

Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam

Bestuurlijke rapportage

Dr. S. (Sabine) van Zuydam
Drs. W. (Wouter) de Jong
Dr. J.J.C. (Julien) van Ostaijen
Prof. dr. F. (Frank) Hendriks

27 november 2020



**Necker
van Naem**



Inhoudsopgave

1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak	3
1.1 Een nieuw bestuurlijk stelsel in Amsterdam	3
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Aanpak.....	5
2. Bevindingen en conclusies	6
2.1 Bevindingen	6
2.2. Conclusies.....	13
3. Het bestuurlijk stelsel in de toekomst	15
3.1 Optimalisering huidig stelsel tot 2022.....	16
3.2. Doorontwikkeling van het stelsel na 2022	17
3.3 De toekomst van het bestuurlijk stelsel	24

1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak

1.1 Een nieuw bestuurlijk stelsel in Amsterdam

Met het afschaffen van de wettelijke mogelijkheden om deelgemeenten in te stellen, heeft Amsterdam in 2014 haar bestuurlijk stelsel moeten aanpassen. Amsterdam wilde daarbij zo veel mogelijk vasthouden aan een vorm van decentraal bestuur om nabijheid, betrokkenheid en integraliteit van bestuur in een grote stad te behouden. In de periode 2014-2018 kreeg dat de vorm van een gekozen bestuurscommissie met een dagelijks bestuur dat uit hun midden werd benoemd.¹

In 2016 is dit stelsel geëvalueerd door de commissie Brenninkmeijer. Deze commissie constateerde onder meer dat het bestuurlijk stelsel sterk gepolitiseerd was, waarbij er bijvoorbeeld sprake was van (in de beleving van sommigen te veel) schuring tussen verschillende bestuurslagen. In dit kader is het dubbelmandaat een veel besproken en bediscussieerd vraagstuk. Op basis van de bevindingen van de commissie Brenninkmeijer heeft het college verschillende wijzigingen van het bestuurlijk stelsel voorgesteld. Het direct benoemen van de dagelijks bestuurders van de stadsdelen door het college – in plaats van hen te kiezen uit de bestuurscommissies - zou tot een betere samenwerking en meer eenheid van beleid tussen centraal en decentraal bestuur moeten leiden. Door de nieuwe stadsdeelcommissies de taak mee te geven om het dagelijks bestuur te adviseren en de rol van ogen en oren van het gebied en stadsdeel toe te dichtten is gepoogd de toegankelijkheid voor en inbreng van de inwoners te versterken en het politieke karakter van de stadsdeelcommissies te verminderen. In de aan de raad voorgelegde voorstellen was daartoe onder meer sprake van een personenstelsel. Bij de raadsbehandeling in 2017 is echter een amendement aangenomen om dit te wijzigen naar een lijstenstelsel.

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is daarmee een gewijzigde versie van het bestuurlijk stelsel van kracht. Direct bij de besluitvorming over dit stelsel is al afgesproken de werking in 2020 te evalueren, met het oog op eventuele aanpassingen in de aanloop naar en voor de periode na de verkiezingen van 2022. Necker van Naem heeft samen met Citisens en Tilburg University in 2020 dit evaluatieonderzoek uitgevoerd.

In deze evaluatie gaat de aandacht in het bijzonder uit naar het functioneren van het binnengemeentelijk bestuur, in het licht van de verbeterpunten die met de invoering van dit bestuurlijk stelsel zijn beoogd. Daarnaast heeft de evaluatie uitdrukkelijk een toekomstgerichte focus. Zijn er verbeteringen nodig en mogelijk en zo ja welke? Het gaat daarbij zowel om verbeteringen voor deze bestuursperiode, als verbeteringen voor de periode daarna. De uitgangspunten en de verbeterpunten die zijn beoogd met dit bestuurlijk stelsel zijn leidend geweest om zowel tot een oordeel over het functioneren van het huidige stelsel te komen, als om scenario's voor de toekomst te formuleren.

¹ Hoofdpijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012).

Uitgangspunten en verbeterpunten

Met de invoering van het gewijzigde bestuurlijk stelsel in 2018 werden de uitgangspunten die golden voor het stelsel van 2014-2018 vastgehouden. Dit zijn de volgende uitgangspunten:

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

Het behouden van een representatieve democratie in de stadsdelen moet daarmee zorgdragen voor democratische legitimatie en een toegankelijk bestuur. De ambitie van Eén Amsterdam betekent dat de organisatie als geheel ten dienste staat van de centrale stad én de stadsdelen. In een grote reorganisatie is de decentrale ambtelijke capaciteit sterk verminderd. Gezamenlijk zou dit moeten zorgen dat Amsterdam effectief kan inspelen op de lokale opgave. Op basis van de bevindingen van de commissie Brenninkmeijer zijn er daarnaast vijf verbeterpunten aan de uitgangspunten voor het bestuurlijk stelsel toegevoegd, te weten:

1. Meer ruimte voor participatieve democratie
2. Beter aansluiten op de lokale opgave
3. Beter uitlegbaar voor inwoners
4. Betere samenwerking
5. Bestuursstijl die naar buiten is gericht

1.2 Vraagstelling

Voor deze evaluatie zijn vijf hoofdvragen geformuleerd. Deze hoofdvragen raken aan de inrichting van het stelsel, de ervaringen van Amsterdammers en professionals en aanbevelingen voor het verbeteren van het stelsel in de toekomst op de kortere en langere termijn. Een internationale stedenvergelijking maakt onderdeel uit van de evaluatie om lessen te kunnen trekken voor de Amsterdamse situatie.

De hoofdvragen luiden als volgt:

1. Hoe functioneert het nieuwe bestuurlijk stelsel in de praktijk: hoe is het ingericht, hoe wordt het in de praktijk gebruikt en hoe verloopt het samenspel tussen Amsterdammers en het bestuur?
2. Wat gaat goed en wat niet in de werking van het bestuurlijk stelsel in de ervaring van Amsterdammers en professionals?
3. Wat kan worden geleerd van relevante kennis en ervaring van elders, nationaal en internationaal?
4. Welke aanbevelingen zijn er om het bestuurlijk stelsel in de huidige periode beter werkend te krijgen?
5. Welke aanbevelingen zijn er voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel voor de periode vanaf 2022?

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een reeks aan onderzoeksmethodes ingezet:

- Een analyse van documenten over de geschiedenis, de ontwikkeling en de werking van het stelsel. Ook is een dossieranalyse uitgevoerd naar een vijftal onderwerpen en hun gang door het bestuurlijk stelsel en zijn ingekomen stukken met input van inwoners over hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel geanalyseerd.
- Observaties van 10 vergaderingen van de gemeenteraad, raadscommissies en stadsdeelcommissies in de periode februari-maart 2020.
- Een (digitale) consultatie onder Amsterdammers, waar 2.997 respondenten aan deelnamen. Deze respons is representatief voor Amsterdamse inwoners.
- Twee fysieke en drie digitale gesprekstafels met verschillende groepen, waaraan in totaal 67 Amsterdammers deelnamen in de periode september-oktober 2020. In deze gesprekstafels is met Amsterdammers doorgepraat over hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel en zijn de bevindingen uit de digitale consultatie verdiept.
- Een digitale consultatie onder professionals (ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders uit de stad en de stadsdelen), waaraan 538 respondenten aan meededen.
- Drie fysieke gesprekstafels met in totaal 23 ambtenaren in september 2020. Deze gesprekstafels hadden als doel om de ervaringen van ambtenaren zoals gedeeld in de digitale consultatie te verdiepen.
- 37 interviews met centrale en decentrale bestuurders, raads- en (stadsdeel)commissieleden en een aantal andere professionele hoofdrolspelers van het stelsel zoals de ombudsman, de voorzitter van de rekenkamer, de raadsgriffier en de commissiegriffier van de commissie KDD, de gemeentesecretaris en stadsdeeldirecteuren en bestuursadviseurs. Deze interviews vonden hoofdzakelijk in het voorjaar van 2020 plaats.
- Een videorapportage met een vijftal Amsterdammers over hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel.
- Een internationale stedenvergelijking naar gedecentraliseerde bestuurlijke stelsels in Barcelona, Manchester, Frankfurt en Antwerpen, aangevuld met enkele observaties uit Nederlandse steden – met name Rotterdam.

Meer details over onze werkwijzen bij het inzetten van deze onderzoeksmethoden zijn terug te vinden in de onderzoeksrapportage bij dit bestuurlijk rapport.

2. Bevindingen en conclusies

In het onderzoek komt een groot aantal bevindingen naar voren (zie de onderzoeksrapportage behorend bij dit bestuurlijk rapport voor een uitgebreid overzicht en toelichting daarvan, maar ook het essay met de internationale stedenvergelijking).

De verbeterpunten die met de invoering van dit bestuurlijk stelsel zijn beoogd, zijn naar het lijkt slechts gedeeltelijk tot gelding gekomen. Verbetering is het duidelijkst zichtbaar in de onderlinge samenwerking en dan met name op het punt van de samenwerking tussen het college en de dagelijks bestuurders. Ook komt naar voren dat er stappen zijn gezet op het gebied van inwonersparticipatie. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat deze verbeteringen niet noodzakelijk door het bestuurlijk stelsel zijn gerealiseerd en geven respondenten (Amsterdammers en professionals) aan dat er substantiële ruimte is voor verdere verbetering. Zo komt bijvoorbeeld de adviesfunctie van de stadsdeelcommissie nog niet goed tot zijn recht, is het volgens Amsterdammers nog te ingewikkeld om hun weg binnen de gemeente te vinden en is wordt het daadwerkelijk aansluiten op de lokale opgave wisselend beoordeeld. Het verbeterpunt van een meer naar buiten gerichte bestuursstijl wordt niet direct gezien als onderdeel van de aanpassingen aan het bestuurlijk stelsel die in 2018 zijn doorgevoerd, maar meer als opdracht voor de houding en het gedrag van individuele bestuurders.

Hieronder vatten we de hoofdlijnen van deze bevindingen samen.

