GEMEENTE AMSTERDAM

Bestuurlijke rapportage

Evaluatie bestuurlijk stelsel



Colofon

Datum:
28-4-2025

Opdrachtgever:
College van burgemeester en wethouders
Bestuurlijk opdrachtgever

Inhoudsopgave

Colofon 2

Inhoudsopgave 3

Inleiding en leeswijzer 4

1. Het bestuurlijk stelsel in Amsterdam 5
1.1 Bestuurlijk stelsel 2014-2022 5
1.2 Bestuurlijk stelsel 2022-heden 5

2. Onderzoek: Evaluatie bestuurlijk stelsel 7
2.1 Vraagstelling 7
2.2 Aanpak 8

3. Conclusies en kernbevindingen evaluatie bestuurlijk stelsel 9
3.1 Bestuurlijke rolneming en samenspel 9
3.2 Beleid- en besluitvorming 10
3.3 De participatie van Amsterdammers 11
3.4 De juridische inrichting van het stelsel 13

4. Reflectie op het functioneren van het bestuurlijk stelsel 16
4.1 Democratische legitimatie op lokaal niveau 16
4.2 Helder afgebakend takenpakket 16
4.3 Controle en verantwoording op stadsdeelniveau 17
4.4 Uitlegbaar en transparant voor bewoners 17
4.5 Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning) 18
4.6 Stimuleert en biedt ruimte voor participatie 18

5. Aanbevelingen voor doorontwikkeling 20
5.1 Aandachtspunten voor doorontwikkeling door optimalisatie van concrete onderdelen in het stelsel 20
5.2 Bestendigheid van onderdelen van het stelsel op de langere termijn 25

Bijlage 1 27

Inleiding en leeswijzer

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 op meerdere momenten geëvalueerd. Necker heeft het meest recente evaluatieonderzoek 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.

Deze bestuurlijke rapportage is een beknopte versie van het onderzoeksrapport en bevat de kernbevindingen, conclusies, reflecties en aanbevelingen. Voor de uitgebreidere achtergrond, toelichting en onderbouwing van de kernbevindingen, conclusies en aanbevelingen verwijzen we graag naar het onderzoeksrapport.

De rapportage is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk schetsen we de context van het bestuurlijk stelsel van Amsterdam. In hoofdstuk 2 volgen de vraagstelling en de aanpak van het evaluatieonderzoek. Hoofdstuk 3 somt de conclusies en kernbevindingen op die op de vier onderzoeksporen gedaan zijn: bestuurlijke rolneming en samenspel, beleid- en besluitvorming, de participatie van Amsterdammers en de juridische inrichting van het stelsel. In hoofdstuk 4 volgt een reflectie op het functioneren van het bestuurlijk stelsel aan de hand van de stelselcriteria. In hoofdstuk 5 volgen tot slot de aanbevelingen voor doorontwikkeling van onderdelen van het stelsel. Voor de termen stadsdeelcommissie en dagelijks bestuur gebruiken we in deze bestuurlijke rapportage respectievelijk de afkortingen SDC en DB.

1. Het bestuurlijk stelsel in Amsterdam

In dit hoofdstuk wordt kort de context geschetst van het bestuurlijk stelsel van Amsterdam via twee ijkpunten in de ontwikkeling ervan: na 2014 toen de deelgemeenten werden afgeschaft, en na 2022, toen de gemeente Amsterdam een aantal stelselwijzigingen doorvoerde.

1.1 Bestuurlijk stelsel 2014-2022

Vanwege het afschaffen van de wettelijke mogelijkheden om deelgemeenten in te stellen, heeft Amsterdam in 2014 haar bestuurlijk stelsel moeten aanpassen. Amsterdam wilde daarbij zo veel mogelijk vasthouden aan een vorm van decentraal bestuur om nabijheid, betrokkenheid en integraliteit van bestuur in een grote stad te behouden. In de eerste periode (2014 tot 2018) heeft dit vorm gekregen met een gekozen bestuurscommissie dat een DB (hierna: DB) uit het midden benoemde.[1]

In 2016 is dit stelsel geëvalueerd door de commissie Brenninkmeijer.[2] Deze commissie constateerde onder meer dat het bestuurlijk stelsel sterk gepolitiseerd was, waarbij er sprake was van schuring tussen verschillende bestuurslagen. Verschillende wijzigingen vinden hierin hun oorsprong. Dat het college DB-leden voordraagt, moest leiden tot een betere samenwerking en meer eenheid van beleid tussen centraal en decentraal bestuur. Door de nieuwe SDC de taak mee te geven om het DB te adviseren en de rol van ogen en oren van het gebied en stadsdeel te vervullen, werd gepoogd de toegankelijkheid voor en inbreng van de inwoners te versterken en het politieke karakter van de SDC's te verminderen. Vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 werd daarmee een gewijzigde versie van het bestuurlijk stelsel van kracht.

