hangen deze antwoorden samen met de reorganisatie. Daarbij moet meer duidelijkheid worden gegeven over wat de bedoeling is, en moeten er duidelijkere afspraken komen waar iedereen verantwoordelijk voor is.

Een belangrijk punt dat raakt aan het bestuurlijk stelsel is de behoefte van respondenten dat er duidelijk wordt gekozen voor of gebiedsgericht werken of centralisatie.

Een duidelijke keuze maken. Of we kiezen voor gebiedsgericht werken en zorgen dat de processen en afreken (en beloon) structuren gelinked zijn aan resultaten in de gebieden. Opdrachtgever dicht op de praktijk, bij de stadsdelen, die inzet van lijnmedewerkers kan inzetten. Of vol gaan voor aansturing en verantwoording vanuit de lijn, maar dan ook niet net doen alsof we gebiedsgericht werken.

2. Omgang met elkaar: meer samenwerking en minder bureaucratie

Een aantal respondenten ziet de oplossing niet zozeer in een stelselwijziging, maar in een verandering van houding en gedrag. Beter samenwerking tussen de verschillende onderdelen van Amsterdam, zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt vaak genoemd. Meer contact ook tussen de verschillende organen. Zorg voor wederzijds gesprek, waardering en vertrouwen. Hef de verkokering op.

Doe weer normaal

Verbetering van samenwerking tussen verschillende diensten en afdelingen, door team/afdelingsbelang te veranderen naar gezamenlijk belang (niet alleen op papier), veel meer interdisciplinair samenwerken vanuit intercollegiaal overleg en via informatie uitwisseling.

Samenwerking tussen alle rve's, stadsdelen, directies, medewerkers.

Beter afstemmen tussen de verschillende projecten, minder overleg en meer doen.

Enkele respondenten noemen dat betere samenwerking met bestuurscommissies belangrijk is:

Heldere discussie en lijnen over samenwerking met de bestuurscommissies. Laat de ambtelijke organisatie centraal zien wat de voordelen zijn van het huidige stelsel. Hoe kunnen bestuurscommissie en "centrale stad" beter gebruik maken van elkaar. Tegenwerking zal er altijd zijn bij een bestuurlijke kop bij bestuurscommissies. Ik heb altijd het gevoel dat daar slecht mee wordt omgegaan door de centrale stad. Terwijl je met goede samenwerking juist veel aan elkaar kunt hebben.

De samenwerking (tussen stadsdelen) met centraal verbeteren, maar echt, herwaardering van zou goed zijn.

Betere samenwerking tussen bestuurscommissies en RVE's.

Faciliteren samenwerking raad en BC.

3. Burger centraal

Als derde verbeterpunt wordt door respondenten genoemd dat de burger weer centraal moet staan, dat er voor de burger gewerkt moet worden. In gesprekken met professionals gaven velen aan dat er voor burgers 'helemaal niets meer van te begrijpen' moet zijn.

De burger moet een grotere rol spelen in beslissingen.

Duidelijke gebiedsbegrotingen die samen met B&W en BC (en dus burgers) worden ingevuld, met een flexibele component om in te spelen op knelpunten. Dan kan je echt dingen doen in samenspraak met burgers zonder dat er een hele tijdrovende procedure wordt doorlopen.

Meer klantgericht werken: de burger / ondernemers als vertrekpunt, onze systemen / procedures als een afgeleide hiervan. Ik zou meer reflectie vanuit de burger, ondernemer, bezoeker willen gaan organiseren en die input leidend laten zijn voor ons eigen systeemverandering.

Meer aandacht voor burgerparticipatie en het serieus nemen van burgers.

Geef ambtenaren meer vrijheid om op onorthodoxe wijze de burger te bedienen, indien nodig.

Respondenten geven ook aan dat er beter contact moet komen tussen de gemeente en de burger. Hierbij wordt er geopperd dat er betere informatievoorziening moet zijn over waar de burger terecht kan en waar de gemeente mee bezig is. Ook merkt men op dat er meer persoonlijk contact moet zijn tussen gemeente en burger.

Eén verzamelpunt voor alle vragen/brieven/etc van burgers voor de hele gemeente Amsterdam die deze binnen 2 werkdagen doorzet naar het juiste organisatie onderdeel. Dus de post gericht aan zowel de stadsdelen als de centrale stad. En een goede rappel hierop dat men het niet kan vergeten en een brief niet gaat zwerven door de hele stad zoals nu vaak gebeurt.

