

# Definitieve hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2022

## Vooraf

Nadere keuzes voor de hoofdlijnen Bestuurlijke Stelsel

Deze notitie bevat de definitieve voorstellen van het college voor het bestuurlijk stelsel vanaf 2022. Het college heeft in de Voorgenomen hoofdlijnen aan de raad verbetervoorstellen voor het bestuurlijk stelsel vanaf 2022 gedaan die moeten leiden tot versterking en verbetering van de positie van het lokaal bestuur. Er is een breed bestuurlijk draagvlak voor meer zeggenschap van het lokaal bestuur (inclusief budget), duidelijke bevoegdheden, goede sturingsmogelijkheden, tegenspraak op stadsdeelniveau en verbeterde invloed van de bewoners. Gezien de door de raad aangenomen motie-Grooten c.s. (motie 2021/143) heeft het college voor het stelsel vanaf 2022, het model stadsdeelplus aangevuld met participatieve elementen voorgesteld.

Na de bespreking met de raadscommissie heeft het college met in achtneming van de moties van de raad, de nadere uitwerking van de keuzen in de Voorgenomen hoofdlijnen ter hand genomen. Hierbij zijn de reacties van de stadsdeelcommissies, stadsdeelbesturen en Amsterdammers op de Voorgenomen hoofdlijnen betrokken.

## Samenvatting

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

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

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

van Amsterdammers daarop. Het rapport schetst vier scenario's voor de toekomst van het bestuurlijk stelsel.

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

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

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

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

Het college wil in het nieuwe bestuurlijk stelsel een aantal zaken verbeteren: De invloed van stadsdelen moet groter en vooral beter aansluiten op de lokale opgave, door een gebiedsgerichte focus. We willen een stelsel dat beter uitlegbaar is, zodat bewoners weten waar ze moeten zijn met vragen en ideeën, en weten hoe en waarover ze kunnen meebeslissen over zaken die hun directe leefomgeving betreffen. Hierbij is voor het stelsel vanaf 2022 een aantal uitgangspunten geformuleerd: Democratisch gekozen lokaal bestuur, helder afgebakend takenpakket, tegenspraak, sturing en verantwoording op stadsdeelniveau, uitlegbaar en transparant voor bewoners, goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning), stimuleert en biedt ruimte voor participatie.

Het college heeft daarvoor de verbeterpunten in de Voorgenomen hoofdlijnen verder uitgewerkt en stelt voor versterking van de lokale democratie in het bestuurlijk stelsel vanaf 2022 de volgende verbeteringen voor:

- De stadsdeelcommissie krijgt een duidelijke en steviger positie. In de Verordening op het lokaal bestuur wordt beschreven welke instrumenten de stadsdeelcommissie heeft om richting mee te geven aan het dagelijks bestuur en het dagelijks bestuur te controleren. In de Verordening wordt ook vastgelegd dat het dagelijks bestuur alleen met zeer zwaarwegende redenen (zoals strijdigheid met de wet of stedelijke dwingende kaders),

- voorstellen of adviezen van de stadsdeelcommissie die op een meerderheid kunnen rekenen in de stadsdeelcommissie naast zich neer kan leggen;
- Stadsdeelcommissies kunnen vooraf aan de benoeming aan kandidaat leden dagelijks bestuur in een hoorzitting vragen stellen en aan het college meegeven als er zwaarwegende redenen zijn om een dagelijks bestuurder niet te benoemen. Aan de raad wordt deelname aan de hoorzitting vanuit de raad in overweging gegeven;
  - Het lokale bestuur krijgt heldere taken, verantwoordelijkheden, instrumenten en ambtelijke ondersteuning om die opdracht waar te kunnen maken: De taken en bevoegdheden van het lokaal bestuur zijn grotendeels adequaat maar vragen wel nadere uitwerking en verheldering, zodat het voor bestuurders, ambtenaren, burgers en andere belanghebbenden duidelijk is waar ze over gaan;
  - Met een door het college benoemd dagelijks bestuur is de inzet een goede bestuurlijke samenwerking tussen college en dagelijks bestuurders enerzijds en dagelijks bestuur en stadsdeelcommissie anderzijds. Het lokaal bestuur ligt hiermee rechtstreeks in het verlengde van het college. College en leden dagelijks bestuur kunnen samen optrekken in het realiseren van de grote maatschappelijke opgaven voor de stad;
  - Met het oog op rolzuiverheid worden twee aparte bestuurscommissies ingesteld, waardoor een scheiding ontstaat tussen het door het college benoemde orgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van taken en bevoegdheden en het door de Amsterdammer gekozen orgaan dat richting geeft en controleert;
  - De betrokkenheid en relatie tussen de kiezers en de stadsdeelcommissie wordt versterkt. Naast verdere ontwikkeling van participatie instrumenten, zoals het beleidskader participatie, wil het college per stadsdeel een stadsdeelpanel instellen dat de stadsdeelcommissie minimaal twee keer per jaar adviseert over bepaalde onderwerpen die het stadsdeel betreffen. Dit stadsdeelpanel gaat uit gelote burgers bestaan. Op basis van de eindevaluatie zal het college besluit nemen over het al dan niet toevoegen van gelote leden aan de stadsdeelcommissie met ingang van 2025;
  - Om de toegankelijkheid voor bewoners te vergroten wordt een bewonersloket nader uitgewerkt en een voorstel in januari 2022 aan de raad voorgelegd. Het loket (fysiek en digitaal) kan helpen om de gebiedsteams beter toegankelijk en vindbaar te maken. Bij de uitwerking wordt ook gekeken naar de suggestie vanuit de inspraak dat duidelijk is waar elke Amsterdammer heen kan gaan om uit te vinden wat er aan participatie is gepland of gedaan en waar men ook met klachten terecht kan;
  - Voor het versterken van de relatie tussen de gekozen stadsdeelcommissies en de raad geeft het college de raad in overweging om een territoriale commissie in te stellen. Zo kan de raad versterkt sturen via de gekozen stadsdeelcommissie door de stadsdeelcommissie een duidelijke opdracht te geven in de voorbereiding van de raad zoals ook het geval is bij de huidige raadscommissies;
  - Voor het vergroten van de invloed van de bewoners wordt de participatie verder versterkt en krijgt het lokaal bestuur een stevige positie en duidelijker rol in de participatie bij onderwerpen die de directe leefomgeving van bewoners betreffen;
  - Vanaf 16 jaar kunnen Amsterdammers kiezen of zich verkiesbaar stellen voor de stadsdeelcommissieverkiezingen en Amsterdammers van buiten de EU met een geldige verblijfsvergunning krijgen deze rechten al nadat zij twee jaar in Nederland wonen.

Het college is van mening dat met deze voorstellen voor de inrichting van het stelsel vanaf 2022, de verbeteringen kunnen worden gerealiseerd en het voor alle betrokkenen in het stelsel en voor de Amsterdammers helder is wie waarover gaat.

Het college realiseert zich dat het stelsel hiermee niet af is en de verdere ontwikkeling grote inzet en bestuurlijke betrokkenheid vraagt. Daarbij zal ook worden geïnvesteerd in de (bestuurlijke en ambtelijke) cultuur (houding en gedrag) en een breed gedragen eigenaarschap voor het functioneren van het stelsel.

