GEMEENTE AMSTERDAM

Onderzoeksrapport

Evaluatie bestuurlijk stelsel



Colofon

Datum:
28-4-2025

Opdrachtgever:
College van burgemeester en wethouders
Bestuurlijk opdrachtgever

Inhoudsopgave

Colofon 2

Inhoudsopgave 3

Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam 5
Inleiding 5
Doel- en vraagstelling evaluatie 5
Aanpak op hoofdlijnen 5
Leeswijzer 6

Hoofdstuk 1: Bestuurlijke rolneming en samenspel 7
1.1 Instrumentarium SDC's 7
1.2 Samenspel tussen SDC's en DB's 10
1.3 Samenspel tussen SDC's en gemeenteraad 12
1.4 Samenspel tussen DB's en college 14
1.5 Conclusie bestuurlijke rolneming en samenspel 17

Hoofdstuk 2: Beleids- en besluitvorming 18
2.1 Werkwijze omtrent adviesaanvragen 18
2.2 Voorbereiding van adviesaanvraag 19
2.3 Totstandkoming advies 21
2.4 Bestuurlijke behandeling adviezen door raad en B&W 23
2.5 Impact van het advies 24
2.6 Conclusie beleids- en besluitvorming 26

Hoofdstuk 3: Participatie van Amsterdammers 27
3.1 Een uitlegbaar en transparant stelsel voor Amsterdammers 27
3.2 Stimuleren en ruimte bieden aan participatie van Amsterdammers 30
3.3 Conclusie participatie van Amsterdammers 36

Hoofdstuk 4: Juridische inrichting 37
4.1 Verdeling en afbakening taken en verantwoordelijkheden 37
4.1.1 Kernbevindingen 37
4.1.2 Heldere taken, bevoegdheden en instrumenten 38
4.1.3 Duidelijke en stevigere positie SDC 41
4.1.4 Verruiming passief en actief kiesrecht 44
4.2 Volledigheid en passendheid 44
4.2.1 Kernbevindingen 44
4.2.2 Volledigheid: ambtelijke ondersteuning, fractievertegenwoordiging en evaluatie 45
4.2.3 Passendheid: opvallende verschillen en structuur Verordening 47
4.3 Conclusie juridische inrichting 47

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording 49

Uitvoering van de evaluatie 49
Aanpak van de evaluatie 49
Schriftelijke documentatie 52
Gehouden interviews 52

Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam

Inleiding

Amsterdam is de grootste en misschien wel meest complexe en diverse gemeente van ons land. Dat stelt ook eisen aan haar bestuur: doen we de goede dingen voor en met Amsterdammers? En: doen we dat op zo'n manier dat het bestuur en beleid toegankelijk, bekend en beïnvloedbaar zijn voor al die verschillende Amsterdammers? De gemeente Amsterdam is daar steeds kritisch op en heeft het bestuurlijk stelsel meerdere keren geëvalueerd. Het meest recente evaluatieonderzoek heeft Necker uitgevoerd in maart en april 2025. De motie Grave van 8 juli 2021 was de aanleiding voor dit evaluatieonderzoek. Deze motie roept het college op het stelsel na de wijzigingen in 2022 te evalueren om te kunnen bepalen of doorontwikkeling noodzakelijk is. In dit onderzoeksrapport staan de belangrijkste resultaten van de evaluatie.

Het huidige bestuurlijk stelsel is in 2021 aangepast en in 2022 in werking getreden, naar aanleiding van de vorige evaluatie. Zes criteria waren leidend bij de doorgevoerde aanpassingen: 1) Democratische legitimatie op lokaal niveau, 2) Helder afgebakend takenpakket, 3) Controle en verantwoording op stadsdeelniveau, 4) Uitlegbaar en transparant voor bewoners, 5) Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning) en 6) Stimuleert en biedt ruimte voor participatie.

De vraag bij dit evaluatieonderzoek was hoe het stelsel functioneert, welke uitwerking de doorgevoerde wijzigingen hebben gehad en of doorontwikkeling noodzakelijk is. Wat gaat goed en wat kan beter in de ervaring van de Amsterdammers en de 'professionele gebruikers'? Lukt het de criteria die leidend waren voor het stelsel waar te maken? En: hoe komt dat?

Doel- en vraagstelling evaluatie

Doelstelling van deze evaluatie was om te komen tot een beoordeling van de noodzaak om het bestuurlijk stelsel door te ontwikkelen en aanbevelingen te doen over hoe die doorontwikkeling vorm kan krijgen. Zo kan het college een besluit voorbereiden voor de gemeenteraad over de werking van het bestuurlijk stelsel vanaf de verkiezingen in 2026 en kunnen eventuele wijzigingen uitgewerkt en voorbereid worden. De evaluatie richt zich op de zeven stadsdelen. Stadsgebied Weesp is geen onderdeel van de evaluatie. De onderstaande hoofdvragen waren leidend bij de evaluatie:

1. *Hoe werkt het bestuurlijk stelsel in Amsterdam, bezien in het licht van de criteria die in 2021 leidend waren bij de aanpassingen van het bestuurlijk stelsel?*
2. *Wat functioneert goed en wat minder goed in het bestuurlijk stelsel na de wijzigingen in 2022 in de ervaring van professionele gebruikers en Amsterdammers?*
3. *Welke aanbevelingen zijn er te doen om het huidige stelsel beter te laten functioneren en welke doorontwikkeling is daarvoor noodzakelijk?*

Aanpak op hoofdlijnen

Voor de evaluatie hebben we vier onderzoeksporen onderscheiden, die elk een ander element van het functioneren van het stelsel uitlichten:

1. Bestuurlijke rolneming en samenspel
2. Beleid- en besluitvorming
3. Participatie van Amsterdammers

4. Juridische inrichting

Voor elk onderzoekspoor hebben we onderzocht hoe dit element van het bestuurlijk stelsel nu functioneert en welke eventuele aandachtspunten er zijn voor de doorontwikkeling. We hebben ons daarbij gebaseerd op een analyse van documenten over de inrichting van het bestuurlijk stelsel en een analyse van bestaand onderzoeksmateriaal (in het bijzonder voor het onderzoekspoor 'participatie van Amsterdammers'), 5 oriënterende interviews met sleutelfiguren en 22 interviews met professionele gebruikers van en betrokkenen bij het stelsel, een kwalitatieve en kwantitatieve analyse over de werking van het stelsel en het instrumentariumgebruik, een digitale consultatie onder professionele gebruikers van het stelsel, een procesreconstructie van vijf adviezen van stadsdelen (inclusief analyse van de groslijst aan adviezen die hiervoor is opgesteld), een juridische toetsing van het stelsel in de praktijk op basis van interviews, een analyse van een aantal besluitvormingsprocessen en het gebruik van inzichten uit focusgroepen van Amsterdammers die eerder betrokken waren in een participatietraject. De gedetailleerde onderzoeksaanpak staat in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

Leeswijzer

De onderzoeksresultaten op de elementen bestuurlijke rolneming en samenspel, beleid- en besluitvorming, participatie van Amsterdammers en juridische inrichting staan achtereenvolgens in de hoofdstukken 1 tot en met 4 beschreven. De onderzoeksverantwoording staat in bijlage 1. Voor de termen stadsdeelcommissie en dagelijks bestuur gebruiken we in dit onderzoeksrapport respectievelijk de afkortingen SDC en DB.

Hoofdstuk 1: Bestuurlijke rolneming en samenspel

Het zijn - naast de Amsterdammers - de bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren die het stelsel en de verordening tot leven brengen. Hun rolinvulling en samenspel in de praktijk is een belangrijk perspectief voor het oordeel over de werking van het stelsel. Dat staat dan ook centraal in dit hoofdstuk. Hoe werkt het stelsel voor hen? Hoe verloopt de samenwerking tussen de SDC's en de DB's, tussen de gremia op stadsdeelniveau en de centrale stad en tussen de bestuurlijke en ambtelijke spelers? Hoe tevreden zijn de verschillende gebruikers hierover?

Om deze vragen te beantwoorden gaan we in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op het instrumentarium van de SDC's, het samenspel tussen de SDC en het DB, het samenspel tussen de SDC's en de gemeenteraad en het samenspel tussen de DB's en het college. Voor elk onderdeel geven we aan het begin van de paragraaf de kernbevinding en aan het einde van de paragraaf aandachtspunten voor doorontwikkeling. Aan het einde van het hoofdstuk staat de hoofdconclusie over bestuurlijke rolneming en samenspel in het bestuurlijk stelsel.

1.1 Instrumentarium SDC's

Kernbevinding: SDC's gebruiken hun instrumentarium sterk verschillend*. De SDC's kunnen onder meer advies (gevraagd of ongevraagd) geven, vragen stellen en moties indienen. Het geven van gevraagd of ongevraagd advies is het voornaamste instrument. Het gebruik van de instrumenten verschilt sterk, soms fundamenteel, per stadsdeel. Het gaat dan om het onderscheid dat SDC's (SDC's) wel of niet maken tussen instrumenten, de frequentie van het gebruik, de interpretatie van de (inhoudelijke) reikwijdte die instrumenten hebben en het doel dat SDC's beogen met de inzet van het instrument. De waardering en inzet van de instrumenten is ook afhankelijk van de rolopvatting van de SDC, die per stadsdeel en per SDC-lid verschilt, maar ook van de ondersteuning door de SDC-secretarissen en -adviseurs.*

Het instrumentarium van de SDC in relatie tot de rolopvatting van SDC-leden

De inhoudelijke reikwijdte van de SDC's is voor SDC-leden zelf niet altijd duidelijk, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Daardoor verschilt de rolneming door de SDC's. Sommige SDC's zien zichzelf als 'gemeenteraad' voor het stadsdeel, andere zien zichzelf meer als spreekbuis voor inwoners van het stadsdeel (oren- en ogenfunctie). De inhoudelijke reikwijdte en zeggenschap van een stadsdeel ten opzichte van college en raad is ook onduidelijk voor veel SDC-leden.

Sommige SDC's reageren vooral op gevraagde adviezen vanuit DB en college, terwijl andere SDC's meer gericht zijn op ongevraagd advies geven. Ook zijn sommige SDC's vooral gericht op lokale (stadsdeeleigen) onderwerpen, terwijl andere SDC's ook input willen leveren voor stadsbrede onderwerpen. Veel gesprekspartners (waaronder ook SDC-leden) vinden dat de SDC's zich zouden moeten beperken tot het eerste. SDC's zijn niet verplicht om te reageren op een adviesaanvraag van het college (via het DB). In de praktijk verschilt het per SDC of er actief op adviesaanvragen gereageerd wordt. De SDC Centrum probeert zich blijkens gesprekken te beperken tot aanvragen die een directe impact op het stadsdeel hebben, terwijl bijvoorbeeld de SDC Zuid juist op iedere adviesaanvraag wil reageren.

Sinds de stelselwijziging in 2022 is er onderscheid tussen de bestuurssecretaris die het DB ondersteunt en de SDC-secretaris die de SDC ondersteunt. De ondersteuning van de SDC's door SDC-secretarissen en -adviseurs verschilt per stadsdeel. Blijkens de gevoerde gesprekken was het een uitdaging om na de

stelselwijziging in 2022 deze functies per stadsdeel ingevuld te krijgen. Sommige stadsdelen hebben zowel een SDC-secretaris als -adviseur, in andere stadsdelen is er enkel een SDC-secretaris of worden deze functies gecombineerd. Er bestaat een vast periodiek overleg tussen deze functionarissen. Ook is er (minder frequent) contact tussen deze functionarissen en de commissiegriffiers. Onderlinge afstemming en uitwisseling van ideeën voorkomt echter niet dat de SDC's op verschillende manieren het instrumentarium gebruiken. Wel vinden gesprekspartners dat de rolneming en inzet van de SDC-secretaris of -adviseur een belangrijke succesfactor is voor het samenspel tussen SDC en DB. SDC-secretarissen die de SDC actief adviseren over de inzet van het instrumentarium, met de juiste connecties binnen de ambtelijke organisatie en met goede relaties met zowel de SDC als het DB, spelen volgens gesprekspartners een belangrijke rol bij de effectiviteit van een SDC.

Kwantitatieve analyse van de instrumentariuminzet door de SDC's

De inzet van het instrumentarium door de SDC verschilt dus per stadsdeel. Dit komt ook duidelijk naar voren wanneer de instrumentele inzet kwantitatief onderling vergeleken wordt.

Figuur 1: Overzichtstabel inzet instrumentarium door SDC's.

Jaar	Stadsdeel	Vraag (mondeling / schriftelijk)	Motie	Toezeggingen	Ongevraagd advies	Gevraagd advies
2022	Oost	23	13	31	0	35
	Noord	89	5	0	4	-
	Zuid	75	3	53	6	18
	Nieuw-West	42	12	-	12	-
	Centrum	-	-	-	-	44
	Zuidoost	35	8	10	7	-
	West	65	-	-	5	21
2023	Oost	19	60	67	8	46
	Noord	118	7	1	9	-
	Zuid	34	13	51	11	33
	Nieuw-West	35	9	-	10	-
	Centrum	-	-	-	-	36
	Zuidoost	48	7	1	8	-
	West	86	-	-	0	49
2024	Oost	21	52	74	9	30
	Noord	96	0	6	6	-
	Zuid	20	14	34	6	20
	Nieuw-West	43	6	-	15	-
	Centrum	-	-	-	-	20
	Zuidoost	48	10	2	5	-
	West	66	-	-	0	32
2025 (t/m 10 mrt.)	Oost	6	-	13	7	4
	Noord	13	0	3	2	-
	Zuid	4	1	18	1	7
	Nieuw-West	-	0	-	5	-
	Centrum	-	-	-	-	13
	Zuidoost	11	4	0	1	-
	West	4	-	-	0	3

De registratie en administratie over de inzet van het instrumentarium door de SDC verschilt zeer sterk tussen de stadsdelen. Niet alleen omdat de daadwerkelijke inzet verschilt, maar ook omdat er andere keuzes worden gemaakt in wat wel en niet te registreren.

De administratie over de instrumentariuminzet is met name in de stadsdelen Oost en Zuid (grotendeels) volledig, in de andere stadsdelen ontbreekt de administratie over de inzet van één of meerdere instrumenten van de SDC. In Nieuw-West zijn dan weer de vergaderingen goed geregistreerd, maar ontbreekt het aan inzichtelijke overzichten. In West ontbreken juist heldere vergadernotulen. Over het algemeen dragen deze verschillende wijzen van administratie niet bij aan de transparantie van het bestuurlijk stelsel.

Belangrijke verschillen tussen de stadsdelen zijn onder andere de volgende:

- De SDC Noord maakt veel meer dan andere SDC's gebruik van mondelinge of schriftelijke vragen aan het DB om informatie te vergaren over wat er in het stadsdeel speelt of ten bate van het opstellen van adviezen.
- Ten opzichte van andere SDC's heeft de SDC Oost in de afgelopen bestuursperiode meer gebruikgemaakt van moties.
- De SDC Nieuw-West heeft de afgelopen bestuursperiode de meeste ongevraagde adviezen aan het DB aangenomen, waarbij ook de SDC's van Oost, Zuid en Noord met enige regelmaat ongevraagd advies uitbrengen aan het DB.
- De SDC Centrum maakt in het gebruik van het instrumentarium geen onderscheid tussen gevraagde adviezen, ongevraagde adviezen, initiatiefvoorstellen en moties. In een toelichting wordt aangegeven dat de SDC na een aantal maanden verwarring ervoor gekozen heeft alles de noemer 'advies' te geven. Het aantal uitgebrachte adviezen is onder het kopje "gevraagd advies" opgenomen.

Door het verschil in gebruik van instrumentatie (en het verschil in vastlegging daarvan) is het moeilijk om een vergelijking te maken tussen de SDC's als het gaat om activiteit, betrokkenheid en effectiviteit. Het verschil in gebruik van de instrumenten heeft ook gevolgen voor hoe college en raad de input van de stadsdelen (SDC's en DB's) behandelen. Immers, wanneer het gebruik heel verschillend is, is het voor college en raad moeilijk om de inbreng van de verschillende stadsdelen (bij een gevraagd advies) goed te wegen en te voorzien van een eenduidige reactie.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- Een eenduidige, volledige administratie van het gebruik van het instrumentarium per stadsdeel is wenselijk. Dit versterkt de transparantie van het stelsel richting inwoners en gebruikers. De SDC-secretarissen zouden dit kunnen stimuleren.
- De verschillende praktijken van gebruik van het instrumentarium kunnen passen bij het lokaal samenspel, maar moeten wel in overeenstemming blijven met het doel van het instrumentarium. Voor andere gebruikers van het stelsel (raad, college, ambtenaren) kan verschillende toepassing van het instrumentarium het samenspel bemoeilijken.
- De (kwaliteit van de) ondersteuning van de SDC's en onderling overleg en afstemming kunnen bijdragen aan een eenduidiger werkwijze bij de inzet van het instrumentarium. Daarvoor is het van belang dat de functies van SDC-secretarissen en -adviseurs blijvend ingevuld zijn en dat de onderlinge afstemming in het periodieke SDC-secretarissenoverleg gehandhaafd blijft.

1.2 Samenspel tussen SDC's en DB's

Kernbevinding: Er zit spanning op het samenspel tussen SDC's en DB's, maar dit is verschillend per stadsdeel en afhankelijk van de rolopvatting*. SDC- en DB-leden kijken verschillend aan tegen het onderlinge samenspel, hoewel men over het algemeen wel vaak een onderlinge spanning ervaart. Het samenspel verschilt per stadsdeel en is onder meer afhankelijk van de volgende factoren: de mate waarin er sprake is van expliciet onderscheid tussen 'coalitie-' en 'oppositiepartijen' in de SDC, de opstelling van DB-leden als verlengd bestuur van het college en hoe SDC- en DB-leden de inhoudelijke reikwijdte/zeggenschap van het stadsdeel ten opzichte van college en raad interpreteren. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de financiële zeggenschap van de stadsdelen: hierover bestaat, ondanks pogingen hier helderheid over te verschaffen, nog veel ruis.*

Relatie tussen SDC en DB

Gesprekspartners zien over het algemeen spanning op de relatie tussen SDC en DB – de SDC wenst soms dingen die het DB niet waar kan maken of kan leveren, en het DB is voor SDC's vaak vooral een verlengstuk van de centrale stad. Het DB weet wat de wethouder wil, is verlengd bestuur en heeft zich te houden aan kaders. Wat een SDC wil, kan recht tegen de lijn van het college en de mogelijkheden die een DB heeft ingaan. Tegelijkertijd wil een DB een SDC wel serieus nemen, maar heeft een DB lang niet altijd de bevoegdheden om wat te kunnen doen met wat een SDC wil. Het samenspel tussen DB en SDC is sterk stadsdeelafhankelijk en is daarmee ook verschillend van karakter. Hierbij zijn vooral de mensen die het samenspel vormgeven en daarnaast ook partijpolitieke overwegingen van belang.

Evenveel ruis bestaat er onder SDC-leden over de reikwijdte van informatierecht van de SDC's. Sommige SDC-leden stellen vragen over zaken die het stadsdeel niet aangaan. Zoals hiervoor beschreven verschilt het per stadsdeel hoe de SDC's hun instrumenten inzetten, specifiek het stellen van (schriftelijke) vragen.

In 2022 hebben hoorzittingen plaatsgevonden, waarbij SDC's (toekomstige) DB-leden hebben bevraagd. Gesprekspartners duiden de inzet van dit instrument verschillend. Er zijn gesprekspartners die dit als waardevol ritueel of formele stap zien voor de start van een nieuwe bestuursperiode, waarbij de relatie tussen DB en SDC kan worden gesmeed en DB's zich kunnen presenteren. Tegelijkertijd zijn er ook gesprekspartners die de hoorzitting minder positief bezien – politieke verhoudingen spelen hierbij ook een rol.

Financiële zeggenschap van de stadsdelen

Voor veel gesprekspartners, zowel voor SDC's en DB's zelf als voor raad en college, is het budgetbestedingsadviesrecht een belangrijk aandachtspunt dat iets fundamenteels zegt over de verhouding tussen SDC en DB. Gaandeweg de huidige bestuursperiode is nader uitgewerkt hoe de financiële zeggenschap van de stadsdelen (in de verordening vastgelegd in artikel 21 en 31) in de praktijk vorm krijgt. Hiermee is beoogd de DB's meer invloed te geven op de inzet van mensen en middelen voor hun taken.

Vanaf oktober 2022 is het college aan de slag gegaan om de financiële zeggenschap van stadsdelen (DB's én SDC's) te versterken.[1] Dit resulteerde op 19 september 2023 in het document *Versterking financiële zeggenschap*.[2] Hier is vastgelegd dat de 22 taken van de DB's ieder een eigen budget hebben. De rol van DB's over die taken is gespecificeerd. Voor iedere taak is vastgelegd welke rol een DB heeft. Er zijn vier rollen vastgelegd: beslissen, uitvoeren, adviseren en vertegenwoordigen.

[1] Gemeente Amsterdam (3 oktober 2024). Raadsinformatiebrief 'Besluitvorming versterken financiële zeggenschap'. p. 1.
[2] Gemeente Amsterdam (19 september 2023). Versterken financiële zeggenschap lokaal bestuur. pp. 1-3.

De verdeling van het geld tussen de stadsdelen en over de taken verloopt via portefeuillehoudersoverleggen (PHO's) en wordt vastgesteld door het college. DB's hebben ook een positie gekregen in de voorbereiding op de voorjaarsnota.[3]
Over de financiële zeggenschap is hierin het volgende vastgelegd:[4]

1. De gemeenteraad heeft het budgetrecht; het college kan schuiven met mensen, middelen en bedragen binnen programmaonderdelen van de begroting.
2. DB's hebben budgetbestedingsrecht. Dit betekent dat een DB binnen het programma van zijn eigen stadsdeel mag besluiten over een beperkte investering, ontzien of herverdelen van financiële middelen. Blijkt dat het noodzakelijk is om tussen programma's of onderdelen te schuiven, dan kan het DB dat agenderen bij het PHO. Het college besluit hier vervolgens over via de voorjaarsnota.