2.1 Bevindingen

Amsterdam is te groot voor één bestuurslaag.

Velen in politiek-bestuurlijk Amsterdam vinden Amsterdam te groot voor één bestuurslaag. De wens om het bestuur dichterbij de inwoner te brengen en integraal gebiedsgericht te kunnen werken maakt het in hun optiek noodzakelijk om een vorm van gedecentraliseerd lokaal bestuur te hebben. Hoe dat bestuur eruit moet zien, daar verschillen de meningen echter over. Wat wel breed wordt gedeeld is de beoordeling van het huidige stelsel als compromis waar niemand echt gelukkig mee is. Woorden als een 'liefdeloos compromis', 'slap aftreksel' of sterker kwamen regelmatig voorbij, zowel onder Amsterdammers als professionals.

Het bestuur op stadsdeelniveau blijft politiek van karakter, maar of dat erg is wordt wisselend beoordeeld. De benoeming van dagelijks bestuurders is goed voor de samenwerking, maar minder werkzaam voor het effectief organiseren van macht en tegenmacht.

Dat stadsdeelcommissieleden nagenoeg allemaal aan een politieke partij zijn verbonden helpt volgens sommige respondenten de herkenbaarheid van de commissieleden, ondersteunt kiezers in het maken van geïnformeerde keuzes en biedt een waarborg dat eventuele opvolgers in dezelfde geest handelen. Tegelijkertijd vinden andere respondenten juist dat het politieke karakter afleidt van de gebiedsfocus, dat het drempelverhogend werkt voor inwoners om zich te kandideren en dat de deelname van politieke

partijen een negatieve uitwerking heeft gehad op de mate waarin de stadsdeelcommissies een goede afspiegeling zijn van de buurten. Ook geven zij aan dat de politieke kleur van commissieleden hun neiging versterkt om zich controlerend op te stellen. Een rol die de stadsdeelcommissie niet meer heeft. Kortom: zowel Amsterdammers als professionals zijn verdeeld over de vraag of de politieke kleur van met name stadsdeelcommissieleden nu een aanwinst of een belemmering is voor het realiseren van de uitgangspunten en verbeterpunten.

Dat de dagelijks bestuurders nu worden benoemd door het college, in plaats van gekozen uit de bestuurscommissies is een belangrijk verschil tussen dit bestuurlijk stelsel en het vorige. Professionals geven aan dat deze wijziging eraan bij heeft gedragen dat de samenwerking tussen de dagelijks besturen en het college is verbeterd, hoewel volgens sommigen de wrijving als gevolg van het 'dubbelmandaat' in het vorige systeem ook niet overschat moet worden. Bovendien vinden sommige Amsterdammers en professionals deze wijziging ook niet wenselijk, vanuit het oogpunt van macht en tegenmacht. Dagelijks bestuurders moeten verantwoording afleggen aan het college over hun werkzaamheden en zijn daarmee verlengd lokaal bestuur. Controlerende tegenmacht van de dagelijkse besturen ligt daarmee (via het college) formeel bij de raad, maar de vraag is wat de ruimte en mogelijkheden daarvoor zijn en in hoeverre de raad die gebruikt. Deze respondenten hebben daar twijfels over. Ook geven professionals aan dat dagelijks bestuurders te weinig ruimte hebben om het stadsdeelbelang te behartigen, juist omdat ze formeel als verlengstukken van het college opereren.

Eén Amsterdam betekent in de praktijk nog te veel het centraliseren van de ambtelijke organisatie en nog te weinig een gebiedsgerichte focus.

Het principe van Eén Amsterdam is dat er één ambtelijke organisatie is die zowel voor de stad als voor de stadsdelen werkt. In ambtelijke reorganisaties is de afgelopen jaren dan ook de decentrale ambtelijke capaciteit teruggebracht. Wel zijn er gebiedsteams en gebiedsmakelaars ingesteld.

Professionals die deelnamen aan de evaluatie geven aan dat het motto Eén Amsterdam vooral is ingevuld door het centraliseren van de ambtelijke organisatie. Tegelijkertijd geven zij aan dat het van thema tot thema verschilt in hoeverre het gebiedsgericht werken lukt, afhankelijk van de inzet van personen. Ook in de dossieranalyse zien we bijvoorbeeld op de dossiers Sociale Basis en Bouwdynamiek terug dat wordt gepoogd binnen de organisatie de kokers te doorbreken. Niet alleen tussen stad en stadsdelen, maar ook tussen het sociale en fysieke domein.²

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

De ambtelijke ondersteuning van stadsdeelcommissies is licht en beperkt zich voornamelijk tot het faciliteren en vormgeven van overleg. Veel respondenten in de stadsdelen gaven aan adequate ambtelijke ondersteuning van de stadsdeelcommissies te missen.

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

Stadsdelen worden relatief weinig invloed toegedicht door Amsterdammers en professionals.

Zowel professionals als Amsterdammers oordelen dat stadsdeelcommissies en dagelijkse besturen geen of heel weinig echte invloed in de stad hebben. Hun bevoegdheden en mogelijkheden zijn beperkt. De gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie werken niet structureel en proactief met de inbreng vanuit de stadsdelen. Dat wil niet zeggen dat dit helemaal niet gebeurt, maar in de ervaring van respondenten is het in grote mate van personen afhankelijk of dit van de grond komt.

Dit heeft onder meer gevolgen voor de mate waarin het bestuurlijk stelsel op stadsdeelniveau serieus wordt genomen door Amsterdammers, zo geven respondenten aan. Het beeld komt naar voren dat in hun ervaring het 'echte' werk plaatsvindt in raad, raadscommissies en college. Om echt iets te kunnen veranderen via het bestuurlijk stelsel, moet je eerder daar zijn dan bijvoorbeeld bij de stadsdeelcommissies, zo is het breed gedeelde gevoel onder Amsterdammers en professionals. De stadsdelen hebben een relatief beperkte inbreng en invloed. Ze missen het mandaat, de bevoegdheden, de middelen en de ambtelijke capaciteit om substantiële positie in te nemen.

Er is enige ruimte in het bestuurlijk stelsel voor dagelijks bestuurders om het stadsdeelbelang te behartigen, maar die ruimte moeten zij wel opzoeken. En daar zijn voorbeelden van, zo geven respondenten aan. Die voorbeelden zien zij vooral onder bestuurders die al langer functioneren in het bestuurlijk stelsel van Amsterdam. Zij hebben in de ervaring van respondenten veelal de kennis en ervaring om succesvoller als belangenbehartiger te kunnen opereren.

De geledingen op het niveau van de stad - de gemeenteraad en het college - worden vanwege deze situatie veel rechtstreeks en intensief bevraagd en aangesproken op alles wat er in de stad gebeurt. Belanghebbenden in de stad richten zich op hen met lobby en inspraak. De geledingen in de stadsdelen geven daarmee ook geen merkbare verlichting voor het besluitvormingsproces in het bestuurlijk stelsel. Daar komt bij dat inwoners die inbreng willen leveren of willen inspreken met regelmaat stellen dat ze óf dubbel werk moeten leveren – in de stadsdeelcommissie én de raadscommissie - óf dat ze de stadsdeelcommissie overslaan.

Het adviesrecht van de stadsdeelcommissies komt onvoldoende tot zijn recht en de manier waarop het nu wordt ingezet, geeft de stadsdeelcommissie te weinig slagkracht.

De positie van de stadsdeelcommissie is misschien nog wel het meest zwak in de beleving van professionals en Amsterdammers. De stadsdeelcommissie heeft adviesrecht en haar adviezen zouden zwaar moeten wegen. Het is echter onduidelijk en moeilijk navolgbaar op welke manier adviezen opvolging hebben gekregen door dagelijks besturen, college en de gemeenteraad, niet in de laatste plaats voor de stadsdeelcommissies zelf. Wat wordt er met de adviezen gedaan? Waarom wordt een advies wel of niet opgevolgd? Het is niet duidelijk. Dat blijkt ook uit onze analyse van de gang van vijf dossiers door het bestuurlijk stelsel. Als er al een terugkoppeling wordt gegeven is die vaak summier en ook als een dagelijks bestuur een advies overneemt, is het niet gezegd dat het daarna in de ambtelijke organisatie ook een vervolg krijgt. De commissieleden doen hun best, maar krijgen weinig voor elkaar, zo is de beleving van respondenten.

Hier komt bij dat volgens professionals de stadsdeelcommissies vooral reactief zijn in hun adviezen. Ze krijgen veel adviesaanvragen: deels gericht op generiek stedelijk beleid, deels op stedelijk beleid dat gebiedsspecifiek kan uitpakken en een deel komt uit initiatief van de dagelijkse besturen voort. De stadsdeelcommissies reageren op deze adviesvragen – die dus lang niet altijd relevant zijn voor een buurt of stadsdeel. Zo komen ze te weinig toe aan het proactief agenderen van thema's. Op het moment dat een adviesvraag komt vanuit de stad is het vaak al te laat, zo geven respondenten aan. Te laat in de

zin dat de tijd die stadsdeelcommissies krijgen om met een advies te komen vaak kort is, maar ook te laat in het beleidsproces. Er ligt dan vaak al een volledig plan of voorstel, terwijl juist meer aan de voorkant van een traject de meeste impact mogelijk is. Tegelijk hebben we ook geen signalen gevonden dat stadsdeelcommissies zelf structureel overwegen óf ze überhaupt wel een advies willen uitbrengen.

Verschillende respondenten geven aan dat stadsdeelcommissieleden regelmatig in een controlerende rol vervallen terwijl ze die rol niet (meer) hebben. Een deel van de professionals kwalificeert dit als “gemeenteraadje spelen”. Dat er een meer controlerende rol wordt ingenomen blijkt volgens deze respondenten bijvoorbeeld uit het stellen van veel vragen aan dagelijks bestuurders. Deze vragen lijken volgens hen meer op controle gericht te zijn dan dat ze onderdeel zijn van het proces om tot een advies te komen. Goed geïnformeerd zijn is nodig om tot een advies te kunnen komen, maar waar adviseren eindigt en controleren begint is niet eenduidig gedefinieerd, zo is af te leiden uit de inbreng van professionals.