In 2020 heeft Necker van Naem in samenwerking met Tilburg University een evaluatieonderzoek uitgevoerd van dit stelsel.[3] Uit dit evaluatieonderzoek bleek dat het bestuur op stadsdeelniveau politiek van karakter bleef, maar dat wisselend beoordeeld werd of dat erg was. Verder werd gezien dat DB en SDC veelal constructief samenwerkten, maar dat verschillen in rolopvatting (soms) tot wrijving leidden. De samenwerking tussen DB'ers en het college verliep soepeler. Verder kwam uit de evaluatie dat het adviesrecht van de SDC's onvoldoende tot zijn recht kwam en dat de manier waarop het destijds werd ingezet, de SDC te weinig slagkracht gaf. Ook bleek uit de evaluatie dat de gemeenteraad op afstand stond van de stadsdelen, beperkt aangesloten was op wat er in de DB's en SDC's gebeurde en weinig zicht had op adviezen van de SDC's.

Tot slot kwam uit de evaluatie dat, hoewel er stappen waren gezet in de mogelijkheden voor Amsterdammers om te participeren, de manier waarop inwoners werden betrokken versterking behoefde. In de rapportage werd een aantal voorstellen gedaan om het stelsel te optimaliseren en werden vijf scenario's geschetst voor de toekomstige ontwikkeling van het stelsel. Deze evaluatie vormde de grondslag voor aanpassingen van het stelsel per 2022.

1.2 Bestuurlijk stelsel 2022-heden

Op 8 juli 2021 heeft de gemeenteraad van Amsterdam, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, de hoofdlijnen voor het bestuurlijk stelsel vanaf 2022 vastgesteld. Het doel hiervan was dat de invloed van stadsdelen groter zou worden en vooral beter zou aansluiten op de lokale opgave, door een gebiedsgerichte focus. Daarnaast wilde het gemeentebestuur een stelsel dat beter uitlegbaar

[1] *Hoofdlijnen Nieuw Bestuurlijk Stelsel (28 november 2012)*
[2] *Amsterdam 2020 - Rapport advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam (15 juli 2016)*
[3] *Rapport Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam (27 november 2020)*

is, zodat bewoners weten waar ze moeten zijn met vragen en ideeën, en weten hoe en waarover ze kunnen meebeslissen.

In de notitie zijn de volgende criteria voor het huidige stelsel geformuleerd.

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

De wijzigingen die vanaf 2022 gingen gelden zijn:

- De SDC krijgt een duidelijke en steviger positie in de verordening.
- Verruiming passief en actief kiesrecht
- Heldere taken, verantwoordelijkheden, instrumenten en ambtelijke ondersteuning
- College draagt leden van het DB voor, de raad benoemt hen
- Hoorzittingen voor DB
- Instelling aparte bestuurscommissies
- Verbetering werkwijze rond adviezen
- Invoering van het stadsdeelpanel
- Nadere uitwerking van het bewonersloket
- Versterking participatie:
    - Versterking participatie bewoners
    - Lokaal bestuur krijgt stevige positie in participatie betreffende leefomgeving

In maart 2025 is opdracht gegeven tot deze evaluatie van de werking van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam. 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 de evaluatie is aandacht voor het stelsel als geheel, waarbij specifiek ook wordt gekeken naar de uitwerking van de in 2022 ingevoerde stelselwijzigingen.

2. Onderzoek: Evaluatie bestuurlijk stelsel

2.1 Vraagstelling

Het doel van deze evaluatie voor het college is om zicht te krijgen op het functioneren van en de ervaringen met het bestuurlijk stelsel, om vanuit dat inzicht een afweging te kunnen maken over welke onderdelen van het stelsel doorontwikkeld zouden kunnen worden. De evaluatie richt zich op de zeven stadsdelen. Stadsgebied Weesp is geen onderdeel van de evaluatie. Vanuit de doelstelling van de evaluatie zijn er drie hoofdvragen en een aantal subvragen geformuleerd:

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?

2.2 Aanpak

Onderzoeksporen

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.

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een reeks aan onderzoeksmethoden ingezet:

- Een documentanalyse over de inrichting van het bestuurlijk stelsel;
- Een kwalitatieve en kwantitatieve analyse over de werking van het stelsel en het instrumentariumgebruik;
- Een digitale consultatie onder professionele gebruikers van het stelsel;
- 5 oriënterende interviews met sleutelfiguren;
- 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 en een analyse van een aantal besluitvormingsprocessen;
- Documentanalyse van bestaand onderzoeksmateriaal, in het bijzonder voor het onderzoekspoor 'participatie van Amsterdammers';
- 22 interviews met professionele gebruikers van en betrokkenen bij het stelsel;
- Gebruik van inzichten uit focusgroepen van Amsterdammers die eerder betrokken waren in een participatietraject met Amsterdammers waarin zij bevraagd werden over hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel.