## **1. Evaluatie onderzoek**

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

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

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

Het hoofdlijnenbesluit gaat verder in op de keuze voor het bestuursmodel met twee bestuurscommissies, ook in relatie tot de beoogde verbeteringen.

## **2. Kernelementen evaluatierapport**

### **2.1. Werking van het stelsel**

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

Het bureau constateert dat, hoewel er veel goede dingen gebeuren, het bestuurlijk stelsel sinds 2018 nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen. Het huidige stelsel werkt niet of niet goed

genoeg. Aan de criteria van nabijheid, toegankelijkheid en uitlegbaarheid is op papier wel voldaan, maar in de praktijk vinden Amsterdammers de weg maar mondjesmaat. Inwoners ervaren gebrek aan responsiviteit van ambtelijke organisatie en stadsbestuur. Voor de inzet van stadsdeelcommissieleden en dagelijks bestuurders is waardering, maar ook zorg over wat zij daadwerkelijk kunnen bereiken. Stadsdeelcommissies worden getypeerd als krachteloos en machteloos. Hun adviesrecht komt niet goed uit de verf en er is versterking van de ambtelijke ondersteuning nodig.

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

## **2.2. Aanbevelingen voor het stelsel**

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

### Voorstellen bureau voor verbetering huidig stelsel

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

### Scenario's voor een toekomstbestendig bestuurlijk stelsel vanaf 2022

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

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

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

Ter voorbereiding van de Voorgenomen hoofdlijnen hebben de raad, stadsdeelcommissies, stadsdeelbesturen en een aantal Amsterdammers wensen en suggesties meegegeven naar aanleiding van het rapport. Samengevat wil de raad op korte termijn de verbeterpunten voor het huidige stelsel doorvoeren waarbij het inwonersloket nog een vraag is in relatie tot bestaande voorzieningen als de gebiedsteams, buurtteams, stadsloketten en huizen van de wijk. Het gaat dan om de verbeteringen genoemd in het rapport over de relatie stadsdeelcommissies en raad,

hun zwaarwegend advies en het versterken van de samenwerkingscultuur. De wensen van de stadsdeelcommissies en stadsdeelbesturen sluiten hierop aan. De reacties van de raad, stadsdeelcommissies en stadsdeelbesturen zijn te vinden bij de vergaderstukken van de commissievergaderingen van 27 januari en 17 februari en de raadsvergadering van 10 maart 2021.

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

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

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

### **3. Verbeteringen korte termijn**

Een aantal verbeterpunten voor het huidige bestuurlijk stelsel wordt zo snel mogelijk doorgevoerd. Deze voorstellen sluiten aan bij initiatieven die al lopen of worden in gang gezet.

#### **3.1. Werkwijze rond adviezen**

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

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

Voor het verbeteren van de werkwijze rond adviezen van stadsdeelcommissies zullen deze in lijn met het voorstel van de stadsdeelbesturen vanaf nu alle zeven integraal aan college en raad worden voorgelegd, als bundel van zeven adviesformulieren. Met een beslispunt in de voordrachten wordt het betreffende advies, en hoe dit in de besluitvorming is meegenomen,

onder de aandacht van college en raad gebracht. De structurele terugkoppeling aan de stadsdeelcommissies zal via de nota van beantwoording lopen, die standaard door de directies bij deze trajecten wordt opgesteld. Voor de nieuwe bestuursperiode wordt in het kader van aanscherping van de taken en bevoegdheden ook gekeken naar een efficiënte adviesprocedure. Deze wordt vastgelegd in de Verordening.

### **3.2. Ambtelijke ondersteuning stadsdeelcommissies**

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

Het college heeft gelet op de door de raad aangenomen motie-Vroege c.s. (motie 2021/141) opdracht gegeven aan de Gemeentesecretaris om hieraan op zo kort mogelijke termijn uitvoering te geven. Hieruit blijkt dat de procesmatige ondersteuning van de tweewekelijkse vergaderingen van de stadsdeelcommissie in alle stadsdelen is geregeld. Wel blijkt er breed behoefte te zijn aan meer (inhoudelijke) ondersteuning. Die wens verschilt per commissie en kan bijvoorbeeld gaan over hulp bij agendavorming, hulp bij ophalen en doorzetten van signalen uit buurten en wijken of hulp bij het voorbereiden en formuleren van adviezen. Elke stadsdeelsecretaris zal daarom uiterlijk in juni 2021 in overleg met de voorzitter van de stadsdeelcommissie bepalen waar de specifieke behoefte aan versterkte ondersteuning voor de rest van deze bestuursperiode ligt. En vervolgens daarin voorzien, zo nodig in samenwerking met specifieke directies en zo nodig met de gemeentesecretaris, vanuit de gedachte van laagdrempelige ambtelijke ondersteuning gemeentebreed.

### **3.3. Bewonersloket/ vergroten toegankelijkheid gemeente voor bewoners**

Het is belangrijk dat het bestuur en organisatie voor de burger herkenbaar en toegankelijk zijn en met één gezicht naar buiten optreden. Burgers voelen zich nu onvoldoende bediend en kunnen binnen de gemeente niet goed hun weg vinden. Een beter uitlegbaar stelsel met een heldere taakverdeling en heldere bevoegdheden is ook een belangrijke voorwaarde voor een goede toegankelijkheid van de gemeente voor burgers. Het helpt bewoners als duidelijk is voor welke onderwerpen ze waar moeten zijn en dat bekend is dat daar ook de bevoegdheid ligt. Het college is overigens ook van mening dat het voor een bewoner niet zou moeten uitmaken als deze een vraag heeft. Elke ambtenaar moet bewoners met vragen en initiatieven kunnen helpen door hem of haar minimaal naar de juiste plek te begeleiden.

Gebiedsmakelaars zijn met hun collega's in de gebiedsteams voor bewoners een eerste belangrijk aanspreekpunt, maar dit is nog niet bij iedereen even goed bekend. Ook uit de inspraak en participatiebijeentkomsten komt dit naar voren. Een bewonersloket kan helpen om de gebiedsteams beter toegankelijk en vindbaar te maken. Het college wil daarom samen met de stadsdeelbesturen een voorstel uitwerken voor een bewonersloket. Hierbij wordt de input uit het inspraak en participatietraject betrokken. Bij de uitwerking wordt ook gekeken naar de suggestie uit het participatietraject om duidelijk te maken waar elke Amsterdammer heen kan gaan om uit te vinden wat er aan participatie is gepland of gedaan en waar men ook met klachten terecht kan. De nadere uitwerking wordt ook in januari 2022 aan de raad voorgelegd.

### 3.4. Versterken relatie stadsdeelcommissie en raad

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

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

Omdat voor bewoners niet duidelijk is welke bevoegdheden waar liggen, zijn zij vaak geneigd de stadsdeelcommissie te passeren en naar de raad te gaan. Een duidelijke bevoegdheidsverdeling met meer zeggenschap en bijbehorend budget kan Amsterdammers weer meer vertrouwen geven in de volksvertegenwoordiging in de stadsdelen.