Overigens is er ook een groep die vindt dat de stadsdeelcommissie juist meer een controlerende rol zou moeten hebben richting het dagelijks bestuur, om macht en tegenmacht ook op stadsdeelniveau te borgen (zie ook eerder over de benoeming van dagelijks bestuurders). Formeel is dat nu echter niet de opdracht aan de stadsdeelcommissie.

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

Er is nauw contact tussen de dagelijks besturen en de stadsdeelcommissies. Dagelijks bestuursleden schuiven dan ook vrijwel overal standaard aan bij stadsdeelcommissievergaderingen en nemen in wisselende mate ook deel aan de beraadslagingen. De onderlinge verhoudingen worden veelal gekarakteriseerd als constructief en open. Tegelijkertijd bestaat er volgens een groot deel van de respondenten soms ook wrijving in de onderlinge verhoudingen, bijvoorbeeld bij discussies over wie waar over gaat of de opvolging van adviezen. Ook wanneer dagelijks bestuurders de positie hebben of nemen van het verdedigen van het college ontstaat er soms spanning. Dat hoeft overigens niet problematisch te zijn en hoort ook bij een democratie, zoals het essay met de internationale stedenvergelijking laat zien. Ten minste, zo lang de wrijving productief blijft en samenwerking niet fundamenteel en langdurig in de weg staat.

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

Het formeel en informeel contact tussen dagelijks bestuurders en wethouders wordt over het algemeen gekarakteriseerd als positief door de respondenten, zeker ten opzichte van het vorige stelsel. Hoewel sommigen vinden dat het knelpunt van het dubbelmandaat werd overdreven, helpt het de politieke verhoudingen dat de dagelijks bestuurders benoemd zijn door het college.

Dit betekent niet dat er geen spanningen meer worden ervaren. Zo geven respondenten aan dat dagelijks bestuurders zich weliswaar committeren aan het collegeprogramma en het beleid dat daaruit voortvloeit, maar dat zij tegelijkertijd ook aandacht willen hebben en vragen voor wat er in de stadsdelen leeft. Ook komt steeds naar voren dat de kwaliteit van de samenwerking persoonsafhankelijk is en dat de persoon daarin belangrijker is dan de inrichting van het bestuurlijk stelsel. Bovendien zou het structurele gesprek tussen beiden beter geborgd kunnen worden. De afspraken over communicatie die zijn vastgelegd in het bestuursakkoord worden niet (altijd) volledig in praktijk gebracht.

De taken en bevoegdheden van de dagelijks bestuurders staan volgens respondenten weliswaar uitgebreid op papier, maar in de praktijk bieden ze onvoldoende houvast en geven ze ruimte voor interpretatie en daarmee onduidelijkheid. Tegelijkertijd betekent het uitgebreider of anders opschrijven hiervan niet noodzakelijk dat er een gedeeld beeld is van wat ieders rol inhoudt (of juist niet) en 'wie waar over gaat'. Voor het duidelijker afbakenen van zaken als collegiaal bestuur en verlengd lokaal bestuur is het niet – of niet alleen – nodig om het uitputtender op papier te zetten, maar is het noodzakelijk om hierover in gesprek te gaan. Ook wat volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtelijke organisatie daarin van elkaar verwachten, hoort daarbij. Hoewel respondenten niet specificeren wie verantwoordelijk is voor het initiëren van dit gesprek, is dus wel af te leiden uit hetgeen zij delen dat dit gesprek breed gevoerd zou moeten worden. Dat wil zeggen: inclusief raadsleden, collegeleden, stadsdeelcommissieleden, dagelijks bestuurders en ambtelijke organisatie.

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

Door professionals uit verschillende geledingen wordt breed aangegeven in de interviews dat de gemeenteraad te veel op afstand staat van de stadsdelen en beperkt is aangesloten op de stadsdeelcommissies. Daarbij geven zij aan dat de informatievoorziening aan de raad over wat er in de stadsdelen gebeurt beperkt is en niet structureel georganiseerd. Dat betekent eveneens dat er in de raad beperkt zicht is op de adviezen, laat staan dat duidelijk is wat de raad met de adviezen doet. Ook hebben we niet de indruk vanuit de analyse van de vijf dossiers of vanuit de inbreng van respondenten dat er heel bewust wordt gestuurd op het vragen van adviezen vanuit de behoefte aan gebiedsspecifieke inbreng. Verder bestaan er op dit moment geen vaste contactmomenten tussen de stadsdelen en de gemeenteraad. Hierdoor vinden de contacten tussen raadsleden en stadsdeelcommissieleden voornamelijk plaats binnen de eigen partij, of binnen het stadsdeel waar raadsleden zelf wonen.

De algemene lijn is wel dat er duidelijk een wens is de gemeenteraad en de stadsdeelcommissies meer en structureler aan elkaar te verbinden. Die wens wordt breed gedeeld door de verschillende geledingen van het stelsel. Eerder is er al een initiatief genomen vanuit de commissie KDD om gestructureerder en systematischer met elkaar in contact te staan en adviezen van stadsdeelcommissies te behandelen. Hierbij is de realisatiekracht een aandachtspunt. Het voornemen heeft namelijk nog niet tot een andere praktijk geleid, zo leiden we af uit de ervaringen van respondenten.

De weg vinden in de gemeente is voor Amsterdammers niet eenvoudig.

Hoe het bestuurlijk stelsel in elkaar steekt is bij het merendeel van de Amsterdammers niet (volledig) bekend. Hoewel eerder naar voren kwam dat Amsterdammers en professionals het beeld hebben dat om echt invloed te hebben je eerder bij de raad en het college moet zijn dan bijvoorbeeld bij de stadsdeelcommissies, is de bestuurlijke route niet de meest gekozen route door Amsterdammers om wat voor elkaar te krijgen. Als inwoners iets willen van de gemeente, dan zoeken zij vooral contact met ambtenaren. Het is echter nog niet zo makkelijk voor Amsterdammers om de goede mensen (ambtenaren, dan wel volksvertegenwoordigers of bestuurders) te bereiken als zij een vraag hebben of iets voor elkaar willen krijgen. Zo is het voor velen onduidelijk wie nu precies waar over gaat. Daarbij gaat het om de taakverdeling tussen de stad en de stadsdelen, maar ook om onduidelijkheid over waar je terecht kunt met vragen over specifieke thema's. Het kan daarnaast lang duren voordat Amsterdammers antwoord krijgen op een vraag. Als er al een antwoord komt.

Het helpt om mensen te kennen binnen het bestuurlijk stelsel en in de ambtelijke organisatie. Dan lukt het soms om dingen snel in beweging te krijgen. Maar het kennen van mensen is geen garantie. Bij relatief simpele en eenvoudige vragen en wensen lukt het om als inwoner (of groep inwoners) wat voor elkaar te krijgen bij de gemeente, maar bij meer complexe problemen geven Amsterdammers aan vast te lopen in het systeem. Al met al wordt het bestuurlijk stelsel daarmee onvoldoende toegankelijk en uitlegbaar gevonden voor Amsterdammers. Meermaals is daarbij de behoefte uitgesproken aan een vorm van onafhankelijke inwonersondersteuning bij het aandragen van voorstellen en het zoeken naar wegen voor bewonersinbreng binnen de gemeente.

Hoewel er stappen zijn gezet in de mogelijkheden voor Amsterdammers om te participeren, heeft de manier waarop inwoners worden betrokken versterking.

Amsterdammers zijn verdeeld als het gaat om hun vertrouwen in de verschillende geledingen van het bestuurlijk stelsel. Maar liefst bijna de helft van hen heeft geen of weinig vertrouwen in het dagelijks bestuur, de stadsdeelcommissie, de raad en het college. Slechts zo'n 17% (in het geval van de stadsdeelcommissie) tot 39% (in het geval van de raad) heeft wel vertrouwen. Meer dan de helft van de Amsterdammers die deelnamen aan de digitale consultatie is van mening dat de gemeente te weinig luistert naar inwoners en ze niet altijd serieus neemt. Er is beperkte terugkoppeling van wat er met hun inbreng is gedaan. Professionals geven aan dat volgens hen Amsterdammers invloed hebben en dat er naar hen geluisterd wordt, maar vooral in de zin van meedenken en maar weinig in de zin van invloed op de besluitvorming.

Als het gaat om participatie en de mogelijkheden die Amsterdammers hebben om invloed te hebben stellen respondenten dat die mogelijkheden, waar ze er zijn, vooral georganiseerd worden door de ambtelijke organisatie. Het is vooral daar dat bijvoorbeeld participatie wordt ingericht. De stadsdeelcommissie kan daarbij aansluiten – en dat doen zij ook. Tegelijkertijd is volgens sommige respondenten een bepaalde scheiding tussen participatieactiviteiten en de werkzaamheden van de stadsdeelcommissie. In hun ogen zijn er de laatste jaren stappen gezet op het gebied van participatie, bijvoorbeeld in het betrekken van inwoners bij gebiedsontwikkelingen en initiatieven als De Stem van... Deze verbeteringen hangen alleen niet zozeer samen met de aanpassingen in het stelsel. Het is voor hen vooral de inzet vanuit het college en de ambtelijke organisatie die de mogelijkheden van participatie heeft versterkt.

Om inwoners te kunnen betrekken bij beleid, zouden zij beter en makkelijker moeten kunnen weten hoe specifieke beleidsprocessen in elkaar steken, wat de status daarvan is en waar inwoners invloed op kunnen hebben. Bovendien zou de gemeente inwoners meer bij het begin van trajecten moeten betrekken, zo geven Amsterdammers aan. Geregeld is daarbij de gedachte aangedragen om de participatieve democratie verder te versterken door inzet van burgerfora, inwonerspols en de inzet van referenda of door de verdere ontwikkeling van participatief begroten per gebied of stadsdeel.

Amsterdammers zijn betrokken bij hun stad en zijn begaan met wat er in hun directe leefomgeving gebeurt. En daar hebben ze ook een mening over. Als er al sprake is van binding met decentrale opgaven dan geldt dat vooral in de eigen buurt en minder met de stadsdelen of gebieden.