Versterking financiële zeggenschap is vervolgens uitgewerkt in overleg met professionele gebruikers (SDC-leden, DB-leden e.d.). Dit gebeurde tijdens een werksessie op 7 november 2024.[5] Professionele gebruikers kaartten daarbij aan dat er meer inzicht en duidelijkheid moet komen over besluitvormingsprocessen (en de plek van het financieel zeggenschap daarbij). Ook gaven professionele gebruikers aan dat er goede ondersteuning nodig is en er geïnvesteerd moet worden in de kennis over de werking van het stelsel in de praktijk.[6]

Hieruit volgde op 11 maart 2025 het uiteindelijke document *Leidraad zeggenschap in de praktijk*.[7] In deze leidraad zijn gemaakte afspraken over zeggenschap gebundeld. Het is een bundeling van informatie over financiële zeggenschap in één document en een uitleg van hoe het stelsel werkt in de dagelijkse praktijk. Zo zijn de 22 taken voor de DB's verder uitgewerkt. Per taak is nu duidelijk:

- Wat de rol en verantwoordelijkheid van de DB's zijn;
- en welke middelen hierbij horen.
- Wat de werkwijze is;
- en welke sturingsinstrumenten beschikbaar zijn.[8]

DB's hebben aan hun beslissende en uitvoerende taken budget gekoppeld gekregen en aan hun adviserende en vertegenwoordigende taken ambtelijke capaciteit gekoppeld gekregen.[9]

Over het budgetbestedingsadviesrecht staat in de leidraad dat het DB de SDC 'tijdig' betrekt bij het formuleren van de stadsdeelprioriteiten ten aanzien van een bepaalde taak (één van de 22). Over de inzet kan een SDC adviseren aan een DB. SDC's worden geïnformeerd over de inzetplannen en de voortgang op de uitvoering. Het college neemt hier uiteindelijk een besluit over.
Het budgetbestedingsadviesrecht gaat alleen over de (financiële middelen van) afzonderlijke taken. SDC's kunnen niet adviseren over verschuivingen tussen taken. Deze rol is voorbehouden aan de gemeenteraad.[10]

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er in de praktijk veel ruis bestaat over het budgetbestedingsadviesrecht van de SDC's en de informatie die DB's hierover aan de SDC's verplicht moeten verstrekken. SDC's hebben niet de middelen om de controle op de budgetten goed uit te

[3] Gemeente Amsterdam (19 september 2023). Versterken financiële zeggenschap lokaal bestuur. pp. 1-5.
[4] Gemeente Amsterdam (19 september 2023). Versterken financiële zeggenschap lokaal bestuur. p. 5.
[5] Gemeente Amsterdam (30 januari 2025). Adviezen leidraad financiële zeggenschap.
[6] Gemeente Amsterdam (30 januari 2025). Adviezen leidraad financiële zeggenschap. pp. 2-3
[7] Gemeente Amsterdam (18 maart 2025). Bestuurlijk stelsel Amsterdam: Leidraad zeggenschap in de praktijk.
[8] Gemeente Amsterdam (11 maart 2025). Raadsinformatiebrief 'Versterken zeggenschap lokaal bestuur en afdoen motie 550'. pp. 2-4.
[9] Gemeente Amsterdam (11 maart 2025). Raadsinformatiebrief 'Versterken zeggenschap lokaal bestuur en afdoen motie 550'. pp. 1-2.
[10] Gemeente Amsterdam (18 maart 2025). Bestuurlijk stelsel Amsterdam: Leidraad zeggenschap in de praktijk. p. 13.

voeren. De stadsdelen krijgen deels individueel, deels gezamenlijk budget van de centrale stad, maar de DB's hebben beperkte allocatiebevoegdheden. Hierdoor kan het DB de SDC niet altijd van de juiste informatie voorzien. De leidraad financiële zeggenschap heeft beperkt doorwerking tot nu toe. In hoofdstuk 4 (juridische inrichting) gaan we hier nader op in.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- Het samenspel tussen DB en SDC's is mensenwerk en kent daarom per stadsdeel zijn eigen dynamiek. Bij de samenstelling van lijsten en de voordracht en benoeming van het DB is dit een blijvend aandachtspunt.
- Investeren in duidelijkheid over de rolverdeling en het onderlinge samenspel vanaf het begin van de bestuursperiode helpt daarbij. Het samenspel vergt ook tijd en aandacht van de deelnemers voor dit samenspel en voor elkaar. Dit vergt meer dan hier eenmalig bij stilstaan aan het begin van de nieuwe bestuursperiode.
- De duidelijkheid die gedurende de afgelopen jaren stap voor stap is verkregen over budgetten per stadsdeel en de financiële zeggenschap van DB's en SDC's bij de verdeling en controle hierop, moet zijn uitwerking in de praktijk nog krijgen. Een aandachtspunt hierbij is een eenduidige doorvertaling naar alle stadsdelen en SDC's. De stadsdeeldirecteuren en stadsdeelvoorzitters zouden dit kunnen bewaken. Hoe eenduidiger de stadsdelen werken, hoe sterker ze staan als collectief.

1.3 Samenspel tussen SDC's en gemeenteraad

Kernbevinding: Het samenspel tussen de SDC's en de gemeenteraad komt niet uit de verf. *Hoewel aan het begin van de bestuursperiode is besproken dat er aan beide kanten behoefte was aan frequenter contact, is er in de praktijk voornamelijk incidenteel contact. Structureel contact is er eigenlijk alleen binnen de raadscommissie stadsontwikkeling. Deze is beperkt tot masterplannen en aanpakken voor de stadsdelen Nieuw-West, Zuidoost, Centrum en Noord. Veel SDC-leden vinden dat de raad de SDC's onvoldoende serieus neemt en beperkt opvolging geeft aan stadsdeeladviezen.*

Het samenspel tussen SDC's en gemeenteraad in de praktijk

Over het algemeen vinden gesprekspartners (zowel SDC-leden als raadsleden) dat de informele verhoudingen (vaak via de partijlijnen) tussen SDC's en raad beter zijn dan het formele samenspel, specifiek omtrent stadsdeeladviezen. Wanneer SDC-leden in de raad inspreken om adviezen toe te lichten, voelen zij zich meer een 'reguliere' inspreker dan een volwaardige gesprekspartner van de gemeenteraad. Gesprekspartners ervaren de SDC niet als een bestuurscommissie van de raad. Daarvoor is er te weinig structureel contact tussen de SDC's en de raad. Een belangrijke factor daarbij is dat de behandeltermijnen van de SDC's en de raad vaak niet goed op elkaar aansluiten. Hierdoor kunnen SDC's minder goed aanhaken op waar de raad mee bezig is. De raadscommissie stadsontwikkeling, die specifieke plannen voor stadsdelen Nieuw-West, Zuidoost, Centrum en Noord behandelt, is een poging geweest om het stadsdeelperspectief meer aan de orde te laten komen in de raad. Deze ervaring is een spaarzaam voorbeeld van nauwe onderlinge samenwerking tussen raadsleden en SDC-leden.

Uit gesprekken komt naar voren dat raadsleden de inbreng van de stadsdelen (SDC's en DB's) belangrijk vinden, maar soms worstelen om de inbreng van stadsdelen te wegen ten opzichte van andere zienswijzen van inwoners of belangengroepen. In adviestrajecten is voor raadsleden niet altijd duidelijk wat de inbreng van de SDC is en wat de verschillende meningen binnen een SDC zijn. Raadsleden hebben behoefte aan een duidelijke markering van de inbreng van de stadsdelen ten opzichte van andere inbreng. Ook willen raadsleden graag inzicht in hoeveel gewicht een stadsdeel aan een bepaald vraagstuk hangt, zodat de raadsleden dit mee kunnen nemen in hun afwegingen.

Raadsleden vinden het belangrijk dat de terugkoppeling richting de stadsdelen over wat er met hun adviezen wordt gedaan, plaatsvindt.

Klankbordgroep om het samenspel tussen SDC's en raad te verbeteren

Op 23 mei 2024 kwamen afgevaardigden van SDC's en de raad samen in een nieuw opgerichte klankbordgroep. Deze is ontstaan op initiatief van een raadslid na een bijeenkomst van SDC's op 8 februari 2024. De klankbordgroep is eenmalig bijeengekomen.

Gaandeweg deze bestuurlijke periode spraken de SDC's tweemaal over het bestuurlijk stelsel: op 8 februari 2024 alleen met elkaar en op 23 mei 2024 als klankbordgroep samen met de raad.[11] De SDC's hebben daar de wens uitgesproken om een sterkere positie te krijgen, ook richting de gemeenteraad. SDC's komen voornamelijk bij 'escalatie' in contact met de gemeenteraad. Wel is er een relatie tussen de commissiegriffiers en de SDC-adviseurs. Zij worden als '*linking pin*' beschreven. Er is echter geen structurele verbinding tussen de griffie en de SDC-secretarissen en zodoende is het contact afhankelijk van personen.
De raad heeft in deze periode werkbezoeken gebracht aan elk stadsdeel.[12]

Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep kwamen samengevat de volgende aandachtspunten aan de orde:

- SDC-leden vinden de drie minuten toelichtingstijd in de raadscommissie niet voldoende. Bovendien zien zij geen ruimte voor debat met het college. Raadsleden vinden echter dat de SDC-leden zich bij de toelichting op stadsdeeladviezen tot de raad wenden en niet tot het college.[13] De klankbordgroep concludeerde dat drie minuten toelichtingstijd voldoende moet zijn, "mits er ruimte wordt gegeven voor vragen aan de SDC".[14]
- SDC-leden willen graag actief uitgenodigd worden door de raad wanneer de raad een onderwerp bespreekt wat hen aangaat. Als voorbeeld noemen SDC-leden de casus Locatie Erotisch Centrum, waarbij de SDC niet door de raad, maar door één raadsfractie werd uitgenodigd.
- SDC-leden hebben behoefte aan meer gestructureerde samenwerking met de raad. Zowel SDC- als raadsleden hebben behoefte aan meer contact, zowel op inhoud als op informele basis. Dat kan bijvoorbeeld door vaker gezamenlijke bijeenkomsten of conferenties te organiseren, een buddysysteem te introduceren of de SDC actiever uit te nodigen voor mogelijk relevante raadscommissievergaderingen. Bij dit laatste besprak de klankbordgroep dat de griffie hierbij een rol kan spelen.

Uit het verslag van de bijeenkomst van de klankbordgroep-SDC-raad kwamen de volgende aanbevelingen over stedelijke adviesaanvragen:[15]

1. Zorg ervoor dat stadsdeeladviezen integraal worden opgenomen in collegestukken die uiteindelijk naar de raad gaan.
2. Geef adviezen van DB's (en SDC's) aparte status in een Nota van Beantwoording, vermeng ze niet met zienswijzen van bewoners of ondernemers.
3. Maak duidelijker waar een adviesaanvraag over gaat (samenvatting/leeswijzer) en wat stadsdeel specifieke aandachtspunten kunnen zijn.
4. Stuur de Nota van Beantwoording zodra deze gereed is naar het DB en de SDC.

[11] Gemeente Amsterdam. (23 mei 2024). Verslag Bijeenkomst SDC-Raad. p. 1.
[12] Gemeente Amsterdam. (23 mei 2024). Verslag Bijeenkomst SDC-Raad. p. 3.
[13] Gemeente Amsterdam. (23 mei 2024). Verslag Bijeenkomst SDC-Raad. p. 4; hier zijn ook voorbeelden kort toegelicht.
[14] Ibid.
[15] Gemeente Amsterdam. (23 mei 2024). Verslag Bijeenkomst SDC-Raad. p. 8.

5. Maak een overzicht van de uitgebrachte adviezen en opvolging daarvan in de informatiesystemen van de SDC's.

De klankbordgroep van SDC's en gemeenteraad denkt dat een verbetering in de procedure van adviesaanvragen de behoefte van 'escalatie' richting de raad kan verminderen.

Advisering van SDC naar raad

Gedurende de bestuursperiode is er een werkwijze opgesteld over de manieren waarop de SDC een stuk kan richten aan de raadscommissie. Uit gesprekken lijkt de meest voorkomende manier te zijn dat een SDC een suggestie doet om een onderwerp dat niet op de agenda van de raadscommissie staat (en daarbij een advies (denk aan: voorbeeldmotie of voorbeeldamendement)) bij de raadscommissie te agenderen. Hierbij is een reactie van DB op dit advies/stuk van de SDC verplicht. Dit stuk van de SDC komt binnen bij de ingekomen stukken van een raadscommissie. Hierna besluit de raad of hij dit ter kennisgeving wil aannemen (maar niet bespreken) of dat hij het wil betrekken bij de agenda van de commissievergadering.[16]

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- Het samenspel tussen de SDC's en de gemeenteraad kan worden versterkt. Daarvoor zijn in de afgelopen bestuursperiode al diverse initiatieven genomen, zoals de klankbordgroep van SDC- en raadsleden en de introductie van de raadscommissie stadsontwikkeling. Met name uit de klankbordgroep zijn diverse verbetermogelijkheden aangedragen waar tot nu toe beperkt werk van is gemaakt. Dit betreft 'laaghangend fruit' voor de doorontwikkeling van het samenspel.
- Aanvullende manieren als de introductie van een buddysysteem, gezamenlijke conferenties of vergaderingen en SDC-leden actiever uitnodigen bij raadscommissies, kunnen alleen slagen wanneer hier voldoende tijd en inzet voor wordt vrijgemaakt bij zowel de raad als de SDC's. Afstemming tussen de griffie en de SDC-secretarissen is van belang om dit te realiseren, maar bovenal vergt dit iets in de prioriteiten die SDC-leden en raadsleden zelf stellen.
- De inbreng van de stadsdelen (SDC's en DB's) kan ten opzichte van andere inbreng - in combinatie met inzicht in hoeveel gewicht een stadsdeel aan een bepaald vraagstuk hangt - visueel onderscheidend zichtbaar worden gemaakt zodat raadsleden dit bewuster kunnen herkennen en kunnen betrekken bij hun woordvoeringen en standpuntbepaling. Dit is een aandachtspunt voor het college (bij de informatievoorziening aan de raad hierover) en voor de ambtelijke opstellers van de nota's van beantwoording.

1.4 Samenspel tussen DB's en college

Kernbevinding: Het samenspel tussen de DB's en het college is versterkt. *Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over het samenspel tussen DB's en het college. Ten opzichte van de vorige periode zijn de contacten frequenter en is de relatie verbeterd, zo geven veel gesprekspartners aan. Met gezamenlijke conferenties en de introductie van vaste portefeuillehoudersoverleggen tussen DB'ers en collegeleden heeft de gemeente ook geïnvesteerd in het onderlinge samenspel. Een knelpunt in het onderling samenspel betreft de ambtelijke ondersteuning. Directies zijn volgens gesprekspartners voornamelijk gericht op ambtelijke ondersteuning aan het college en in mindere mate op de DB's. Ook is het soms ingewikkeld hoe de 22 taken en bevoegdheden van de DB's in de praktijk precies relateren tot de taken en bevoegdheden van het college. De mate waarin de DB's stedelijk beleid effectief kunnen vertalen naar het stadsdeel, is onder meer afhankelijk van het samenspel met de directies en het college, of het onderwerp één van de 22 taken en bevoegdheden betreft, en hoe DB's zich weten te positioneren tussen de SDC en het college.*

[16] Gemeente Amsterdam. (datum onbekend) Werkwijze en instrumenten SDC's.

Positionering van het DB als verlengd bestuur van het college of vertegenwoordiging van het stadsdeel

DB'ers vinden het belangrijk dat het college de input van de stadsdelen serieus neemt. Daarom moet het college ook keuzes maken over welke adviesvragen naar de stadsdelen gaan en welke niet. DB'ers zien zichzelf vaak gepositioneerd tussen twee vuren: de SDC en het college. Beide gremia willen en verwachten iets van het DB. Het principe van verlengd bestuur krijgt volgens gesprekspartners goede uitwerking. Dit principe wringt in de praktijk echter met het principe dat de DB's bij het college ook om aandacht vragen voor de specifieke stadsdeelbelangen.

In de afgelopen bestuursperiode is veel geïnvesteerd in het onderlinge samenspel tussen DB's en het college, onder meer door middel van reguliere overleggen en gezamenlijke bestuursconferenties. Bij die conferenties bespraken DB'ers en collegeleden gezamenlijk de koers van de stad en de belangrijkste prioriteiten daarbij. Tegelijkertijd zien gesprekspartners dat er in de praktijk alsnog knelpunten zijn in hoe de competenties van de DB's zich precies verhouden tot die van het college.

De doorzettingsmacht van DB'ers ten opzichte van het college is in de praktijk beperkt. Het college trekt dan veelal aan het langste eind. Over de uitvoering van de 22 taken vindt geen onderlinge verantwoording plaats. Wel ervaren collegeleden soms dat er politieke tegenstellingen zijn op keuzes van het college die voortkomen uit het coalitieakkoord met gevolgen voor de stadsdelen. Daar waar er sprake is van schaarste of herverdeling van middelen (ambtelijk, financieel, kennis) kan er weerstand en vertraging voorkomen in het onderlinge samenspel. Het vraagt dan tijd, tact en aandacht om hierin stappen voorwaarts te zetten, wat weer de slagvaardigheid van het college hindert.

Het college voert geen periodieke evaluatie uit van het functioneren van de individuele DB-leden. Deze gesprekken lopen via de inhoudelijk portefeuillehouder (op inhoud) of via de partijlijn (op persoon). Geëscaleerd wordt soms ook via de stadsdeelvoorzitter naar de burgemeester. De stelselverantwoordelijk wethouder heeft hierin nu geen rol.

Portefeuillehoudersoverleggen en bestuurlijke teams

Om de stad te besturen, heeft het college verschillende gremia ingericht. In het contact tussen DB en college zijn portefeuillehoudersoverleggen (PHO's) en bestuurlijke teams (BT's) de belangrijkste plaatsen van onderling overleg.[17] Hier spreken wethouders en DB'ers elkaar over inhoudelijke thema's en worden besluiten genomen. PHO's zijn de plek waar collegeleden en DB'ers samenwerken. In dit overleg worden keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld.

BT's zijn door het college in de coronapandemie (maart 2020) ingericht om snel met DB's gezamenlijk besluiten te maken. Het begon met drie BT's: Financieel-Economisch, Sociaal en Fysiek. Deze BT's zijn bestuurlijke tafels die gelden als een voorportaal voor bestuurlijke besluitvorming en richten zich op collectieve, portefeuille overstijgende opgaven en integrale gebiedsopgaven. De BT's worden ambtelijk voorbereid. Aanwezig zijn (per thema) de verantwoordelijke collegeleden, DB'ers, stedelijke directeuren en ondersteuning. Inmiddels zijn er in totaal (peildatum juli 2024) 15 BT's, waarvan er 12 actief zijn. Er zijn vaste BT's op onderwerpen zoals fysieke leefomgeving, duurzaamheid of Masterplan Zuidoost, Masterplan Nieuw-West en de Aanpak binnenstad. Ook zijn er tijdelijke BT's over Amsterdam 750 (de verjaardag van Amsterdam), Inclusie Zuidoost of Community Wealth Building.

[17] Gemeente Amsterdam (25 september 2024). Verbetering bestuurlijke samenwerking in PHO's en BT's. p. 1.

Afstemming tussen DB's en college in de praktijk

Voor zowel de BT's als de PHO's is in 2024 een interne evaluatie uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Hieruit blijkt dat de samenwerking tussen DB'ers en portefeuillehouders in BT's nog niet altijd naar wens verloopt.[18] Hoewel wethouders de overleggen tussen BT's als een meerwaarde zien, is de precieze rol van de BT's onduidelijk. Deze rol wisselt ook tussen verschillende BT's. De algemene conclusie van de interne evaluatie is dat de effectiviteit van een PHO of BT sterk afhangt van (de mate waarin) de relevantie van het overleg (wordt gevoeld door de deelnemers). Een belangrijke succesfactor is de aanwezigheid van duidelijke taken en verantwoordelijkheden. Deze ontbreken in de praktijk vaak.

De manier waarop besluitvorming binnen BT's plaatsvindt is niet voor alle deelnemers duidelijk. BT's kunnen geen juridische besluiten nemen: deze moeten altijd door het college worden geaccordeerd. Een uitzondering hierop is het BT over de Masterplannen; daar is wel in het financiële government van de Masterplannen vastgelegd dat "de coördinerende wethouders van de Masterplannen BT's mandaat hebben gekregen om namens het college besluiten te nemen". Wel moet er nog formele accordering plaatsvinden in het college, maar inhoudelijke accordering is bij het BT belegd.

Uit de interne evaluatie blijkt dat portefeuillehouders vinden dat het aantal BT's wel wat minder mag, aangezien er al veel overlegstructuren zijn. Voor zowel bestuurders als secretarissen is de manier waarop BT's ingericht zijn niet duidelijk: voor hen is het aantal BT's, het doel van de verschillende BT's en wie de contactpersonen zijn, onduidelijk. DB-leden vinden de invulling van hun de rol als 'stadsdeelvertegenwoordiger' in het BT lastig. Het BT voor Gebiedsgericht werken en Bestuurlijk Stelsel is een uitzondering hierop, concludeert de interne evaluatie. Daar ligt een duidelijke bestuursopdracht, waardoor de urgentie helder is en bestuurders een duidelijk onderling commitment hebben. Specifiek voor BT's zijn de volgende verbeterpunten uit de interne evaluatie naar voren gekomen:[19]

- Het opstellen van een duidelijke governancestructuur waarin verantwoordelijkheid, eigenaarschap en zeggenschap zijn vastgelegd;
- Het opstellen van randvoorwaarden voor het goed functioneren van een BT (denk aan: het tijdig versturen van stukken, goede ambtelijke of bestuurlijke voorbereiding);
- Het opstellen van een overzicht van alle actieve BT's en hier jaarlijks op controleren;
- Bij het opstellen van agenda's van BT's alleen stukken agenderen met een vraag of dilemma;
- Het opstellen van een uniform werkproces of handreiking die kan functioneren als leidraad voor alle BT's. Hier kan een BT vervolgens eigen aanpassingen op doen;
- Bij de start van BT's vastleggen of de BT van tijdelijke of vaste aard is;
- Een onderzoek instellen naar de effectiviteit van de vertegenwoordigersrol van stadsdelen door DB's bij BT's.