Onderzoekskader: stelselcriteria, punten uit de Hoofdlijnennotitie 2022 en stelselwijzigingen

Voor deze evaluatie is het nodig om het functioneren van het stelsel te kunnen duiden en te kunnen identificeren welke onderdelen van het stelsel doorontwikkeld dienen te worden om dit functioneren te verbeteren. Daarvoor zijn het samenhangend geheel van stelselcriteria, de aansluiting van de punten uit de Hoofdlijnennotitie 2022 hierop en de stelselwijzingen per 2022 van belang. Hieruit hebben we een kader opgesteld. Dit kader is benut om de informatie op te halen, te duiden en om onze bevindingen, analyse en aanbevelingen te formuleren. Het kader is in bijlage 1 opgenomen.

3. Conclusies en kernbevindingen evaluatie bestuurlijk stelsel

Vanuit vier onderzoeksporen is het bestuurlijk stelsel geëvalueerd: de bestuurlijke rolneming en het samenspel, de beleids-en besluitvorming, de participatie van Amsterdammers en de juridische inrichting van het stelsel. In het *onderzoeksrapport* zijn alle bevindingen beschreven, nader toegelicht en onderbouwd. De conclusies en kernbevindingen per onderzoekspoor vanuit deze evaluatie zijn hierna weergegeven.

3.1 Bestuurlijke rolneming en samenspel

Conclusie: *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.*

1. **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 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.

2. **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.

3. **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.

4. **Het samenspel tussen 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.

3.2 Beleid- en besluitvorming

Conclusie: *De verordening op de stadsdelen 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.*

5. **Adviesaanvragen 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.

6. **De behandeling van een advies 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.

7. **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.

8. **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).

9. **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.

3.3 De participatie van Amsterdammers

Conclusie: *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.*

10. **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.

11. **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 d 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.

12. **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.

13. **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.

14. **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.

15. **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'.

16. **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.

3.4 De juridische inrichting van het stelsel

Conclusie: *Er is in de huidige Verordening een duidelijker 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.*

17. **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. In verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat niet steeds helder is wat het verschil is tussen delegatie en mandaat.

18. **De Verordening biedt weinig duidelijkheid over het jaarlijks budget van het DB.**
    Op grond van de Verordening ontvangt het DB jaarlijks een budget. Tijdens de gesprekken is echter kenbaar gemaakt dat er onduidelijkheid is over 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.

19. **De instelling van twee bestuurscommissies levert een duidelijker 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.

20. **De balans tussen positie van DB en SDC kan meer invulling krijgen in duidelijkheid over het instrumentarium en de verhouding tussen de organen.**
    Tegelijkertijd zou de balans tussen de positie van het DB en de SDC meer invulling kunnen krijgen. Tijdens verschillende gesprekken is hier aandacht voor gevraagd, maar ook in de Verordening is het doel van de verschillende instrumenten en de verhouding tussen de verschillende organen beperkt toegelicht. Verder moet er op grond van de wet in de Verordening zijn geregeld hoe de SDC verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Daar lijkt in de Verordening nog niet in te zijn voorzien.

21. **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 tijdens de gesprekken en uit de documentanalyses ook niet naar voren gekomen dat zich knelpunten voordoen.

22. **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 ook knelpunten op. Niet alle directies zijn bereid deze ondersteuning te geven en er zijn vragen over de reikwijdte ervan.

23. **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 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.

24. **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.

25. **Er zijn verschillen in de Verordening in wat er beschreven is voor het DB en voor de SDC's.**
Tijdens het onderzoek zijn een aantal 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. 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.

26. **De structuur van de Verordening kan bijdragen aan onduidelijkheid over rollen, verhoudingen en instrumenten.**
In het verlengde hiervan is het van belang dat uit de gesprekken en 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, terwijl dat ook het besluitvormingsproces zou kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld in een Reglement van orde gebruikelijk is. Dat biedt ruimte om de rollen en verhoudingen beter te duiden en de in de Verordening genoemde instrumenten beter in de context te plaatsen.

4. Reflectie op het functioneren van het bestuurlijk stelsel

Op basis van de bevindingen uit de evaluatie geven we in dit hoofdstuk een reflectie op het functioneren van het bestuurlijk stelsel, bezien vanuit de stelselcriteria. We maken hiervoor gebruik van de zes criteria van het bestuurlijke stelsel zoals de gemeenteraad deze op 8 juli 2021 heeft vastgesteld, de uitwerking daarvan zoals deze in het raadsbesluit en de bijbehorende hoofdlijnennotitie zijn opgenomen en de stelselwijzigingen die in 2022 zijn vastgesteld (zie bijlage 1).