Stadsdeelcommissieleden en dagelijks bestuurders weten overwegend wat er leeft in de stadsdelen, maar meer zichtbaarheid van de gemeente en een betere aansluiting van beleid bij de lokale opgave is gewenst.

In de ervaring van Amsterdammers, die deelnamen aan de evaluatie, zijn leden van de stadsdeelcommissie en dagelijks bestuurders relatief goed te bereiken en zijn zij toegankelijk (als ze eenmaal weten wie het zijn en wat ze doen). Ook over de mate waarin commissieleden en dagelijks bestuurders weten wat er speelt en leeft in de buurten en wijken zijn Amsterdammers relatief positief.

Wel kwam regelmatig de wens naar voren dat vertegenwoordigers van de gemeente zichtbaarder zouden moeten zijn in de buurt – of dat nu ambtenaren, bestuurders of volksvertegenwoordigers zijn – om beter aan te kunnen sluiten op de lokale opgaven. Ze staan nu te veel op afstand, met als gevolg dat er volgens inwoners te weinig rekening wordt gehouden met de lokale context en ambtenaren daar te weinig gevoel voor hebben. Van de beoogde versterking van lokale inbreng middels een nabij bestuur in de stadsdelen, of door gebiedsteams en gebiedsagenda's, wordt dan ook te weinig herkend en erkend. Professionals geven aan dat het afhankelijk van personen blijft hoe goed het echt uit de verf komt. Om de benodigde urgentie te krijgen is de steun van de directeurs in de organisatie en de betrokken wethouders onontbeerlijk.

Meerdere mogelijkheden voor binnengemeentelijk bestuur vanuit de internationale stedenvergelijking.

De Universiteit van Tilburg deed onderzoek naar internationale praktijken van binnengemeentelijk bestuur en vernieuwende methoden om inwoners te betrekken in verschillende steden. Om precies te zijn: Antwerpen, Barcelona, Frankfurt en Manchester. Uit deze vergelijking blijkt dat in de bestudeerde steden een diversiteit aan benaderingen wordt gekozen om 1) decentraal en gebiedsgericht werken, 2) een nabij en toegankelijk bestuur, 3) een sterke participatie en democratische legitimatie en 4) efficiënt en effectief werken in het stadsbestuur te combineren. Het laat zien dat er niet één weg naar Rome bestaat, maar dat er meerdere denkrichtingen mogelijk zijn. Wat deze denkrichtingen met elkaar gemeen hebben is dat er ondersteunende structuren en systemen nodig zijn om in een grote stad toch integraal, gebiedsgericht en inwonersgericht te kunnen werken. Daarnaast laat het onderzoek zien dat effectief gebieds- en inwonersgericht werken slechts deels afhankelijk is van de inrichting van het stelsel, maar dat de houding en het gedrag van de mensen in het stelsel essentieel is voor het slagen ervan. Ook komt uit dit onderzoek naar voren dat binnengemeentelijke bestuurlijke stelsels om effectief te worden tijd nodig hebben om te 'rijpen' en in het 'gebruik' aan hun doelstellingen te gaan voldoen. Dat noopt tot een zekere terughoudendheid bij het te snel weer op de schop nemen van het stelsel.

2.2. Conclusies

Op basis van de bevindingen komen we ter beantwoording van de eerste hoofdonderzoeksvragen tot de volgende conclusies:

1. Hoe functioneert het nieuwe bestuurlijk stelsel in de praktijk: hoe is het ingericht, hoe wordt het in de praktijk gebruikt en hoe verloopt het samenspel tussen Amsterdammers en het bestuur?

In de onderzoeksrapportage beschrijven we de bevindingen over de werking van het stelsel uitgebreid. In deze bestuurlijke rapportage hebben we een aantal van de belangrijkste bevindingen in de vorige paragraaf beknopt weergegeven. Globaal is het stelsel zoals op papier geschreven in de praktijk gebracht, zij het dat veel zaken in de stad zich voltrekken zonder dat het bestuurlijk stelsel daarvoor wordt ingezet of benut. Aan de criteria van nabijheid, toegankelijkheid en uitlegbaarheid is op papier wel voldaan, maar in de praktijk vinden Amsterdammers de weg maar mondjesmaat.

2. Wat gaat goed en wat niet in de werking van het bestuurlijk stelsel in de ervaring van Amsterdammers en professionele gebruikers?

Amsterdammers en professionele gebruikers zijn behoorlijk kritisch over de inrichting en werking van het bestuurlijk stelsel. Ongeacht hoe het anders of beter zou kunnen (of moeten) en ondanks dat sommigen aangeven dat ook veel goede dingen gebeuren in de stadsdelen, komt breed naar voren dat in hun ervaring het huidige stelsel niet of niet goed genoeg werkt.

Veel van wat er wél goed gaat, gaat echter goed zonder de inzet van bestuurlijke actoren uit de stadsdelen: gebiedsteams doen hun werk, inwoners weten de weg naar raad en college te vinden. Veel gaat daarnaast ook niet goed ondanks de inzet van de stadsdelen: stadsdeelcommissies worden getypeerd als krachteloos en machteloos, inwoners zijn gefrustreerd over het gebrek aan responsiviteit van ambtelijke organisatie en stadsbestuur en – ondanks dat de samenwerking is verbeterd - vraagt het doorleven van de rolverdeling tussen collegeleden en dagelijks besturen van de stadsdelen aandacht.

Er is waardering voor de inzet van stadsdeelcommissieleden en dagelijks bestuurders, maar ook zorg over wat zij daadwerkelijk kunnen bereiken. Het adviesrecht van de stadsdeelcommissies komt onvoldoende uit de verf en wordt te weinig zichtbaar serieus genomen door gemeenteraad en college. De samenwerking tussen de stad en de stadsdelen is verbeterd en er is geïnvesteerd in gebiedsgericht werken. Deze verbetering is in de beleving van professionals echter kwetsbaar omdat hij vooral afhankelijk is van persoonlijke invulling. De verbetering is ook afhankelijk van de welwillendheid van het college en de ambtelijke organisatie om oog te hebben voor de stadsdelen en ook van op individuele kwaliteiten sterk functionerende dagelijks bestuurders.

3. Wat kan worden geleerd van relevante kennis en ervaring van elders, nationaal en internationaal?

Internationaal en nationaal kiest men voor een diversiteit aan oplossingsrichtingen. Enkele grote lijnen zijn dat op de een of andere manier gezocht wordt naar verbinding, integraal en gebiedsgericht werken, toegankelijkheid voor initiatieven en versterking van democratische legitimatie. Districten kunnen daarbij een basis bieden voor bijvoorbeeld het organiseren van kennis van de stad en dienstverlening dichtbij huis.

Een les is wel dat bij een te hoog ambitieniveau teleurstelling ingebakken is. Het is niet realistisch te verwachten dat het vergroten van burgerbetrokkenheid daar in één keer mee gerealiseerd is. Een belangrijke les is ook dat er geen 'silver bullet' is, niet één oplossing of aanpak die altijd en

overall werkt. Bovendien kan meer inwonersparticipatie en -invloed ook goed kan worden georganiseerd zonder per sé te kiezen voor 'traditionele' democratische en bestuurlijke instituties op decentraal niveau.

Tenslotte laat het essay ook zien dat door de vernieuwing van de democratie in opeenvolgende fasen in de steden een gedifferentieerd stelsel ontstaat met verschillende 'sedimentatielagen'. Nieuwere lagen, zoals die van de digitale democratie, burgerbegrotingen en G1000 worden afgezet bovenop oudere lagen, zoals die van de formele inspraak. Soms kalft een sedimentatielaag af, denk aan de organisatie van de stadsdelen, maar per saldo komen er in Europese steden vooral institutionele vormen bij. Hieruit is af te leiden dat aanvullende instrumenten het stelsel kunnen versterken zonder het fundamenteel te herzien.

3. Het bestuurlijk stelsel in de toekomst

In dit hoofdstuk staat de toekomst van het bestuurlijk en de aanbevelingen die daarvoor te formuleren zijn centraal. Hieraan voorafgaand passen een aantal relativerende opmerkingen. De eerste is dat het goed is het functioneren van een bestuurlijk stelsel te evalueren, maar dat het ook goed is om realistisch te zijn over de ambities. Zoals uit het onderzoek blijkt heeft de inrichting van het stelsel invloed op de mogelijkheden om bestuurlijke ambities te realiseren, maar veel hangt ook af van de wijze waarop individuen invulling en inkleuring geven binnen de mogelijkheden die er zijn. Veel is daarmee van personen afhankelijk en veel ook van het nakomen van afspraken en het werken volgens de bedoeling. Sommige zaken zijn afhankelijk van structuur, maar veel dus ook van cultuur.

Uit het vergelijkend onderzoek dat door de Universiteit van Tilburg is uitgevoerd blijkt ten tweede dat er voor het realiseren van de beoogde waarden van een goed bestuur – responsiviteit, effectiviteit, veerkracht, behoorlijkheid en tegenwicht – meerdere invullingen en afwegingen mogelijk zijn. Het is afhankelijk van die invullingen en afwegingen welke ontwikkelmogelijkheden meer of minder wenselijk zijn. Dat geldt dus ook voor de denkrichtingen (scenario's) die we in dit hoofdstuk presenteren voor het bestuurlijk stelsel na 2022 en in mindere mate voor de optimalisering van het stelsel in de huidige periode.

Ook komt in de internationale stedenvergelijking naar voren dat bestuurlijke stelsels 'rijping' nodig hebben: ruimte in de tijd om tot ontwikkeling te komen. Dan krijgen inwoners de tijd bekend te raken met het stelsel, waardoor hun vertrouwelijk mogelijk stijgt en zij het district ook weten te vinden. Voor professionals betekent dit tijd om op het niveau van de stad en de districten de rolverdeling helder te krijgen: wie gaat waar wel en niet over? En: als een wijziging langere tijd geen optie is, kan dat professionals stimuleren de taak- en bevoegdheidsverdeling als uitgangspunt te nemen in plaats van deze steeds ter discussie te stellen. Onvrede over de prestaties van een stelsel hoeven dus niet altijd beantwoord worden met radicale wijzigingen, maar geleidelijke verbeteringen en aanvullende voorzieningen kunnen het functioneren van een stelsel op de vijf waarden van goed bestuur soms eveneens goeddoen.