## 4. Keuzes bestuurlijk stelsel vanaf 2022

### 4.1. Afweging scenario's uit evaluatierapport

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

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

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

- Verder gaan in scenario 1 doet volgens het college onvoldoende recht aan de in het rapport naar voren gebrachte verbeterpunten. In alle scenario's is het nodig om in te zetten op zaken als verbeteringen in cultuur, samenwerking en ambtelijke organisatie. Maar het daarbij laten vindt het college niet voldoende. In dit scenario blijven de kosten gelijk.
- In de scenario's 2 en 3 wordt representatie op lokaal niveau opgeheven, met meer of minder sterke inzet op participatie. Het college deelt met de raad, de stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies dat gekozen volksvertegenwoordigers in stadsdelen nodig zijn en blijven. De raad wordt in het huidige stelsel al zwaar belast en het takenpakket zou bij afschaffing van stadsdeelcommissies nog verder verzwaard worden. Een scenario zonder stadsdeelcommissies zal wel tot iets lagere kosten voor bestuur en ondersteuning zorgen. Voor de kosten van de ambtelijke organisatie maakt het niet uit, de omvang van het werk verandert immers niet.
- In de scenario's 4 en 5 blijft er representatie op stadsdeelniveau. Dit wil het college, net als de raad, de stadsdeelbesturen, stadsdeelcommissies en vele bewoners, behouden. Wat het college betreft dient de representatie juist versterkt te worden, dat komt het meest tot uiting in scenario 4. Maar het college gaat ook mee in de wens van de raad en veel bewoners om de participatie te versterken. Daarom kiest het college voor scenario 4 met participatieve elementen uit scenario 5. In beide scenario's hangt het van de nadere invulling af of ze kostenneutraal zijn of tot iets hogere kosten leiden. Bij versterking van participatie is de intentie om vooral te innoveren en beter in te spelen op wat lokaal per situatie het beste maatwerk is. Met gebruikmaking van de bestaande middelen en gemeentebrede capaciteit voor participatie hoeft dit, met uitzondering van extra kosten voor de stadsdeelpanels, niet tot hogere kosten te leiden.

Voor de nadere uitwerking van het bestuursmodel worden hieronder eerst de kaders geschetst.

#### **4.2. Kaders voor invulling bestuurlijk stelsel**

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

##### Raadscommissie (artikel 82 Gemeentewet)

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

##### Bestuurscommissie (artikel 83 Gemeentewet)

De Gemeentewet biedt de mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen. Er zijn verschillende opties denkbaar. Je kunt denken aan territoriale bestuurscommissies die een bepaald gebied

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

#### Adviescommissie (artikel 84 Gemeentewet)

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

#### Overige mogelijkheden

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

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

Ambtelijke deconcentratie is ook een mogelijkheid om de raad, het college en de burgemeester te ondersteunen en te adviseren in de uitvoering van hun taken in alle delen van de stad. In het verlengde daarvan zijn er uitvoeringstoetsen mogelijk, dit zijn toetsen die voorafgaand aan bepaalde beleidskeuzen in beeld brengen wat de effecten van het voorgenomen beleid voor de stadsdelen zijn, of het voorgenomen beleid voor de stadsdelen uitvoerbaar is en wat de kosten daarvan zijn. Tot slot is het denkbaar om uit de bovengeschetste mogelijkheden verschillende mengvormen te destilleren en combinaties te maken, de Gemeentewet geeft hiervoor de ruimte.

### **4.3 Taken en bevoegdheden**

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

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

#### Nadere uitwerking heldere opdracht en takenpakket stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies

Uit de praktijk blijkt dat de takenlijst en het bevoegdhedenregister zowel stedelijk als lokaal niet voldoende duidelijkheid verschaffen. Het is vaak niet duidelijk wie waarover gaat. Het college is daarom in voorbereiding op het definitieve besluit over de hoofdlijnen een traject gestart om te verkennen hoe de verdeling van taken en bevoegdheden en de onderlinge relaties tussen de verschillende bestuursorganen, binnen de stedelijke kaders, scherper kan worden gemaakt. Daarmee wordt de zeggenschap van het lokaal bestuur duidelijker, ook voor bewoners. De eerste uitkomsten van het traject worden in september 2021 aan de raad voorgelegd, in combinatie met de aangepaste verordening op het lokaal bestuur.

De gezamenlijke stadsdeelbesturen geven in reactie op de evaluatie bestuurlijk stelsel aan:

“Vanuit onze ervaring in het huidige bestuurlijk stelsel hebben wij één alles overstijgende aanbeveling voor u: geef de stadsdeelbesturen alle middelen om hun verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk waar te kunnen maken, de lokale opgaven te lijf te kunnen en daarmee een volwaardige en betrouwbare partner te kunnen zijn voor bewoners, ondernemers en organisaties in hun stadsdeel en in hun gebieden.

Wanneer een stadsdeelbestuurder ergens over gaat, moet hij er ook op kunnen sturen.

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

Het college ondersteunt deze wens en wil daarom binnen de stedelijke kaderstelling de komende periode een heldere opdracht aan het lokaal bestuur nader uitwerken, met heldere verantwoordelijkheden en instrumenten om die opdracht waar te kunnen maken en daartoe de benodigde taken en bevoegdheden helder af te bakenen.

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

Uit een eerste verkenning met deelname van enkele stadsdeelbestuurders komt naar voren dat de bestaande lijst met taken en bevoegdheden redelijk voldoet en de onderwerpen passend zijn voor lokaal bestuur. Vrijwel alle taken en bevoegdheden die raken aan de lokale leefomgeving zijn gemandateerd aan het dagelijks bestuur, met uitzondering van de taken en bevoegdheden die een stadsdeeloverstijgend karakter hebben of die wettelijk niet overgedragen of gemandateerd mogen worden, afgezien van één groot gemis: de belangrijke rol van stadsdeelbestuur en stadsdeelcommissie in het gebiedsgericht werken, integraal dus domeinoverstijgend, behoeft nadere verankering in de verdeling van bestuurlijke rollen, taken en bevoegdheden. Neem bijvoorbeeld de Kolenkit: alleen op stadsdeelniveau kun je een sociale opgave, participatieve opgave, woningbouwopgave, openbare ruimte opgave en zo meer als één geheel aansturen.

Probleem is verder dat de taken en bevoegdheden vaak te algemeen zijn geformuleerd en dat niet overal concreet is gemaakt wat deze in de dagelijkse praktijk inhouden. Daarnaast ontbreken op sommige domeinen de instrumenten die het stadsdeelbestuur en/of de stadsdeelcommissie nodig heeft om haar verantwoordelijkheid in de praktijk waar te maken. Of is die instrumentatie via ambtelijk ondermandaat uit het zicht geraakt of op te grote afstand gekomen van het stadsdeelbestuur.

Bij de eerste exercitie, die voortgezet zal worden met bestuurders en ambtenaren bij het betreffende onderwerp betrokken, zijn drie onderwerpen (groen, sport en afval) globaal verkend. Bij die onderwerpen zijn knelpunten benoemd die wellicht exemplarisch zijn voor veel andere thema's in de huidige verdeling van taken. Er is per onderwerp gekeken naar de stedelijke opgave en de opgave op stadsdeelniveau. Voorbeeld van een knelpunt is dat in de huidige taakverdeling soms te weinig ruimte is voor de integrale gebiedsexpertise die stadsdelen hebben. Zo zou bij plannen die impact hebben op de openbare ruimte die deskundigheid in een vroeg stadium onderdeel van een proces moeten zijn. Bij een onderwerp als afval heeft het stadsdeelbestuur momenteel wel taken en verantwoordelijkheden, maar liggen die *de facto* bij de gecentraliseerde directie. Er ontbreken instrumenten om bijvoorbeeld lokale accenten te leggen. Daar sluit de papieren werkelijkheid in ieder geval niet aan op de praktijk.