4.1 Democratische legitimatie op lokaal niveau

DB en SDC brengen geluiden uit de stadsdelen bij de gemeente naar binnen, maar door diverse factoren kent de democratische legitimatie op lokaal niveau beperkingen.

- Op lokaal niveauo zijn de leden van de SDC en de leden van het DB een gezicht van de gemeente; vanuit hun rol en functie vervullen de leden van het DB een gezicht en luisterend oor naar inwoners van de stad, ook op momenten van crisis. Leden van de SDC brengen geluiden uit de stadsdelen bij de gemeente naar binnen.
- De gekozen volksvertegenwoordigers binnen het stelsel, zowel raads- als SDC-leden, hebben legitimatie vanuit hun verkiezing, maar deze is niet volledig representatief. Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat een deel van de geluiden uit de stad hierdoor ondervertegenwoordigd is en blijft. Dit is een democratische kwetsbaarheid. Legitimiteit van het stelsel van representatieve vertegenwoordiging is hierdoor een punt van discussie (zie ook de uitkomsten van het onderzoek Ondervertegenwoordigd Amsterdam)[4].
- De SDC en het DB zijn allebei bestuurscommissies en in beginsel dus gelijkwaardige organen. Bovendien is de SDC ingesteld door de raad en het DB door het college. Daaruit lijkt te spreken dat de rol en functie van de beide bestuurscommissies vergelijkbaar is met die van de organen die hen hebben ingesteld. Tegelijkertijd is de precieze rol en functie van de beide bestuurscommissies en de onderlinge verhouding in de Verordening en de toelichting beperkt toegelicht en is hier in de praktijk ook onduidelijkheid over. Een kwalificatie van de SDC, zoals die wel bij het DB als verlengd lokaal bestuur van het college is opgenomen, ontbreekt ook.
- De verbinding tussen SDC en DB'ers bij de start van hun bestuursperiode is door het houden van hoorzittingen iets versterkt, maar er blijft afstand bestaan; met name SDC-leden ervaren geen gelijkwaardigheid tussen de beide bestuurscommissies. Dit komt mede doordat de verbinding tussen college en DB relatief sterk is, maar tussen raad en SDC relatief zwak.
- De stadsdelen krijgen binnen het stelsel niet overal de positie die zij op grond van de gedachte van het stelsel en de legitimatie zouden moeten krijgen. Het vergt veel tijd en procedures om dit te versterken. Bovendien is de responsiviteit richting de stadsdelen vanuit directies, college en raad lager dan andersom.
- De verruiming van het passief en actief kiesrecht is helder in de Verordening verankerd. Er is ook niet naar voren gekomen dat zich knelpunten voordoen.

4.2 Helder afgebakend takenpakket

Taken en bevoegdheden zijn formeel helder afgebakend, maar de uitwerking en interpretatie hiervan is in de praktijk verschillend.

- De taken en bevoegdheden die zijn overgedragen aan het DB zijn over het algemeen helder, met uitzondering van het begrip van het onderscheid tussen delegatie en mandaat. Dat geldt in wat mindere mate voor de SDC, omdat de overdracht van taken en bevoegdheden aan de SDC

[4] *Rapportage Ondervertegenwoordigd Amsterdam, 2025*.

in de Verordening minder toelichting krijgt. In de praktijk worden de taken en bevoegdheden echter tussen de verschillende gremia, maar ook tussen bijvoorbeeld verschillende SDC's, anders geïnterpreteerd en benut. Dit leidt onder andere tot grote verschillen tussen de stadsdelen in de uitvoering van taken en bevoegdheden.
- Taken en bevoegdheden over financiën zijn een aandachtspunt. Dat is op stadsdeelniveau op dit moment nog onvoldoende helder en leidt tot vragen over hoogte en doel van budgetten, de reikwijdte van het adviesrecht hierover en de verhouding met de gebiedsopgaven en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn.
- Er is een rijk palet aan beleid en uitvoeringskaders voor het vormgeven van participatie. Effectief gebruik van dit palet moet nog tot wasdom komen, evenals de rollen en taken van DB en SDC hierin.
- De onderliggende evaluatie geeft minder zicht op de daadwerkelijke uitvoering van het takenpakket zoals die bij de stadsdelen plaatsvindt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de resultaten op het gebied van gebiedsgericht werken en de werking van de masterplannen in relatie tot de stadsdelen. Dit vraagt nog afzonderlijke aandacht.

4.3 Controle en verantwoording op stadsdeelniveau

Het controle-instrumentarium is versterkt, maar wordt zeer verschillend en niet altijd met aandacht voor wat vanuit het perspectief van het stadsdeel belangrijk is ingezet.