Tegen de achtergrond van deze relativerende opmerkingen hebben wij ons dan ook expliciet de vraag gesteld – zoals uitgewerkt in hoofdonderzoeksvragen 4 en 5 – of doorontwikkeling van het stelsel een goed idee is. Gegeven onze bevindingen en conclusies zien wij zowel voor de kortere als langere termijn mogelijkheden voor verbetering. In dit hoofdstuk doen we dan ook aanbevelingen voor de korte en voor de langere termijn, gebaseerd op suggesties die door Amsterdammers en professionals in ons onderzoek naar voren zijn gebracht, maar ook gebaseerd op ons vergelijkend onderzoek naar internationale steden. Daarbij wegen we af welke ontwikkelmogelijkheden in de Amsterdamse situatie meer en minder voor de hand liggend zijn, gegeven de nu geldende uitgangspunten en verbeterpunten voor het bestuurlijk stelsel. Hieruit volgt een mix van voorstellen voor verbeteringen én van aanvullingen op het huidige stelsel in Amsterdam.

3.1 Optimalisering huidig stelsel tot 2022

Amsterdam heeft een geschiedenis van aanpassingen aan het bestuurlijk stelsel. Nadat de deelgemeenten zijn afgeschaft is in 2014 gekozen voor het model van de bestuurscommissies. Vanaf 2018 wordt gewerkt met stadsdeelcommissies. Naast dat in de internationale stedenvergelijking al naar voren kwam dat bestuurlijk stelsels de tijd moeten krijgen om te 'rijpen', vragen ook vele respondenten zich af of weer aanpassen van het stelsel wel de weg vooruit is. Daarmee zou je kunnen zeggen dat er, zeker onder de professionals, sprake is van een zekere 'stelselaanpassingsmoeheid'.

Tegelijk is in het onderzoek veel onvrede en ongemak gebleken én brachten respondenten uiteenlopende mogelijkheden voor optimalisering van het bestuurlijk stelsel naar voren. Rekening houdend met 1) de praktische haalbaarheid in de komende twee jaar, 2) de aansluiting bij bevindingen in de onderzoeksrapportage en de stedenvergelijking en 3) de frequentie waarmee suggesties in het onderzoek zijn aangedragen, stellen wij de volgende elementen voor optimalisering van het huidige stelsel voor:

- Richt een inwonersloket in per stadsdeel als een laagdrempelige voorziening, nabij en toegankelijk.³ Dat kan een rol vervullen in de informatievoorziening over gebiedsagenda's, gebiedsprojecten en gebiedsmonitor en het kan fungeren als hulpmiddel voor inwoners om in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie de gebiedsteams en projectleiders van projecten die in het stadsdeel spelen te vinden. Vanuit het inwonersloket kunnen ook inwonersinitiatieven ondersteund worden. Dit inwonersloket is een antwoord op een aantal bevindingen uit het onderzoek die gaan over gebrekkige toegankelijkheid, uitlegbaarheid en inzicht in de wijze waarop het bestuurlijk stelsel voor bewoners werkt. Ook is een aantal keren aangedragen dat dit nodig is om minder digitaal vaardige inwoners te ondersteunen bij hun gang in en door de gemeente. Dit loket is nadrukkelijk meer dan een manier om uit te dragen en uit te leggen wat de gemeente en het stadsdeel doen. Het heeft een faciliterende, onafhankelijke en adviserende rol voor inwoners die iets willen met en voor hun leefomgeving.
- Versterk de ambtelijke ondersteuning van de stadsdeelcommissies om hen daarmee steviger te positioneren in hun adviesrol ten opzichte van de dagelijks besturen, de beoogde rol van ongevraagde adviezen beter tot gelding te laten komen en het ophalen van signalen uit de buurt meer armslag te geven. Daarmee kan ook zelfbewuster invulling gegeven worden aan de beoordeling van adviesaanvragen vanuit de centrale stad en de stap worden gezet naar het meer proactief (in plaats van reactief) adviseren. Niet elke aanvraag vanuit de stad hoeft wellicht ook tot een advies van de stadsdeelcommissie te leiden, bijvoorbeeld als het niet raakt aan een specifiek gebiedsbelang.
- Maak en benut een standaardprocedure voor het opnemen van een adviesparagraaf met het standpunt van het stadsdeel (dagelijks bestuur en/of stadsdeelcommissie) in raadsvoorstellen.⁴ Daarmee wordt die inbreng en kennis vanuit de stadsdelen gebruikt. Realiseer het voornemen om de adviezen van de stadsdelen centraal inzichtelijk te maken. Verbeter de terugkoppeling over adviezen aan de stadsdeelcommissie en het bredere publiek. Wat gebeurt er mee? Heeft het effect?

³ Dat sluit aan bij het idee voor een bureau voor maatschappelijke initiatieven, zoals in de begroting 2021 is aangekondigd.

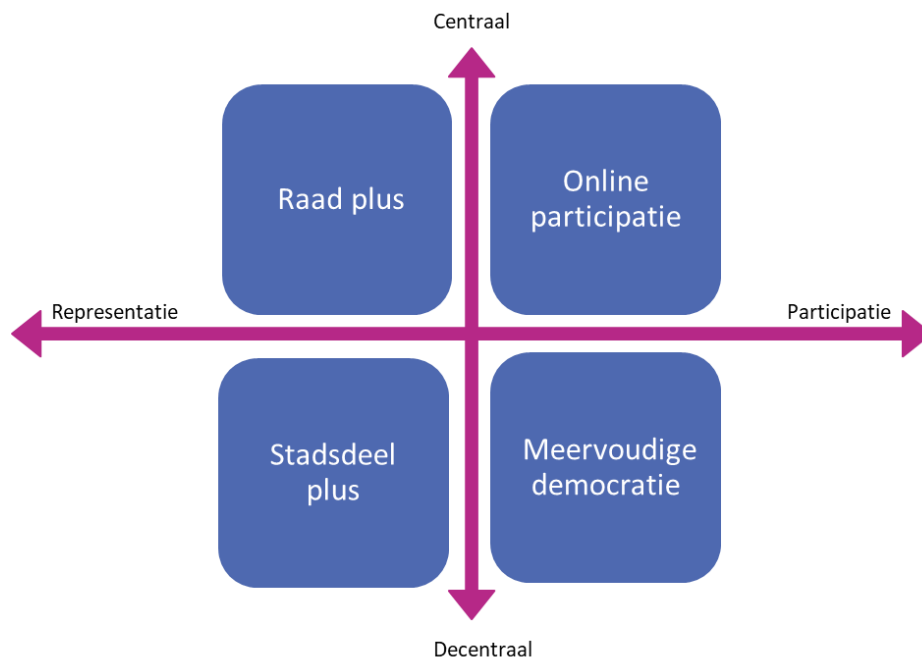
⁴ De geledingen van het bestuurlijk stelsel zijn al in gesprek om de adviezen van de stadsdeelcommissies beter te laten landen. Er zijn verschillende voorstellen gedaan, waaronder het opnemen van een nadere toelichting op de adviezen en de reactie van het college daarop in voordrachten voor raad en college (Brief van wethouder Groot-Wassink aan het presidium van de gemeenteraad, 29 november 2019). Dit element sluit daarop aan.

- Ontwikkel verbinding en eigenaarschap tussen de stadsdeelcommissies en de gemeenteraad door een periodiek gesprek tussen commissie KDD en vertegenwoordigers van de stadsdeelcommissies (bijvoorbeeld jaarlijks). Bespreek daar de wijze waarop adviezen worden gevraagd en uitgebracht en welke functie ze vervullen in de besluitvorming. Houdt een actielijst van verbeterpunten bij. Dit sluit aan bij de bevinding dat de gemeenteraad en de stadsdeelcommissies op afstand staan van elkaar en er geen merkbare verbinding tussen beide geledingen is. Bovendien kan het er ook aan bijdragen aan de realisatiekracht van voornemens als het centraal inzichtelijk maken van adviezen, doordat gemeenteraad en stadsdeelcommissies elkaar beter leren kennen en beiden minder ver op afstand komen te staan van elkaar.
- Verbeter reguliere en gestructureerde afstemming tussen collegeleden en de verschillende stadsdelen over beleidsvoornemens en ontwikkelingen die spelen. Doe dat per portefeuillehouder voor ieders beleidsterreinen. Nu lijken het soms wel twee parallelle werelden. Door de verbinding tussen de onderdelen van het stelsel te versterken, organiseer je wederzijdse beïnvloeding. Afstemming is dan ook meer dan alleen praten, maar het legt de basis voor gecoördineerd handelen. Ontwikkel eigenaarschap voor het stelsel door evaluatie van het functioneren van het stelsel in dat overleg. Door versterking van ambtelijke ondersteuning van de stadsdelen komt er ook meer ruimte voor eigen agendavorming vanuit de stadsdelen (gezamenlijk en individueel). De natuurlijke gerichtheid van de ambtelijke organisatie op de centrale stad krijgt daarmee ook wat tegenwicht. Bewaak dat het overleg ook echt gebeurt. Afspraken zijn er immers (deels) al in het bestuursakkoord tussen het college en de dagelijks besturen.
- Breidt de mogelijkheden uit van (online) participatie in de stadsdelen (zowel aandragen van initiatieven als meedenken over problemen en plannen) en bij het vormen van de gebiedsagenda's. Doe dat niet alleen projectmatig, maar op gestructureerde wijze en geregeld. Leer daarbij van de wijze waarop Barcelona dat heeft vormgegeven.