Uitvoering van beleid door de DB's binnen hun bevoegdheden

Uit de gesprekken komt naar voren dat voor DB'ers in principe duidelijk is wat hun taken en bevoegdheden zijn ten opzichte van het college, hoewel dit per domein kan verschillen. De mate waarin DB'ers het beleid kunnen vertalen naar het stadsdeel is afhankelijk van diverse factoren:

- De samenwerking met de betrokken directies. Sommige directies zijn van nature gewend om gebieds- of stadsdeelgericht te werken, terwijl dit bij andere directies anders ligt. Sommige directies hebben accounthouders in dienst die actief de relatie met de stadsdelen onderhouden, wat als positief wordt ervaren.

[18] Gemeente Amsterdam (25 september 2024). Verbetering bestuurlijke samenwerking in PHO's en BT's. p. 11.
[19] Gemeente Amsterdam (25 september 2024). Verbetering bestuurlijke samenwerking in PHO's en BT's. pp. 12-13.

- Een andere belangrijke factor is dat DB's verlengd bestuur van het college vormen en in principe dienen te opereren binnen het kader van het coalitieakkoord. Dit kan, zoals eerder benoemd, leiden tot spanningen wanneer de wensen van de SDC en het college uiteenlopen.
- Wanneer een bepaalde taak of bevoegdheid aan het DB is gemandateerd, kan het DB gerichter sturen en zien DB'ers dat er effectief kan worden gehandeld. Bij onderwerpen waar het DB geen gemandateerde taak of bevoegdheid heeft, is dit vanzelfsprekend een stuk lastiger en is de effectiviteit afhankelijk van het samenspel met het college en de ambtelijke organisatie, wat met name plaatsvindt in de Bestuurlijke Teams en Portefeuillehoudersoverleggen. Omdat dit veel tijd in beslag neemt, kunnen DB'ers soms minder tijd besteden aan het contact met inwoners, wat zij ook belangrijk vinden.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- De nauwere samenwerking tussen college en DB in deze periode is het gevolg van vroegtijdig en intensiever investeren in het onderlinge contact. Dit is een opdracht die elke bestuursperiode opnieuw moet worden voorbereid en uitgevoerd.
- In de interne evaluatie zijn de volgende succesfactoren voor een succesvol portefeuillehoudersoverleg (PHO) of bestuurlijk team (BT) opgesteld. Samengevat zijn dit zaken als: eigenaarschap, relevantie, betrokkenheid bij de agenda, focus en urgentie, gezamenlijke sturing, delen van knelpunten, goede voorbereiding en informatiepositie, terugkoppeling, duidelijke opvolging van acties en een goede ambtelijke ondersteuning. Het is van belang om dit ook in de nieuwe bestuursperiode te (blijven) bewaken.
- De rol van DB's in PHO's en BT's kan duidelijker gemaakt worden. Op sommige onderwerpen zijn DB's adviserend, terwijl ze op andere onderwerpen een directe bevoegdheid hebben. Dit moet aan de voorkant helder zijn. Daarnaast helpt het als DB-leden voor een PHO of BT een voorbereidend overleg organiseren, zodat een onderling standpunt afgestemd kan worden en de DB's met een gezamenlijk belang richting het college kunnen stappen.

1.5 Conclusie bestuurlijke rolneming en samenspel

Het samenspel in het bestuurlijk stelsel tussen DB en SDC is sterk afhankelijk van rolopvatting en praktische invulling. Er is een uiteenlopende bestuurspraktijk ontstaan die wisselend is per stadsdeel. Tussen raad en SDC's komt het samenspel (nog steeds) niet uit de verf. Tussen DB en college is het samenspel in de afgelopen periode versterkt.

Hoofdstuk 2: Beleids- en besluitvorming

In dit hoofdstuk kijken we met de procesbril van beleids- en besluitvorming naar het bestuurlijk stelsel. Hoe komt beleid- en besluitvorming binnen het stelsel tot stand, met bijzondere aandacht voor de adviesprocedures? Niet alleen krijgen we hiermee aanvullend zicht op hoe het samenspel - inclusief cultuur en gedrag – tussen de verschillende betrokkenen in het stelsel invulling krijgt, maar ook hoe sturing, uitvoering en verantwoording daadwerkelijk invulling krijgen bij het oppakken van specifieke vragen en opgaven.

Om inzicht te krijgen in de beleids- en besluitvorming, hebben de onderzoekers een procesreconstructie uitgevoerd van vijf adviestrajecten. De overkoepelende bevindingen hieruit en de inbreng van diverse gesprekspartners vormen de basis voor dit hoofdstuk. In de onderzoeksverantwoording is toegelicht hoe de procesreconstructie in zijn werk ging.

Na een toelichting op de werkwijze omtrent adviesaanvragen volgt per stap in het adviesproces een nadere toelichting op de uiting in de praktijk. Dit betreft achtereenvolgens de voorbereiding van de adviesaanvraag, de totstandkoming van het advies, de bestuurlijke behandeling van het advies door college en raad en de impact van het advies. Voor elke stap in het adviesproces geven we aan het begin van de paragraaf de kernbevinding en aan het einde van de paragraaf aandachtspunten voor doorontwikkeling. Aan het einde van het hoofdstuk staat de hoofdconclusie over beleids- en besluitvorming in het bestuurlijk stelsel.

2.1 Werkwijze omtrent adviesaanvragen

De werkwijze rond adviesaanvragen zijn in de artikelen 12, 19 en 30 van de verordening op de stadsdelen vastgelegd.[20] Een adviesaanvraag van het college is altijd gericht op het DB. Het DB is verplicht de adviesaanvraag door te sturen naar de SDC. De SDC beslist zelf of zij hierover advies aan het DB wil geven of niet.

De SDC adviseert bij adviesaanvragen van het college dus niet direct aan het college, maar reageert op het conceptadvies van het DB op de adviesaanvraag van het college. Als reactie op het conceptadvies komt de SDC na beraad en stemmingen met een eigen advies richting DB. Dit advies bestaat uit een verzameling van met de meerderheid van stemmen aangenomen adviezen aan DB, moties en/of voorstellen in reactie op de adviesaanvraag van het college en het conceptadvies van het DB. Minderheidsstandpunten kunnen naar eigen inzicht van de SDC opgenomen worden. Hierop volgt een finaal advies van het DB, waarin de aangenomen adviezen, moties of voorstellen van de SDC zijn opgenomen. Conform artikel 19, lid 5 van de verordening op de stadsdelen wordt dit in principe overgenomen, tenzij het advies strijdig is met stedelijke of budgettaire kaders.[21] De procedure bij ongevraagde adviezen aan het college is niet wezenlijk anders dan bij gevraagde adviezen, behalve dat het DB niet vooraf een conceptadvies aan de SDC voorlegt.[22]

Met de stelselwijziging van 2022 is aandacht besteed aan de manier waarop adviezen van stadsdelen terechtkomen bij de centrale stad (raad en college) en hoe aan de stadsdelen wordt teruggekoppeld wat ermee gedaan is.[23] Met de stelselwijziging is besloten dat de adviezen van stadsdeelbesturen en

[20] Gemeente Amsterdam (2022). Verordening op de stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022; zie ook: Gemeente Amsterdam. (2022). Sjabloon adviesaanvraag college aan DB.
[21] Gemeente Amsterdam (2022). Verordening op de stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022.
[22] Gemeente Amsterdam (2022). Verordening op de stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022. Toelichting artikel 19.
[23] Gemeente Amsterdam. (2022). Definitieve hoofdlijnen Bestuurlijk Stelsel vanaf 2022. pp. 9-10.

-commissies onverkort meegestuurd worden bij voorstellen aan het Amsterdamse college en de raad. In deze adviezen staat het concept-DB advies vermeld, de reactie hierop van de SDC en het finale advies van het DB. Ook is besloten dat de adviezen van de zeven stadsdelen integraal als bundel aan college en raad worden voorgelegd.[24] De terugkoppeling van de adviezen loopt via de Nota van Beantwoording. Deze aanpassingen van het stelsel zijn in de artikelen 12 en 19 van de verordening op de stadsdelen vastgelegd. In het sjabloon voor de adviesaanvraag van het college aan het DB is de bovengenoemde structuur van een adviesaanvraag verwerkt.[25]

De SDC kan ook gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen aan het DB over ontwikkelingen in het stadsdeel en over stedelijke kaders.[26] Verder is het mogelijk dat de gemeenteraad de SDC om advies vraagt, aangezien de SDC een bestuurscommissie van de gemeenteraad is. Deze mogelijkheid is niet formeel in de verordening op de stadsdelen opgenomen en komt blijkens de gesprekken in de praktijk beperkt tot niet voor.

De SDC kan ook direct in contact treden met de gemeenteraad. Zo kan een SDC die vindt dat haar advies niet voldoende tot zijn recht komt of haar advies wil toelichten, het advies op de agenda van de raadscommissie laten zetten. Het advies komt dan onder agendapunt 1g als 'ingekomen stuk SDC' op de agenda van de raadscommissie terecht. Indien de raadscommissie vervolgens besluit het onderwerp te bespreken, kan de SDC het advies toelichten tijdens de vergadering.[27]

2.2 Voorbereiding van adviesaanvraag

Kernbevinding: Adviesaanvragen van het college komen in de praktijk vaak aan het eind van de beleidsvormingsfase tot stand. *Uit het onderzoek blijkt dat adviesaanvragen vaak in beperkte mate worden aangekondigd bij het stadsdeel, waardoor er voor het stadsdeel beperkte tijd is om zich op de aanvraag voor te bereiden. Het DB heeft (hierdoor) niet altijd de gelegenheid om tijdig een adviesvoorstel bij de SDC neer te leggen.*

De stadsdelen zijn vaak bestuurlijk en/of ambtelijk op verschillende manieren betrokken bij de beleidsontwikkelingen waarover hen later advies wordt gevraagd. Bestuurlijk is dat in PHO's en BT's, ambtelijk is dat in programmamanagers-, projectgroep- of andere ambtelijke overleggen. Omdat de rol van stadsdeelbestuurders en -ambtenaren in deze gremia niet altijd even duidelijk is, wordt deze 'voorfase' door betrokken gesprekspartners als wat rommelig ervaren. Ook vinden ambtenaren en DB-leden dat dit hen in een soms wat ongemakkelijke dubbelrol plaatst. Gesprekspartners benoemen dat er stedelijk accounthouders zijn die in de praktijk ook werk voor het stadsdeel doen en vanuit beide rollen betrokken zijn bij adviesaanvragen. Zij schrijven mee aan het beleid, aan de adviesaanvraag, zijn soms zelfs ook nog penvoerder van het advies, en beoordelen dan soms zelfs ook nog namens de centrale stad het advies en formuleren daar de reactie op. DB-leden worden op hun beurt geacht te adviseren over beleid waar ze namens het stadsdeel eerder over hebben meegepraat.

Hoewel adviesaanvragen van het college eigenlijk aangekondigd dienen te worden in een portefeuillehouders- of programmamanagersoverleg, komen deze vaak onaangekondigd – via een mail aan de bestuursondersteuning – bij het stadsdeel binnen. Ondanks dat het DB en de SDC zich dus doorgaans niet kunnen voorbereiden op de adviesaanvraag, moet binnen de gestelde termijn van zes

[24] Ibid.
[25] Gemeente Amsterdam. (2022). Sjabloon adviesaanvraag college aan DB.
[26] Gemeente Amsterdam (2022). Verordening op de stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022. Toelichting artikel 19.
[27] Gemeente Amsterdam. (2022). Basisgids SDC-leden. p. 16.

weken worden gereageerd.[28] Deze termijn wordt als knellend ervaren en leidt ertoe dat de SDC's dan onvoldoende tijd hebben een goede inbreng te leveren aan het op te stellen advies. Zeker als het onderwerp van het advies inhoudelijk complex is. Er zijn ook voorbeelden waarbij de stadsdelen wel tijdig kunnen anticiperen, bijvoorbeeld bij steeds terugkerende adviesaanvragen zoals de adviesaanvraag over de jaarlijkse aanpassing van de huisvestingsverordening.
Ook wanneer er bij een adviesaanvraag tussen de betrokken wethouder en DB'er is afgestemd over de strekking en timing, kan het stadsdeel hier beter op inspelen.

Casus: wat er vooraf gaat aan een adviesaanvraag

Aan de adviesaanvraag over de locatie van het Erotisch Centrum ging een lang traject vooraf. Het college heeft diverse locaties verkend en met name op ambtelijk niveau is uitgebreid overlegd over de mogelijkheden. De stadsdelen waar zich mogelijke locaties bevonden zijn op ambtelijk niveau bij diverse overleggen aangehaakt. Gesprekspartners zien deze casus als een voorbeeld van hoe de voorbereiding van een adviesaanvraag bepalend is voor het verdere verloop: bij een uitgebreide voorbereiding, waarbij de stadsdelen zijn aangehaakt, worden de stadsdelen in staat gesteld om te anticiperen op een adviesaanvraag. De organisatie kan dan ook tijdig een conceptadvies voorbereiden voor het DB, zodat het DB tijdig een conceptadvies kan voorleggen aan de SDC.

Adviesaanvragen zijn meestal afkomstig van het college en zijn gericht aan het DB van het betreffende stadsdeel. De gemeenteraad kan ook zelf met een adviesaanvraag aan de SDC komen, maar van die mogelijkheid wordt minder gebruikgemaakt. Regelmatig vraagt het DB de SDC advies over onderwerpen die betrekking hebben op de 22 DB-taken. Deze adviesaanvragen worden blijkens de gevoerde gesprekken veelal met het college afgestemd.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- Er liggen kansen om adviezen beter bij de stadsdelen te laten landen door te investeren in de 'voorkant' van adviesprocedures. Door tijdens de beleidsvormingsfase al contact tussen de betrokken directie en het stadsdeel te organiseren, bijvoorbeeld via de accounthouders van stadsdelen die bepaalde directies in dienst hebben, kan het stadsdeel beter anticiperen op een adviesaanvraag en zich hier procesmatig en inhoudelijk uitgebreider op voorbereiden. Door eerder onderlinge afstemming tussen de betrokken directie en het stadsdeel te zoeken, kan ook worden voorkomen dat het stadsdeel moeilijk uit de voeten kan met een algemene adviesaanvraag waarin beperkt stadsdeelspecifieke aspecten naar voren komen waarover het stadsdeel kan adviseren.
- Bij de meeste adviesaanvragen vraagt het college de stadsdelen na de beleidsvormingsfase om inbreng te leveren. Bij bepaalde onderwerpen kan dit eventueel ook al tijdens of voorafgaand aan de beleidsvormingsfase. Op die manier kan gewaarborgd worden dat het stadsdeelperspectief bij het opstellen van het beleid doorwerkt.
- Overwogen kan worden om het aantal stedelijke adviesaanvragen sterk te verminderen waardoor de kracht van adviezen toeneemt (het wordt dan meer een uitzondering in plaats van een reguliere ronde). Hierdoor neemt ook bureaucratie af. In plaats van een procedurele verplichting wordt de

[28] De adviestermijn is volgens de verordening op de stadsdelen minimaal zes weken, bij uitzondering kan het college besluiten een korte termijn vast te stellen. Zie Gemeente Amsterdam (2022). Verordening op de stadsdelen en stadsgebied Amsterdam 2022, artikel 12 lid 4.

adviesaanvraag dan een doelbewuste poging om het stedelijke beleid beter te laten aansluiten op stadsdeelspecifieke wensen en behoeften.

2.3 Totstandkoming advies

Kernbevinding: De behandeling door de SDC verschilt per stadsdeel. *In sommige stadsdelen wordt scherp onderscheid gehanteerd tussen de meningsvormende vergaderingen en de adviesvormende vergadering (ook wel oordeelsvormend en besluitvormend). Andere stadsdelen maken dit onderscheid niet of hebben aan één vergadering genoeg of kiezen er bewust voor om een advies in één keer te behandelen. Na behandeling in de SDC stelt het DB het finale advies op. De totstandkoming van SDC-adviezen en de politieke discussie hierover is niet altijd volledig transparant, omdat SDC-adviezen tussen vergaderingen door worden opgesteld en er daardoor in bepaalde gevallen in de besluitvormende vergadering beperkt politiek debat over plaatsvindt.*

Het verschilt per SDC hoe een (gevraagd of ongevraagd) advies tot stand komt. *Sommige SDC's werken met penvoerders die een conceptadvies inbrengen, in andere SDC's brengen fracties gezamenlijk of alleen adviespunten of moties in voor het conceptadvies van het DB. In andere stadsdelen zijn ambtenaren aangehaakt als penvoerders, waarbij zij de beraadslagingen van de SDC vertalen naar een uitgewerkt advies. Dit zijn soms ambtenaren die zelf ook de adviesaanvraag hebben geschreven en na het uitbrengen van het advies namens het college een reactie formuleren. De SDC-secretarissen hebben een format opgesteld met drie onderdelen van het advies: het conceptadvies van het DB, het advies van de SDC (inclusief minderheidsstandpunten) en het definitieve advies van het DB. In de praktijk wordt hier wisselend gebruik van gemaakt.*

Het advies wordt opgesteld door het DB (behalve als het advies zich richt op DB-taken), dat zich daarbij laat adviseren door de SDC. Ieder stadsdeel heeft hierin een wat andere werkwijze ontwikkeld, waarvan vanwege tijdsdruk soms moet worden afgeweken. Gebruikelijk is dat het DB een conceptadvies voorbereidt, waarop de SDC met moties of adviezen reageert. Gesprekspartners geven aan dat dit voor de ondersteunende ambtenaren soms ongemakkelijk kan zijn, omdat zij in bepaalde gevallen voor het DB conceptadviezen opstellen die soms in strijd zijn met het beleidsstuk waarbij zij zelf ook als opsteller betrokken waren.

Er zijn ook stadsdelen waar de SDC's zelf met een conceptadvies komen. Dat gebeurt collectief door gezamenlijke penvoerders óf apart per fractie. In het laatste geval wordt over ieder advies gestemd, waarbij de aangenomen adviezen onderdeel uitmaken van het meerderheidsadvies en de niet-aangenomen adviezen als minderheidsadvies worden behandeld. Deze verschillende werkwijzen maken dat sommige stadsdelen aan één SDC-vergadering genoeg hebben om tot een advies te komen, terwijl andere hiervoor een meningsvormende (oordeelsvormende) en adviesvormende (besluitvormende) vergadering nodig hebben. Sommige SDC's kiezen in bepaalde gevallen bewust voor behandeling in één vergadering, zoals in Centrum, waar de agendacommissie dit bepaalt. In sommige stadsdelen vindt het politieke debat over de SDC-adviezen beperkt plaats tijdens de commissievergadering, omdat politieke meningsverschillen bij de totstandkoming van SDC-adviezen tussen vergaderingen door zijn verwerkt in het advies. De totstandkoming van het advies en de inbreng van de verschillende fracties is daardoor niet altijd transparant voor Amsterdammers.

De SDC kan het DB ongevraagd adviseren over zijn eigen taken, soms in de vorm van adviezen, maar ook in de vorm van moties. Als deze ongevraagde adviezen geen betrekking hebben op de 22 DB-taken, kan het DB ervoor kiezen deze in de vorm van een ongevraagd advies door te leiden aan de gemeenteraad of – afhankelijk van de bevoegdheid die in het geding is – aan het college. Het DB kan er ook voor kiezen om een ongevraagd advies aan raad of het college te ontraden.

Casus: ongevraagd advies als beste uiting van het stadsdeelperspectief?

Gesprekspartners benoemen dat SDC's in de praktijk beperkt gebruikmaken van het instrument ongevraagd advies. Zoals in hoofdstuk 1 aan de orde kwam, wisselt de inzet van dit instrument ook per stadsdeel. Wel zijn gesprekspartners relatief positief over de impact van ongevraagde adviezen. Een voorbeeld is een ongevraagd advies dat de SDC Centrum aannam om twee locaties beschikbaar te stellen voor een lokale bewonersvervoersstichting, stichting HeenenWeer. Dit advies kwam tot stand naar aanleiding van contacten tussen deze stichting en één van de SDC-fracties en heeft ook tot de gewenste uitkomst geleid: er zijn twee parkeerplekken binnen en twee parkeerplekken buiten de Stopera gereserveerd voor de stichting.

Een ander voorbeeld is een ongevraagd advies van de SDC Zuidoost over de gebiedsopgave voor dit stadsdeel. Dit is een voorbeeld van een ongevraagd advies dat betrekking had op de DB-taken, specifiek het budgetbestedingsrecht in relatie tot de gebiedsopgave voor Zuidoost. Eind 2022 werd de SDC geïnformeerd over het samenbrengen van de gebiedsopgaven en het masterplan Zuidoost in de 'Gebiedsopgaven Masterplan Zuidoost'. Met het advies wilde de SDC duidelijk vastleggen hoe de (financiering van de) gebiedsopgaven en het masterplan zich tot elkaar verhouden. In reactie op het aangenomen advies gaf het DB aan op welke manier en op welk moment het DB de SDC informeert over budgetbesteding en hoe de SDC daarover advies kan uitbrengen. Ook werd de verhouding tussen de gebiedsopgaven en het masterplan Zuidoost verduidelijkt.

Een derde voorbeeld betreft een adviesaanvraag van het DB aan de SDC van Nieuw-West over het project Sloterweg Verkeersveilig. Het college heeft het stadsdeel hier niet gevraagd om advies te geven. De portefeuillehouder besloot het DB hier actief bij te betrekken, waarop het DB besloot ook de SDC te laten adviseren over de kwestie. De SDC heeft met dit advies niet achter de schermen met één of meerdere penvoerders een advies opgesteld, maar stemde tijdens de vergadering over individuele/partij-adviezen. De collectie aangenomen adviezen is vervolgens door het DB meegenomen en toegelicht aan de portefeuillehouder.

Ondanks deze verschillen vraagt de advisering (in het bijzonder bij gevraagd advies) in alle stadsdelen veel ambtelijke capaciteit en bestuurlijke inzet. Vanwege de geringe of onduidelijke doorwerking van de adviezen (zie onder) wordt deze inzet onevenredig groot gevonden. Anderzijds wordt opgemerkt dat de behandeling van de adviezen door de SDC's helpt om de politieke discussie in goede banen te leiden over voor stadsdelen omstreden onderwerpen.

Het uiteindelijke advies aan het college (of de gemeenteraad) stelt het DB op. Dit advies heeft de volgende onderdelen: het conceptadvies van het DB, het advies van de SDC (inclusief minderheidsstandpunten) en het definitief advies van het DB. De minderheidsstandpunten moeten volgens de verordening ook worden meegenomen in het definitieve advies, maar dat gebeurt niet altijd.