7.6 Hoofdpijnen

Uit deze evaluatie zijn verschillende dilemma's naar voren gekomen waar professionals binnen het bestuurlijk stelsel zich voor zien gesteld. In deze paragraaf worden deze dilemma's geschetst, waarbij ook de bevindingen uit de gesprekken met burgers, de praktijkvoorbeelden van de bestuurscommissies en de gesprekken met de professionals worden betrokken.

Kernvraag is, hoe de professionals in het bestuurlijk stelsel kunnen bijdragen aan de versterking van de verbinding met burgers.

Samenwerking

Een van de meest genoemde belemmeringen voor de werking van het bestuurlijk stelsel is de gebrekkige samenwerking. Er is eerder en vaker strijd dan coöperatie. Het wij-zij denken is in Amsterdam sterk aanwezig en het onderling wantrouwen is groot. Dat uit zich niet zozeer tussen individuen, maar vooral tussen organisatieonderdelen, zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek. In het bijzonder tussen 'centrale stad' en stadsdelen en ambtelijk tussen rve's onderling. Maar ook tussen politieke partijen en tussen raad en college. Tussen stadsdelen (ambtelijk) en rve's, DMC en college.

Een van de uitgangspunten bij het huidige bestuurlijk stelsel was Eén Amsterdam, waarbij geen energie of effectiviteit verloren moet gaan in overleg, concurrentie of competitiestrijd tussen verschillende onderdelen van de stad. Hier zijn nog grote stappen te zetten. Ook hiervoor geldt dat er al veel op papier is gezet, denk bijvoorbeeld aan het Bestuurlijk Kompas: 'Eén organisatie, in dienst van Amsterdam; Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten'. Uit alle gesprekken is het de evaluatiecommissie gebleken dat er met het Bestuurlijk Kompas in de praktijk brengen nog een heel lange weg te gaan is.

Een ander veelgehoord dilemma is de onduidelijkheid: Wie gaat waar over? Hierbij geldt dat professionals responsief moeten zijn en zorgen voor de juiste toegang, ook al gaan ze er feitelijk niet over. De Amsterdammer moet te vaak zelf zoeken waar hij of zij moet zijn binnen de gemeente.

Dubbelmandaat bestuurscommissies

De evaluatiecommissie signaleert dat bestuurscommissies dicht bij de burgers een belangrijke rol vervullen. Daarover bestaat weinig discussie. Het belangrijkste signaal dat de commissie van veel kanten ontvangen heeft betreft het niet goed functioneren van het 'dubbelmandaat'. Hier spelen twee dilemma's die het goed functioneren van het bestuurlijk stelsel belemmeren.

A. Verkiezing van zowel de raad als de bestuurscommissies, waardoor er niet alleen een verschil in politieke samenstelling van de raad en de bestuurscommissie kan ontstaan, maar ook een dubbele legitimatie. De bestuurscommissies zijn enerzijds 'verlengd bestuur' en moeten het beleid van de centrale stad uitvoeren, maar hebben tegelijkertijd een eigen politiek mandaat. Intensievere contacten met de buurt vanuit de bestuurscommissies leiden ook tot verwachtingen die, met uiteindelijke politieke besluitvorming in raad of college, niet altijd waar kunnen worden gemaakt. De constructie van het dubbelmandaat leidt tot veel politiek en bestuurlijk gedoe en zet de geloofwaardige werking van de Amsterdamse democratie onder druk. Deze constructiefout raakt direct het thema 'minder politiek, meer democratie'. Het is weinig zinvol om te denken over 'bouwstenen voor de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel', wanneer die bouwstenen terecht komen in een stelsel met een constructiefout.

B. In het verlengde daarvan zorgt de dubbele verkiezing bij de Amsterdammers voor onduidelijkheid. Door de dubbele verkiezing hebben Amsterdammers ten onrechte de verwachting dat er iets te kiezen is, terwijl er sprake is van verlengd bestuur. Zoals uit de inrichting van het bestuurlijk stelsel al bleek, is de bestuurscommissie een orgaan dat zich verantwoordt aan het instellende bestuursorgaan namelijk de raad en het college en niet aan de kiezer. Daarmee is het eerder een participatief orgaan, waarin stadsdeelinwoners de gelegenheid krijgen om betrokken te zijn in een vorm van participatief bestuur binnen door de centrale stad gestelde kaders en regels.