3.2. Doorontwikkeling van het stelsel na 2022

Na 2022 zijn meerdere denkrichtingen mogelijk. Vanuit de bevindingen kunnen we verschillende kanten op, onder meer afhankelijk van de prioritering van de waarden van goed bestuur. De relativerende opmerkingen waarmee we dit hoofdstuk startten zijn ook goed om hierbij in ogenschouw te houden. Naast de relevantie van de prioritering van de waarden van goed bestuur voor oordelen over de wenselijkheid van bepaalde wijzigingen, ging dat over realisme over ambities voor het bestuurlijk stelsel, het belang van houding en gedrag en het de tijd nemen om een stelsel te laten rijpen.

We hebben naast het basisscenario (niets veranderen in het stelsel) dat kan voortbouwen op de verbetervoorstellen zoals onder 3.1 beschreven, een viertal alternatieve scenario's ontwikkeld (zie figuur 1). Deze zijn gebaseerd op variatie op twee hoofdassen: 1) ligt de nadruk op versterking van de centrale organen in de stad of op de decentrale bestuursorganen en 2) ligt de nadruk op versterking van de representatieve democratie of op versterking van de participatieve democratie? De scenario's vertegenwoordigen denkrichtingen. Binnen die denkrichtingen zijn meer extreme of meer gematigde varianten mogelijk. De denkrichtingen vormen daarmee uitdrukkelijk geen totaalpakketten of 'alles-of-niets' scenario's. Voor de helderheid bespreken we hier echter de hoofdrichtingen en niet alle variaties daarbinnen.



Figuur 1: Denkrichtingen voor de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel na 2022 schematisch weergegeven

Daarnaast ondernemen we een poging om de vijf scenario's – het basisscenario en de vier alternatieven – te wegen en te beoordelen welke meer of minder voor de hand liggen in Amsterdam. In die beoordeling zijn de vijf uitgangspunten uit 2014 en de vijf verbeterpunten uit 2018 leidend, aangevuld met de vijf waarden voor goed bestuur uit de stedenvergelijking. Deze zijn in dit bestuurlijk rapport al vaker genoemd en uitgewerkt in de stedenvergelijking, maar een korte toelichting is hier op zijn plaats:

- **Responsiviteit** raakt aan inputgerelateerde waarden (de “voorkant” van een bestuursproces). Dat wil zeggen dat een bestuurlijk stelsel responsief genoemd kan worden afhankelijk van de mate waarin en hoe zaken als inclusie, toegang, openheid, participatie en representatie zijn ingericht.
- **Effectiviteit** gaat over outputgerelateerde waarde (de “achterkant” van een bestuursproces). Het gaat daarmee om de mate waarin het bestuurlijk stelsel in staat is (in samenwerking) problemen op te lossen, waarde voor zijn geld te leveren en slagvaardig te opereren.
- **Behoorlijkheid** heeft betrekking op throughputgerelateerde ofwel proceswaarden. Het gaat over de manier waarop in een bestuurlijk stelsel wordt gewerkt en dus over zaken als betrouwbaarheid, rekenschap en integriteit, zorgvuldigheid, transparantie en navolgbaarheid, gelijke, onpartijdige en menselijke behandeling, proportionaliteit en fair play.
- **Veerkracht** is een waarde die niet zozeer raakt aan het bestuursproces, maar eerder aan het bestuursstelsel. Het is dus een systeemwaarde. Een veerkrachtig bestuurlijk stelsel is een stelsel met zelfregulerend vermogen, weerbaarheid en adaptiviteit. Ook wel: “het vermogen om onder druk overeind te blijven en bij verdeeldheid voldoende samenhang te behouden”.⁵
- **Tegenwicht** is eveneens een systeemwaarde, maar is gericht op georganiseerde tegenmacht. Het gaat om toezicht en controle door wederzijds beperkende organen om het evenwicht te bewaren.

⁵Hendriks, F., & Drosterij, G. (red.) (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p. 26.

We presenteren onze beoordeling van de vijf scenario's in tabelvorm – inclusief plussen, nullen en minnen – en werken deze vervolgens de scenario's, inclusief toelichting van de beoordeling, verder uit. We zijn ons ervan bewust dat er altijd discussie mogelijk is over een dergelijk kwalitatief oordeel. Door ons vooral te concentreren op het relatieve verschil in de sterkten en zwakten van de scenario's helpt het desondanks toch iets te kunnen zeggen over hun bruikbaarheid voor toekomstige ontwikkelingen in het bestuurlijk stelsel. Vanzelfsprekend kunnen de plussen, nullen en minnen niet zomaar bij elkaar worden opgeteld, al is het maar omdat de verschillende elementen niet gelijkwaardig zijn en soms ook overlappen.

Tabel 1: Tentatief oordeel over de sterkten en zwakten van de scenario's op de vijf uitgangspunten, vijf verbeterpunten en vijf waarden van goed bestuur

	Basismodel + optimalisaties	Centraal: Raadplus	Centraal: Online Participatie	Decentraal: Stadsdeelplus	Decentraal: Meervoudige democratie
<i>Doelstellingen bestuurlijk stelsel uit 2014</i>					
De maatschappelijke opgave staat centraal	+	+	++	++	++
Eén Amsterdam met differentiatie	+	++	+	-	0
Democratische legitimatie op stedelijk én lokaal niveau	0	-	0	++	+
Toegankelijk en afrekenbaar bestuur	0	0	0	++	+
Een compacte ambtelijke organisatie	+	++	++	-	+
<i>Verbeterpunten bestuurlijk stelsel 2018</i>					
Meer ruimte voor participatieve democratie	+	-	++	0	++
Beter aansluiten op de lokale opgave	+	-	+	++	++
Beter uitlegbaar voor inwoners	+	+	+	++	+
Betere samenwerking	+	++	++	0	+
Bestuursstijl die naar buiten is gericht	0	0	+	0	+
<i>Waarden goed bestuur stedenvergelijking</i>					
Responsiviteit	+	0	+	++	++
Effectiviteit	+	++	++	-	+
Veerkracht	+	0	+	+	++
Behoorlijkheid	0	0	+	+	+
Tegenwicht	-	-	0	++	+

Het basisscenario: Geen grote ingrepen aan het stelsel, maar (doorgaan met) optimaliseren

In het basisscenario blijft het stelsel ongewijzigd. Houding en gedrag is een kernpunt, dus het daaraan werken door het bestuur en de ambtelijke organisatie is het devies. Structuurwijzigingen brengen veel energieverlies met zich mee en het succes van een stelsel is in belangrijke mate afhankelijk van invulling en concretisering door gebruikers. Bovendien nemen we zoals eerder genoemd een 'stelselaanpassingsmoetheid' waar, wat mogelijk een succesvolle implementatie van eventuele stelselherzieningen niet ten goede komt. Dit scenario sluit aan bij de constatering dat stelselwijzigingen

elkaar niet te snel moeten opvolgen. Geef tijd en ruimte aan een stelsel om te ‘rijpen’, zoals in de stedenvergelijking wordt aanbevolen.

Wel zijn bij dit scenario een aantal ondersteunende interventies mogelijk, zoals een inwonersloket, zichtbare en toegankelijke ambtelijke gebiedsteams, verbeterd contact tussen college(leden) en stadsdeelbestuurders en raad en stadsdeelcommissies en een meer gestructureerde, selectieve en verplichtende omgang met adviezen uit de stadsdelen. In principe betekent dit scenario dus dat wordt doorgegaan op de weg van de optimalisering van het huidige stelsel, zoals beschreven in de voorstellen in paragraaf 3.1. Op een aantal cruciale punten – zoals samenwerking, efficiënter werken in de organisatie en aandacht voor participatie – zijn al stappen gezet. Door gerichte aanvullingen te doen, die feitelijk passen binnen de principes van het stelsel, kan de verbetering die al is ingezet verder worden uitgebouwd.

Het basisscenario scoort nergens echt goed, maar ook niet echt slecht (zie tabel 1), maar door de praktische aanvullingen worden wel een aantal zwaktes aangepakt. Als belangrijkste zwakte van dit scenario kan worden genoemd dat er weinig tegenwicht zit in het model. Door de beperkte bevoegdheden en de wijze van benoeming schuurt het weliswaar vrijwel niet meer, maar van een gezond evenwicht tussen macht en tegenmacht centraal-decentraal is ook geen sprake.

Doordat inwoners nog steeds de ervaring hebben dat het merendeel van de beslissingen centraal wordt genomen zal de neiging om zich tot centrale bestuursorganen te richten blijven. Door de aanvullende voorzieningen wordt wel een betere informatiepositie georganiseerd en ook gewaarborgd dat adviezen vanuit de stadsdelen altijd worden meegenomen. Daarmee mag je veronderstellen dat de aansluiting op de lokale opgave en de ruimte voor participatie ten opzichte van de huidige situatie wordt verbeterd. Tegelijk is er niet of weinig sprake van verbetering op toegankelijkheid en afrekenbaarheid van het bestuur over decentrale opgaven.

In de beoordeling zou je dit scenario het beste kunnen typeren als ‘the art of muddling through’, wat volgens sommige politici en wetenschappers tegelijk het hoogst haalbare is in ‘de minst slechte van alle bestuursvormen’ die democratie nu eenmaal is. Een vriendelijker en meer moderne formulering is dan: ‘incrementeel verbeteren’.

Het Raadplus-scenario: opheffing van het huidige stelsel

In het Raadplus-scenario wordt het representatieve stelsel in de stadsdelen opgeheven. Ambtelijk gedeconcentreerd werken blijft en wordt versterkt, maar zonder bestuurlijk stelsel. Door een herinrichting van de ambtelijke organisatie, met sterke ambtelijke departementen gericht op gebiedsgericht werken, blijft er aandacht voor de decentrale gebiedsgerichte en integrale opgaven. Dat zou ook moeten kunnen, omdat de vraagstukken waar decentrale opgaven liggen veelal minder politiek en meer praktisch van aard zijn (leefbaarheid, veiligheid, toegankelijkheid). Aandacht voor stadsdelen en gebieden wordt bestuurlijk gefaciliteerd doordat alle wethouders een stadsdeel in portefeuille krijgen. De gemeenteraad krijgt extra middelen en mogelijkheden (financieel en ambtelijk) om voldoende tijd en aandacht te kunnen geven aan de decentrale opgaven van de stad en aan de inbreng van belanghebbenden.