Casus: behandeling van adviezen in de SDC-vergadering

De behandeling van (concept)adviezen in de SDC-vergadering verloopt in de praktijk verschillend, afhankelijk van het stadsdeel en de dynamiek rondom een advies. Voor sommige adviezen hebben SDC's genoeg aan een halfuur vergadertijd, terwijl voor andere adviezen meer tijd wordt uitgetrokken of in bepaalde stadsdelen zowel een beeldvormende/oordeelsvormende als een besluitvormende vergadering wordt gehouden. Stadsdelen waar dit gebruikelijk is maken hier ook wel eens een

uitzondering op. Een voorbeeld daarvan is een advies over het project Sloterweg Verkeersveilig van de SDC Nieuw-West. Dit advies werd in één vergadering door de stadsdeelcomissie behandeld.

De inbreng van inwoners, uit contacten met de SDC voorafgaand aan de vergadering of tijdens de vergadering zelf, is vaak een belangrijke factor bij de behandeling van adviezen in de SDC. Onder meer in de onderzochte cases Sloterweg Verkeersveilig, locatie Erotisch Centrum en stichting HeenenWeer was dit ook het geval. In deze cases is de rol van de SDC als ogen en oren van het stadsdeel volgens gesprekspartners goed uit de verf gekomen. Wanneer er insprekers zijn, geeft dit ook een bepaalde dynamiek aan de vergadering, omdat zowel SDC-leden als DB'ers de inbreng in hun betogen meenemen of hierover met elkaar het debat aangaan.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- Eenduidigheid in de opbouw van adviezen helpt college en raad om de inbreng van de diverse stadsdelen (SDC's en DB's) bij een adviesaanvraag beter te duiden en te wegen. Het is daarvoor belangrijk dat duidelijk is wat het DB-conceptadvies was, wat de precieze inbreng van de SDC was en welke eventuele minderheidsstandpunten door de SDC zijn aangedragen. De SDC-secretarissen kunnen het eenduidig gebruik van het format dat hiervoor is opgesteld meer stimuleren.
- SDC's kunnen nog explicieter afwegen op welke stedelijke adviezen zij wel of niet reageren, in plaats van standaard op alle aanvragen in te gaan, bijvoorbeeld als er echt specifieke aandachtspunten vanuit het stadsdeel zijn.
- Voor de transparantie van de totstandkoming van adviezen en de beraadslaging en besluitvorming hierover, is het van belang dat tijdens de SDC-vergaderingen voldoende naar voren komt wat eventuele verschillen van opvatting zijn tussen diverse SDC-fracties en tussen de SDC en het DB.

2.4 Bestuurlijke behandeling adviezen door raad en B&W

Kernbevinding: Stadsdeeladviezen worden veelal niet apart ten opzichte van andere inbreng op een beleidsstuk (zoals zienswijzen van inwoners of belangenorganisaties) met de raad gedeeld.
Gesprekspartners geven aan dat het in de praktijk verschilt per directie of een advies (inclusief minderheidsstandpunten) volledig met de gemeenteraad wordt gedeeld. SDC-leden hebben in de praktijk beperkt zicht op de 'doorwerking' van stadsdeeladviezen. Dit komt omdat de terugkoppeling in nota's van beantwoording (zoals de Verordening voorschrijft) soms ontbreekt, summier is of bij het DB blijft steken (en niet met de SDC wordt gedeeld).

De bestuurlijke behandeling van de gevraagde en ongevraagde stadsdeeladviezen door gemeenteraad en college verschilt sterk per betrokken directie. Het blijkt van de directie af te hangen of een advies (inclusief minderheidsstandpunten) volledig met de gemeenteraad wordt gedeeld of niet. In enkele gevallen licht de betrokken DB'er en/of de SDC-secretaris het advies nader toe bij de stafoverleggen met de wethouder, zo blijkt uit gevoerde gesprekken.

Het algemene beeld is dat – ook als de stadsdelen om een advies is gevraagd – college en raad hier geen andere waarde aan toekennen dan aan 'reguliere' inwonersparticipatie. De adviezen uit de stadsdelen krijgen eenzelfde behandeling als zienswijzen van individuele inwoners en belangenorganisaties. Dat betekent dat ze samen met alle andere zienswijzen worden behandeld. Dit illustreert een belangrijk aandachtspunt wat diverse gesprekspartners benoemen, namelijk dat hoe college en raad de positie en inbreng van de SDC's beoordelen bepalend is voor wat er met de inbreng van de SDC wordt gedaan.

De gemeenteraad nodigt de SDC in principe uit voor de raadscommissievergadering waarin het advies op de agenda staat. In principe, niet altijd. De inbreng van SDC-leden wordt in de commissievergadering op dezelfde manier behandeld als die van andere insprekers, wat weinig recht doet aan de bijzondere rol van de SDC in het bestuurlijk stelsel en aan de tijd en energie die in de advisering is gestoken. Een aantal SDC-leden vindt, zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, dat de inbreng van SDC-leden bij raadscommissievergaderingen over stadsdeeladviezen een vast agendapunt zou moeten zijn, zodat er voldoende aandacht is voor het stadsdeelperspectief en de raad dit actief kan meenemen in de beraadslaging.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- Het is belangrijk dat er helder onderscheid is tussen stadsdeeladviezen (waarin zowel de inbreng van het DB als van de SDC is opgenomen) en andere inbreng van inwoners en belangengroepen. Zie ook het aandachtspunt hierover bij 'samenspel tussen SDC's en gemeenteraad' (paragraaf 1.3).
- Een punt van aandacht hierbij is dat de gemeenteraad en het college duidelijk maken hoe zij de inbreng van de SDC's afwegen tegenover de inbreng van inwoners en belangengroepen en raads- en college-uitspraken over stedelijke belangen. Dat vraagt om een heldere terugkoppeling richting de SDC's wanneer zij in de raadscommissie een toelichting geven en eveneens een heldere terugkoppeling na besluitvorming over de stadsdeeladviezen.

2.5 Impact van het advies

Kernbevinding: De adviesprocedure blijft onduidelijk in de toepassing, beperkt in impact en lastig navolgbaar door ontbrekende terugkoppeling. *Hoewel de procedure omtrent stadsdeeladviezen bij de meeste betrokkenen grotendeels bekend is, wordt deze per stadsdeel en per betrokken directie anders toegepast. Dit leidt tot onduidelijkheden en soms ook tot frustraties.*
De impact van de stadsdeeladviezen is in de praktijk beperkt. Verder worden stadsdeeladviezen op een gelijke manier behandeld als andere zienswijzen die door inwoners of belangenorganisaties naar voren worden gebracht. De impact van SDC-adviezen aan het DB wordt hoger ingeschat, mede doordat het inwonersperspectief en het stadsdeelperspectief hierbij beter tot hun recht kunnen komen.
Of en hoe de adviezen van de stadsdelen door de centrale stad worden opgevolgd, is voor de DB's en SDC's lastig navolgbaar. Van een rechtstreekse terugkoppeling op de stadsdeeladviezen is doorgaans geen sprake. Omdat dit weinig recht doet aan de bijzondere positie van stadsdelen in het bestuurlijk stelsel en omdat het niet in evenwicht is met de inzet die is gepleegd om tot een goed advies te komen, is dit een bron van frustraties. Ook hier vormen SDC-adviezen aan het DB vaak een uitzondering: DB's koppelen hierover (gevraagd of proactief) vaak wel terug aan de SDC.

Impact van stadsdeeladviezen aan college en raad

Er zijn nauwelijks voorbeelden van stadsdeeladviezen aan college en raad die volgens gesprekspartners een betekenisvolle invloed hebben gehad op de stedelijke besluitvorming. De bestuurlijke impact van de adviezen is betrekkelijk gering, ook als het gaat om gevraagde adviezen. Hiervoor zijn op basis van de gevoerde gesprekken twee redenen aan te wijzen.

1. De eerste reden voor de geringe impact van gevraagde adviezen is dat adviesaanvragen volgens gesprekspartners vaak weinig stadsdeel-specifiek zijn. Adviesaanvragen zijn zo eerder een procedurele verplichting dan een oprechte poging om het stadsdeelperspectief in het stedelijk beleid tot uitdrukking te laten komen. Het gevolg van de vrij algemene adviesaanvragen is dat de stadsdeeladviezen zich meer richten op het stedelijk beleid dan op de stadsdeel specifieke uitwerking ervan, waardoor B&W en gemeenteraad ze gemakkelijk terzijde kunnen leggen. Dat stadsdeeladviezen soms meer inhoudelijk ingaan op het stedelijk beleid in plaats van op wat

vanuit het stadsdeelperspectief relevant is, kan ook een gevolg zijn van de rolopvatting van de SDC, zoals ook in hoofdstuk 1 aan de orde kwam.

2. De tweede en belangrijkste reden waarom adviezen weinig impact hebben, is dat de adviezen uit de stadsdelen samen met alle andere zienswijzen en reacties op het raadsvoorstel worden behandeld. Aan de stadsdeeladviezen wordt geen bijzonder gewicht toegekend en als dat wel gebeurt, is dat niet inzichtelijk.

Het is voor de DB's en SDC's lastig navolgbaar of en hoe hun adviezen door het college worden opgevolgd. Omdat het college niet rechtstreeks communiceert met SDC's, moet de SDC-secretaris in bepaalde gevallen zelf op zoek naar de terugkoppeling op het advies in de dagmail aan de gemeenteraad. Deze terugkoppeling is vaak summier. Omdat het advies uit stadsdelen op eenzelfde manier wordt behandeld als andere zienswijzen, wordt niet duidelijk hoe stadsdeelbelangen zijn afgewogen tegen brede stedelijke belangen. In feite wordt in de collegereactie beperkt tot niet inhoudelijk ingegaan op de ingewonnen (of aangeleverde) adviezen.

Impact van adviezen aan het DB

Gesprekspartners benoemen dat zij de impact van zowel gevraagde als ongevraagde adviezen van de SDC's aan het DB als groter ervaren dan bij stadsdeeladviezen aan college en raad, mede doordat het inwonersperspectief en het stadsdeelperspectief hierbij beter tot hun recht kunnen komen. Voorbeelden daarvan zijn al in de eerdere casusomschrijving bij de totstandkoming van adviezen aan de orde gekomen. De terugkoppeling over adviezen aan het DB lijkt volgens gesprekspartners ook beter te gaan. Het DB geeft in sommige gevallen schriftelijk of mondeling terugkoppeling over wat het DB heeft gedaan met een (on)gevraagd advies van de SDC. Per stadsdeel wisselt het in hoeverre DB'ers dit proactief (uit eigen beweging) of bij navraag van de SDC doen.

Casus: terugkoppeling over stadsdeeladviezen aan het college

Gesprekspartners die betrokken waren bij de onderzochte cases geven aan dat de impact van stadsdeeladviezen bij door het college gevraagde adviezen klein is. Dit komt vaak doordat het beleidsstuk waarover advies gevraagd wordt al uitgewerkt is en door de portefeuillehouder geaccordeerd om voor te leggen aan de raad. Er is dan al een heel proces aan vooraf gegaan, waardoor er beperkte ruimte is om nog iets te kunnen aanpassen naar aanleiding van de stadsdeeladviezen. Een voorbeeld is de jaarlijkse adviesaanvraag van het college aan de stadsdelen over de huisvestingsverordening. Deze verordening wijzigt jaarlijks en wordt eens in de vier jaar geheel herzien. Per jaar wisselt het aantal wijzigingen, waardoor de meerwaarde van de inbreng van de stadsdelen per jaar verschilt. Doordat de huisvestingsverordening beperkte gebiedsspecifieke componenten bevat, is de meerwaarde van stadsdeelspecifieke inbreng nog kleiner.

Hoewel de terugkoppeling over wat er met stadsdeeladviezen gedaan is voor SDC-leden vaak niet goed inzichtelijk is, zijn er ook uitzonderingen. Bij de adviesaanvraag over het Erotisch Centrum heeft het college de gemeenteraad een raadsinformatiebrief gestuurd met een toelichting op wat het college met de inbreng van de stadsdelen Noord en Zuid wil doen.[29] Blijkens gesprekken komt het vaker voor dat het college in een raadsinformatiebrief de raad informeert over de verwerking van stadsdeeladviezen in beleidsvoornemens. Deze informatie wordt dan niet proactief met het stadsdeel gedeeld. SDC-secretarissen moeten die informatie dan uit de dagmail aan de gemeenteraad halen.

[29] Gemeente Amsterdam (18 december 2023). Raadsinformatiebrief locatie Erotisch Centrum.

Als het adviestraject is afgerond, wordt het DB geacht mee te werken aan de uitvoering van het beleid waarover advies is gevraagd. Als het stadsdeeladvies hierover negatief was, plaatst dat het DB in een wat ongemakkelijke dubbelrol: het wordt geacht beleid uit te voeren waarover het zich eerder namens het stadsdeel negatief heeft uitgelaten.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

Op basis van het voorgaande zijn er de volgende aandachtspunten voor doorontwikkeling:

- De terugkoppeling over wat college en raad met de inbreng van de stadsdelen doen, verloopt op dit moment voornamelijk via het DB. Een aparte terugkoppeling aan de SDC's zou een plaats in de procedure moeten hebben.
- De terugkoppeling over wat het DB met gevraagde en ongevraagde adviezen van de SDC doet lijkt beter te gaan, het is belangrijk om als DB en SDC alert te zijn dat dit ook gebeurt.

2.6 Conclusie beleids- en besluitvorming

De Verordening op het bestuurlijk stelsel voorziet in gevraagde en ongevraagde adviezen aan het college, de gemeenteraad of het DB van het stadsdeel. De meeste adviezen zijn gericht aan het college en de meeste van die adviezen zijn gevraagd. Of en hoe de adviezen van de stadsdelen worden opgevolgd, is voor de DB's en SDC's lastig navolgbaar. De impact van de stadsdeeladviezen aan het college is in de praktijk beperkt. Adviesaanvragen zijn vaak weinig stadsdeel-specifiek. Dit geldt vervolgens ook voor de geleverde adviezen, waardoor het college deze gemakkelijk naast zich neer kan leggen. De impact van adviezen van SDC aan het DB wordt door gesprekspartners als groter ingeschat, mede doordat het inwonersperspectief en het stadsdeelperspectief hierbij beter tot hun recht kunnen komen.

Hoofdstuk 3: Participatie van Amsterdammers

Een belangrijk uitgangspunt in het bestuurlijk stelsel is brede mogelijkheden tot betrokkenheid en participatie van Amsterdammers. Dat is onder andere terug te zien in de criteria dat het stelsel uitlegbaar en transparant moet zijn voor bewoners, dat het ruimte moet geven voor participatie en dat zelfs moet stimuleren. Het lokaal bestuur zou daartoe een steviger positie en duidelijker rol moeten krijgen bij participatie over onderwerpen die de directe leefomgeving van inwoners betreffen. Met de aanpassingen die zijn doorgevoerd in het bestuurlijk stelsel voor de periode 2022-2026, heeft de gemeenteraad de positie van Amsterdammers binnen het stelsel willen versterken.

In dit hoofdstuk kijken we naar de criteria die de gemeente Amsterdam stelt aan het bestuurlijk stelsel en de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de periode 2022-2026 die raken aan de betrokkenheid en participatie van Amsterdammers. Achtereenvolgens kijken we naar hoe uitlegbaar en transparant het stelsel voor Amsterdammers is en in hoeverre het stelsel participatie van Amsterdammers stimuleert en daar ruimte aan biedt. Daarbij komen ook concrete stelselwijzigingen aan bod: de introductie van stadsdeelpanels en bewonersloketten. Voor beide onderdelen geven we aan het begin van de paragraaf de kernbevinding en aan het einde van de paragraaf aandachtspunten voor doorontwikkeling. Aan het einde van het hoofdstuk staat de hoofdconclusie over participatie van Amsterdammers in relatie het bestuurlijk stelsel.

3.1 Een uitlegbaar en transparant stelsel voor Amsterdammers

Kernbevindingen:

- ***Het stelsel is complex, onvoldoende transparant en moeilijk te begrijpen voor Amsterdammers. Dit beperkt de toegankelijkheid van het stelsel voor Amsterdammers.*** *Amsterdammers vinden het stelsel moeilijk te begrijpen en weten niet altijd waar zij terecht kunnen met hun vragen, initiatieven of klachten of wat er gebeurt met hun inbreng naar aanleiding van inspraak of participatie. Professionele gebruikers bevestigen dit beeld. Het kost veel moeite en tijd voor Amsterdammers om met de juiste personen in het stelsel in contact te komen. Ook leidt dat contact niet altijd tot een antwoord of (indien aan de orde) een oplossing of laat dat lang op zich wachten. Hoewel er in de participatieverordening en het beleid verplichtingen worden gesteld aan de terugkoppeling over participatie, gebeurt dit in de praktijk nog onvoldoende, zo blijkt uit focusgroepen, interviews met professionele gebruikers en eerder onderzoek. Het is dan onduidelijk hoe de inbreng van deze Amsterdammers is meegewogen in de beleids- en besluitvorming. Dit draagt niet bij aan de transparantie van het stelsel voor Amsterdammers en dit resulteert in frustratie en afhaken door inwoners.*
- ***Bewonersloketten functioneerden niet zoals gewenst en zijn onbekend onder inwoners en bestuurders.*** *De loketten zijn een manier waarop de gemeente de toegang voor inwoners makkelijk heeft willen maken. Deze loketten functioneren nog niet zoals gewenst en inmiddels zijn nog slechts twee van de zes loketten geopend. Verschillende stadsdelen hebben een alternatief gevonden door openbare vergaderingen in de wijk te organiseren. Dat zijn dan vergaderingen van de SDC's in de wijk met expliciet ruimte voor insprekers of inloopspreekuren met het DB in de wijk. Hoewel dit door professionele gebruikers binnen de stadsdelen als positief wordt ervaren, zijn deze vormen in hun ervaring niet voor alle Amsterdammers laagdrempelig, zoals een bewonersloket wel is.*

Begrijpelijkheid van het stelsel

Inwoners begrijpen het stelsel vaak niet. Dat blijkt uit focusgroepen met inwoners en uit interviews met professionele gebruikers. Deelnemers aan de focusgroepen noemen de gemeente een doolhof.

Inwoners weten bijvoorbeeld niet wat het stadsdeel doet en hoe inwoners invloed kunnen uitoefenen. Ook de invullers van de consultatie onder professionele gebruikers van het stelsel zetten vraagtekens bij de begrijpelijkheid van het stelsel. Ruim driekwart van de professionele gebruikers is het oneens met de stelling: "Amsterdammers weten voor welke vragen en ideeën zij bij het stadsdeel terecht kunnen en voor welke vragen en ideeën bij de stad". Eveneens ruim driekwart is het oneens met de stelling dat Amsterdammers weten hoe en waarop zij invloed kunnen uitoefenen.

Het gevolg is dat inwoners op verschillende plekken aankloppen met hun vragen, initiatieven of klachten, zonder precies te weten of dat de juiste of effectieve route is. Volgens bewoners die deelnamen aan de focusgroepen kost het veel tijd om het contact op te bouwen. Dat blijkt ook uit interviews met professionele gebruikers waarin wordt genoemd dat contactpersonen in het stelsel het ook lastig vinden om inwoners goed te helpen. SDC-leden en SDC-secretarissen merken dat inwoners hen benaderen met vragen of komen inspreken over thema's die niet op het niveau van het stadsdeel zijn belegd. Ook benaderen inwoners stadsdelen over klachten waar het stadsdeel geen inzicht in heeft, omdat die centraal geregistreerd worden. Daar komt bij dat professionele gebruikers zelf ook vragen hebben over het stelsel. Vanwege het complexe systeem, onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden, lukt het contactpersonen niet altijd om inwoners te helpen of naar de goede plek door te verwijzen. Dit maakt dat de toegankelijkheid van het stelsel beperkt is voor inwoners. In de focusgroepen geven mensen aan dat het contact goed verloopt bij simpele vragen, zoals losliggende stoeptegels of groenvoorzieningen. Als het om complexere vraagstukken gaat (buurtinitiatieven voor tuintjes bijvoorbeeld), hebben mensen het gevoel dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Het vraagt doorzettingsvermogen en kennis van hoe 'de hazen lopen' om de goede contacten te leggen. Als het persoonlijke contact er eenmaal is, zijn mensen positief; zij worden gehoord. Maar uit de focusgroepen en interviews blijkt dat een antwoord of (indien aan de orde) een oplossing lang op zich laat wachten en soms niet komt. Dat leidt tot frustratie en afhaken van inwoners; zij zijn dan niet meer bereid er energie en tijd in te steken en weten ook niet wat verdere mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen.

Inwoners geven in focusgroepen ook aan dat zij na contact met de gemeente graag op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Als zij bijvoorbeeld hebben ingesproken, hoe wordt hun inbreng dan meegewogen in de besluitvorming? Of als zij adviezen hebben ingebracht in het stadsdeelpanel, wat gebeurt daar dan mee? Een heldere en tijdige opvolging en terugkoppeling na contact en participatie hoort ook bij transparantie. En daaraan ontbreekt het nog wel eens, blijkt uit de focusgroepen en interviews met professionele gebruikers. De terugkoppeling op participatie is vaak onduidelijk en duurt lang. In 2022 constateerde de Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam in haar onderzoek dat de verplichte participatieparagraaf bij besluiten van het DB in de praktijk zelden inzicht biedt in de daadwerkelijke participatie van inwoners.[30] De rekenkamer maar ook stadsdelen (zowel SDC's als DB's) bevestigen in interviews dat verbetering nodig is om de stadsdelen beter inzicht te geven in lopende en voltooide participatieprocessen.

De complexiteit van het stelsel en de versnipperde verantwoordelijkheden daarbinnen zijn ook een belemmering voor participatie. In gesprek met inwoners komen vaak verschillende onderwerpen aan de orde die lang niet altijd passen binnen de verantwoordelijkheden van het stadsdeel dan wel de gemeente, zo geven professionele gebruikers aan in interviews. Dit maakt het lastig en soms onmogelijk om de opbrengst van participatie te vertalen naar een concreet vervolg, waarin de concrete inbreng van inwoners nog te herkennen is.