Bestuurscommissies – centrale stad: omgang met elkaar

Bestuurscommissies voelen zich niet serieus genomen door de centrale stad (zowel bestuurlijk als ambtelijk). In de vele gesprekken met professionals heeft de evaluatiecommissie deze klacht veelvuldig gehoord. Adviezen worden te laat gevraagd en vervolgens niet serieus genomen en er vindt onvoldoende terugkoppeling plaats. Tegelijkertijd signaleert de evaluatiecommissie dat bestuurscommissies niet of in ieder geval onvoldoende – proactief - de rol en ruimte gebruiken die ze wel hebben. Het valt de commissie op dat samenwerking en samenwerkingscultuur veelvuldig aandacht krijgt op papier, maar dat de praktijk anders laat zien.

Gebiedsgericht werken versus centralisatie

In het verlengde hiervan is een ander veelgehoord dilemma het verenigen van het uitgangspunt van Eén Amsterdam met die van een integrale gebiedsgerichte aanpak. Velen voelen dit als tegenstrijdige uitgangspunten die maar moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Uit de vele gesprekken die wij gevoerd hebben en de input die wij hebben ontvangen, blijkt dat in de praktijk onvoldoende de noodzaak wordt ingezien van een structurele dialoog over stedelijke belangen en gebiedsbelangen. Het gebiedsbelang komt niet op de tafel van het college en het stedelijk domeinbelang komt alleen als uit te voeren centraal kader in de gebieden terecht. Het nuanceren van stedelijke kaders op basis van verschillen tussen gebieden, het komen tot nieuw beleid vanuit ervaringen, experimenten en uitvoering in gebieden: het vindt onvoldoende of niet plaats. Sterker nog: kenmerkend aan Amsterdam lijkt dat iedereen oprecht gelooft, dat je dit soort vraagstukken kunt voorkomen als je de verantwoordelijkheden en bevoegdheden maar helder maakt. Het college van B&W vindt het onhandig dat ze 'soms zelfs met zichzelf in discussie moet gezien de dubbele petten van gebiedswethouder en portefeuillehouder van een inhoudelijk domein. En bestuurscommissies zijn onvoldoende in staat de centrale beleidskaders te laden, te verrijken en of te nuanceren op basis van gebiedsgerichte kennis. De commissie is

van mening dat juist het opzoeken van die dialoog de kwaliteit van het bestuurlijk stelsel ten goede zou komen.

Terugkoppeling

Professionals zouden open moeten staan voor terugkoppeling en durven elkaar aan te spreken op houding en gedrag. In Amsterdam is men dat niet gewend. Vaak zijn de professionals face to face te lief voor elkaar en sparen ze elkaar, terwijl de onderliggende strijd uit alle macht gevoerd wordt. Elkaar als professionals feedback geven is iets anders dan elkaar afvallen of het elkaar moeilijk maken. Het gezond worden en blijven van organisaties is sterk afhankelijk van de terugkoppeling van en aan professionals. Durf na ieder gesprek of overleg de vraag te stellen: ben ik coöperatief geweest en voldoende gericht op de belangen van één Amsterdam en de Amsterdammers.

College en raad: democratie en politiek

Het is de evaluatiecommissie in al haar gesprekken, observaties en analyse opgevallen dat binnen Amsterdam veel politiek is. Ook de instelling van de commissie zelf was daar onderdeel van. Te veel nadruk op het machts spel bij college-onderhandelingen, en het slechts willen scoren op standpunten. Hier zien we gerichtheid op 'vechten', gericht op positionele verhoudingen en prikkels tot non-coöperatie. In het verlengde van de analyse in de rapporten van de Rob en de commissie Van de Donk is ook binnen Amsterdam te zien dat onderwerpen (waaronder ook de evaluatie zelf) worden gepolitiseerd. Bij politisering filteren de spelers de feiten op basis van hun ideologische en partijpolitieke standpunten en is men niet gevoelig meer voor de feiten van de ander en een inhoudsvolle discussie naar aanleiding daarvan. Voor burgers levert dat een van de werkelijkheid losgezongen beeld op. Binnen de raad zien we dit gebeuren, bestuurscommissies schieten nog in veel gevallen in hun oude rol en bedrijven politiek. Relatie en verbinding met de bestuurscommissies worden niet benut. Dit 'vechtmodel' werkt door de hele organisatie heen: interne gerichtheid 'veel intern gedoe', lange besluitvormingslijnen, veel lagen, onzekerheid, onveiligheid. Burgers willen meer democratie, minder politiek.