In dit scenario wordt de gedachte losgelaten dat een stad als Amsterdam te groot is voor één bestuurslaag en dat verkiezingen de belangrijkste weg zijn om tot democratische legitimatie en inwonersbetrokkenheid bij de decentrale opgaven te komen. Het pakt de kritiek op de krachteloosheid, machteloosheid en gebrek aan feitelijke invloed van de stadsdelen in het huidige stelsel op, door de stadsdelen als bestuurlijke entiteit op te heffen. Het scenario is eigenlijk een radicale breuk met het verleden en neemt afscheid van de heimwee naar de deelgemeenten, die bij sommige respondenten

nog steeds doorklinkt. Als inspraak, invloed en inbreng dan in de praktijk toch vooral via de centrale bestuursorganen – raad en college – lopen, dan kan het stelsel zich maar beter op die praktijk aanpassen, zo is de gedachte. Een dergelijke benadering grijpt daarnaast in op het als door velen als negatief ervaren ‘gemeenteraad’ spelen van de stadsdeelcommissies. Ook vereenvoudigt dit scenario het bestuurlijk stelsel doordat het aantal geledingen wordt teruggeschoefd en macht en tegenmacht minder versnipperd is.

Ten opzichte van de vijf uitgangspunten van het stelsel uit 2014 presteert dit model vooral sterk op de uitgangspunten één Amsterdam en compacte ambtelijke organisatie. Bij de vijf verbeterpunten uit 2018 springt het punt betere samenwerking tussen centraal en decentraal er positief uit. Dat vloeit natuurlijk voort uit het feit dat er alleen nog ambtelijk gedeconcentreerd wordt gewerkt en met gebiedswethouders de bestuurlijke aansturing eenduidig is. Zwakten van dit scenario zitten vooral op het gebrek aan democratische legitimatie op decentraal niveau en het risico dat decentrale opgaven niet voldoende aandacht krijgen en participatie bij de centrale opgaven moeilijker is te organiseren.

Op de waarden van goed bestuur uit het essay van de Universiteit van Tilburg scoort dit scenario vooral goed op effectiviteit van bestuur en zwakker op de waarde van tegenwicht. Bij de andere drie waarden – responsiviteit, veerkracht en behoorlijkheid – presteert dit scenario afhankelijk van de praktische invulling en dus in stelseltermen neutraal.

Het online participatiescenario: meedenken en meebeslissen vanuit de centrale stad

Ook in dit scenario wordt het representatieve bestuurlijke stelsel in de stadsdelen opgeheven. Ambtelijk kunnen dezelfde stappen worden gezet als in het vorige scenario (het Raadplus-scenario) om gebiedsgericht werken te faciliteren. In plaats van het versterken van het representatieve deel van het bestuurlijk stelsel op centraal niveau, wordt in dit scenario juist veel werk gemaakt van instrumenten die passen bij de representatieve democratie, gericht op het organiseren van inwonersparticipatie. Ervaren nadelen van het huidige stelsel als dubbel werk, bureaucratisch, veel vergaderen met weinig invloed worden hiermee aangepakt.

In dit scenario is een volwaardig systeem van geïnformeerd zijn, meedenken, ideeën aandragen en meebeslissen over activiteiten, nieuwe initiatieven, beleidsvoornemens, projecten en begrotingen die (deel)gebieden aangaan de ambitie. Door vanuit het niveau van de stad fors in te zetten op deliberatieve participatiemiddelen en buurtbudgetten en -projecten, wordt gebiedsinbreng en de inwonerspositie versterkt. Verder wordt ingezet op het verder uitbouwen van digitale inspraak en -besluitvorming over gebiedsagenda's en gebiedsprojecten vergelijkbaar met bijvoorbeeld de aanpak in Barcelona (Decidim, zie essay van de stedenvergelijking). Inwoners kunnen ook projecten aandragen en steun verwerven voor die projecten (zoals in Frankfurt met ‘ich will..’, zie essay) en invloed uitoefenen op afgebakende gebiedsbegrotingen (zoals in Antwerpen). Zo hebben inwoners veel mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de menings- en besluitvorming over de stad als geheel en zaken die hun leefomgeving aangaan.

In dit scenario wordt voortgebouwd op de beweging naar één centraal bestuur in Amsterdam. Door heel sterk in te zetten op allerlei vormen van online participatie scoort dit model dan ook sterk op het centraal stellen van de maatschappelijke opgave en de compactheid en efficiency van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Ook scoort dit model goed op de verbeterpunten samenwerking en participatie die meegegeven zijn aan het bestuurlijk stelsel van 2018. Het eerste doordat er geen decentrale bestuurlijke organen meer zijn en het tweede vooral door het breed investeren in het (digitaal) betrekken van inwoners. Ervaringen in andere steden (Barcelona, Frankfurt, Antwerpen) geven aan dat dat laatste ook werkelijk kan worden gerealiseerd, maar wel tijd nodig heeft. Tegelijkertijd is de

nadruk op digitale participatie ook een nadeel. In deze evaluatie werd door respondenten geregeld aandacht gevraagd voor de minder digitaal vaardige Amsterdammers. Het risico in dit scenario is dat deze op achterstand komt te staan.

Op de waarden van goed bestuur scoort dit model eveneens positief, vooral op effectiviteit, maar zeker ook behoorlijk goed op responsiviteit, veerkracht en behoorlijkheid. Bewoners hebben goede instrumenten om zich op de hoogte te stellen van wat er speelt in de stad en hun leefomgeving, ze kunnen projecten aandragen, medestanders werven en gebiedsbegrotingen beïnvloeden. De centrale organen in de stad hebben rekening te houden met de op deze wijze ingebrachte inspraak en adviezen. Doordat er geen formele (bestuurlijke) tegenkracht is op decentraal niveau scoort dit model minder sterk op democratische legitimatie, afrekenbaar bestuur en tegenwicht tussen stad en stadsdelen.

Het Stadsdeelplus scenario: meer bevoegdheden voor de stadsdeelcommissies

Tijdens het onderzoek zijn we ook best wat heimwee tegengekomen naar de deelgemeenten en de bestuurscommissies. In flink wat interviews werd de behoefte geuit de stadsdeelcommissies meer 'tanden' te geven. Dit scenario werkt dat model uit en heeft dan ook als kenmerk dat het stelsel wordt aangepast door de stadsdeelcommissies (weer) een volwaardig democratisch orgaan te maken dat volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken heeft ten opzichte van de dagelijks besturen. Uitbreiding van de decentrale ambtelijke capaciteit past daarbij. De zwaardere bevoegdheden en verantwoordelijkheden gaan gepaard met een steviger ondersteuning op stadsdeelniveau. Ook gebiedsteams zullen meer dan nu verbonden worden met de stadsdelen.

Ideaaltypisch zou het direct kiezen van dagelijks bestuurders – zoals in het stelsel van de bestuurscommissies van 2014-2018 – passen in dit scenario. Het behouden van door het college benoemde bestuurders is echter ook wel degelijk een optie en in het kader van eenheid van beleid soepele samenwerking en de overwegingen rondom het dubbelmandaat bij de stelselwijziging van 2018 wellicht voor de hand liggend. Daarmee is de politieke samenstelling van de dagelijkse besturen weliswaar (meestal) niet noodzakelijk congruent met die van de stadsdelen, maar door de versterking van bevoegdheden van de stadsdeelcommissies ligt de politieke macht wel daar en niet in de dagelijkse besturen. Stadsdeelcommissies krijgen daarmee ook besluitvormende invloed, bijvoorbeeld over de gebiedsbudgetten van de gebiedsteams.⁶

Het voordeel van dit model is dat democratische legitimatie op stadsdeelniveau goed wordt georganiseerd. Leden van stadsdeelcommissies zijn aanspreekbaar voor inwoners op hun rol als controleur van de macht en daarmee ook weer makkelijker volksvertegenwoordiger. Het adresseert het probleem van een krachteloos en invloedarm stadsdeelbestuur op traditionele wijze. Stadsdeelcommissieleiden hebben besluitvormende bevoegdheden en daarmee invloed en tegenwicht. Deze aanpak past in een bepaald opzicht wel bij de Amsterdamse bestuurlijke cultuur, die sterk politiek van karakter is. Het geeft ook een sterkere herkenbaarheid voor inwoners en belanghebbenden: je weet weer bij wie je moet zijn om invloed uit te oefenen op zaken die spelen in je stadsdeel. Dat kan bijdragen aan de responsiviteit, omdat ze nabij zijn en ook daadwerkelijk verschil kunnen maken in hun bestuurlijke rol. Ook is de verantwoordingsrelatie duidelijker belegd dan nu het geval is en is macht en

⁶ Door sommigen is in het onderzoek met enige nadruk gewezen op het 'model Weesp' als een wenselijk denkrichting voor vervolg. Dit scenario heeft daar raakvlakken mee, maar is zeker niet hetzelfde. We nemen het uitdrukkelijk niet als uitgangspunt voor dit scenario omdat ons inziens de situatie van Weesp vrij uniek is: het is een gemeente die wordt ingelijfd en voor een aantal jaren een zekere mate van bestuurlijke autonomie heeft gekregen. Het model Weesp is echter in essentie een teruggaan naar de bestuurscommissies van de periode 2014-2018 en daar is nadrukkelijk bij het huidige stelsel afscheid van genomen. Het bezwaar van niet of mindere afrekenbaarheid van de dagelijks bestuurders in het huidige stelsel wordt in dit scenario ondervangen doordat de dagelijks bestuurders weliswaar benoemd zijn door het college, maar wel verantwoording afleggen aan de stadsdeelcommissie.

tegenmacht steviger ingebed op stadsdeelniveau. Dit maakt dat het model beter uitlegbaar is voor inwoners.