- Het instrumentarium van de SDC's is versterkt en hiervan wordt over het algemeen ook gebruik gemaakt. Het instrumentarium wordt per stadsdeel zeer verschillend ingezet en dit is lastig navolgbaar voor andere professionele gebruikers in het stelsel.
- Het instrumentarium is beperkt toereikend voor controle en verantwoording. Een aspect wat hierbij belangrijk is, is dat het DB zelf ook niet altijd voldoende zicht heeft op bijvoorbeeld het eigen budget. Dat is een beperkende factor voor controle en verantwoording.
- In de praktijk zijn adviezen nog weinig stadsdeel specifiek; er is weinig focus op zaken die echt voor het stadsdeel van belang zijn of op het stadsdeel betrekking hebben. Regelmatig wordt het instrumentarium ingezet om algemene politieke thema's aanhangig te maken.
- De terugkoppeling op advisering vanuit de centrale stad is onvoldoende en doet af aan de positie van de SDC en het DB.
- Verantwoording op stadsdeelniveau over de resultaten van participatie vindt onvoldoende plaats. Dit kan leiden tot verlies aan vertrouwen en tot frustratie bij Amsterdammers.
- De Verordening bevat verschillende instrumenten voor de controlerende rol van de SDC ten opzichte van het DB. Het doel van de instrumenten is in de Verordening echter maar beperkt toegelicht. Dit maakt het voor de SDC lastig om de instrumenten effectief in te zetten.

4.4 Uitlegbaar en transparant voor bewoners

Door de complexiteit van het stelsel is de uitlegbaarheid en transparantie van het stelsel voor Amsterdammers niet toegenomen.

- De uitlegbaarheid van het stelsel is niet toegenomen in de afgelopen bestuursperiode. Ook doordat de SDC's eigen praktijken van toepassing van het instrumentarium zijn gaan hanteren. Ook weten Amsterdammers onvoldoende waar zij met hun vragen, ideeën en initiatieven terecht kunnen.
- Het stelsel is door de complexiteit niet goed toegankelijk voor Amsterdammers. Initiatieven om toegankelijkheid te bevorderen, zoals de bewonersloketten, zijn gestrand of komen niet altijd goed uit de verf.
- De navolgbaarheid van adviezen is beperkt, waardoor het voor Amsterdammers onduidelijk is wat de waarde van het stadsdeelbestuur in het stelsel is. In de beeldvorming is de rol van de stadsdeelvoorzitter en andere DB-leden nog het meest begrijpelijk.

- Dat het instrumentarium voor participatie in de praktijk per stadsdeel verschillend wordt ingevuld, en de opvolging hiervan verschillend is, draagt ook niet bij aan de transparantie voor bewoners.

4.5 Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning)

Goede bestuurlijke samenwerking is vooral te zien op het niveau van DB en tussen college en DB. Op het niveau van SDC zijn de verschillen in werkwijze en ondersteuning en de relatie met de raad belemmerende factoren voor goede samenwerking.

- De goede bestuurlijke samenwerking is vooral geregeld op het niveau van DB en tussen DB en college. Het samenspel tussen college en DB is in de afgelopen jaren verder versterkt. De relatie tussen DB en college is het meest sterk op de inhoudelijke opgaven. Een verder aandachtspunt is dat het college DB-leden voordraagt, maar vervolgens beperkt betrokken is bij (evaluatie van) hoe DB-leden functioneren.
- De SDC's zelf fungeren elk op een eigen wijze; soms sterk, soms minder sterk. Dat de ambtelijke ondersteuning van de SDC's te verschillend is, heeft ook gevolgen voor hoe de SDC's zich positioneren.
- Met de bestuurssecretaris en de SDC-secretaris is wel in de procesmatige ondersteuning van het DB en de SDC voorzien, maar de meer inhoudelijke ondersteuning is niet geregeld. Dat levert in de praktijk bij de SDC knelpunten op.
- De relatie tussen SDC's en DB's komt eveneens wisselend van de grond. Het succes van deze samenwerking ligt bij mensen, het investeren in elkaar en de mate van politiek. Het blijft in die zin een schurend model; de SDC lijkt op een gemeenteraad, maar de directe vertrouwensrelatie ontbreekt in de verhouding tussen DB en SDC.
- De verbinding tussen SDC en de raad is onvoldoende en een groot aandachtspunt. Hierdoor is de daadwerkelijke effectiviteit van de SDC's beperkt. De ondersteuning van het samenspel tussen SDC en raad (griffie – SDC-secretarissen) is eveneens een punt van aandacht, deze wisselt ook per stadsdeel.
- De samenwerking tussen stadsdelen en stad zou tot uitdrukking moeten komen in de adviesprocedures. De adviezen worden echter onvoldoende opgepakt in de politiek-bestuurlijke besluitvorming door college en raad, mede doordat college en raad hier geen andere waarden aan toekennen dan aan 'reguliere' inwonersparticipatie.
- In de Verordening staat de inrichting en samenstelling van het DB en de SDC centraal. Dat biedt duidelijkheid over de structuur van het bestuurlijk stelsel en de instrumenten waarover de organen beschikken, maar biedt minder houvast voor de rol en functie van de verschillende organen en hun verhouding ten opzichte van elkaar. Een Verordening waarin het besluitvormingsproces centraal staat biedt daar weer meer aanknopingspunten voor.
- Uit de gesprekken blijkt niet dat de inhoud van de Verordening als een groot knelpunt wordt ervaren. Er lijkt met name aandacht te worden gevraagd voor de onbekendheid met de inhoud van de Verordening en de naleving ervan.