7.7 Tot slot

Voor de analyse en conclusies verwijzen we u naar het kernrapport Amsterdam 2020. Dit kernrapport bevat een blik op de toekomst van Amsterdam in 2020, een beschouwing en bevat een samenvatting van de hoofdlijnen van de evaluatie.

Op deze plek vatten we slechts de belangrijkste conclusies samen:

1. Hoewel de evaluatiecommissie 'houding en gedrag centraal stelt', werd van veel kanten gesignaleerd dat het dubbelmandaat niet goed functioneert. De constructie van het dubbelmandaat leidt tot veel politiek en bestuurlijk 'gedoe' en zet de geloofwaardige werking van de Amsterdamse democratie onder druk. Daarom beveelt de evaluatiecommissie aan om het dubbelmandaat vóór de komende verkiezingen te heroverwegen en de bestuurscommissies in 2018 niet via directe verkiezingen samen te stellen. De uitkomst van deze wijziging moet de opmaat vormen om vervolgens voor lange tijd, over collegeperiodes en coalitieakkoorden heen, rust te laten ontstaan in de heftige politieke discussie over het bestuurlijke stelsel.
2. Maar het is onverstandig te denken dat met het oplossen van deze structuurfout het onvoldoende functioneren van het bestuurlijk stelsel is opgelost. Daarvoor is een cultuurwijziging noodzakelijk, die gericht is op een voortdurende verbetering van de samenwerking van de spelers in het bestuurlijke stelsel. Die wijziging bestaat uit twee elementen.

Ten eerste is het voor de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam noodzakelijk dat er een gebalanceerde en effectieve verbinding wordt gelegd tussen de werking van de representatieve democratie (de gekozen raad en de collegevorming) en de participatiedemocratie (verbinding met de burger vooral via de bestuurscommissies in samenwerking met onder andere de resultaatsverantwoordelijke eenheden) als het om concrete onderwerpen gaat die burgers raken.

Het tweede – en in de ogen van de evaluatiecommissie belangrijkste – is het essentieel om 'houding en gedrag' onderwerp van reflectie en advisering te maken. In Amsterdam is hierover al vele malen veel op papier gezet. Het Bestuurlijk Kompas 'Eén organisatie, in dienst van Amsterdam, Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten' geeft aan welke richting het op moet. Maak dat Bestuurlijk Kompas beter openbaar: laat Amsterdammers zien waar de spelers in het bestuurlijk stelsel voor staan. Bovendien moeten alle spelers in het bestuurlijk stelsel elkaar voortdurend durven aanspreken op een manier van samenwerken overeenkomstig het Bestuurlijk Kompas.

Bijlagen bij hoofdstuk 3

Bijlage 1: overzicht taken en bevoegdheden bestuurscommissies Amsterdam

Domein ¹²⁶	Taken en bevoegdheden
Gebieds-ontwikkeling en ruimtelijk beheer	- voorbereiden van een bestemmingsplan, uitwerkings- en wijzigingsplan - projectafwijkingbesluit - initiëren strategiebesluit is taak van zowel bestuurscommissie als van stedelijk bestuur - gebiedsontwikkeling en -uitvoering met een omvang tot €5 miljoen en boven de €5 miljoen indien daartoe wordt besloten afhankelijk van omvang, risico, complexiteit en stedelijk belang - aansturing van ruimtelijke projecten binnen stedelijke kaders behorende bij de toegewezen bevoegdheid voor gebiedsontwikkeling - alle taken rond de milieu-effectenrapportage - een groot deel van omgevingsvergunningen
Openbare ruimte, groen en parken	- het inrichten van de openbare ruimte, groen en parken binnen stedelijke beleidskaders - het realiseren van het stedelijk vastgestelde minimale onderhoudsniveau of een hoger niveau indien zo bepaald door de bestuurscommissie - uitvoeren van het dagelijkse beheer en onderhoud van de openbare ruimte - het inrichten van en uitvoeren van beheer en onderhoud aan pleinen binnen de stedelijke kaders - het aanbrengen, onderhouden, wijzigen of verwijderen van naam- en (huis)nummerborden
Afval	- inzameling huishoudelijk afval - inzameling bedrijfsafval - opstellen uitvoeringsbeleid - communicatie op het gebied van inzameling - campagnes op het gebied van Schoon - inkoop en beheer materieel en materiaal (voertuigenpool) - samenwerking in afval regieorgaan
Monumenten en archeologie	- inwinnen van kennis en advies over boven- en ondergrondse cultuurhistorische waarden t.b.v. ontwikkelplannen, bestemmingsplannen, stedenbouwkundige plannen etc. - inwinnen van kennis en advies wat betreft herbestemming, duurzaamheid en transformatie - adviesaanvraag in het kader van 3.1.1. wet BRO - centrale monumentenregistratie ten behoeve van onder meer de Wkpb - omgevingsvergunning: inwinnen kennis en advies en opnemen van voorwaarden wat betreft boven- en ondergrondse cultuurhistorische waarden - deskundige begeleiding bij de uitvoering van werkzaamheden aan monumenten en inspectie naar aanleiding van verleende monumentenvergunning - inlassen van een servicemoment voor bewoners, eigenaren etc. - afhandelen van bezwaarschriftenprocedure wat betreft monumenten en