[30] *Rekenkamer Amsterdam. (2022). Participatieparagraaf Bestuurlijk rapport*

Initiatieven om betrokkenheid te vergroten

Inwoners waarderen persoonlijk contact en zoeken naar contactpersonen met mandaat die daadwerkelijk iets voor hen kunnen betekenen, zo blijkt uit de focusgroepen met inwoners. In de stadsdelen zijn ook initiatieven opgezet die daarbij passen. Stadsdelen kiezen daarbij hun eigen invulling, maar de gemene deler is dat SDC's openbaar vergaderen in de wijk. In Centrum hebben deze openbare vergaderingen ook een lege agenda, zodat inwoners kunnen komen inspreken. Zichtbaarheid van bestuurders in wijken is van een grote meerwaarde. DB's organiseren ook op verschillende plekken in de wijk inloopspreekuren. Dit wordt als krachtiger ervaren, zo noemen stadsdeeldirecteuren, dan enkel het betrekken van insprekers tijdens vergaderingen, want bestuurders zijn op die momenten zichtbaar en aanspreekbaar in de wijken. Ook geldt voor SDC's dat insprekers hen weten te vinden. In interviews geven verschillende professionele gebruikers daarbij wel aan dat sommige stadsdeelbewoners beter de weg weten te vinden naar de inspreekmogelijkheden dan anderen.

Bewonersloketten

Een andere maatregel die zou kunnen helpen om de toegankelijkheid te verbeteren, zijn de bewonersloketten. Deze zijn ingevoerd met de stelselwijzigingen van 2022 met als doel om inwoners te helpen hun weg te vinden binnen de gemeente Amsterdam, zowel binnen de ambtelijke als bestuurlijke organisatie en zowel op het niveau van de stad als de stadsdelen. Bij het loket zou een ervaren ambtenaar inwoners kunnen helpen met hun vraag of idee. Op basis van gesprekken (interviews met professionele gebruikers en focusgroepen met bewoners) lijken bewonersloketten te voorzien in een behoefte van inwoners. Inwoners waarderen persoonlijk contact en zijn geholpen met een toegankelijk contact dat hen verder kan helpen. Maar de loketten functioneerden in de praktijk niet zoals beoogd, zo blijkt uit een interne evaluatie van de bewonersloketten. Deze evaluatie zet vraagtekens bij het onderscheidend vermogen van de bewonersloketten. De bezoekersaantallen waren laag en bezoekers kwamen niet met initiatieven of complexe vraagstukken, maar met praktische en kleine vragen die zij ook op andere plekken kunnen stellen, zoals een paspoortaanvraag. Inmiddels zijn nog slechts twee (in West en Nieuw-West) van de zes ingevoerde bewonersloketten geopend. In gesprekken met verschillende professionele gebruikers blijkt dat zij ook lang niet altijd met de loketten bekend zijn en wat de functie ervan is.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

- Toegang en transparantie van het stelsel voor Amsterdammers is een zeer belangrijk criterium dat in de praktijk echter niet wordt gerealiseerd. Het gesprek over hoe hier effectief vorm aan te geven is een aandachtspunt met prioriteit. Een instrument dat bij moest dragen aan toegankelijkheid is het bewonersloket. Vooralsnog is dit instrument niet succesvol. Er zijn echter nog twee loketten geopend en het verdient de aanbeveling om inzicht te krijgen of de (alternatieve) opzet van deze loketten bijdraagt aan de toegankelijkheid voor bewoners. Dit is echter slechts één onderdeel dat kan bijdragen aan begrijpelijkheid, transparantie en toegankelijkheid van het stelsel voor Amsterdammers. Het verder voeren van een gesprek met de DB-leden en SDC-leden over hun ervaringen in de verbinding met Amsterdammers in hun stadsdeel om verder te inventariseren waar versterking of verbetering nodig is, geven wij eveneens als aanbeveling mee. Onderdelen van dit gesprek zouden onder andere capaciteit, (toepassing) instrumentarium, beschikbaarheid, vaardigheden, communicatie en rol- en taakopvatting kunnen zijn.
- Om het vertrouwen van Amsterdammers over hun positie, zeggenschap en mate van invloed te behouden, is terugkoppeling over de resultaten van participatie van belang. Dit kan in de praktijk beter worden verankerd. In aansluiting op de aanbevelingen die in het vorige aandachtspunt zijn geformuleerd, kan hier eveneens het gesprek met DB-leden en SDC-leden over worden gevoerd en kan er ook onder (stadsdeel)organisatieonderdelen worden

geïnventariseerd welke vragen en behoeften er zijn rondom het operationaliseren van de verplichting om terugkoppeling te geven over participatie. Daarnaast kan er door het participatieteam een steekproef worden gemaakt van ingevulde participatieparagrafen om te beoordelen of deze naar verwachting worden gebruikt (op inhoud en vorm) en of deze voldoen aan de maatstaven die hiervoor zijn gesteld. Op basis daarvan kan aan de gremia die gebruik maken van deze paragraaf training, voorlichting of feedback worden gegeven.

3.2 Stimuleren en ruimte bieden aan participatie van Amsterdammers

Kernbevindingen:

- ***De participatieverordening en de kaders in beleid bieden een gedegen basis om participatie goed in te vullen in de praktijk.*** *Deze zijn ook toepasbaar gemaakt voor de praktijk in verschillende handreikingen en werkwijzers. Er is veel mogelijk en er gebeurt ook veel. Dit brengt kansen en risico's met zich mee; stadsdelen zoeken de ruimte binnen de kaders en diversiteit aan participatiemogelijkheden om participatie zo te organiseren dat het past bij hun cultuur, stadsdeel en inwoners. Tegelijkertijd verdwalen inwoners en stadsdelen in de veelheid aan informatie en mogelijkheden. Het risico is dat zij handelingsverlegen worden of gefrustreerd raken.*
- ***DB's hebben formeel expliciete taken en bevoegdheden om inwoners te betrekken, zij hebben daartoe ook een nabije positie maar niet de capaciteit en de middelen om die voldoende waar te maken.*** *In de praktijk wordt juist ook gekeken naar de SDC als volksvertegenwoordiger en de 'ogen en oren van de stad'. Zij hebben vaker contact met inwoners en inwoners weten ook vaker de weg naar hen te vinden. Toch blijkt uit interviews dat de betrokkenheid van zowel DB-leden als SDC-leden in het contact met Amsterdammers verder verstevigd kan worden.*
- ***De aansluiting tussen participatie op papier (beleid en plannen) en in de werkelijkheid (uitvoering, betrokkenheid Amsterdammers en bestuurders) is nog niet optimaal.*** *Hoewel de basis op papier in orde is, kan de hoeveelheid aan kaders en mogelijkheden juist een verlammende werking hebben (zie kernbevinding 13). Juist het zicht op de praktische lessen en goede voorbeelden om tot effectieve participatie te komen, is nog onvoldoende. Eén van de instrumenten om hier verbetering in aan te brengen, is de participatiemonitor die in 2024 is ontwikkeld. Dit is een instrument dat bijdraagt aan het borgen van lessen uit participatietrajecten en inzicht biedt in welke Amsterdammers wel en niet worden bereikt op uitvoeringsniveau.*
- ***Door de complexiteit en ontoegankelijkheid van het stelsel haken groepen Amsterdammers af of raken uit het zicht.*** *Voor Amsterdammers in brede zin geldt dat het stelsel moeilijk te begrijpen is en dat toegang niet vanzelfsprekend is. Dit heeft een negatief effect op het vertrouwen in het stelsel, maar ook in de mate waarin Amsterdammers denken daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen. Voor specifieke groepen geldt daarnaast dat de gemeente zelf hen onvoldoende hoort en ziet, met het risico dat zij ondervertegenwoordigd zijn in de lokale representatieve democratie. Dit blijkt uit voor deze evaluatie uitgevoerde interviews, focusgroepen en analyse van eerder uitgevoerd onderzoek, zoals 'Ondervertegenwoordigd Amsterdam'.*
- ***Stadsdeelpanels hebben potentie, maar staan nog in de kinderschoenen.*** *Stadsdeelpanels moeten leiden tot actieve betrokkenheid van Amsterdammers in het stelsel. Sinds 2022 hebben slechts drie stadsdelen een panel georganiseerd en daarvan bijeenkomsten laten plaatsvinden. Omdat het instrument nieuw is, is het voor deze stadsdelen zoeken geweest naar de juiste vorm en inhoud. De middelen (capaciteit, geld, tijd) om de stadsdeelpanels te organiseren, zijn onvoldoende en inhoudelijk leveren ze nog onvoldoende op. De resultaten blijven te abstract, raken soms aan bevoegdheden buiten het DB of zijn niet vernieuwend. Wel worden door dit instrument Amsterdammers betrokken die eerder nooit participeerden en dat is een mooi resultaat. Ook is de ervaring van deelnemers positief.*

Beleid en infrastructuur voor participatie

De gemeente Amsterdam heeft tijdens en na de evaluatie van het voorgaande bestuurlijk stelsel concrete stappen gezet om bijdragen van inwoners te verankeren in haar beleid en werkwijze. Dit heeft geleid tot de vaststelling van verschillende beleidskaders en de introductie van een participatieverordening. Zo is in 2021 een beleidskader participatie opgesteld en is dit beleid aan de hand van 10 participatieregels vertaald naar kaders waarbinnen participatie in de praktijk vorm moet krijgen. Deze regels benadrukken onder andere het belang van vroegtijdige betrokkenheid, heldere communicatie, transparantie en evaluatie. Ook is een stappenplan beschikbaar om participatieprocessen in te richten. In 2024 is dit beleidskader geformaliseerd in een participatieverordening. In deze verordening worden kwalitatieve eisen gesteld aan participatie waarop de gemeente aanspreekbaar is. De participatieverordening moet op die manier bijdragen aan "participatie die zorgvuldig, transparant en navolgbaar is"[31]. Daarnaast maakt de verordening ook duidelijk wat inwoners en initiatiefnemers mogen verwachten. Bijvoorbeeld richtlijnen voor initiatiefnemers die gebruik willen maken van buurtrechten. Of voorwaarden voor erkenning en samenwerking met buurtplatforms.
De participatieverordening, het beleidskader en de concretisering daarvan in participatieregels en stappenplannen, bieden een gedegen basis om met participatie aan de slag te gaan en dit gedegen te doen. Daarbij zijn in de gemeente Amsterdam verschillende vormen beschikbaar waarmee inwonerparticipatie invulling krijgt en die inwoners mogelijkheden biedt om invloed uit te oefenen dan wel hun initiatief te realiseren. Zo blijkt ook uit interviews: er zijn veel mogelijkheden om te participeren. Denk aan de buurtbudgetten, burgerberaden, stadsdeelpanels, participatietrajecten rondom specifieke projecten zoals het Erotisch Centrum. In de consultatie onderschrijft een ruime meerderheid van professionele gebruikers ook dat er zowel op het niveau van de stad als van de stadsdelen voldoende mogelijkheden zijn om betrokken te zijn.

De staat van participatie en het borgen & formaliseren van lessen over participatie

Ontwikkeling van een participatiemonitor

In 2024 is een onderzoek uitgevoerd naar de staat van participatie in de gemeente Amsterdam.[32] Naast inzicht creëren in de feiten en cijfers over participatie, werd met dit onderzoek de basis gelegd voor een participatiemonitor. In lijn met het uitgangspunt om in het stelsel de lessen uit participatietrajecten te borgen en formaliseren, is de monitor erop gericht om kennis en kunde over participatie te bevorderen. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek gaan over de aansluiting tussen papier en werkelijkheid:

- In de uitvoering van participatie gaat er al veel goed in Amsterdam, maar ambtelijke plannen sluiten niet altijd aan op de uitvoering.
- De meeste uitgangspunten uit het beleidskader zijn bekend, maar dit betekent niet dat ze ook expliciet worden nageleefd.

De aanbevelingen van het onderzoek gaan vooral over betrokkenheid van en aansluiting bij bewoners en bestuurders:

- Houd ruimte voor flexibiliteit bij het inrichten van en bijsturen op participatietrajecten.
- Maak altijd voorafgaand aan het traject keuzes over de bestuurlijke betrokkenheid, met de portefeuillehouder.
- Maak de bestaande kaders voor een participatietraject zichtbaar voor bewoners.
- Zet de participatieplannen in als middel, niet als doel op zich.
- Investeer in diversiteit en representativiteit van bewonersparticipatie.

---

[31] *Gemeente Amsterdam. (2024). Participatieverordening.*

[32] *Ontwikkeling participatiemonitor gemeente Amsterdam, 2024. Uitgevoerd door Necker.*

In het onderzoek is een eerste versie van een monitor ontwikkeld en is er een nulmeting uitgevoerd. Op basis hiervan zijn tevens aanbevelingen gedaan om de monitor verder te ontwikkelen, zodat deze bijdraagt aan de sturing op belangrijke elementen voor het stelsel: transparantie voor bewoners, stimuleren van en ruimte voor alle Amsterdammers om te participeren en diversiteit in de mogelijkheden om te participeren.

Ondervertegenwoordigde groepen in Amsterdam

Begin 2025 zijn de resultaten van het onderzoek 'Ondervertegenwoordigd Amsterdam' met de gemeenteraad gedeeld.[33] Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat bepaalde groepen Amsterdammers minder goed vertegenwoordigd zijn in de representatieve (lokale) democratie. Het gaat dan bijvoorbeeld om Amsterdammers met een basis- of mbo-opleiding, een migratieachtergrond of een slechte gezondheid. Het onderzoek wijst op het gegeven dat wanneer een groep Amsterdammers structureel niet wordt gehoord of gezien door haar (lokale) overheid, het deze overheid minder goed lukt om tot goede belangenafweging en effectief beleid te komen. Dat leidt uiteindelijk tot een aantasting van de democratie. In de raadsinformatiebrief over het onderzoek wijst het college dan ook op de bestuurlijke verantwoordelijkheid om alle belangen in de stad op tafel te krijgen en af te wegen.[34] Het onderzoek biedt belangrijke inzichten die raken aan verschillende criteria voor het huidige bestuurlijk stelsel: democratische legitimatie op lokaal niveau, uitlegbaar en transparant voor bewoners, stimuleren en ruimte bieden voor participatie, maar ook: nabijheid van bestuur en zeggenschap van burgers, inclusiviteit en brede en toegankelijke mogelijkheden om wensen en initiatieven aangaande de eigen leefomgeving kenbaar te maken.

Betrokkenheid van bestuurders

Doelstelling was ook om de positie van lokale besturen te versterken bij participatietrajecten. Dit is ook vastgelegd in verschillende kaders rond participatie en rond de rol van SDC's en DB's. De verordening op de stadsdelen legt expliciet taken en bevoegdheden vast voor DB's in de bijlagen (2.) takenlijst (artikel 18) en (3.) bevoegdhedenregister (artikel 18.). Het DB bepaalt het participatieniveau en geeft opdracht tot het organiseren en uitvoeren van participatie. Ook het onderhouden van contact met bewoners en bewonersgroepen behoort tot hun taken. Over de rol van SDC's staat in de toelichting het volgende genoemd (algemeen deel): "Tot slot onderhoudt en versterkt de SDC netwerken van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij benut, faciliteert en stimuleert verschillende vormen van burgerparticipatie". Dit is niet verder uitgewerkt of geduid.
Het beleidskader participatie onderschrijft het belang van bestuurlijke betrokkenheid in het participatieproces. Dit betreft niet alleen de beginfase, waarin een heldere doelbepaling en keuzes met betrekking tot de mate van invloed van bewoners worden vastgesteld, maar ook het verdere verloop van het participatieproces. De aanwezigheid van de verantwoordelijk bestuurder zorgt er volgens het beleidskader bijvoorbeeld voor dat inwoners zich meer erkend voelen. Bovendien draagt hun betrokkenheid bij aan het verbeteren en herstellen van het vertrouwen tussen gemeente en bewoners.

In hoeverre DB's deze rol in de praktijk ook invullen, wordt niet duidelijk uit de verzamelde informatie. In gesprekken onderschrijven professionele gebruikers het belang van het DB als vertegenwoordiger van het college in een gebied. Een vertegenwoordiger die nabij is, die inwoners kunnen benaderen en aanspreken heeft waarde en zorgt ervoor dat het stadsdeelperspectief nadrukkelijker een plek heeft in beleid. In dit kader verwijzen gesprekspartners ook vaker naar de beperkte budgetten en capaciteiten binnen de stadsdelen en maakt de heersende cultuur dat beleidsdirecties niet automatisch ook werken voor de stadsdelen. Dit maakt hun slagkracht kleiner.

[33] *Rapportage Ondervertegenwoordigd Amsterdam, 2025*.
[34] *Raadsinformatiebrief onderzoek 'Ondervertegenwoordigd Amsterdam', d.d. 8 januari 2025*.

Collegeleden en leden van het DB kijken ook naar de SDC-leden voor het betrekken van inwoners. Zij zijn de ogen en oren van de stad en hebben een volksvertegenwoordigende rol. Daartoe zouden SDC's meer ruimte moeten vinden voor het gesprek met de buurt. Die rol van de SDC zien wij overigens ook terug in de praktijk. SDC-leden zien zichzelf vaker als 'de oren en ogen van het stadsdeel' en zijn steeds vaker nabij bijvoorbeeld tijdens vergaderingen in de wijk. Hier hebben zij direct contact met inwoners die de SDC weten te vinden, waardoor deze inwoners zich gehoord voelen. Die rol is ook duidelijk terug te zien bij de stadsdeelpanels die georganiseerd zijn in West, Oost en Noord (daarover verderop meer). SDC-leden noemen in interviews ook dat hun contact met inwoners is verbeterd. Dit contact blijkt cruciaal voor het signaleren van wat er speelt in de buurt. Juist wanneer er urgente kwesties zijn, zoals bijvoorbeeld het erotisch centrum. Inwoners weten dan de SDC beter te vinden en worden ook actief aangemoedigd om te komen inspreken.

Tegelijkertijd erkennen SDC-, DB- en collegeleden dat SDC-leden deze rol nog steviger kunnen invullen. Daarvoor hebben zij een stevigere positie en meer inzicht nodig in de werking van het stelsel. Ook moeten ze meer ruimte nemen om de wijk in te gaan, zodat commissieleden adequaat kunnen reageren op inbreng van inwoners en kunnen terugkoppelen wat er met hun inbreng gebeurt. Dit laatste is vaak ook voor SDC-leden onduidelijk als het buiten hun eigen werkgebied ligt.

De participatiepraktijk

In de praktijk zien we dat de stadsdelen participatie verschillend invullen. Die invulling is afhankelijk van de cultuur en het netwerk binnen een stadsdeel, zo geven professionele gebruikers binnen verschillende gremia van het stelsel aan. Gesprekspartners geven aan dat de mate van inwonerbetrokkenheid verschilt per stadsdeel. In sommige stadsdelen zijn bijvoorbeeld meer actieve buurtnetwerken, waar in andere stadsdelen minder actieve groepen wonen of mensen die de weg minder goed kennen. Denk aan jongeren, expats en studenten. Dat de participatievormen hierbij aansluiten is logisch en goed. Dit laat zien dat stadsdelen binnen de gestelde kaders ruimte hebben om met participatie aan te sluiten bij hun stadsdeel en haar inwoners. En, daarbij bieden de kaders in de participatieverordening en het participatiebeleid ook waarborgen voor kwaliteit. Hoewel die uitgangspunten veelal bekend zijn, betekent dit niet dat ze ook expliciet worden nageleefd. Vaak werkt het in de praktijk toch anders. Bijvoorbeeld kiezen stadsdelen ervoor om geen stadsdeelpanel in te stellen (terwijl de participatieverordening dit stelt). Daarmee doet de diversiteit aan participatiemogelijkheden ook af aan transparantie en duidelijkheid voor inwoners waar zij betrokken bij kunnen zijn en waar ze dan op mogen rekenen, zo noemen professionele gebruikers.

In gesprekken noemen SDC-leden dat er veel kanalen en mogelijkheden zijn om te participeren, waardoor het voor inwoners onduidelijk is waar zij terecht kunnen en wat waarvoor dient. Dit geldt zeker voor die inwoners die minder vaak contact hebben met de gemeente en dus minder goed weten hoe de hazen lopen. Hoewel er veel kanalen zijn, spreken SDC-leden in interviews vaak over inspreken. Hoewel van die mogelijkheid steeds vaker gebruik wordt gemaakt, moet gezegd dat die mogelijkheid bij veel inwoners niet bekend is en ook de drempel als hoog wordt ervaren. Bijvoorbeeld voor inwoners die minder bekend zijn met de gemeente, beperkt de tijd hebben of minder vertrouwen hebben in hun eigen bijdrage.

In gesprekken voor deze evaluatie is meerdere malen aangegeven dat ook DB-leden en SDC-leden de weg kwijtraken in alle participatiemogelijkheden. Er zijn veel leidraden en werkwijzers beschikbaar. Die helpen om een instrument toe te passen, maar maken het ook onoverzichtelijk en moeilijk om de juiste keuze voor het meest effectieve instrument te maken. In combinatie met het complexe stelsel en beperkte bevoegdheden op het niveau van de stadsdelen, zorgt dit ervoor dat de stadsdelen (SDC-, DB-

leden en hun ondersteuning) soms handelingsverlegen zijn. Hoe verhoud je je tot alle participatie die er al is, wat kun je daar nog tegenoverstellen en welke verwachtingen kun je ook waarmaken?