4.6 Stimuleert en biedt ruimte voor participatie

Er is een rijk palet aan beleid en instrumenten voor participatie, maar een effectief gebruik hiervan moet nog tot wasdom komen. Inclusiviteit, inbedding van en terugkoppeling over participatie en doorontwikkeling instrumentarium zijn belangrijke aandachtspunten.

- DB en SDC staan in de praktijk over het algemeen dichterbij de Amsterdammers uit de verschillende stadsdelen dan raad en college, maar hun betrokkenheid kan verder worden verstevigd. Dit sluit onder andere aan bij de wens voor nabijheid van bestuur en zeggenschap van burgers en een goede verhouding tussen representatieve en participatieve democratie. Aandachtspunten zijn dan beschikbare tijd en middelen om dat kunnen doen.

- Er zijn nog teveel beperkende factoren om de in het beleid beoogde bestuurlijke betrokkenheid te realiseren, waaronder: onvoldoende ambtelijke ondersteuning, onduidelijkheid over budget en onbekendheid met het instrumentarium.
- Er is onvoldoende duidelijkheid over wat de rol van de SDC is, ook ten opzichte van andere instrumenten waarmee inwoners inbreng kunnen geven. Dat hier geen duidelijkheid over is leidt in de ervaring van professionele gebruikers 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.
- De participatieverordening, het participatiebeleid en de uitwerking daarvan in handreikingen en leidraden is een gedegen basis voor de uitvoering. Een effectieve toepassing daarvan op stadsdeelniveau is een aandachtspunt. Dit sluit onder andere aan bij de wens om brede en toegankelijke mogelijkheden te bieden en diverse participatie en grotere inclusiviteit.
- Het instrumentarium voor participatie is veelzijdig en biedt mogelijkheid voor Amsterdammers om te participeren. Aandachtspunt in de effectieve benutting hiervan door organisatie en bestuur. De invoering van het stadsdeelpanel staat nog in de kinderschoenen, maar heeft de potentie om bij te dragen aan diverse en inclusieve participatie en kan bijdragen aan het activeren van betrokkenheid van Amsterdammers in alle stadsdelen.
- De inbreng van Amsterdammers krijgt nog onvoldoende plek in de beleids- en besluitvorming. Op stadsdeelniveau is de terugkoppeling niet navolgbaar en dat geldt ook voor de besluitvorming door het DB.
- Door de complexiteit van het stelsel bestaat het risico dat bepaalde groepen Amsterdammers afhaken of gefrustreerd raken, waardoor het moeilijker wordt op hun inbreng op beleid- en besluitvorming te borgen.

5. Aanbevelingen voor doorontwikkeling

Op basis van de kernbevindingen en de reflecties formuleren we aanbevelingen voor mogelijke doorontwikkeling. Hierbij zijn er twee perspectieven te onderscheiden met elk zijn eigen redeneerlijn; *1) aandachtspunten voor doorontwikkeling door optimalisatie van concrete onderdelen in het stelsel* en *2) bestendigheid van stelselonderdelen op langere termijn*. Voor elk van deze perspectieven hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd om hier verder mee aan de slag te gaan. Hiermee wordt het college in de gelegenheid gesteld om afwegingen te maken over (de wijze van) doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel.

5.1 Aandachtspunten voor doorontwikkeling door optimalisatie van concrete onderdelen in het stelsel

"Een bestuurlijk stelsel heeft tijd nodig om goed te functioneren", dat was één van de belangrijke inzichten die onderzoekers van Tilburg University[5] meegaven op basis van nationaal en internationaal onderzoek naar bestuurlijke stelsels. De bevindingen van de voorliggende evaluatie van het bestuurlijk stelsel tonen aan dat de tijd er inderdaad voor heeft gezorgd dat een aantal elementen inmiddels voldoende of zelfs goed functioneren. Voor andere elementen geldt dit (nog) niet. Sommige aandachtspunten zijn inherent aan het stelsel en niet één op één in stelselwijzigingen oplosbaar. Uit de evaluatie blijkt dat er wel andere aspecten zijn waar verdere optimalisatie van het stelsel mogelijk en wenselijk is.