¹²⁶ Overgenomen van de website van de gemeente Amsterdam.

Domein ¹²⁶	Taken en bevoegdheden
	monumentenvergunningen
Wonen	- uitvoering geven aan stedelijk wonenbeleid in lokale context - adviseren over herhuisvesting - adviseren over Zoeklicht - financiering basistaken van Wijksteunpunten Wonen - betrekken van woonbeleid in de voorbereiding van bestemmingsplannen - het onderhouden van contacten met burgers, corporaties, vastgoedeigenaren en ontwikkelaars in relatie tot woonbeleid
Economie	- het opstellen en uitvoeren van economische programma's in gebieden, als uitwerking van stedelijke kaders - het onderhouden van contacten met en het begeleiden van ondernemers - het vaststellen van de marktgelden
Milieu en duurzaamheid	- alle taken rond inrichten (bedrijven) gaan over naar de bestuurscommissies met uitzondering van vergunningsverlening, toetsing en handhaving bij zwaardere en complexe milieuzaken - het toezicht en de handhaving met betrekking tot alle cafés, restaurants, fastfoodzaken en basisscholen - het beoordelen van meldingen en toezicht en handhaving op Activiteitenbesluit milieubeheer - vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het activiteitenbesluit wet geluidshinder zijn een bevoegdheid van de bestuurscommissies, voor zover het niet gaat om inrichten die onder stedelijke bevoegdheid vallen
Wegen	- dagelijks onderhoud in de openbare ruimte - functionele inrichting, vernieuwing, groot onderhoud, klein onderhoud, dagelijks onderhoud en gladheidsbestrijding op hoofdnet OV/bus, hoofdnet fiets, plusnet voetgangers en de lokale wegen - vernieuwen, groot onderhoud, klein onderhoud, dagelijks onderhoud van bruggen/viaducten buiten hoofdnet auto, hoofdnet OV/rail en hoofdvaarwegen - vernieuwen, groot onderhoud, klein onderhoud, dagelijks onderhoud van de oevervoorzieningen - een deel van de reclamecontracten - realisatie, beheer en exploitatie van fietsparkeervoorzieningen - handhavingstaken voor het touringcar- en alternatieve personenvervoer - gedragsbeïnvloeding in het kader van verkeersveiligheid - realiseren van stedelijk vastgestelde minimale onderhoudsniveau
Parkeren	- advisering tarieven - adviseren bij maatwerk - lokale invulling aan binnen stedelijk gestelde kaders voor parkeercapaciteit bij nieuwbouw - adviseren over de gewenste prestaties voor het parkeerbeheer en – handhaving aan de hand van een stedelijke menukaart - voorstel voor parkeergarage (gaat via college naar raad)
Gemeentelijk vastgoed	- maken van gebiedsplannen, binnen stedelijke kaders, voor gemeentelijk vastgoed, die ter goedkeuring worden voorgelegd aan het college van B&W. Bestuurscommissie krijgt in verband met het economische eigendom een mandaat van het college.
Waterbeheer	- verantwoordelijk voor waterbeheer van secundaire wateren - opstellen, begeleiden baggerplan - opstellen, begeleiden van schouwwerkzaamheden - adviseren bij projecten in en met betrekking tot water