Het functioneren van de stadsdeelpanels

Keuze voor en organisatie van stadsdeelpanels

Met de stelselwijziging in 2022 is het instrument stadsdeelpanel geïntroduceerd; een nieuwe, aanvullende vorm van participatieve democratie in het bestuurlijk stelsel van Amsterdam. De stadsdeelpanels kunnen de representatieve democratie verrijken met ervaringen, kennis en inzichten van Amsterdammers. Zo staat beschreven in de leidraad 'Starten met stadsdeelpanels'. Het stadsdeelpanel is een instrument voor SDC's. Artikel 38 van de participatieverordening bepaalt dat elk stadsdeel een stadsdeelpanel via loting een stadsdeelpanel instelt om de commissie te adviseren over onderwerpen of thema's die relevant zijn voor het stadsdeel. De SDC kan besluiten hiervoor een ander participatie-instrument in te zetten. Het panel bestaat uit minimaal 250 gelote inwoners uit het betreffende stadsdeel en komt minimaal twee keer per jaar bijeen en adviseert schriftelijk over de voorgelegde kwestie.[35] De participatieverordening legt het instrument stadsdeelpanels vast en vraagt van SDC's het stadsdeelpanel in te zetten of een bewuste keuze te maken voor een ander participatie instrument waarmee hetzelfde doel wordt behaald. In de praktijk is na ruim drie jaar nog weinig gebruik gemaakt van de panels. Drie stadsdelen hebben inmiddels een stadsdeelpanel georganiseerd (West, Oost en Noord). Een stadsdeel heeft inmiddels besloten tot het organiseren van een stadsdeelpanel, dat nog plaats moet vinden later in 2025 (Zuid). Uit interviews met betrokken professionele gebruikers blijkt dat stadsdelen om verschillende redenen niet kiezen voor (nog) een stadsdeelpanel of hierover aarzelen: gebrek aan tijd, gebrek aan aansluiting van het instrument bij het stadsdeel of het bestaan van instrumenten die stadsdeelpanels overbodig zouden maken (zoals het leefbaarheidspanel in stadsdeel Centrum). Stadsdeel Nieuw-West heeft bewust gekozen voor een alternatief: een jongerenadviescommissie. Uit interviews blijkt daarnaast dat de in de verordening genoemde frequentie niet bekend is en daarnaast op dit moment als te veel wordt beschouwd. Omdat het een nieuw instrument is en stadsdelen nog zoekende zijn in de best passende vorm en inhoud, is er een pilotfase geweest. Daarin is gekozen voor een eenmalig panel dat op één dag wordt gehouden.

Onderwerpen stadsdeelpanels

De keuze voor het doel van de stadsdeelpanels loopt uiteen; van het activeren van inwoners en het opdoen van democratische ervaring tot het bijdragen aan kwalitatief goede adviezen van de SDC. Uit de tussentijdse inzichten blijkt dat er tussen de betrokkenen uit de stadsdelen en de stad verschillend wordt gedacht over het doel van de stadsdeelpanels of dat het doel niet altijd scherp is.

De onderwerpen die worden gekozen zijn breed ('verbinding en ontmoeting', 'thuis voelen' en 'opgroeien') en nodigen uit tot een open gesprek met de panelleden. Die brede onderwerpen lijken ook te resulteren in open verwachtingen van deelnemers aan de stadsdeelpanels. Vooral mensen die niet eerder betrokken zijn geweest weten niet wat ze kunnen verwachten en stappen hierdoor open het gesprek in.

Ervaring met de stadsdeelpanels

Het besluit tot het instellen en de organisatie van een stadsdeelpanel heeft lang geduurd. De oorzaak hiervoor ligt volgens gesprekspartners in de onervarenheid met het instrument. De Hogeschool van Amsterdam en de Haagse Hogeschool voeren op dit moment een evaluatie van de stadsdeelpanels uit. Hoewel het om tussentijdse inzichten gaat, zijn deze in lijn met de ervaringen die in het kader van deze evaluatie met de onderzoekers zijn gedeeld. Vanuit de gemeente Amsterdam zijn er leidraden en

[35] Gemeente Amsterdam. (2025, 20 februari). Artikel 38 Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022.

handboeken, projectleiders, ambtelijke capaciteit en budget beschikbaar gesteld voor het inrichten en uitvoeren van de stadsdeelpanels. Hoewel er vanuit de gemeente en de betreffende stadsdelen veel inzet is gepleegd om het hiermee te redden, lijken deze middelen toch onvoldoende te zijn geweest. Zeker in de eerste fase waarin de SDC's, DB's en organisatie nog onbekend zijn met het instrument. Er komt veel organisatorisch werk bij kijken dat anders is dan het reguliere werk binnen de stadsdelen. Daarnaast is denkwerk en gesprek nodig om te komen tot fundamentele keuzes over bijvoorbeeld de inrichting en doel- en vraagstelling van het panel.

Deelnemers aan stadsdeelpanels zijn – zo blijkt uit de tussentijdse inzichten – positief en zouden een volgende keer weer meedoen. Ze voelen zich serieus genomen en hebben vertrouwen in de opvolging van uitkomsten. De uitleg over de werkwijze, terugkoppeling en opvolging verdient echter verbetering, evenals de organisatie van de dag waarop het panel plaatsvindt.

Resultaat van de stadsdeelpanels

Doordat deelnemers aan stadsdeelpanels worden geloot, zijn bij de panels Amsterdammers betrokken die nog nooit eerder hebben geparticipeerd. Daarmee dragen de panels bij aan meer betrokkenheid en verbinding binnen het stadsdeel en dit wordt zeer gewaardeerd door SDC- en DB-leden. Uit interviews met professionele gebruikers maken we echter op dat inhoudelijk de opbrengsten abstract en weinig verrassend blijken. De keuze voor brede onderwerpen maakt dat de opbrengsten abstract kunnen blijven en tegelijkertijd een brede verzameling van ideeën en adviezen omvat die soms buiten de bevoegdheden van het DB vallen. Ook is het instrument van een eendaags stadsdeelpanel niet geschikt voor verdiepende en vernieuwende adviezen. Daarvoor is simpelweg de tijd te kort, zo blijkt uit de voorlopige evaluatieresultaten. Terugkijkend zijn de resultaten van de stadsdeelpanels daardoor vooral verbinding met stadsdeelgenoten en het betrekken van nieuwe mensen. Hoewel ervaringen van deelnemers overwegend positief zijn, vragen gesprekspartners zich af het instrument onderscheidend genoeg is, of het leidt tot nieuwe inzichten en/of meer invloed van Amsterdammers op het beleid. Binnen de bevoegdheden van de SDC en de beperkte looptijd van een panel is dit wellicht te beperkt. De doorwerking van de drie gehouden stadsdeelpanels is nog onbekend, omdat deze zich nog in de fase van politiek-bestuurlijke besluitvorming bevinden. Wel volgt uit de voorlopige resultaten van evaluatieonderzoek en interviews met betrokken professionele gebruikers dat de doorwerking niet vanzelfsprekend is. Zowel in West als Centrum vindt men het lastig om de inbreng van inwoners te vertalen naar een concreet vervolg. Gesprekspartners noemen dan het beperkte budget en de observatie dat inbreng soms niet valt binnen de zeggenschap van het stadsdelen. Ook zien onderzoekers een risico in het feit dat concrete adviezen worden samengevoegd en geïnterpreteerd, waardoor deze niet herkenbaar blijven voor deelnemers.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling

- Een helder geheel aan kaders, leidraden en handreikingen is van belang voor de uitvoering van een eenduidig participatiebeleid. Het is wenselijk om aandacht te besteden aan hoe dit kader het best gebruikt kan worden door de stadsdelen, zodat het recht doet aan de specifieke context en tegelijkertijd houvast biedt voor de Amsterdammers uit dat stadsdeel.
- De rol van DB-leden en SDC-leden zou verder verstevigd kunnen worden door meer ruimte te nemen voor contact in de buurten en door meer informatie over de werking van het stelsel en opvolging van adviezen, klachten en participatieopbrengsten te delen. Te denken valt aan: beter gebruik van de participatieparagrafen in DB-besluiten, directe terugkoppeling naar deelnemers aan participatietrajecten, inzicht in benodigd budget en capaciteit om meer zichtbaar in de wijken te zijn en de taken en bevoegdheden behorende tot artikel 18 uit de verordening op de stadsdelen goed uit te kunnen voeren.

- De participatiemonitor biedt potentie om nog beter te kunnen sturen op transparantie voor bewoners, stimuleren en ruimte bieden voor alle Amsterdammers om te participeren en diversiteit in de mogelijkheden om te participeren. Het is daarnaast een instrument om een leercyclus in te richten, waarmee ervaringen kunnen worden gedeeld en lessen worden verankerd. Dat kan professionele gebruikers binnen de stadsdeelorganisaties en -besturen helpen om effectief gebruik te maken van de participatiemogelijkheden.
- Op basis van het onderzoek *Ondervertegenwoordigd Amsterdam* heeft het college actiepunten benoemd om ondervertegenwoordiging tegen te gaan. De resultaten van deze evaluatie onderstrepen het belang hiervan.
- Ervaring opdoen met de stadsdeelpanels kost tijd. De doorontwikkeling van dit instrument op basis van de ervaringen, resultaten en evaluatie in de stadsdelen Noord, Oost en West is goed mogelijk. Deze resultaten kunnen worden gedeeld en besproken met de overige stadsdelen, waaronder stadsdeel Zuid dat nu ook een stadsdeelpanel opstart.

3.3 Conclusie participatie van Amsterdammers

Het bestuurlijk stelsel is voor Amsterdammers complex om te begrijpen en toegang toe te krijgen. Amsterdammers weten nog onvoldoende hun weg te vinden met hun vragen, ideeën of initiatieven. De bewonersloketten hebben hierin niet opgeleverd wat was beoogd. Op het niveau van de stad en binnen de stadsdelen zijn de mogelijkheden om te participeren divers en er zijn gedegen kaders in de vorm van beleid en een verordening ontwikkeld. Een instrument dat een belangrijke bijdrage moet leveren aan het stimuleren en ruimte bieden om te participeren zijn de stadsdeelpanels, maar dit staat nog in de kinderschoenen of wordt niet benut. Uit deze evaluatie en andere onderzoeken blijkt een risico voor de representatieve democratie, doordat Amsterdammers hun weg in het stelsel onvoldoende weten te vinden en het stelsel bepaalde groepen Amsterdammers zelf ook onvoldoende hoort en ziet..

Hoofdstuk 4: Juridische inrichting

De inrichting van het bestuurlijk stelsel is formeel geregeld in de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022 (hierna: de Verordening). Hierin is onder andere vastgelegd hoe de DB's en SDC's zijn samengesteld, wat hun taken en bevoegdheden zijn en hoe zij zich verhouden tot het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

In dit hoofdstuk is aandacht voor hoe het functioneren van het stelsel in de praktijk zich verhoudt tot de inrichting ervan zoals vastgelegd in de Verordening. Zijn alle taken en verantwoordelijkheden voldoende duidelijk verdeeld en afgebakend (één van de criteria voor het huidige stelsel), zodat alle betrokkenen voldoende zijn toegerust om hun rol waar te maken? En is de inrichting volledig en passend?

De verdeling en afbakening van taken en verantwoordelijkheden en de volledigheid en passendheid komen in dit hoofdstuk in afzonderlijke paragrafen aan de orde. Aan het begin van elke paragraaf staan eerst de kernbevindingen op een rij, inclusief de aandachtspunten voor doorontwikkeling. Aan het einde van het hoofdstuk staat de hoofdconclusie over de juridische inrichting van het bestuurlijk stelsel.

4.1 Verdeling en afbakening taken en verantwoordelijkheden

Deze paragraaf gaat in op de verdeling en afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Daarbij is er in de eerste plaats aandacht voor de taken, bevoegdheden en instrumenten van het DB. Zijn die voldoende helder vastgelegd? Verder speelt de positie van de SDC een belangrijke rol. Is die voldoende duidelijk en stevig? Tot slot komt ook de verruiming van het actief en passief kiesrecht aan de orde. Levert dit in de praktijk knelpunten op? Per onderwerp is in deze paragraaf uitgewerkt wat er formeel geregeld is, dan komen de beelden uit de gesprekken en documentanalyse aan de orde en tot slot is aangegeven hoe doorontwikkeling mogelijk is.

4.1.1 Kernbevindingen

Heldere taken, bevoegdheden en instrumenten

- ***Voor de gebruikers van het bestuurlijk stelsel is het verschil tussen delegatie en mandaat niet altijd helder.*** *Het DB is een bestuurscommissie van het college. Dat betekent dat het college taken en bevoegdheden heeft gedelegeerd aan het DB. In de meeste gevallen heeft het college voor taken en bevoegdheden echter mandaat verleend aan het DB. Het DB voert de taken en bevoegdheden dan uit namens het college. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat niet steeds helder is wat het verschil is tussen delegatie en mandaat. Omdat er wel een belangrijk verschil is, verdient het aanbeveling dit in de toelichting op de Verordening helder te maken. Verder zijn er tijdens verschillende gesprekken vragen opgeworpen over de ruimte die het DB in de praktijk heeft om bepaalde taken uit te voeren of bevoegdheden uit te oefenen. Ook dit kan worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door de algemene bepalingen en beperkingen bij de takenlijst en de bevoegdheden verder uit te werken, maar ook door de takenlijst en het bevoegdhedenregister samen te voegen en meer aandacht te besteden aan de samenhang.*
- ***De Verordening biedt weinig duidelijkheid over het jaarlijks budget van het DB.*** *Op grond van de Verordening ontvangt het DB jaarlijks een budget. Tijdens verschillende gesprekken is echter kenbaar gemaakt dat onduidelijk is wat de hoogte van dit budget is, waar dit budget voor bedoeld is en wat de reikwijdte van het adviesrecht van de SDC over de besteding van dit budget is. De Verordening biedt daar ook weinig houvast voor. De artikelen over het budget in de Verordening roepen vooral vragen op. Over de hoogte van het budget en waarvoor het bedoeld is, maar ook*

over de verhouding met de gebiedsopgaven en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Het zou helpen als de toelichting op de Verordening meer uitleg hierover geeft.

Duidelijke en stevigere positie SDC in de Verordening

- ***De instelling van twee bestuurscommissies levert een duidelijkere balans op.*** *Met de instelling van twee bestuurscommissies lijkt er meer balans te zijn gezocht in het stelsel. Dat is voor een deel ook gelukt. Er is in de Verordening een duidelijkere verhouding tussen het DB en het college en de SDC en de gemeenteraad. Verder zijn er instrumenten in de Verordening opgenomen die voor meer balans tussen het DB en de SDC zorgen en die de SDC meer handvatten bieden om ten opzichte van het DB een meer controlerende rol te vervullen.*
- ***De balans tussen positie van DB en SDC kan meer invulling krijgen in duidelijkheid over het instrumentarium en de verhouding tussen de organen.*** *Tegelijkertijd is tijdens de gesprekken kenbaar gemaakt dat de balans tussen de positie van het DB en de SDC meer invulling zou kunnen krijgen. In de Verordening is het doel van de verschillende instrumenten en de verhouding tussen de verschillende organen ook beperkt toegelicht. Denkbaar is dus ook dat de balans meer invulling krijgt door de toelichting aan te vullen, bijvoorbeeld door beter uit te leggen wat het verschil is tussen het geven van advies, het aannemen van een motie of het stellen van vragen, en door beter te beschrijven wat het budgetbestedingsadviesrecht precies inhoudt en wat bij het inzetten van de instrumenten de verhouding is tussen de verschillende organen binnen het bestuurlijk stelsel. Verder moet er op grond van de wet ook in de Verordening zijn geregeld hoe de SDC verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Daar lijkt in de Verordening nog niet in te zijn voorzien. Ook dit kan de positie van de SDC verstevigen. Met name als deze verantwoording zich ook richt op de meer controlerende rol ten opzichte van het DB.*

Verruiming passief en actief kiesrecht

- ***De verruiming van het kiesrecht is helder verankerd in de Verordening.*** *In de Verordening is het passief en actief kiesrecht voor de verkiezingen voor de SDC's verruimd. Jongeren kunnen zich al vanaf 16 jaar verkiesbaar stellen voor de SDC en kunnen vanaf die leeftijd ook al hun stem uitbrengen. Ditzelfde geldt voor het kiesrecht van Amsterdammers die niet uit een EU-lidstaat afkomstig zijn. Zij kunnen al na twee jaar het passief en actief kiesrecht uitoefenen, terwijl voor de verkiezingen van de gemeenteraad geldt dat zij hiervoor ten minste vijf jaar rechtmatig in Nederland moeten verblijven. De verruiming van het passief en actief kiesrecht is helder in de Verordening verankerd. Er is uit de gesprekken of de documentanalyse ook niet naar voren gekomen dat zich hierbij knelpunten voordoen.*

4.1.2 Heldere taken, bevoegdheden en instrumenten

Het bestuurlijk stelsel van Amsterdam moet zo zijn ingericht, dat zowel voor de Amsterdammers als voor de bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren, helderheid bestaat over de taken, bevoegdheden en instrumenten voor het lokaal bestuur. Uit de gesprekken en documentanalyse blijkt echter dat die helderheid soms ontbreekt. Deze paragraaf gaat daar nader op in en staat stil bij de vraag in hoeverre de Verordening en de bijbehorende takenlijst (bijlage 2 bij de Verordening) en het bevoegdhedenregister (bijlage 3 bij de Verordening) wel de gewenste duidelijkheid hierover bieden.

Taken, bevoegdheden en instrumenten in de Verordening

In artikel 9, eerste lid, van de Verordening staat dat het DB (1) de dagelijkse bestuur- en beheerstaken in het stadsdeel uitvoert, en (2) alle taken en bevoegdheden uitoefent die het college aan hem heeft opgedragen. De taken en bevoegdheden die het college aan het DB heeft opgedragen, staan opgenomen in de takenlijst en het bevoegdhedenregister.

In het verlengde daarvan is de voorzitter van het DB op grond van artikel 10, eerste lid, van de Verordening belast met (1) de leiding over de vergaderingen van het DB, en (2) de uitoefening van de taken en bevoegdheden die de burgemeester aan hem heeft gemandateerd. Delegatie is bij de taken en bevoegdheden van de burgemeester niet aan de orde.

Verder rust op de voorzitter een aantal zorgplichten. Het gaat om de zorgplichten die artikel 170, eerste lid, onder a, c, d en e, van de Gemeentewet oplegt aan de burgemeester. Dat betekent dat de voorzitter onder meer moet toezien op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid en de daaruit voortvloeiende besluiten en op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

Voor de takenlijst en het bevoegdhedenregister, waarin de specifieke taken van het DB en de voorzitter opgenomen zijn, geldt dat steeds is aangegeven om welke taak of bevoegdheid het gaat, wat hier de wettelijke grondslag van is, of het om mandaat of delegatie gaat en wat de bijzonderheden of beperkingen zijn.

Daarnaast bevatten de takenlijst en het bevoegdhedenregister een aantal algemene bepalingen en beperkingen. Voor alle taken en bevoegdheden geldt bijvoorbeeld de beperking dat hiervan slechts gebruik kan worden gemaakt binnen de door de (oorspronkelijk) bevoegde bestuursorganen vastgestelde stedelijke kaders. Verder is er een algemeen afwegingskader opgesteld, waarin de vier principes staan op basis waarvan de taken en bevoegdheden verdeeld zijn. Die principes zijn: 1) stedelijke kaderstelling en regelgeving, 2) lokale aansturing van taken en voorzieningen die vooral een lokale functie dan wel een lokaal bereik hebben, 3) ruimte voor diversiteit, maatwerk en integraliteit en 4) uitvoering op passende schaal.

Voor de financiën van de stadsdelen is van belang dat het DB op grond van artikel 20, eerste lid, van de Verordening jaarlijks een budget ontvangt. De hoogte van dat budget wordt volgens artikel 20, tweede lid, van de Verordening bepaald in de begroting die de gemeenteraad vaststelt.

In artikel 31 van de Verordening is de rol van de stadscommissie bij de besteding van het budget door het DB vastgelegd. Geregeld is dat het college jaarlijks tegelijk met het vaststellen van de gemeentebegroting transparant maakt welke budgetten voor welke doeleinden beschikbaar worden gesteld aan de stadsdelen en dat het DB de SDC vervolgens vooraf over de inzet van de middelen moet informeren. De SDC kan daarover dan advies uitbrengen en ook voorstellen doen voor een andere inzet. Het DB moet de SDC tot slot informeren over de daadwerkelijke inzet van de middelen en een toelichting geven als is afgeweken van het advies van de SDC.

Taken, bevoegdheden en instrumenten in de praktijk

Tijdens de gevoerde gesprekken is enerzijds kenbaar gemaakt dat de takenlijst en het bevoegdhedenregister voor wat betreft het DB helder zijn en dat die helderheid ook bijdraagt aan de goede werking van het bestuurlijk stelsel. Er is volgens de gesprekspartners wel een vanzelfsprekende spanning tussen het college en het DB, maar het stelsel biedt het DB volgens de gesprekspartners ook kansen en het DB van sommige stadsdelen zoekt hier ook nadrukkelijk de ruimte in op.

Anderzijds is tijdens verschillende gesprekken ook kenbaar gemaakt dat de leden van het DB in de praktijk weinig invloed lijken te hebben op de aan hen toebedeelde taken en bevoegdheden en dat zij ook moeite ervaren met de invulling daarvan. Het college neemt soms bijvoorbeeld besluiten die onderdeel zijn van het takenpakket van het DB. Als voorbeeld is de Afvalstoffenverordening genoemd. Het DB mag in mandaat uitvoeringsbesluiten nemen over de nadere uitwerking van de

Afvalstoffenverordening, zodat er in de stadsdelen maatwerk geleverd kan worden. Het college blijft bij mandaat ook zelf bevoegd en in dit geval heeft het college die bevoegdheid gebruikt om een uitvoeringsbesluit voor de hele stad vast te stellen. Verder kwam in de gesprekken naar voren dat de taakverdeling voor de bestuurders zelf wellicht helder is, maar dat de duidelijkheid richting het ambtelijk apparaat vaak ontbreekt. Directies richten zich vooral op het college en niet op het DB.

Uit de gesprekken blijkt ook dat de taken en bevoegdheden van de SDC ten aanzien van de budgetten vragen oproept. Tijdens verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat de SDC voor de budgetten wel een controlerende rol heeft gekregen, maar dat stadsdelen die wisselend invullen. Sommige SDC's adviseren hier tot nu toe niet over, terwijl andere SDC's juist alle instrumenten benutten om hierop te sturen. Ook maken verschillende gesprekspartners kenbaar dat voor SDC's vaak niet duidelijk is hoe de budgetten tot stand komen. Er is wel een leidraad financiële zeggenschap opgesteld om op dit punt voor meer grip te zorgen, maar de beelden over de precieze hoogte van de budgetten, de ruimte die het DB heeft om hier keuzes in te maken en de reikwijdte van het adviesrecht van de SDC zijn wisselend.

Doorontwikkeling taken, bevoegdheden en instrumenten

Het DB is een bestuurscommissie van het college en de Gemeentewet vereist dat aan een bestuurscommissie bevoegdheden zijn overgedragen. Oftewel, het college moet bevoegdheden aan het DB delegeren om het DB als bestuurscommissie in te stellen.[36] Door het college zijn inderdaad verschillende taken en bevoegdheden aan het DB gedelegeerd. Uit de takenlijst en het bevoegdhedenregister blijkt echter dat voor veruit de meeste taken en bevoegdheden een mandaat is verleend. Het DB voert de taken en bevoegdheden dan *namens* het college uit. Het college kan een bevoegdheid bij een mandaat altijd ook zelf uitoefenen en dus bijvoorbeeld het uitvoeringsbesluit over de uitwerking van de Afvalstoffenverordening nemen.