1. Doorontwikkeling bestuurlijk samenspel en samenwerking

Instrumentarium SDC's

- 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.

Samenspel tussen SDC's en DB's

- 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, bijvoorbeeld een jaarlijkse reflectiebijeenkomst.
- 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

[5] *Necker van Naem & Tilburg University, Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam (2020)*

stadsdeelvoorzitters zouden dit kunnen bewaken. Hoe eenduidiger de stadsdelen werken, des te sterker staan ze als collectief.

Samenspel tussen SDC's en gemeenteraad

- 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 ook 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.

Samenspel tussen DB's en college

- 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.

2. Doorontwikkeling beleids- en besluitvorming

Voorbereiding van adviesaanvraag

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

Totstandkoming advies

- 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 wat 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.

Bestuurlijke behandeling adviezen door raad en B&W

- 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'.
- 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 na besluitvorming over de stadsdeeladviezen.

Impact van stadsdeeladviezen

- 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.

3. Doorontwikkeling participatie van Amsterdammers

Een uitlegbaar en transparant stelsel voor Amsterdammers

- 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.

Stimuleren en ruimte bieden aan participatie van Amsterdammers

- 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.

4. Doorontwikkeling juridische inrichting

Verdeling en afbakening taken en verantwoordelijkheden

- Het verschil tussen delegatie en mandaat is in de praktijk niet altijd helder en kan in de toelichting op de Verordening duidelijker gemaakt worden. Het verschil is van belang omdat het gevolgen heeft voor de ruimte om van een bevoegdheid gebruik te maken. Het zou de takenlijst en het bevoegdhedenregister ook beter in de context plaatsen.
- Er zijn vragen over de ruimte die het DB in de praktijk heeft om bepaalde taken uit te voeren of bevoegdheden uit te oefenen. Dit kan worden verduidelijkt in de Verordening, door bijvoorbeeld de algemene bepalingen en beperkingen bij de takenlijst en de bevoegdheden verder uit te werken, de takenlijst en het bevoegdhedenregister samen te voegen en meer aandacht te besteden aan de samenhang.
- In de Verordening is het doel van de verschillende instrumenten en de verhouding tussen de verschillende organen beperkt toegelicht. Meer toelichting zou kunnen bijdragen aan een betere balans tussen de positie van het DB en de SDC, bijvoorbeeld door beter te beschrijven 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.
- Op grond van de wet moet in de Verordening geregeld zijn hoe de SDC verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Dat moet aan de huidige Verordening nog toegevoegd worden. Dit kan ook de positie van de SDC verstevigen.

Volledigheid en passendheid

- De Verordening voorziet in ambtelijke ondersteuning van de SDC, maar in de praktijk heeft de SDC behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning en zijn er vragen over de reikwijdte van informatie en advies die vanuit de ambtelijke organisatie aan de SDC's gegeven moeten worden. Voor raadsleden is dat geregeld via de Verordening ambtelijke bijstand. Voor de SDC zou een soortgelijke regeling getroffen kunnen worden en in elk geval zou kenbaar gemaakt kunnen worden waar zij met inhoudelijke vragen terecht kunnen.
- Het college heeft op 1 juni 2023 kenbaar gemaakt dat de SDC's onder bepaalde voorwaarden gebruik kunnen maken van fractievertegenwoordigers en dat dit bij de nieuwe bestuursperiode plaats krijgt in de Verordening. Het is dus van belang dat dit bij de doorontwikkeling van de Verordening meegenomen wordt.
- Sommige gebruikers pleiten voor het opnemen van een evaluatiebepaling in de Verordening, gericht op periodieke evaluatie van de werking van het stelsel, waarbij ook is vastgelegd wanneer evaluatie plaatsvindt. Het verdient aanbeveling hier het gesprek verder over te voeren.
- Er zijn verschillen in de Verordening in wat er beschreven is voor het DB en voor de SDC's. Zo is in artikel 2, eerste lid, van de Verordening opgenomen dat het DB optreedt als verlengd lokaal bestuur van het college, maar ontbreekt een soortgelijke kwalificatie voor de SDC. Dit terwijl dat bij uitstek de plek is om duidelijkheid te geven over de rol van de SDC. Is het een volksvertegenwoordigend orgaan dat op stadsdeelniveau vergelijkbaar is met de gemeenteraad, of vormt zij de 'ogen en oren' van het stadsdeel? 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 rollen, verhoudingen en instrumenten in het bestuurlijk stelsel zijn niet altijd helder. Een andere structuur van de Verordening zorgt voor meer helderheid daarover. 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.