Door de huidige taken op deze wijze onder de loep te nemen wil het college per domein tot een taakverdeling komen die meer voor de hand ligt en waarbij stadsdeelbestuurders en stadsdeelcommissieleden hun verantwoordelijkheden waar kunnen maken op thema's die vanuit bewonersperspectief logischerwijs bij het stadsdeel horen. Begonnen wordt met ruimtelijk domein (openbare ruimte en groen, omgevingswet, Wabo-vergunningen, bestemmingsplannen), sociale domein, gebiedsgericht werk en participatie. Het hoeft niet op elk domein tot grote veranderingen te leiden. Het lijkt in sommige gevallen om eenvoudige aanpassingen te gaan.

Het doel is ook om gaandeweg te komen tot een meer algemeen afwegingskader of omschrijving wanneer een onderwerp bij stad of stadsdeel hoort. Het is immers onmogelijk om alle situaties en onderwerpen tot in detail vast te leggen. Helderheid over rollen en taken vraagt ook, of misschien wel vooral, om goede richtlijnen en afspraken. Zodat goede samenwerking niet of minder afhankelijk is van toevalligheden en personen. Het huidige

bestuursakkoord van college en stadsdeelbesturen biedt voor die richtlijnen en afspraken een uitstekende basis. Ook bij elk afzonderlijk domein kan dan kernachtig geformuleerd worden wat de rolverdeling stedelijk en lokaal is, als introductie op de bijpassende taken en bevoegdheden in de nieuwe lijst.

Concreet zal de lijst, die grotendeels uit 2013 stamt, ook geactualiseerd moeten worden. De lijst is bij de verandering naar het bestuurlijk stelsel 2018-2022 nagenoeg ongewijzigd overgenomen. Hier en daar staan taken in de lijst van bevoegdheden of andersom. Voor dat laatste is het ook behulpzaam als deze keer de verwante taken en bevoegdheden naast elkaar worden geplaatst, zodat een duidelijk overzicht ontstaat per onderwerp.

Tot slot behoeven takenlijst en bevoegdhedenregister redactionele opschoning, omdat op onderdelen kennelijk nog is geredeneerd vanuit de situatie vóór 2014, waarin stadsdeelbesturen en stadsdeelraden nog konden leunen op volwaardige stadsdeelorganisaties. En niet vanuit de werkelijkheid van 2014 en verder, waarin alle inhoudelijke ambtelijke expertise die eerder ook in stadsdeelorganisaties aanwezig gebundeld was in directies / r.v.e.'s, werkend voor college én stadsdeelbesturen, onder één algemeen directeur. Met als gevolg dat in de bestaande lijst ambtelijke elementen zijn geslopen die niet thuishoren in een overzicht van de bestuurlijke taken- en bevoegdhedenverdeling. En dat het ook ten dienste van stadsdeelbesturen werken door in toenemende mate gecentraliseerde directies onvoldoende geëxpliciteerd en verankerd is.

Streven is om een eerste aanzet tot deze nieuwe uitwerking van rol- en taak- en bevoegdheidsverdeling en verder benodigd instrumentarium in september aan de raad voor te leggen, als bijlage bij de nieuwe verordening op het lokaal bestuur.

#### **4.4 Keuze voor bestuursmodel vanaf 2022**

Het college is van mening dat het stelsel vanaf 2022 vraagt om versterking en verbetering. Een heldere bestuurlijke inrichting van het stelsel is nodig en daarbij is een breed bestuurlijk draagvlak voor meer zeggenschap van het lokaal bestuur (inclusief budget), duidelijke bevoegdheden, goede sturingsmogelijkheden, controle en tegenspraak op stadsdeelniveau en verbeterde invloed van de bewoners. Hiertoe heeft de raad de motie-Grooten c.s. (motie 2021/143) aangenomen. Ook wordt dit ondersteund door de reacties van de stadsdeelbesturen en stadsdeelcommissies. Met een stevig lokaal bestuur met meer zeggenschap is er voor de burgers een helder, nabij en toegankelijk bestuur, dat zich met een duidelijk takenpakket en heldere opdracht goed kan richten op hun inhoudelijke opgave en participatieve democratie.

de bestaande bestuurlijke uitgangspunten en de verbeterpunten voor het huidig stelsel van belang zijn. Dit leidt tot de volgende criteria:

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

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

Voor het college is het bij de keuze voor een nieuw bestuursmodel van belang dat duidelijk is welke rol het lokaal bestuur krijgt, wat zij gaat doen en hoe bestuurscommissies zich tot elkaar verhouden indien er sprake is van meerdere commissies. Daarbij moet ook rekening worden gehouden dat de algemene volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken van de raad niet overgenomen kunnen worden door lokale vertegenwoordiging.

Van belang is daarnaast dat ook gekeken wordt naar de rolverdeling en goede balans tussen gekozen en benoemd bestuur. Verder moet een duidelijke rol, een helder afgebakend takenpakket en prominentere rol bij participatie helpen om het bestuursmodel goed uit te kunnen leggen aan bewoners.

Voor zowel de bestuurscommissies als de adviescommissie geldt ook hoe de commissie wordt samengesteld. Op grond van de Gemeentewet bepalen de instellende organen hoe dit wordt gedaan. Verkiezingen zijn dus een mogelijkheid, maar ook benoeming of loting. Voor de verkiezingen geldt dat dit directe verkiezingen kunnen zijn, maar ook indirecte verkiezingen (als de raad de leden kiest). Verder geldt voor benoeming dat er mogelijkheden zijn om andere organen invloed te geven op de benoeming. Bijvoorbeeld doordat zij een aanbeveling doen.

#### Afweging vier varianten

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

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

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

- A. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met benoemd dagelijks bestuur als bestuurscommissie en een door de bewoners van het stadsdeel gekozen stadsdeelcommissie als adviescommissie.
- Democratisch gekozen lokaal bestuur: +
  - Helder afgebakend takenpakket: ++
  - Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: -
  - Uitlegbaar en transparant voor bewoners: -
  - Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): +
  - Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: +
- B. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met twee bestuurscommissies waarvan een commissie bestaat uit een door college of raad benoemd DB en daarnaast een door de bewoners van het stadsdeel gekozen stadsdeelcommissie als bestuurscommissie
- Democratisch gekozen lokaal bestuur: +
  - Helder afgebakend takenpakket: ++
  - Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: +
  - Uitlegbaar en transparant voor bewoners: +/-
  - Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): +
  - Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: ++
- C. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met één bestuurscommissie bestaande uit een gekozen stadsdeelcommissie die uit haar midden een DB kiest
- Democratisch gekozen lokaal bestuur: ++
  - Helder afgebakend takenpakket: ++
  - Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: ++
  - Uitlegbaar en transparant voor bewoners: +
  - Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): -
  - Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: ++
- D. Een lokaal bestuur op stadsdeelniveau met één bestuurscommissie bestaande uit een gekozen stadsdeelcommissie en daarbinnen een door college of raad benoemd DB
- Democratisch gekozen lokaal bestuur: +
  - Helder afgebakend takenpakket: ++
  - Controle en verantwoording op stadsdeelniveau: ++
  - Uitlegbaar en transparant voor bewoners: +/-
  - Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning): +
  - Stimuleert en biedt ruimte voor participatie: ++

### Afweging

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

Ook variant A is voor het college geen optie. Uiteraard kan je in het huidige stelsel tal van verbeteringen doorvoeren. Maar daarmee zet je de huidige adviescommissies voort en doe je geen recht aan de gewenste versterking van de positie daarvan.