Hoewel taken en bevoegdheden ook aan een bestuurscommissie kunnen worden gemandateerd, is het wel van belang dat voor alle betrokkenen helder is wat het verschil is tussen mandaat en delegatie. Dit heeft namelijk gevolgen voor de ruimte die het DB heeft om besluiten te kunnen nemen en de ruimte die het college heeft om hierop te sturen. In verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat die duidelijkheid ontbreekt. Verder zijn er vragen over de ruimte die het DB in de praktijk heeft om bepaalde taken uit te voeren of bevoegdheden uit te oefenen. De algemene bepalingen en beperkingen in de takenlijst en het bevoegdhedenregister lijken daar wel handvatten voor te bieden, maar het verdient aanbeveling dit in de Verordening verder uit te werken en duidelijker te beschrijven wat bij de verschillende taken en bevoegdheden of beleidsterreinen de rol is van het DB. Tot slot zou het voor meer helderheid zorgen als duidelijk is wat de precieze verhouding is tussen de takenlijst en het bevoegdhedenregister. Niet aan alle taken is bijvoorbeeld een bevoegdheid gekoppeld, maar onduidelijk is wat dit betekent. De takenlijst en het bevoegdhedenregister zouden ook kunnen worden samengevoegd. Dit zou de onderlinge samenhang verder kunnen verduidelijken.

Voor de budgetten geldt dat de beelden wisselend zijn. Er is tijdens één van de gesprekken kenbaar gemaakt dat er in totaal ongeveer een miljard euro beschikbaar is voor de stadsdelen en dat de DB's besluiten over de besteding van circa € 400 miljoen, maar er is tijdens een ander gesprek gesteld dat er sprake is van een budget van € 40 miljoen voor één stadsdeel. Verder is tijdens de gesprekken kenbaar

[36] B.R. Tadema en S.A.J. Munneke, 'Delegatie en mandaat van raadsbevoegdheden aan SDC's in Amsterdam', Rijksuniversiteit Groningen, februari 2023, p. 6. Overigens heeft G. Boogaard op verzoek van de gemeente Rotterdam ook een advies uitgebracht dat hieraan raakt en hij stelt zich op het standpunt dat voor het instellen van een bestuurscommissie niet vereist is dat er een bevoegdheid aan die commissie wordt overgedragen. Hij stelt op basis van de geest van de wet dat beslissend is of de commissie voldoet aan de vereisten die de wet aan een bestuurscommissie stelt en dus of de bestuurscommissie eventueel is toegerust om een gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

gemaakt dat de SDC over de besteding van het volledige budget adviseert, maar ook dat de SDC de meeste invloed heeft op de gebiedsbudgetten. Duidelijk is in elk geval wel dat er behoefte is aan meer zicht op de budgetten van de stadsdelen en de rol van het DB en de SDC hierin. De leidraad financiële zeggenschap zou dat zicht moeten bieden, maar de vraag is of dat afdoende is.

De artikelen over het budget in de Verordening roepen in elk geval vooral vragen op. Op grond van de Verordening ontvangt het DB jaarlijks een budget, maar er is in de Verordening en de toelichting nauwelijks aandacht besteed aan wat de hoogte van dit budget is (of hoe dat wordt vastgesteld), waar dit budget voor bedoeld is en wat de reikwijdte van het adviesrecht van de SDC over de besteding van dit budget is. En de Verordening gaat ook niet in op de verhouding met de gebiedsopgaven en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. In de Verordening is wel geregeld dat het budget is opgenomen in de begroting die de gemeenteraad vaststelt, dat de gebiedsopgaven eveneens onderdeel uitmaken van de jaarlijkse begrotingscyclus en dat het DB voor elk gebied de gebiedsopgaven met de belangrijkste vierjarendoelstellingen vaststelt, maar een toelichting op de verhouding tussen deze taken, bevoegdheden en instrumenten ontbreekt.

4.1.3 Duidelijke en stevigere positie SDC

In de Hoofdlijnennotitie is de wens uitgesproken dat de SDC een duidelijke en stevigere positie krijgt. Inzet is om in de Verordening te beschrijven welke instrumenten de SDC heeft om richting te geven aan het DB en het DB te controleren. Verder is kenbaar gemaakt dat in de Verordening wordt vastgelegd dat het DB alleen met zeer zwaarwegende redenen (zoals strijdigheid met de wet of stedelijke dwingende kaders), voorstellen of adviezen van de SDC, die in de SDC op een meerderheid kunnen rekenen, naast zich neer kan leggen. In deze paragraaf komt aan de orde hoe dit is ingevuld.

Duidelijke en stevigere positie SDC in de Verordening

Op grond van artikel 23, eerste lid, van de Verordening is de SDC, net als het DB, een bestuurscommissie. Een belangrijk verschil is dat de SDC niet is ingesteld door het college, maar door de gemeenteraad. En dat dus ook niet door het college, maar door de gemeenteraad taken en bevoegdheden aan de SDC zijn overgedragen. Verder zijn de leden van het DB op grond van artikel 2, tweede lid van de Verordening, benoemd en de leden van de SDC op grond van artikel 23, tweede lid van de Verordening, gekozen.

Door de gemeenteraad is aan de SDC de bevoegdheid overgedragen om trouwlocaties aan te wijzen.[37] Naast die bevoegdheid, heeft de SDC een adviserende en controlerende rol. De kern van de adviserende taak van de SDC is neergelegd in artikel 30, tweede lid, van de Verordening. Daarin staat dat de SDC gevraagd of ongevraagd advies uitbrengt aan het DB over aangelegenheden die het stadsdeel betreffen.

Ten aanzien van het budget heeft de SDC ook een specifieke adviserende taak. In artikel 31, tweede lid van de Verordening, is opgenomen dat de SDC in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen over de inzet van middelen zoals die door het DB is voorgesteld en voorstellen voor een andere inzet kan doen.

[37] Zie onder 23.1 in de takenlijst en 23.Z.61 in het bevoegdhedenregister. In de takenlijst krijgt de SDC onder 24.5 ook de taak om de raad advies te geven bij een aanvraag om een buitenplanse omgevingsactiviteit waarbij een bindend advies van de raad benodigd is. Dit betreft echter geen delegatie of mandaat. Verder lijkt het bevoegdhedenregister onder 4.E.10 aan de SDC een bevoegdheid te delegeren ten aanzien van het aanwijzen of wijzigen van gemeentelijke stads- en dorpsgezichten. Uit de wijzigingsgeschiedenis blijkt echter dat delegatie niet de bedoeling is geweest en uit het advies van Munneke en Tadema volgt ook dat delegatie niet in de rede ligt (en mogelijk zelfs uitgesloten is).

Voor wat betreft de wijze waarop wordt omgegaan met adviezen van de SDC, staat als hoofdregel in artikel 19, vijfde lid van de Verordening, dat de adviezen van de SDC, die binnen de commissie op een meerderheid kunnen rekenen en binnen het stedelijke en budgettaire kader passen, over worden genomen. Alleen met zeer zwaarwegende redenen kan het DB hier schriftelijk en gemotiveerd van afwijken. Dit betreft een zware motiveringsplicht, aldus de toelichting.

Naast de adviserende taak, heeft de SDC zoals gezegd ook een controlerende rol. Op basis hiervan kan de SDC op grond van de Verordening moties en voorstellen bij het DB indienen.[38] Ook biedt de Verordening de bevoegdheid om vragen te stellen over de wijze waarop het DB de taken en bevoegdheden uitoefent.[39] Verder kan de SDC de inzet van middelen controleren, doordat het DB over de daadwerkelijke inzet van de middelen moet rapporteren en afwijkingen moet toelichten.[40]

Tot slot beschikt de SDC op grond van artikel 30, vierde lid van de Verordening, over het agenderingsrecht: de SDC kan onderwerpen voor de overlegvergaderingen met het DB agenderen. Dit voor zover dit naar het oordeel van de SDC noodzakelijk is en het gaat om onderwerpen die het stadsdeel betreffen. Ook onderhoudt en versterkt de SDC volgens de toelichting op de Verordening netwerken van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. 'Zij benut, faciliteert en stimuleert verschillende vormen van burgerparticipatie.'[41]

In het verlengde van deze taken en bevoegdheden bevat de Verordening een artikel dat ziet op de verhouding tussen de SDC en de gemeenteraad. In artikel 36 van de Verordening staat dat een SDC op eigen verzoek of op verzoek van een raadscommissie een toelichting kan geven op het standpunt van de SDC als in de vergadering van een raadscommissie een onderwerp behandeld wordt waarover de SDC advies heeft uitgebracht of waarover het DB de SDC om advies had moeten vragen, maar dit niet is gebeurd.[42] Ook kan de SDC in een raadscommissie een toelichting geven als een onderwerp daar naar aanleiding van het agenderingsrecht van de SDC aan de orde komt of de SDC het onderwerp voor agendering bij de raadscommissie heeft aangedragen.[43]

Duidelijke en stevigere positie SDC in de praktijk

In alle gesprekken is aandacht gevraagd voor de positie van de SDC. De beelden die er van de taken en bevoegdheden van de SDC zijn, maar ook de opvattingen over de rol van de SDC binnen het bestuurlijk stelsel, de verwachtingen die er leven over de impact van de adviezen en de gedachten over het samenspel met bijvoorbeeld het DB en de gemeenteraad, lopen sterk uiteen. In de paragrafen 1.2 en 1.3 is dit uitgebreid aan de orde gekomen.

De belangrijkste vraag die daarbij aan de orde is, is wat de rol van de SDC is. Is het een volksvertegenwoordigend orgaan dat op stadsdeelniveau vergelijkbaar is met de gemeenteraad, of vormt zij de 'ogen en oren' van het stadsdeel en adviseert zij dus met name over de lokale uitwerking binnen het stadsdeel? Dat hier geen duidelijkheid over is en de Verordening daar ook geen houvast in biedt, leidt volgens de gesprekspartners tot grote verschillen in de invulling van de rol van de SDC in de praktijk, maar ook tot verwarring en teleurstelling. Bij de leden van de SDC, maar ook bij Amsterdammers.

[38] Artikel 30, derde lid, van de Verordening.
[39] Artikel 30, derde lid, van de Verordening.
[40] Artikel 31, derde lid, van de Verordening.
[41] Toelichting bij hoofdstuk 3 van de Verordening.
[42] Artikel 36, eerste lid, onder a en b, van de Verordening.
[43] Artikel 36, eerste lid, onder c, en artikel 36, tweede lid, van de Verordening.

Daar komt bij dat er tijdens de gesprekken is gesteld dat hierdoor ook onduidelijkheid ontstaat over de positie van de SDC ten opzichte van het DB en de gemeenteraad en dat ook hier weinig over is vastgelegd. Dit beperkt voor de SDC de mogelijkheden om effectief invulling te geven aan haar rol, maar zorgt er ook voor dat de SDC de toegekende instrumenten niet op de juiste manier kan inzetten. Als de SDC uitsluitend advies geeft, wat is dan het verschil tussen een advies, motie of voorstel? En als de SDC alleen een toelichting kan geven aan een raadscommissie, hoe legt de SDC dan uiteindelijk verantwoording af aan de gemeenteraad als geheel? Tijdens verschillende gesprekken zijn deze vragen ook nadrukkelijk gesteld.

Doorontwikkeling duidelijke en stevigere positie SDC

Uit de Hoofdlijnennotitie spreekt de wens om binnen het bestuurlijk stelsel voor meer balans te zorgen. Voor een deel is dat ook gelukt. Op grond van de Verordening is de SDC, net als het DB, een bestuurscommissie.[44] In beginsel zijn er dus twee gelijkwaardige organen. Bovendien is de ene bestuurscommissie door het college en de andere bestuurscommissie door de gemeenteraad ingesteld. Daaruit lijkt te spreken dat de rol en functie van het DB en het college enerzijds en van de SDC en de gemeenteraad anderzijds, vergelijkbaar zijn.

Verder is de positie van de SDC in de Verordening ook op andere punten verduidelijkt en verstevigd. De SDC beschikt op grond van de Verordening over verschillende instrumenten om invulling te geven aan haar controlerende rol ten opzichte van het DB en ook de verhouding met de gemeenteraad heeft in de Verordening meer invulling gekregen.

Tegelijkertijd is door nagenoeg alle gesprekspartners aangegeven dat de balans meer invulling zou kunnen krijgen. Daarbij is met name aandacht gevraagd voor de taken en bevoegdheden die aan de SDC zijn toegekend en het feit dat uit onderzoek blijkt dat de mogelijkheden voor het delegeren van meer taken en bevoegdheden aan de SDC zeer beperkt zijn.[45] Maar uit de Verordening blijkt ook dat de verhouding tussen de verschillende organen en het doel van de verschillende instrumenten maar beperkt is toegelicht. Nu daarover wel vragen worden gesteld, ligt het voor de hand de toelichting op de Verordening op dit punt nader aan te vullen.

In de eerste plaats zou de toelichting op de Verordening nader kunnen ingaan op het verschil tussen het geven van advies, het aannemen van een motie of het stellen van vragen. Verder zou ook de verhouding tussen de verschillende organen meer uitwerking kunnen krijgen. Met name als het aankomt op de verhouding tussen de SDC en het DB, en de SDC en de gemeenteraad. Daarbij geldt voor de verhouding tussen de SDC en de gemeenteraad ook dat er op grond van de Gemeentewet geregeld moet zijn hoe de SDC verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.[46] Hierin lijkt nog niet te zijn voorzien. Met name voor de meer controlerende rol van de SDC is dat wel van belang.

Tot slot blijkt uit de gesprekken dat het budgetbestedingsadviesrecht vragen oproept. Ook hier zou in de toelichting meer aandacht aan kunnen worden besteed. In de Leidraad zeggenschap in de praktijk staat bijvoorbeeld: 'Het budgetbestedingsadviesrecht beperkt zich tot de afzonderlijke taken. Omdat prioritering plaatsvindt op het niveau van de stad, kunnen de commissies hun DB niet adviseren over verschuiving tussen taken. Deze rol is voorbehouden aan de gemeenteraad.'[47] Dit roept de vraag op wat

[44] Artikel 23, eerste lid, van de Verordening.
[45] B.R. Tadema en S.A.J. Munneke, 'Delegatie en mandaat van raadsbevoegdheden aan SDC's in Amsterdam', Rijksuniversiteit Groningen, februari 2023.
[46] Artikel 85, eerste lid, van de Gemeentewet.
[47] Bestuurlijk stelsel Amsterdam: Leidraad zeggenschap in de praktijk, 18 maart 2025, p. 13.

de betekenis is van artikel 31, tweede lid van de Verordening, waarin staat dat de SDC voorstellen voor een andere inzet van de budgetten kan doen.

4.1.4 Verruiming passief en actief kiesrecht

In de Verordening is het passief en actief kiesrecht verruimd. Amsterdammers kunnen vanaf 16 jaar de leden van de SDC kiezen of zich voor de SDC verkiesbaar stellen en Amsterdammers van buiten de EU kunnen dit al nadat zij twee jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Bij de gemeenteraadsverkiezingen is dit vijf jaar. De verruiming van het kiesrecht heeft tot doel het burgerschap en de betrokkenheid van jonge bewoners te stimuleren.[48] Daarbij kent Amsterdam veel internationale inwoners die direct geraakt worden door het beleid van hun stadsdeel.[49]

Verruiming van het passief en actief kiesrecht in de Verordening

Het actief kiesrecht voor de verkiezingen van de SDC heeft een plaats gekregen in de artikelen 24 en 40 van de Verordening. Het passief kiesrecht is in de artikelen 25 en 41 van de Verordening vastgelegd. Daarbij verklaart de Verordening de bepalingen voor verkiezingen van de gemeenteraad van overeenkomstige toepassing op de verkiezingen van de SDC's.[50]

Verruiming van het passief en actief kiesrecht in de praktijk en doorontwikkeling

Uit de gesprekken en de documentanalyse is niet naar voren gekomen dat zich bij de verruiming van het kiesrecht knelpunten voordoen. Er is dus geen aanleiding dit bij de doorontwikkeling te betrekken.

4.2 Volledigheid en passendheid

Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre de Verordening volledig is en past bij de inrichting van het beoogde bestuurlijk stelsel. Bij de volledigheid draait het om de elementen waarvan tijdens de gesprekken en de documentanalyse is vastgesteld dat die in de Verordening nog missen. Bij de passendheid komen punten naar voren die bij de analyse van de Verordening opgevallen zijn.

4.2.1 Kernbevindingen

Volledigheid: ambtelijke ondersteuning, fractievertegenwoordiging en evaluatie

- ***De Verordening voorziet in ambtelijke ondersteuning van het DB en de SDC, maar in de praktijk heeft met name de SDC behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning.*** *In de Verordening is wel in de ambtelijke ondersteuning van het DB en de SDC voorzien in die zin, dat er een bestuurssecretaris is die het DB en de voorzitter van het DB terzijde staat in de uitoefening van hun taken en een SDC-secretaris die dezelfde rol voor de SDC vervult. Uit de gesprekken en documentanalyse komt echter naar voren dat met name de SDC ook behoefte heeft aan meer inhoudelijke ondersteuning. Denk aan het verstrekken van informatie of het geven van advies vergelijkbaar met de ambtelijke bijstand die er voor leden van de gemeenteraad is. In de praktijk levert dit knelpunten op. Niet alle directies zijn bereid deze ondersteuning te geven en er zijn vragen over de reikwijdte ervan. Het verdient dan ook aanbeveling alsnog in de inhoudelijke ondersteuning van de SDC te voorzien en in elk geval kenbaar te maken waar zij met inhoudelijke vragen terecht kunnen.*
- ***Het gebruik kunnen maken van fractievertegenwoordigers door SDC's krijgt plaats in de doorontwikkeling van de Verordening.*** *De gemeenteraad heeft op 17 februari 2023 een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht te onderzoeken of het aanstellen van formele fractievertegenwoordigers voor de fracties in de SDC's mogelijk en wenselijk is. Naar aanleiding*

[48] Definitieve hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2022, p. 21.
[49] Motie 2021/139 van de leden Vroege, Grooten, Biemond, Yilmaz en Veldhuyzen inzake verruimen actief kiesrecht non-EU.
[50] Artikel 24, eerste lid, van de Verordening.

van die motie heeft het college met zijn brief van 1 juni 2023 kenbaar gemaakt dat SDC's wel gebruik kunnen maken van fractievertegenwoordigers, maar alleen onder bepaalde voorwaarden. Verder is aangekondigd dat dit bij de nieuwe bestuursperiode een plaats krijgt in de Verordening. Het is dus van belang dat dit bij de doorontwikkeling ook in de Verordening meegenomen wordt.

- ***Gebruikers van het stelsel pleiten voor het opnemen van een evaluatiebepaling in de Verordening.*** *Tijdens de gesprekken is aandacht gevraagd voor het feit dat er in de Verordening geen evaluatiebepaling is opgenomen. Of het stelsel geëvalueerd wordt, is volgens de gesprekspartners daardoor afhankelijk van of de raad hierover een motie indient. Er is dus gepleit voor het opnemen van een evaluatiebepaling in de Verordening, waarbij ook is vastgelegd wanneer evaluatie plaatsvindt. Het verdient aanbeveling hier het gesprek verder over te voeren.*

Passendheid: opvallende verschillen en structuur Verordening

- ***Er zijn verschillen in de Verordening in wat er beschreven is voor het DB en voor de SDC's.*** *Op een aantal punten zijn er verschillen in de Verordening opgevallen als het aankomt op wat er voor het DB geregeld is en wat er ten aanzien van de SDC in de Verordening staat. Zo is in artikel 2, eerste lid, van de Verordening opgenomen dat het DB optreedt als verlengd lokaal bestuur van het college. Een soortgelijke kwalificatie voor de SDC ontbreekt echter in de Verordening. Dit terwijl uit de gesprekken blijkt dat er wel behoefte is aan duidelijkheid over de rol van de SDC en dit ook bij uitstek de plek is om duidelijkheid te geven over de rol van de SDC. Verder spreekt de Verordening voor wat betreft de taken en bevoegdheden van het DB in artikel 9, eerste lid, van de Verordening over 'opdragen'. Dit betreft zowel delegatie als mandaat. In artikel 30, eerste lid, van de Verordening is voor wat betreft de taken en bevoegdheden van de SDC het woord 'overdragen' gebruikt. Dat woord verwijst in juridische zin naar delegatie. Beide artikelen hebben echter zowel delegatie als mandaat op het oog. Het verdient aanbeveling daarvoor dan ook dezelfde woorden te gebruiken.*
- ***De structuur van de Verordening kan bijdragen aan onduidelijkheid over rollen, verhoudingen en instrumenten.*** *In het verlengde hiervan is het van belang dat zowel uit verschillende gesprekken als uit de documentanalyse naar voren komt dat de rollen en verhoudingen tussen de verschillende organen binnen het bestuurlijk stelsel niet altijd helder zijn. Verder zijn er tijdens verschillende gesprekken vragen gesteld over het doel en het gebruik van de verschillende instrumenten die de organen ter beschikking staan, met name als het op de SDC aankomt. Denk aan de discussie of de SDC in essentie het DB in brede zin adviseert en controleert of juist primair zorgt voor de lokale inbreng bij besluitvorming. Maar ook het verschil tussen het geven van advies, het aannemen van een motie of het stellen van vragen, de precieze reikwijdte van het budgetbestedingsadviesrecht of de verhouding tussen de SDC en de gemeenteraad. Dit kan samenhangen met de structuur van de Verordening. Nu vormen de inrichting en samenstelling van het DB en de SDC de kern. Het advies is het besluitvormingsproces centraal te stellen, zoals bijvoorbeeld in een Reglement van orde gebruikelijk is. Dat biedt ruimte om de rollen en verhoudingen beter te duiden en de verschillende instrumenten in de juiste context te plaatsen.*

4.2.2 Volledigheid: ambtelijke ondersteuning, fractievertegenwoordiging en evaluatie

Voor wat betreft de volledigheid van de Verordening is van belang dat in de toelichting op de Verordening is opgemerkt dat het lokaal bestuur moet beschikken over (adequate) ambtelijke ondersteuning.[51] Uit de gesprekken en documentanalyse blijkt echter dat dit in de praktijk voor de SDC knelpunten oplevert. Verder is toegezegd dat de ondersteuning van partijen in de SDC door

[51] Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 20.

fractievertegenwoordigers een plaats in de Verordening krijgt.[52] Het is dus van belang dat dit bij de doorontwikkeling ook in de Verordening vastgelegd wordt.