Domein ¹²⁶	Taken en bevoegdheden
	- inrichten en onderhouden ecologische oevers - onderhouden en aanbrengen oeverbeschermingen - onderhouden van schouwpaden - afhandelen klachten
Welzijn (incl. jongerenwerk)	- wijkgericht welzijnswerk (opbouwwerk) inclusief jongerenwerk en inclusief het stimuleren en faciliteren van actief burgerschap - activering en participatieactiviteiten - ondersteuning bewonersinitiatieven - bestrijden armoede - preventie, signalering en voorlichting rond de gezonde levensstijl, sociaal isolement en eenzaamheid, armoede, mantelzorg
Schuldhelpverlening	- uitvoering opdrachtgeverschap intensieve jongerenschuldhelpverlening, Madi's voor de schuldhelpverlening - afgeven beschikkingen schuldhelpverlening - uitvoering schuldhelpverlening conform het stedelijk beleidsplan - preventie en voorlichting
Vrijwilligerswerk	- uitvoeringsregie vrijwilligerswerk en mantelzorg
Diversiteit en discriminatie	- uitvoeren van beleid binnen door centrale stad vastgestelde kaders en budgetten
Kunst in de openbare ruimte, buurtgebonden cultuur-initiatieven en cultuureducatie	- uitvoeren van (sommige) stedelijke programma's - beheer en onderhoud kunst in de openbare ruimte - gebiedsgerichte invulling van het signaleren en faciliteren van creatieve ontwikkelingen
Sport	- uitvoering van stedelijke programma's - beheer van sportaccommodaties - organiseren buurtsportactiviteiten en ondersteunen sportverenigingen
Wet op de lijkbezorging	- vaststellen van de lijkbezorgingsrechten, beheer en exploitatie van begraafplaatsen en crematoria
Inspraak, initiatief en burgerparticipatie	- benutten, faciliteren van burgerparticipatie, onderhouden contact met buurtbewoners, organiseren van communicatie en inspraak ¹²⁷
Subsidieverlening	- uitvoeren van subsidieverordeningen en subsidieregelingen
Vergunningverlening	- de bestuurscommissies zijn voor dienstverlening producteigenaar van vergunningenverlening
Overige taken	- organiseren van verkiezingen, referenda, volksraadplegingen etc.

¹²⁷ Dat online discussies hierin steeds belangrijker worden, is recent ook inzichtelijk gemaakt door onderzoekers van Ynformed (2016). Resultaten Datagedreven Benchmark Online Profileren van G4 Bestuurders; uitgevoerd t.b.v evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam.

Bijlage 2: overzicht taken en bevoegdheden gebiedscommissies Rotterdam

Domein ¹²⁸	Taken en bevoegdheden
Participatie	- Het organiseren en uitvoeren van burgerparticipatie. - Onderhouden van contacten met bewoners, buurtgroepen etc. - Het organiseren van specifieke gebiedscommunicatie.
Algemeen bestuur	- Het opstellen van ontwerp gebiedsplannen, welke ter vaststelling aan het college worden voorgelegd. - Het monitoren van de uitvoering van de vastgestelde gebiedsplannen door de ambtelijke organisatie van de gemeente en de betrokken partners, het signaleren van eventuele knelpunten en adviseren over aanpassingen in de uitvoering - Het verlenen van gebiedsgebonden onderscheidingen aan burgers. - Het afleggen van representatiebezoeken bij verjaardags- en huwelijksjubilea. - Het behandelen van burgerinitiatieven. - Het besluiten omtrent bewonersinitiatieven in en voor het gebied. Gedelegeerd worden de bevoegdheden ingevolge de subsidieverordening Rotterdam 2005. - Het in ontvangst nemen van klachten over de dienstverlening door in het gebied werkzame ambtenaren en het toezien op de afhandeling ervan.
Wijkveiligheid	- Het adviseren over politieke beleidsplannen en –actieprogramma's, voorzover van toepassing op het gebied. - Het adviseren inzake aanvragen voor vergunningen voor grote evenementen (die de burgemeester verleent). - Het adviseren inzake aanvragen voor vergunningen voor kleine evenementen (die de gebiedsdirecteur verleent). - Het adviseren van de burgemeester op verzoek op het beslissen op aanvragen van exploitatievergunningen voor openbare inrichtingen, vergunningen voor speelautomatenhallen, en seksinrichtingen. - Het gekwalificeerd adviseren over de aanpak van woonoverlast in de gemeente. - Het adviseren over veilig ondernemen. - Het adviseren over de aanpak van drugsoverlast in het gebied. - Het besluiten inzake vergunningen op basis van de APV Rotterdam (over verscheidene onderwerpen, van de bescherming van groenvoorzieningen tot het beheer van winkelwagentjes) - Het adviseren op aanwijzingsbesluiten over optredens van straatartiesten, vrijstellen van exploitatievergunningplichten, verboden drankgebruik, en aanwijzing collectieve festiviteiten (valt onder de APV Rotterdam) - Het adviseren op het aanwijzen van andere inzamelaars van afvalstoffen dan de gemeentelijke inzameldienst. Het verlenen van ontheffing inzake het tegengaan van diffuse milieuverontreiniging.
Buitenruimte	- Het adviseren inzake stedenbouwkundige randvoorwaarden bij bouwprojecten in het gebied, inclusief welstandaspecten. - Het gekwalificeerd adviseren op bestemmingsplannen voor het gebied. - Het adviseren op het wijzigen en uitwerken van bestemmingsplannen voor het gebied.