Daarmee resteren voor het college twee kansrijke varianten (B en D) die als voornaamste verschil kennen dat ze uit één bestuurscommissie bestaan of uit twee bestuurscommissies.

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

In het model met twee commissies (B) worden taken en bevoegdheden van college en burgemeester overgedragen aan het dagelijks bestuur (analoog aan de huidige situatie). De stadsdeelcommissie wordt ingesteld door de raad en die kan beperkt taken en bevoegdheden overdragen (maar niet het budgetrecht). Voor de controle en verantwoording moet een wisselwerking tussen dagelijks bestuur en stadsdeelcommissie geconstrueerd worden. Dit kan je doen door in de verordening waarmee je het dagelijks bestuur als bestuurscommissie instelt vast te leggen hoe het dagelijks vooraf en achteraf de stadsdeelcommissie betreft bij haar keuzes.

Mede aan de hand van de wensen en suggesties van de raad, stadsdeelcommissies, stadsdeelbestuurders en Amsterdammers zijn voor een nadere keuze de mogelijkheden verder uitgewerkt. Zie hiervoor ook de brief aan de commissie KDD op 28 april 2021 (in de dagmail van 22 april) met de nadere uitwerking van de mogelijkheden voor de wijze van benoeming van het dagelijks bestuur in de stadsdelen en de notitie met de nadere uitwerking van de vier varianten A,B,C,D ( in de dagmail van 21 mei).

### Keuze

Het college kiest voor een model met twee bestuurscommissies (model B).

Met twee bestuurscommissies handhaven we een structuur waarbij er een scheiding is tussen het orgaan dat uitvoert (dagelijks bestuur) en het orgaan dat controleert (stadsdeelcommissie). Er is parallel een scheiding tussen het orgaan dat benoemd wordt en het orgaan dat gekozen wordt. Dit maakt het voor de Amsterdammers beter herkenbaar en levert voor de raad en het college ook meer vanzelfsprekende partnerschappen op. Verder wordt met de keuze voor twee bestuurscommissies benadrukt dat het gelijkwaardige organen zijn die met hun eigen taken en rollen hetzelfde gewicht in de schaal leggen. Het gaat om soortgelijke organen met dezelfde basis in de Gemeentewet.

Door benoeming van de dagelijks bestuurders door het college, ligt het lokaal bestuur hiermee rechtstreeks in het verlengde van het college. Zoals uit de huidige bestuursperiode blijkt kunnen

leden van het college en leden van het dagelijks bestuur zo efficiënt en effectief samen optrekken in het realiseren van de grote maatschappelijke opgaven voor de stad.

In de huidige situatie is de stadsdeelcommissie niet betrokken bij de benoeming van de dagelijks bestuurders. Het college wil dit veranderen. Het college stelt voor om de stadsdeelcommissie de gelegenheid te geven om de kandidaat bestuurders vooraf vragen te stellen in een hoorzitting en om aan het college mee te geven als er zwaarwegende redenen zijn om een dagelijks bestuurder niet te benoemen. Aan de raad wordt in overweging gegeven om naast de stadsdeelcommissie ook een raadslid vanuit de oppositie en de coalitie te laten deelnemen aan deze hoorzitting..

In dit model worden taken en bevoegdheden van college en burgemeester overgedragen aan het dagelijks bestuur.

Het dagelijks bestuur bestaat per stadsdeel uit drie leden en wordt door het college benoemd. De voorzitter van het DB wordt door het college aangewezen.

Hiermee zijn in de afgelopen periode goede ervaringen opgedaan: de relatie tussen collegeleden en DB leden is daardoor sterker geworden, en er is een gedeeld besef van gezamenlijke opgaven die vaak een stadsdeelspecifieke – en een stadsdeeloverstijgende component hebben.

Door deze wijze van benoeming wordt het verlengd lokaal bestuur binnen de stad tot uiting gebracht met een duidelijke samenwerking- en verantwoordingsrelatie tussen college en DB.

Het dagelijks bestuur is bevoegd tot het nemen van uitvoeringsbesluiten conform de afgesproken verdeling van taken en bevoegdheden en geeft sturing aan de uitvoering van gebiedsagenda en gebiedsplannen;

Het dagelijks bestuur is in beginsel verantwoordelijk voor de participatie op onderwerpen die de leefomgeving van de Amsterdammers raken en de lokale belangenafweging bij besluitvorming over het stadsdeel of de gebieden in het stadsdeel. Zij werkt hierbij nauw samen met de stadsdeelcommissies. De precieze taak en bevoegdheidsverdeling tussen college en dagelijks bestuur op het gebied van participatie is onderdeel van de nadere uitwerking van taken en bevoegdheden zoals in paragraaf 4.3 beschreven.

Het dagelijks bestuur kan naast de stadsdeelcommissie ook andere belangenverenigingen en adviesorganen betrekken of instellen. De leden van de stadsdeelcommissie kunnen dat ook.

Per stadsdeel wordt een direct door de bewoners gekozen stadsdeelcommissie ingesteld door de raad en kunnen onderdelen van de taken en bevoegdheden van de raad – zoals het stellen van vragen en het vragen van inlichtingen – worden overgedragen.

Dit geeft de directe relatie met de raad weer. Zo kunnen zij in nauwe samenspraak met dagelijks bestuur en in nauwe relatie met gemeenteraad het lokale belang vertegenwoordigen en krijgt de gemeenteraad ook inzicht in de opgaven in de gebieden.

In de Verordening op lokaal bestuur wordt duidelijk gemaakt welke instrumenten de stadsdeelcommissie heeft om enerzijds richting te geven aan de uitvoering door het dagelijks bestuur en anderzijds om de uitvoering door het dagelijks bestuur te controleren. In de Verordening wordt ook vastgelegd dat het dagelijks bestuur alleen met zeer zwaarwegende redenen (zoals strijdigheid met de wet of stedelijke dwingende kaders), voorstellen of adviezen van de stadsdeelcommissie die op een meerderheid kunnen rekenen in de stadsdeelcommissie, naast zich neer kan leggen. Op vergelijkbare wijze als het college kan besluiten dat het college een motie van de gemeenteraad niet kan uitvoeren.

Stadsdeelcommissies sturen op de uitvoering binnen de door de raad vastgestelde kaders en controleren de uitvoering door het dagelijks bestuur en hebben ook een rol in de uitvoering van participatie. De stadsdeelcommissies zijn samen met het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor de participatie en de lokale belangenafweging. Zij kunnen onderwerpen aandragen bij het dagelijks bestuur en de gemeenteraad. Net als in het huidige stelsel, kunnen zij onderwerpen indienen voor agendering in de raadscommissie.