Ambtelijke ondersteuning

In de Verordening is wel in ambtelijke ondersteuning van de SDC voorzien. De SDC beschikt op grond van artikel 34 van de Verordening over een SDC-secretaris die de SDC bij de uitoefening van haar taak terzijde staat. Uit de gesprekken en de documentanalyse komt echter naar voren dat deze secretaris met name een meer procesmatige rol heeft en maar beperkt inhoudelijk advies kan uitbrengen. Dit terwijl uit verschillende gesprekken, maar ook de documentanalyse, naar voren komt dat er aan dat inhoudelijke advies wel behoefte is.

Bij de gemeenteraad is wel in dat inhoudelijke advies voorzien. De Verordening ambtelijke bijstand legt het recht van raadsleden vast op bijstand door ambtenaren bij bijvoorbeeld het opstellen van voorstellen en amendementen. Voor de leden van de SDC zou een soortgelijke regeling getroffen kunnen worden, en in elk geval kenbaar gemaakt kunnen worden waar zij met inhoudelijke vragen terechtkunnen. Dit draagt ook bij aan het verduidelijken en verstevigen van de positie van de SDC. Tijdens verschillende gesprekken is aandacht gevraagd voor de vragen die er zijn over de reikwijdte van de informatie die aan de SDC moet worden verstrekt: beperkt dit zich tot het stadsdeel en de taken en bevoegdheden van het DB en de SDC of is het breder? Het lijkt dan ook goed om kenbaar te maken wat de reikwijdte van de ambtelijke ondersteuning is.

Fractievertegenwoordiging

Op 16 februari 2022 heeft de gemeenteraad motie 113 "Onderzoek fractievertegenwoordiging" van de leden Vroege en Grooten aangenomen. Met die motie wordt het college gevraagd om in afstemming met de griffie van de gemeenteraad en in overleg met vertegenwoordigers van de SDC nader te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om formele fractievertegenwoordigers voor de fracties in de SDC aan te stellen.[53]

In reactie hierop heeft het college bij brief van 1 juni 2023 kenbaar gemaakt dat het aanstellen van formele fractievertegenwoordigers niet mogelijk is, maar dat er onder bepaalde voorwaarden wel een mogelijkheid bestaat om in het Reglement van orde nadere afspraken te maken over deelname aan de vergadering door anderen dan leden van de SDC. Daarbij is toegezegd dat deze mogelijkheid voor de nieuwe bestuursperiode in 2026 een plaats krijgt in de Verordening.[54] Het is dus van belang dat dit bij de doorontwikkeling ook in de Verordening vastgelegd wordt.

Evaluatie

In de Verordening is geen evaluatiebepaling opgenomen. Tijdens de gesprekken is hier aandacht voor gevraagd. Volgens de gesprekspartners betekent dit dat het bestuurlijk stelsel alleen (blijvend) geëvalueerd wordt als de raad hierover een motie indient. Dat is volgens de gesprekpartners onwenselijk. De wens is dan ook uitgesproken dat er een evaluatiebepaling aan de Verordening wordt toegevoegd. In die bepaling zouden dan ook de evaluatiemomenten moeten staan. Daarbij gaf een deel van de gesprekspartners dat het bestuurlijk stelsel elke bestuursperiode zou moeten worden geëvalueerd. Een ander deel gaf juist aan dat niet elke bestuursperiode een evaluatie hoeft plaats te vinden.

[52] Raadsinformatiebrief van 1 juni 2023, afdoening motie 113 "Onderzoek fractievertegenwoordiging" van de leden Vroege en Grooten, p. 6.
[53] Motie 2022/113 van de leden Vroege en Grooten inzake onderzoek fractieondersteuners.
[54] Raadsinformatiebrief van 1 juni 2023, afdoening motie 113 "Onderzoek fractievertegenwoordiging" van de leden Vroege en Grooten, p. 6.

4.2.3 Passendheid: opvallende verschillen en structuur Verordening

Voor wat betreft de passendheid, is van belang dat bij de analyse van de Verordening een aantal verschillen opgevallen zijn tussen wat er voor het DB in de Verordening is vastgelegd en wat er voor de SDC in de Verordening geregeld is. Verder is bij de analyse een vraag opgekomen over de structuur van de Verordening.

Opvallende verschillen DB en SDC

Bij het analyseren van de Verordening zijn op een aantal punten opvallende verschillen gesignaleerd tussen wat er voor het DB geregeld is en wat er ten aanzien van de SDC in de Verordening staat. Zo is in artikel 2, eerste lid, van de Verordening opgenomen dat het DB optreedt als verlengd lokaal bestuur van het college. Een soortgelijke kwalificatie voor de SDC ontbreekt in de Verordening. Dit terwijl uit de gesprekken blijkt dat er wel behoefte is aan duidelijkheid over de rol van de SDC en dit ook bij uitstek de plek is om daar duidelijkheid over te geven. Is het een volksvertegenwoordigend orgaan dat op stadsdeelniveau vergelijkbaar is met de gemeenteraad, of vormt zij de 'ogen en oren' van het stadsdeel? Het advies is dus de Verordening op dit punt aan te vullen en ook voor de SDC een kwalificatie op te nemen.

Verder spreekt de Verordening voor wat betreft de taken en bevoegdheden van het DB in artikel 9, eerste lid, van de Verordening over 'opdragen'. Dit is zowel delegatie als mandaat. In artikel 30, eerste lid, van de Verordening is voor de taken en bevoegdheden van de SDC het woord 'overdragen' gebruikt. Dat woord verwijst in juridische zin naar delegatie. De indruk bestaat dat in beide artikelen beoogd is naar zowel delegatie als mandaat te verwijzen. Gezien de onduidelijkheden over delegatie en mandaat verdient het aanbeveling hiervoor dan ook dezelfde woorden te gebruiken.

Structuur Verordening

Uit verschillende gesprekken en ook de documentanalyse komt naar voren dat de rollen en verhoudingen tussen de verschillende organen binnen het bestuurlijk stelsel niet altijd helder zijn. Verder zijn er door meerdere gesprekspartners vragen gesteld over het doel en het gebruik van de verschillende instrumenten die de organen ter beschikking staan. Met name als het op de SDC aankomt. Denk aan de vraag of de SDC een volksvertegenwoordigend orgaan is dat op stadsdeelniveau vergelijkbaar is met de gemeenteraad, of dat de SDC de 'ogen en oren' van het stadsdeel vormt en dus met name adviseert over de lokale uitwerking binnen het stadsdeel. Maar ook het verschil tussen het geven van advies, het aannemen van een motie of het stellen van vragen, de precieze reikwijdte van het budgetbestedingsadviesrecht of de verhouding tussen de SDC en de gemeenteraad roept in de praktijk vragen op.

Tegen die achtergrond valt op dat de Verordening de structuur van het bestuurlijk stelsel volgt. De kern wordt gevormd door de inrichting en samenstelling van het DB en de inrichting en samenstelling van de SDC en dus op de organen die binnen het bestuurlijk stelsel een rol vervullen en hun functie daarin. Het advies is het besluitvormingsproces centraal te stellen en in de Verordening meer de nadruk te leggen op de stappen die daarin worden gezet: welk orgaan vervult welke rol op welk moment als er een besluit genomen moet worden? Dit zoals bijvoorbeeld in een Reglement van orde gebruikelijk is. Dat biedt om de rollen en verhoudingen van de organen binnen het bestuurlijk stelsel beter te duiden en de instrumenten ook in de juiste context te plaatsen.

4.3 Conclusie juridische inrichting

Er is in de huidige Verordening een duidelijkere verhouding tussen het DB en het college en de SDC en de gemeenteraad, de verruiming van het kiesrecht is helder verankerd, en de opgenomen instrumenten zorgen voor meer balans tussen het DB en de SDC en bieden de SDC meer handvatten om ten opzichte van het DB

een meer controlerende rol te vervullen. Tegelijkertijd laat de Verordening ook onduidelijkheid bestaan over de precieze ruimte als het aankomt op bevoegdheden, budget, posities en instrumenten. Dit heeft te maken met of zaken beschreven zijn in de (toelichting op de) Verordening, hoe uitgebreid deze zaken zijn beschreven en de structuur van de Verordening. Andere keuzes hierin zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verder versterken van het bestuurlijk stelsel.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Uitvoering van de evaluatie

De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode 3 maart – 7 april 2025. Hierna hebben de onderzoekers de conceptrapporten afgerond en op 14 april aangeleverd voor een toetsingsronde. De feedback in het kader van de toetsingsronde is op 17 april ontvangen. De onderzoekers hebben deze feedback vervolgens verwerkt en op 28 april de definitieve rapportages opgesteld.

Aanpak van de evaluatie

Voor het onderzoek waren de volgende hoofd- en deelvragen leidend:

1. Hoe werkt het bestuurlijk stelsel in Amsterdam, bezien in het licht van de criteria die in 2021 leidend waren bij de aanpassingen van het bestuurlijk stelsel?
    a. Wat zijn de uitgangspunten van het bestuurlijk stelsel 2022-2026?
    b. Hoe is het bestuurlijk stelsel ingericht en vormgegeven? Hoe zijn taken en bevoegdheden belegd?
    c. Tot welke wijzigingen is in 2022 besloten en met welk doel en welke verwachting? Welke wijzigingen zijn sinds 2022 daadwerkelijk doorgevoerd?
    d. Hoe geven de professionele gebruikers in het bestuurlijk stelsel in de praktijk invulling aan hun taken en bevoegdheden?
    e. Hoe komt beleids- en besluitvorming in de praktijk tot stand binnen het bestuurlijk stelsel?
    f. Hoe zijn en worden Amsterdammers in de praktijk betrokken in het bestuurlijk stelsel?

2. Wat functioneert goed en wat minder goed in het bestuurlijk stelsel na de wijzigingen in 2022 in de ervaring van professionele gebruikers en Amsterdammers?
    a. Wat functioneert in juridisch opzicht goed en minder goed in het bestuurlijk stelsel ten opzichte van hoe het stelsel op papier is ingericht en bedoeld?
    b. Wat functioneert goed en minder goed in de totstandkoming van beleid en besluitvorming?
    c. Wat functioneert in de ervaring van professionele gebruikers goed en minder goed in het bestuurlijk stelsel?
    d. Wat functioneert goed en minder goed in het betrekken van Amsterdammers in het bestuurlijk stelsel?
    e. Hoe kan wat er goed en minder goed functioneert in het bestuurlijk stelsel worden geduid en begrepen?

3. Welke aanbevelingen zijn er te doen om het huidige stelsel beter te laten functioneren en welke doorontwikkeling is daarvoor noodzakelijk?
    a. Hoe verhoudt wat goed en minder goed gaat zich tot de criteria die leidend waren bij de aanpassing in 2021?
    b. In hoeverre en op welke onderdelen is doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel noodzakelijk?
    c. Op wat voor manier kan dat worden vormgegeven voor de verschillende bestuursorganen?

De onderzoeksvragen hebben we in vier onderzoekstappen beantwoord. Hieronder lichten we de stappen en de bijbehorende werkzaamheden nader toe.

Stap 1: Start – uitvoering op de rails

Voorbereidende werkzaamheden

Voor deze stap hebben de onderzoekers diverse voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd. Vanaf 3 maart hebben de onderzoekers openbaar beschikbare documentatie verzameld en aan de hand daarvan geïnventariseerd welke aanvullende informatie nodig was. Hiervoor hebben de onderzoekers een overkoepelend informatieverzoek, een informatieverzoek ten bate van de analyse instrumentariumgebruik (zie verderop) en een lijst met te interviewen betrokkenen opgesteld, die op 10 maart met de organisatie zijn gedeeld.

Op 17 maart hebben de onderzoekers het merendeel van de benodigde informatie van de organisatie ontvangen. In de tussentijd is daarnaast het grootste deel van de te voeren interviews gepland.

Startgesprek

Op 12 maart heeft de projectleider van het onderzoek een startgesprek gevoerd met de projectleider van de gemeente Amsterdam. In dit gesprek hebben zij werkafspraken gemaakt over onderlinge rolverdeling en communicatie, informatievoorziening, de vragenlijst (respondenten, communicatie, beschikbaar stellen) en het plannen en faciliteren van gesprekken. Ook hebben zij in het startgesprek gesproken over de rol van de bestuurlijke klankbordgroep en het ambtelijk begeleidingsteam.

Stap 2: Inventariseren – de inrichting en werking van het stelsel op papier

Documentanalyse inrichting bestuurlijk stelsel

In de week van 17 maart startten de onderzoekers met de documentanalyse. Hiervoor zijn kerndocumenten geanalyseerd, zoals het hoofdlijnenbesluit 2022, de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Weesp, de leidraad financiële zeggenschap, raads- en collegebesluiten over het bestuurlijk stelsel en diverse interne documenten over de doorvoering van de stelselwijziging sinds 2022. In de documentanalyse is ook gebruikgemaakt van de eerdere evaluatie van het bestuurlijk stelsel uit 2020. Op basis van de documentanalyse is een eerste overzicht verkregen van de juridische inrichting van het stelsel en (de inzet van) het instrumentarium.

Kwantitatieve analyse werking stelsel en instrumentariumgebruik

In dezelfde week brachten de onderzoekers het proces voor gevraagde en ongevraagde adviezen en andere instrumenten van DB's en SDC's en documentatie zoals die op papier zijn vastgelegd, in beeld. Vervolgens analyseerden de onderzoekers hoe het instrumentarium daadwerkelijk wordt ingezet. Dat deden zij aan de hand van een kwantitatieve analyse waarbij onder meer in beeld is gebracht hoeveel adviezen er sinds 2022 zijn uitgebracht, op wiens initiatief, in welk stadsdeel, over welk thema, met welk gevolg et cetera. Ook is gekeken naar de inzet van andere instrumenten zoals initiatiefvoorstellen die zijn gedaan of de mondelinge en schriftelijke vragen die door leden van SDC's zijn gesteld.

Consulteren professionele gebruikers

Voor de consultatie van professionele gebruikers van het bestuurlijk stelsel hebben de onderzoekers een digitale vragenlijst opgesteld. De vragenlijst is uitgezet onder bestuurders en de ambtelijke organisatie, waarin zij werden bevraagd over hun ervaring met het bestuurlijk stelsel sinds 2022. In de vraagstelling ligt de focus op de doorgevoerde stelselwijzigingen en wat daarin goed en minder goed functioneert. Omdat de inwonersconsultatie niet langer een onderdeel vormt van de opdracht, is er in de vragenlijst aandacht voor de ervaring van professionele gebruikers met de betrokkenheid van Amsterdammers na

de stelselwijzigingen. In de vragenlijst is een routing gehanteerd voor verschillende doelgroepen van professionele gebruikers (raadsleden, SDC-leden, collegeleden, DB-leden, ambtenaren), zodat zij alleen de voor hen relevante vragen te zien kregen.

De conceptvragenlijst is op 12 maart met de projectleider en de klankbordgroep gedeeld, om hen in de gelegenheid te stellen aandachtspunten mee te geven. De vragenlijst is op 17 maart uitgezet onder professionele gebruikers.

Oriënterende interviews

Op 17, 18 en 25 maart voerden de onderzoekers vijf oriënterende interviews met sleutelfiguren in het bestuurlijk stelsel. Hierin is tevens besproken voor welke elementen van de stelselwijziging extra aandacht moet zijn en welke voorbeelden hier behulpzaam bij zijn.

Stap 3: Verdiepen en wegen – de werking van het stelsel in de praktijk

Analyse respons digitale consultatie professionele gebruikers

Op 24 maart sloot de digitale vragenlijst onder professionele gebruikers. Het onderzoeksteam heeft vervolgens de respons geanalyseerd. De bevindingen zijn zowel kwantitatief als kwalitatief verwerkt om de vraag te beantwoorden wat in de ervaring van gebruikers goed en minder goed functioneert. Daarnaast werden de bevindingen uit de vragenlijst benut voor de verdiepende gesprekken met professionele gebruikers.

Procesreconstructie vijf adviezen stadsdelen

Voor het onderzoekspoor beleids- en besluitvorming hebben de onderzoekers een procesreconstructie van vijf stadsdeeladviezen uitgevoerd. Uit een groslijst van vijf adviezen per stadsdeel heeft het onderzoeksteam vijf adviezen geselecteerd op basis van een aantal criteria (onder andere leereffect, spreiding over de stadsdelen en scope van het advies). Voor elk geselecteerd advies volgden de onderzoekers aan de hand van documentatie en observaties van vergaderopnames het volledige procesverloop. In aanvulling daarop hebben de onderzoekers voor vier van de vijf casussen duidingsgesprekken gevoerd met relevante ambtelijk betrokkenen. Voor de casus Gebiedsopgaven en Masterplan Zuidoost waren vanwege onderbezetting en beperkte beschikbaarheid geen ambtelijk betrokkenen beschikbaar om te interviewen.

Juridische toetsing van het stelsel in de praktijk

Op basis van interviews en een aantal specifieke besluitvormingsprocessen (waaronder binnen de vijf adviezen) is een juridische analyse uitgevoerd van de verschillen tussen de inrichting en werking van het stelsel in de praktijk. Hierin komt ook de effectiviteit van de werking van het stelsel in de praktijk en de gevolgen voor democratisering, de transparantie in de besluitvorming en de spreiding van en controle op de macht aan de orde. Er zijn door de raadsgriffie en de directie Juridische Zaken aanbevelingen voorbereid voor technische wijzigingen in de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Weesp. Deze hebben de onderzoekers tevens benut voor de juridische toetsing.

Verdieping op inwonersbetrokkenheid

Tijdens de looptijd van dit onderzoek zijn de resultaten van uw eigen evaluatie van de bewonersloketten beschikbaar gesteld aan de onderzoekers. Ook hebben er op 25 en 26 maart focusgroepen plaatsgevonden met Amsterdammers, waarin zij door Ipsos zijn bevraagd over hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel. De bevindingen uit deze focusgroepen zijn door Ipsos verwerkt in een rapportage en ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. De focusgroepen zijn bovendien opgenomen, waarbij de onderzoekers de sessies konden meekijken. De resultaten van zowel de interne evaluatie naar de bewonersloketten als de focusgroepen zijn geanalyseerd in het licht van de uitgangspunten voor het

bestuurlijk stelsel, in het bijzonder in het onderzoekspoor Participatie van Amsterdammers. Daarnaast hebben de onderzoekers twee gesprekken gevoerd met de onderzoekers van de evaluatie naar de stadsdeelpanels. De resultaten van de evaluatie naar stadsdeelpanels worden voor de zomer verwacht. Om die reden is er enkel gesproken over de voorlopige bevindingen.

Verdieping consultatie professionele gebruikers

Ter verdieping op de digitale consultatie en de bevindingen uit de eerdere onderzoekswerkzaamheden hebben de onderzoekers 22 verdiepende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, bestuur en enkele relevante externe partijen (Rekenkamer en Ombudsman). Een overzicht van de gehouden interviews is verderop weergegeven.

Stap 4: Rapporteren en feedbackronde

Gedurende de evaluatie is er al geschreven aan de rapportages. Op 14 april zijn de conceptrapportages afgerond. Op deze datum zijn de conceptrapportages voor feedback teruggelegd bij de projectleider, portefeuillehouder en de klankbordgroep. Hiervoor hebben de onderzoekers een format aangeleverd, zodat feedback makkelijk en overzichtelijk aangeleverd kan worden. Op 17 april hebben de onderzoekers de verzamelde feedback ontvangen. Deze feedback is vervolgens verwerkt en de definitieve rapportages zijn op 28 april aan de opdrachtgever verstrekt.

Schriftelijke documentatie

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie wordt verwezen naar de voetnoten in de rapportage.

Gehouden interviews

Voor deze evaluatie is een groot aantal gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen. Voor deze gesprekken hebben de onderzoekers een vaste methode gehanteerd. Voorafgaand aan ieder gesprek ontvingen de gesprekspartners een gespreksvoorbereiding met te bespreken onderwerpen en het interviewprotocol van Necker. Bij ieder gesprek waren steeds twee onderzoekers van Necker aanwezig. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat aan de gesprekspartners is voorgelegd ter accordering. Alle gespreksverslagen zijn geaccordeerd.

Hieronder staat een overzicht van alle gevoerde gesprekken.

Datum gesprek	Gesprekspartner(s)
17 maart 2025	Afvaardiging raadsgriffie
17 maart 2025	Afvaardiging hoofden BMA
17 maart 2025	Afvaardiging hoofden B&O stadsdelen
18 maart 2025	Ambtelijk betrokkenen bij notitie stelselwijzigingen
25 maart 2025	Afvaardiging SDC-secretarissen
27 maart 2025	Afvaardiging SDC-leden (groep 1)
27 maart 2025	Afvaardiging SDC-leden (groep 2)
1 april 2025	Ambtelijk betrokkenen innovatie bestuurlijke besluitvorming
1 april 2025	Afvaardiging college van burgemeester en wethouders
2 april 2025	Ambtelijke betrokkenen adviescasus 1
2 april 2025	Afvaardiging stadsdeeldirecteuren
2 april 2025	Ombudsman Metropool Amsterdam
2 april 2025	Onderzoeker Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad

2 april 2025	Afvaardiging stedelijk directeuren
3 april 2025	Onderzoeker stadsdeelpanels
3 april 2025	Afvaardiging gemeenteraadsleden
3 april 2025	Ambtelijk betrokkenen adviescasus 3
3 april 2025	Afvaardiging SDC-voorzitters
3 april 2025	Afvaardiging SDC-leden (groep 3)
3 april 2025	Afvaardiging SDC-leden (groep 4)
4 april 2025	Ambtelijk betrokkenen adviescasus 2
4 april 2025	Afvaardiging DB-leden (groep 1)
4 april 2025	Ambtelijk betrokkenen adviescasus 4
4 april 2025	Afvaardiging DB-leden (groep 2)
7 april 2025	Onderzoeker stadsdeelpanels
7 april 2025	Afvaardiging DB-leden (groep 3)
10 april 2025	Afvaardiging college van burgemeester en wethouders