Zwakker aan dit model is dat een efficiënte en compacte ambtelijke organisatie niet eenvoudig is te realiseren. Bovendien zal er vaker sprake zijn van uiteenlopend beleid tussen stadsdelen en de centrale stad. Dat kan de samenwerking en een naar buiten gerichte bestuursstijl in de weg zitten. Het bestuurlijk 'schuren' wordt bovendien in het model geïntroduceerd. Hoewel bestuurlijk schuren gunstig en productief kan zijn voor het articuleren van lokale belangen, werd het in het vorige bestuurlijk stelsel als nadeel ervaren en is er uitdrukkelijk afscheid van genomen. Tegelijk zal dat toch ook minder zijn doordat de dagelijkse besturen in dit model nog steeds benoemd worden vanuit het college. Daarmee is de verwachting dat samenwerking centraal-decentraal soepel zal kunnen blijven lopen.

Het meervoudige democratiescenario: representatie aanvullen met participatieve democratie op stadsdeelniveau

In het laatste scenario blijft het representatieve deel van het bestuurlijk stelsel grofweg zoals het is, met dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Stadsdeelcommissies blijven gekozen organen met adviesrecht. Dagelijks bestuurders worden nog steeds benoemd vanuit het college. Het stelsel wordt echter verder stevig aangevuld met elementen van participatieve democratie om de inbreng en betrokkenheid van inwoners (mee weten en meedenken) te organiseren, vandaar de naam meervoudige democratie. De participatieve elementen zijn uitdrukkelijk ingebed in de stadsdelen in plaats van georganiseerd en geïnitieerd door de stad. Stadsdelen krijgen daar ook middelen en menskracht voor. Door betrokkenheid en invloed op het decentrale niveau te versterken en publieker zichtbaar te maken, zullen adviezen en inspraakreacties ook zwaarder gaan wegen, is de verwachting in dit model. Voor de ambtelijke organisatie betekent dit het versterken van decentraal werken en organiseren. De grotere nadruk op het op stadsdeelniveau ondersteunen en faciliteren van participatieve democratie maakt dat noodzakelijk en zinvol.

Stadsdeelcommissies kunnen worden aangevuld met roulerende ingelote inwoners (bijvoorbeeld 50% representatief en 50% ingeloot) – een suggestie die veelvuldig door Amsterdammers werd gedaan. Met een jaarlijkse ronde loting, zodat er in de zittingstermijn van vier jaar, vier keer een nieuwe lichte inwoners meedenkt. Niet alleen door loting, maar ook breder wordt er stevig ingezet op methoden en instrumenten van (digitale) deliberatie bij het vormgeven van gebiedsagenda's en -projecten. Daarmee omzeil je het dilemma van politieke lijsten versus onafhankelijke buurtvertegenwoordigers. Tevens is het een antwoord op een aantal belangrijke bevindingen uit het onderzoek zoals dat de stadsdeelcommissies te politiek zijn en dat de toegankelijkheid en responsiviteit van de stadsdelen te wensen overlaat. Ook voorkom je hiermee de neiging tot 'gemeenteraad spelen' in de stadsdeelcommissies. Methodes uit de deliberatieve democratie zijn bijvoorbeeld: onderwerpen bespreken in groepen onder leiding van technisch voorzitters en met behulp van onafhankelijke experts, gevolgd door brede (digitale) stemmingen over voorstellen.

Het model scoort goed op de uitgangspunten en verbeterpunten die gaan over het centraal stellen van de maatschappelijke opgave en het beter aansluiten op hoe die opgave er in de stadsdelen eruitziet. De stevige inzet op diverse vormen van participatie maakt dat dit scenario er positief uitspringt op de het verbeterpunt van meer ruimte voor participatieve democratie.

Op de waarden van goed bestuur – responsiviteit en veerkracht in het bijzonder – scoort dit model goed. Door inwoners middels loting mee te laten doen in de stadsdeelcommissies en inwoners vanuit de stadsdelen middels (digitale) deliberatie mee te laten denken over de adviezen organiseer je betrokkenheid, toegankelijkheid en een naar buiten gerichte wijze van besturen. Bovendien kan door

te variëren in de inzet aan digitale en analoge participatieve middelen een modus gevonden worden om inwoners, ongeacht hun participatievoorkeuren, aan te kunnen spreken.

Op veel van de andere uitgangspunten, verbeterpunten en waarden scoort dit model eveneens (redelijk) goed. Uiteraard is hierbij heel veel afhankelijk van de concrete invulling. Een uitdaging bij dit model is wel om ervoor te zorgen dat de inwoners die deelnemen aan bijvoorbeeld het gelote deel van de stadsdeelcommissie of andere participatieve initiatieven daadwerkelijk een afspiegeling vormen van hun buurt of stadsdeel (zoals ook in de stedenvergelijking aan bod komt). Zo is de ervaring van andere gemeenten met loting ten behoeve van G1000-achtige bijeenkomsten is divers. Met name de vraag wie daadwerkelijk deelneemt na loting is een kwetsbaarheid: veelal zijn het inwoners die lijken op wie toch al participeert. Dat vraagt expliciete aandacht voor het verlagen van eventuele drempels die ingelote inwoners ervaren waardoor zij niet mee kunnen of willen doen. Participatieve democratie is echter meer dan loting, maar ook breder is het belangrijk om voldoende oog te houden voor en te variëren in de (digitale) participatiemiddelen die op stadsdeelniveau worden ingezet, om zo steeds aan te sluiten bij de participatievoorkeuren van verschillende typen inwoners.

Alleen op het punt “Eén Amsterdam met differentiatie” verwachten we dat het meervoudig inrichten van het bestuurlijk stelsel daar niet extra positief aan gaat bijdragen.

3.3 De toekomst van het bestuurlijk stelsel

In het licht van de bovenstaande tentatieve beoordeling van de vijf scenario's op de vijf uitgangspunten, vijf verbeterpunten en vijf waarden van goed bestuur, liggen sommige scenario's meer voor de hand dan andere voor het toekomstige bestuurlijk stelsel van Amsterdam.

Welke denkrichting of model uiteindelijk ook de voorkeur zou moeten krijgen, het begint met de manier waarop Amsterdammers en professionals de waarden van goed bestuur prioriteren. Want wat onze tentatieve beoordeling van de verschillende scenario's en ook de internationale stedenvergelijking laat zien is dat elk model voor- en nadelen heeft; of sterkere en zwakkere kanten. Daar waar bij het meervoudige democratiescenario responsiviteit en veerkracht eruit springen, is dat bij het online participatiescenario bijvoorbeeld de waarde van effectiviteit. De waardering van elk scenario is dus afhankelijk van welke waarden prioriteit krijgen. Het scenario stadsdeelplus komt bijvoorbeeld naar voren op het moment dat de waarde 'tegenwicht' in combinatie met 'responsiviteit' het meeste gewicht krijgen toegekend. In het licht van het heimwee dat we tegenkwamen naar de deelgemeenten en de bestuurscommissies en de wens om de stadsdeelcommissies meer 'tanden' te geven achten we dit niet ondenkbaar.

Gegeven de uitgangspunten uit 2014 en verbeterpunten uit 2018 past wat ons betreft een accent op de waarden van responsiviteit en veerkracht. Bovendien is het goed om ook hier weer in herinnering te roepen dat een stelselwijziging niet direct de oplossing is voor alle problemen. Uit het onderzoek, maar ook uit de internationale stedenvergelijking komt naar voren dat succes en bruikbaarheid van het stelsel in belangrijke mate door houding en gedrag van de gebruikers wordt beïnvloed én dat tijd genomen moet worden om een stelsel te laten beklijven. We zien deze gedachte versterkt door de bevinding van 'stelselaanpassingsmoeheid' in ons onderzoek.

Wij adviseren dan ook een model, waarbij de komende jaren invulling wordt gegeven aan een aantal van de aanbevelingen voor optimalisatie van het huidige stelsel, zoals in paragraaf 3.1 beschreven. Hiermee krijgen de stadsdelen een steviger positie in het bestuurlijk stelsel, bijvoorbeeld door de maatregelen om de adviezen van de stadsdeelcommissies beter uit de verf te laten komen en het Voor

het stelsel na de verkiezingen van 2022 achten we aanvullingen op het stelsel in de vorm van de beschreven ideeën voor participatieve democratie kansrijk. Het representatieve deel van het stelsel (inclusief de optimalisering) blijft intact. Dit sluit aan bij het scenario van meervoudige democratie. In het licht van de waarde die in Amsterdam wordt gehecht aan democratische legitimatie op stedelijk én lokaal niveau en het grote belang van participatieve democratie is dit scenario interessant. Het sluit aan bij een belangrijke bevinding uit het onderzoek dat de doelstelling van verbeterde participatie onvoldoende wordt gehaald alsook bij de ambities van de huidige raad en college om de participatieve democratie verder vorm en inhoud te geven.

Dit scenario is ook meervoudig in de zin dat stadsdelen een diverse set aan participatieve middelen (digitaal en analoog) kunnen inzetten om recht te doen aan de verschillende manieren waarop inwoners betrokken zouden willen worden bij wat er in hun leefomgeving gebeurt. Dat kan in dit model door inwoners over gebiedsbegrotingen, gebiedsagenda's en gebiedsprojecten (digitaal) te laten meedenken en invloed te geven met behoud van soepel werkbare bestuurlijke verhoudingen, een van de redenen waarom afscheid is genomen van het vorige bestuurlijk stelsel.

Ongeacht het scenario of de denkrichting die de voorkeur zal krijgen, steeds zal een belangrijke succesfactor van deze benadering zijn dat er duidelijk eigenaarschap wordt ontwikkeld voor het functioneren van het stelsel. Zowel in het college, als in de commissie KDD en ook in het gesprek tussen raad en stadsdeelcommissies en college en dagelijks besturen is het nuttig en nodig het functioneren en gebruik van het stelsel regelmatig te agenderen. Alleen door het gesprek met elkaar, en niet over elkaar, te voeren kan het stelsel zijn rol vervullen. Praktische (rol)invulling en zinvolle verbeterstappen krijgen dan de aandacht die ze verdienen. Zo krijgt het stelsel tijd om werkelijk tot rijpheid te komen.

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

Necker van Naem