De stadsdeelcommissie kan zich richten op de lokale ontwikkelingen en hierover het gesprek te voeren met het dagelijks bestuur.

Zoals aangegeven bij verbetering van adviesprocedure wordt het adviesproces verbeterd en zullen adviezen van de stadsdeelcommissie transparant worden meegenomen in het besluitvormingsproces zodat deze ook voor de raad zichtbaar zijn bij de bespreking van voorstellen.

#### **4.5 Samenstelling stadsdeelcommissie**

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

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

#### Aantal leden

Het aantal leden voor stadsdeelcommissies is conform het huidig stelsel gebaseerd op het aantal bewoners per gebied. O.a. uit de Reactienota blijkt dat het even aantal leden in de stadsdeelcommissies voor de stemverhoudingen niet goed werkt. Daarom wordt per stadsdeel het aantal leden met één naar beneden bijgesteld. Dit met uitzondering van stadsdeel Zuid omdat hier al sprake is van een oneven aantal leden. Het college is van mening dat met de aangescherpte taken en rollen in het nieuwe stelsel en met de verbeterde ambtelijke ondersteuning het aantal leden passend is.

Dit leidt tot de volgende aantal leden:

- Centrum: 7 leden (2 gebieden)
- Noord: 11 leden (3 gebieden)
- Nieuw West: 15 leden (4 gebieden)
- West: 13 leden (3 gebieden)
- Zuidoost: 11 leden (3 gebieden)
- Oost: 15 leden (4 gebieden)
- Zuid: 15 leden (3 gebieden)

#### Vergoedingen

De vergoeding voor de stadsdeelcommissieleden is gebaseerd op artikel 96 van de Gemeentewet. uitgewerkt in de Verordening voorziening leden dagelijks bestuur en stadsdeelcommissies. Daarin

is bepaald dat commissieleden een vergoeding ontvangen voor:

- het bijwonen van een vergadering,
- reis- en verblijfkosten voor reizen binnen de gemeente.

De stadsdeelcommissieleden ontvangen in het huidige stelsel een vergoeding van € 350 per vergadering met een maximum van twee vergaderingen per maand. het bedrag is uitgegaan van het takenpakket van een adviescommissie. Het maximumbedrag (voor gemeente met meer dan 250.000 inwoners) is nu gesteld op 173 Euro. De gemeenteraad kan bij verordening dat bedrag naar boven bijstellen als de zwaarte van de taak of zijn bijzondere deskundigheid dat verlangt.

Gezien de zwaardere rol en taken van de stadsdeelcommissie in de stelsel vanaf 2022 wordt vanaf 2022 voor de vergoeding voor stadsdeelcommissies uit te gaan van een hogere vergoeding van € 600 per vergadering met een maximum van € 1200 per maand.

Daarnaast ontvangt elke stadsdeelcommissie een budget voor fractieondersteuning

In de verordening voor fractieondersteuning wordt de subsidie voor de fracties in de stadsdeelcommissies geregeld en kunnen alle groeperingen in de stadsdeelcommissies subsidie ontvangen van rond € 3.100,- en bestaat daarnaast aanspraak op een bedrag van € 300,- per zetel. De subsidies worden verleend door de raad.

#### Versterken relatie stadsdeelcommissie en raad

Vooropgesteld: het is aan de raad om naar eigen inzicht invulling te geven aan de versterking van de relatie met de stadsdeelcommissies. Het is een veelgenoemd punt, zowel in de evaluatie als in de ontvangen reacties. Er zijn verschillende mogelijkheden die de raad – ook in het huidige stelsel – kan benutten. Zo kan de raad versterkt sturen via de gekozen stadsdeelcommissie door de stadsdeelcommissie een duidelijke opdracht te geven in de voorbereiding van de raad zoals ook de huidige raadscommissies.

Nadere invulling door de raad kan ook met een territoriale stadsdeelcommissie. Zo'n territoriale raadscommissie (artikel 82 van de Gemeentewet) is een commissie die de besluitvorming in de gemeenteraad voorbereidt. Zo'n commissie kan ook uit niet-raadsleden bestaan. De voorzitter moet wel altijd een raadslid zijn. Binnen de gemeente Amsterdam zijn nu uitsluitend functionele raadscommissies ingesteld, dus op onderwerp. Naast of (deels) in plaats van de huidige functionele kunnen ook territoriale raadscommissies worden ingesteld. Deze kunnen binnen de besluitvorming in de raad zorgen voor specifieke inbreng die ziet op de situatie in de stadsdelen.

De raad heeft zich tot op heden gericht op de vakportefeuilles en op deze manier ook de voorbereidende raadscommissies vormgegeven. De territoriale commissie biedt de mogelijkheid om de impact van de verschillende beleidsontwikkelingen en beleidsuitvoering voor een stadsdeel of gebied samen te laten komen in één gezamenlijke commissie van stad en stadsdelen. Als de raad de stadsdeelcommissie ook inzet als territoriale commissie om besluitvorming in de raad voor te bereiden wordt het lokaal geluid actief betrokken bij besluitvorming in de raad en kunnen voorstellen die een gebied aangaan integraler worden gewogen zoals bv een Masterplan Zuidoost. Om het werkbaar te houden is het wel belangrijk een duidelijk proces te organiseren en de onderwerpen af te bakenen bv bestemmingsplannen, gebiedsagenda's, PenC- producten. Tegelijkertijd geldt dat als op lokaal niveau goed invulling gegeven wordt aan de uitvoering en bv bestemmingsplannen daar verantwoord worden afgehandeld dan is hiervoor geen extra raadscommissie nodig.

### Inrichting verkiezingen

In de eerste plaats kunnen verkiezingen worden georganiseerd. Daarbij geldt dat de invulling vrij is. In de verordening is nu aangesloten bij de Kieswet, maar dat hoeft niet. Een belangrijk aspect bij de vraag of verkiezingen moeten worden gehouden, is wel wat de omvang van het takenpakket is en de vrijheid die daarbij wordt toegekend. Verkiezingen liggen niet in de rede als het gaat om een relatief licht pakket taken en bevoegdheden. Verkiezingen wekken dan de indruk dat de kiezer en het orgaan méér invloed kunnen uitoefenen dan daadwerkelijk het geval is.

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

#### - Naar stadsdeel of gebied

Naar aanleiding van de door de commissie-Brenninkmeijer gesignaleerde knelpunten in het stelsel (dubbelmandaat, naar binnen gerichte bestuurscultuur, onvoldoende aansluiting beleid op gebiedsbelangen) is in 2018 besloten om de verkiezingen per gebied te organiseren. Gedachte was dat dit ertoe zou leiden dat de gebiedsbelangen beter worden vertegenwoordigd. Hiervoor zijn volgens het college gebiedsverkiezingen niet noodzakelijk. Stadsdeelcommissies kunnen zelf de vertegenwoordiging per gebied ook los hiervan inrichten en gebieden onderling verdelen. Verkiezingen per gebied hebben als nadeel dat het tot versnippering leidt. Het college zal conform de door de raad aangenomen motie-Vroege c.s. (motie 2021/138) daarom weer uitgaan van verkiezingen per stadsdeel.