¹²⁸ Overgenomen van de website van de gemeente Rotterdam.

	- Het opstellen van inrichtingsplannen voor het gebied. - Het gekwalificeerd adviseren inzake het parkeerbeleid. - Het adviseren over gebiedsgerichte maatwerkbesluiten inzake het algemene onderhoud van de openbare ruimte, zoals vastgesteld in het gebiedsprogramma. - Het adviseren over verkeersbesluiten. - Het geven van gekwalificeerd advies over de handhaving op het gebied van schoon, heel en veilig. - Het geven van gekwalificeerd advies over het beleid inzake de handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in het gebied. - Het geven van advies over de instelling van markten. - Het geven van advies inzake beleidsgevoelige aanvragen voor een omgevingsvergunning - Het houden van toezicht op de afhandeling van klachten en meldingen van bewoners over het onderhoud van de openbare ruimte.
Wijkwelzijn	- Het gekwalificeerd adviseren inzake het beleid wijk- en welzijnsaccommodaties (sport, wijkwelzijn en cultuur) in het gebied. - Het gekwalificeerd adviseren over het stedelijke beleid inzake de kostendekkende huren in het kader van wijkaccommodaties op het gebied van sport, wijkwelzijn en cultuur. - Het gekwalificeerd adviseren inzake meerjarenbeleidsplannen als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning voor wat betreft de prestatievelden. Het opstellen van aanvullende, gebiedsgerichte plannen op dit gebied en het monitoren van de uitvoering van deze plannen. - Het adviseren over de vraag naar DOSA-inzet in het gebied (ten aanzien van overlastgevende jongeren), inclusief de koppeling met lokale zorgnetwerken. - Het adviseren over de vraag naar Vraagwijzer-inzet in het gebied. - Het adviseren inzake de aanwijzing van locaties voor maatschappelijke opvang. - Het adviseren inzake de vestiging of sluiting van sportvoorzieningen, zoals sporthallen, zwembaden, sportvelden, gymzalen en tennisvelden. - Het adviseren over de vraag in het gebied naar sportsimulering en buurtsport. - Het adviseren over de vraag in het gebied naar kinderboerderijen. - Het adviseren over de vraag in het gebied naar natuur- en milieueducatie. - Het adviseren over de vraag in het gebied inzake de volkstuinen. - Het adviseren over de vraag in het gebied naar speeltuinen en scouting-, jeugd- en recreatieterreinen. - Het adviseren inzake de werkzaamheden van cultuurscouts.

Bijlage 3: overzicht taken stadsdeelorganisaties Den Haag

Domein ¹²⁹	Taken
Dienst Stadsbeheer	- Onderhoud en beheer van groen, speelvoorzieningen en straten - Vergunningsverlening - Kabels en leidingen - Speelvoorzieningen - Kleine straatwerken - Wijkleefbaarheid
Dienst OCW	- Club- en buurthuiswerk, overig sociaal cultureel werk - Uitvoeren professioneel jongerenwerk - Sport en spel voor jeugdigen - Toeleiding van kinderen naar voorschool en peuterspeelzalen - Maatschappelijk werk - Vrijwilligerswerk - Burgerschapsbevordering - Wijkbussen - Ouderenwerk
Dienst Stedelijke Ontwikkeling	- Graffitibestrijding - Wijkbeheer

¹²⁹ AEF (2009) *Kiezen en delen. Evaluatie deconcentratiebeleid 2006-2010 Gemeente Den Haag*.