#### - Lijsten of personen

Voor de verkiezingen wordt binnen het huidige stelsel uitgegaan van een lijstenstelsel. Er is echter ruimte daar een andere keuze in te maken en uit te gaan van een personenstelsel. Binnen een personenstelsel stem je niet op een bepaalde lijst, maar op een individuele kandidaat. Dit kan laagdrempeliger zijn en meer ruimte bieden aan kandidaten met een rechtstreekse binding met het stadsdeel. Daar tegenover staat dat kiezers zich moeten verdiepen in individuele kandidaten om een keus te maken. Er is in beginsel geen programma waar kandidaten aan gebonden zijn. Bovendien betekent dit dat als een lid vertrekt, zijn zetel wordt ingenomen door degene die daarna de meeste stemmen had en dat kan iemand zijn met een totaal andere achtergrond en totaal andere ideeën. Tot slot zijn kiezers niet met dit stelsel bekend. Alle verkiezingen in Nederland (gemeente, provincie, waterschap, Tweede Kamer) gaan uit van een lijstenstelsel. Invoering van een personenstelsel brengt in het verlengde daarvan dus ook verschillende uitvoeringsproblemen met zich mee. De gemeente zal namelijk zelf voor de inrichting van het verkiezingsproces, de regelgeving en de computerprogramma's voor de organisatie van de verkiezingen en het berekenen van de uitslag moeten zorgen. Het college zal conform de door de raad aangenomen motie Vroege c.s. (motie 2021/138) net als in het huidige stelsel verkiezingen organiseren met een lijstenstelsel.

#### - Actief en passief kiesrecht 16/17 jaar

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

zal het college conform de motie de leeftijdsgrens voor actief en passief kiesrecht voor de stadsdeelverkiezingen verlagen naar 16 jaar.

- Non-EU

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

Samenstelling: gekozen, geloot of benoemd

Tot nu toe zijn we gewend de stadsdeelcommissie door verkiezingen samen te stellen. Maar het is ook mogelijk een deel van de leden van de stadsdeelcommissie door loting een plek in de commissie te geven. Het is ook nog mogelijk leden van de stadsdeelcommissie te benoemen. Met de keuze voor model B valt deze mogelijkheid af.

Uit de reacties op het evaluatierapport blijkt dat er een brede wens is om de participatie van burgers in het stelsel te versterken. Zoals in paragraaf 5 wordt beschreven versterken we daartoe vanuit het nog vast te stellen participatiebeleid diverse vormen van participatie. Maar het college vindt het ook van belang om bewoners op een andere manier actiever te betrekken. Daarom wil het college een geloot stadsdeelpanel instellen dat de stadsdeelcommissie minimaal twee keer per jaar adviseert over specifieke onderwerpen die voor het stadsdeel van belang zijn. Het gelote stadsdeelpanel zal na 2 jaar geëvalueerd worden. Het sluit aan bij de participatieve elementen in scenario 5 uit het rapport.

Op basis van de eindevaluatie van de stadsdeelpanels en gelet op ervaringen in Groningen met een gemengd samengestelde wijkcommissie en ervaringen in Rotterdam, zal het college een besluit nemen over het al dan niet toevoegen van gelote leden aan de stadsdeelcommissie met ingang van 2025. Gelote leden van de stadsdeelcommissies kunnen dan voor een bepaalde periode aan de stadsdeelcommissie worden toegevoegd, waarna opnieuw geloot wordt. Loting zorgt dan ook voor roulatie: steeds zijn weer andere mensen aan de beurt. Dit zorgt voor telkens nieuwe input van ideeën en kan voor nieuwe impulsen zorgen. Zoals in het rapport is aangegeven kan een dergelijke combinatie van leden tegenwicht bieden aan de politieke cultuur in Amsterdam. Loting kan ook bijdragen aan het vertrouwen van kiezers, vooral door meer en diverse participatie en grotere inclusiviteit.

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

#### **4.6 Cultuur (bestuurlijk en ambtelijk houding en gedrag)**

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

Uit het recente evaluatierapport blijkt dat het goed functioneren van het bestuurlijk stelsel in grote mate valt of staat met de manier waarop spelers in het stelsel met elkaar omgaan. Zoals uit het rapport en de reacties hierop blijken kan een heldere structuur hieraan bijdragen, maar er is ook benoemd dat houding en gedrag, gedeeld eigenaarschap voor het stelsel, samen met voor eenieder heldere opdrachten belangrijke succesfactoren hiervoor zijn. Daarbij is voor het college ook van belang dat de verschillende bestuurslagen elkaar op een goede en inspirerende manier kunnen aanvullen. Uit het essay met de stedenvergelijking komt naar voren (lessen in Antwerpen) dat een volwassen binnengemeentelijke decentralisatie ook betekent dat stad en districten elkaar iets gunnen, gebaseerd op het idee dat zowel district als stad democratisch gelegitimeerd is.

In 2018 is een bestuursakkoord gesloten tussen college en stadsdeelbestuurders. Hoewel hierin goede afspraken werden gemaakt over de wijze van samenwerking (en ambtelijke ondersteuning) zijn de afspraken na ondertekening van het bestuursakkoord onvoldoende uit de verf gekomen. Meer duidelijkheid over de lokale bevoegdheden bij de stadsdelen en de zeggenschap daarover kan hierbij helpen en daarmee bijdragen aan de lokale opgave.

Ook het versterken van de onderlinge relaties kan de samenwerkingscultuur bevorderen zoals bv jaarlijkse bestuursconferenties of het actief koppelen van collegeleden en raadsleden aan het stadsdeel en de stadsdeelcommissies.

Uit eerdere evaluaties blijkt dat cultuurverandering een lange adem nodig heeft, dit gaat niet vanzelf. De roep voor een meer open en toegankelijke cultuur komt ook uit de inspraak en participatie naar voren.

Met het voorstel van het college voor het bestuurlijk stelsel is het stelsel niet af. Stevige inzet en bestuurlijke aandacht ook voor houding en gedrag en gedeeld eigenaarschap zijn blijvend nodig om de gewenste veranderingen, waar de Amsterdammer mee gebaat is, tot wasdom te brengen.

#### **4.7 Ambtelijke organisatie in dienst stad en stadsdelen**

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

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

#### Ondersteuning stadsdeelbesturen

De dagelijkse ondersteuning van DB en individuele stadsdeelbestuurders wordt onder verantwoordelijkheid van de stadsdeelsecretaris conform de huidige invulling binnen de stadsdeelorganisaties voortgezet. Iedere stadsdeelbestuurder heeft binnen de stadsdeelorganisatie een bestuursadviseur, bestuursondersteuner, bestuurssecretaresse en woordvoerder. En in wisselende mate ook een strategisch adviseur.

Daarnaast wordt per directie een accounthouder ingesteld voor het verdiepen en verbreden van de ondersteuning van de portefeuillehouders op hun inhoudelijke portefeuilles door medewerkers

van de directies (waar de Amsterdamse ambtelijke kennis en expertise per (onderdeel van die) portefeuille is gebundeld). Bij een aantal directies is daar al in voorzien.

Aanvullend zal de gemeentesecretaris uiterlijk in januari 2022 een voorstel doen hoe miv de nieuwe collegeperiode (ook in combinatie met de lessen uit de bestuursopdracht gebiedsgericht werken (zie paragraaf 6) het integraal werken binnen de organisatie aan de opgaven in de gebieden versterkt kan worden (op budget neutrale manier).

Daarbij wordt ook de mogelijk extra inzet voor benodigde ambtelijke ondersteuning voor een grotere rol voor participatie van stadsdeelbesturen (en stadsdeelcommissie) betrokken.

#### Ondersteuning stadsdeelcommissies

Voor de stadsdeelcommissies is de basale procesmatige ondersteuning van de tweewekelijkse vergaderingen van de stadsdeelcommissie in de stadsdelen geregeld. De stadsdeelcommissies krijgen in het stelsel vanaf 2022 een zwaardere rol en verantwoordelijkheid dan in de huidige periode. Om de zwaardere rol en taken van de stadsdeelcommissies in de nieuwe bestuursperiode goed te kunnen ondersteunen zal de ondersteuning in alle stadsdelen wordt versterkt met 0,5 fte.

In de Motie 141 van de leden Vroege c.s wordt gevraagd een onderzoek te doen naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het onderbrengen van de bestuursondersteuning van de stadsdeelcommissies bij de griffie van de gemeenteraad: In de brief van 14 april jl. heeft het Presidium aan de raad aangegeven dat de griffier in contact hierover zal treden met de gemeentesecretaris. Met de griffier wordt het verzoek nader onderzocht. De uitkomsten worden samen met de nadere uitwerking voor een aanscherping taken en bevoegdheden en het bewonersloket in januari 2022 aan de raad voorgelegd.

### **5. Versterken participatie**

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

Bij onderwerpen die de burgers raken moet een gebalanceerde en effectieve verbinding worden gelegd tussen representatieve democratie en participatieve democratie. Het is belangrijk dat representatieve en participatieve democratie zich goed tot elkaar verhouden

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

- Begrotingstools als West/Oost/Zuid Begroot waar Amsterdammers plannen kunnen indienen. Waarbij de plannen met de meeste stemmen uitgevoerd worden.
- Hierop voortbordurend in alle stadsdelen het inzetten van buurtbudgetten voor meer zeggenschap en eigenaarschap van bewoners over hun directe leefomgeving.
- Inzet tool Decidim: op de participatieve online traditie bouwen we verder met de tool Decidim. Deze tool wordt nu ingezet als platform ter ondersteuning van de conferentie/forum Fearless. Bij de doorontwikkeling van online participatief begroten kijken we hoe deze tool nog verder ingezet kan worden bij meningsvorming en

- participatie/besluitvorming.
- Een nieuwe referendumverordening.
  - Door middel van loting zijn in de ambtswoning van de burgemeester gesprekken gevoerd met 248 Amsterdammers die normaal minder gehoord worden.
  - Right to Plan: In de Klaprozenbuurt heeft een groep bewoners in cocreatie met de gemeente een ontwerp voor de wijk gemaakt.
  - Right to Challenge. Onder de naam 'Wij Zijn Plein '40-'45 werken bewoners, ondernemers en de gemeente samen als partners aan een andere wijze van afvalinzameling.
  - Het Maatschappelijk akkoord en de Maakbanken: Ma.akbanken ontstaan uit de akkoordpunten van Ma.ako20 en de actualiteit in de stad: door een gezamenlijk opgestelde set afspraken, uitgangspunten en voorwaarden worden Amsterdammers beter in staat gesteld samen een duurzaam inclusieve, gezonde, eerlijke, innovatieve en initiatiefrijke stad te maken.

Het college is er voorstander van dat participatietrajecten over onderwerpen die lokale leefomgeving raken in nauw overleg met het lokaal bestuur worden vormgegeven. Bij de uitwerking van taken en bevoegdheden zoals beschreven in paragraaf 4.3 wordt dit verder uitgewerkt.

Parallel aan het besluit voor het bestuurlijk stelsel wordt een beleidskader voor participatie opgesteld. Met dit beleidskader worden de lessen die de afgelopen jaren zijn geleerd over het betrekken van burgers geformaliseerd en geborgd. Het kader is een verrijking en verbreding van de vigerende inspraakverordening. Het beleidskader wordt separaat aan de gemeenteraad voorgelegd.

#### Stadsdeelpanels

Zoals al aangegeven in paragraaf 4.5 wil het college gelet op de ervaringen in Groningen en Rotterdam in het bestuursmodel voor het stelsel vanaf 2022 de burgerbetrokkenheid verder verstevigen met het inrichten na de zomer 2022, van stadsdeelpanels per stadsdeel.

Dit stadsdeelpanel komt minimaal twee keer jaar bijeen om over actuele thema's te spreken die spelen voor het stadsdeel.

In overleg met het dagelijks bestuur en de stadsdeelcommissie van elk stadsdeel zal de agenda van het stadsdeelpanel verder uitwerking krijgen per 2022, recht doen aan de couleur locale per stadsdeel.

Een ander, nog verstrekkender vorm van burgerparticipatie is, dat gelote burgers, naast gekozen leden, deel uit gaan maken van de stadsdeelcommissie. Op basis van een evalueatie in 2024 van het werken met deze vorm en omvang van stadsdeelpanels zal beoordeeld worden of tot deze uitbreiding van de participatie zal worden overgegaan. Bij deze evaluatie en bestuurlijke afweging zullen de ervaringen opgedaan in Rotterdam en Groningen ook meegewogen worden. In deze beiden steden wordt ook gewerkt met gelote en gekozen afvaardigden.

## 6. Gebiedsgericht werken

In het evaluatierapport komt naar voren dat in het gebiedsgericht werken stappen zijn gezet maar dat dit versterking behoeft. Het college heeft dit hieraan voorafgaand al geconstateerd en gaat de komende tijd versterkt inzetten op verbetering van de bestuurlijke sturing op het gebiedsgericht werken, inclusief een herijking van het gebiedsgerichte instrumentarium. Hierin wordt ook

bekeken hoe de inzet van gemeentelijke capaciteit en budgetten beter aan kunnen sluiten bij de omvang en aard van de opgaven in de gebieden. Dat gebeurt niet altijd efficiënt en effectief. Op sommige onderdelen is sprake van dubbele sturing waar op andere onderdelen sprake is van (te) weinig (integrale) sturing. Ook is niet altijd duidelijk wie het op welke thema's voor het zeggen heeft. Hierdoor lukt het vaak niet om de integrale opgave centraal te zetten.

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

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

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

Nb: De gemeentesecretaris heeft de opdracht om uiterlijk in januari 2022 een voorstel te doen hoe met ingang van de nieuwe collegeperiode (ook in combinatie met de lessen uit de bestuursopdracht Gebiedsgericht Werken) het integraal werken binnen de organisatie aan de opgaven in de gebieden versterkt kan worden (op budget neutrale manier).

Daarbij wordt ook de mogelijk extra inzet voor de benodigde ambtelijke ondersteuning voor de grotere rol voor participatie van stadsdeelbesturen (en stadsdeelcommissie) betrokken

## **7. Vervolgstappen**

Het vervolgproces ziet er na het besluit van het college op 1 juni over de hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2022 als volgt uit:

- Bespreking definitief hoofdlijnenbesluit in commissie KDD op 23 juni
- Besluit raad over de hoofdlijnen op 7/8 juli
- Uitwerking in verordening na hoofdlijnenbesluit in september

Daarna zal in voorbereiding op de implementatie van het stelsel gewerkt worden aan:

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