5.2 Bestendigheid van onderdelen van het stelsel op de langere termijn

In de bevindingen van deze evaluatie komen ook aandachtspunten naar voren die de bestendigheid van het stelsel voor de langere termijn meer fundamenteel aan de orde stellen. De 'doorontwikkeling' van onderdelen van het huidige stelsel is daarbij niet toereikend om voldoende antwoord op deze punten te geven. Deze aandachtspunten presenteren we dan ook als bespreekpunten voor de langere termijn. Zo zijn ze in deze paragraaf ook beschreven.

Bespreekpunt 1: de representatieve legitimiteit van SDC's

Een belangrijke bedoeling van het stelsel is om lokale legitimiteit en betrokkenheid bij het beleid te verkrijgen via stadsdeelvertegenwoordiging in de SDC's. Dit punt knelt echter in de praktijk van het functioneren, een inzicht dat ook uit het onderzoek *Ondervertegenwoordigd Amsterdam* naar voren kwam. De legitimiteit van dit representatieve element in het stelsel kent daarmee beperkingen die niet eenvoudig kunnen worden opgelost. Het andere participatieve instrumentarium (en de versterking daarvan) op stadsdeelniveau is nog niet tot volwaardige invulling gekomen in de afgelopen periode.

Bespreekpunt is hoe Amsterdam de verhouding tussen participatie en representatie op de langere termijn wil vormgeven en welke rol de SDC daarbij inneemt. Verschillende gedachten zijn daarin mogelijk:

- De rol van de SDC wordt verder versterkt met bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- De rol kan veranderen naar één waarbij de SDC zelf een belangrijke rol heeft als participant bij stadsdeelspecifieke vraagstukken met beperktere betrokkenheid en bevoegdheid voor vraagstukken die een stedelijk en politiek primaat hebben;
- De rol van de SDC kan vervangen worden door meer directe vormen van participatie op thema.

Verdere uitwerking en gedachtevorming hierover is nodig ter bespreking van dit onderwerp.

Bespreekpunt 2: samenhangende programma's vanuit de stad richting stadsdelen

In het afgelopen decennium is de gemeentelijke organisatie sterk gecentraliseerd en heeft het gebiedsgericht werken inbedding gekregen. In de afgelopen jaren is daar de werkwijze van de masterplannen bij gekomen voor Zuidoost, Noord en Nieuw-West. Hiervoor is meer stedelijke sturing ingericht in samenspel met de stadsdelen.

Het is belangrijk om te evalueren hoe deze werkwijze zijn uitwerking heeft en welke betekenis hieraan gegeven moet worden voor de werking van het bestuurlijk stelsel als geheel.

Bespreekpunt 3: de verbinding tussen gemeenteraad en SDC

Een belangrijke kwetsbaarheid in het huidige stelsel is de verbinding tussen SDC en gemeenteraad. Hoewel de SDC een bestuurscommissie is van de raad, is de verbinding in de afgelopen periode beperkt ingevuld. Hieraan liggen diverse oorzaken ten grondslag, waaronder factoren als tijd en prioriteit.

Mede gelet op bespreekpunten 1 en 2 is een belangrijk bespreekpunt welke rol de gemeenteraad wil en kan innemen in het stelsel en wat ervoor nodig is om hieraan invulling te geven.

Bijlage 1

Kader van stelselcriteria, -wijzigingen en uitwerking in de Hoofdlijnennotitie 2022

Stelselwijzigingen 2022	

1. **De SDC krijgt een duidelijke en steviger positie in de verordening.**
2. **Verruiming passief en actief kiesrecht**
3. **Heldere taken, verantwoordelijkheden, instrumenten en ambtelijke ondersteuning**
4. **College draagt leden van het DB voor, de raad benoemt hen**
5. **Hoorzittingen voor DB**
6. **Instelling aparte bestuurscommissies**
7. **Verbetering werkwijze rond adviezen**
8. **Invoering van het stadsdeelpanel**
9. **Nadere uitwerking van het bewonersloket**
10. **Versterking participatie:**
    a. **Versterking participatie bewoners**
    b. **Lokaal bestuur krijgt stevige positie in participatie betreffende leefomgeving**

Criteria stelsel	Aansluiting bij Hoofdlijnennotitie 2022
1. **Democratische legitimatie op lokaal niveau**	- Twee bestuurscommissies hebben een gelijkwaardige positie doordat zij dezelfde basis in de Gemeentewet hebben. Zij leggen met hun eigen rollen en taken hetzelfde gewicht in de schaal. - Betrokkenheid van SDC's bij de benoeming van DB-leden wordt vergroot door hoorzittingen te houden. - Er is een gedeeld besef van gezamenlijke opgaven die vaak een stadsdeelspecifieke en een stadsdeeloverstijgende component hebben. - Er is door de leden van de SDC rechtstreekste binding met het stadsdeel. - Stad en stadsdelen gunnen elkaar iets, vanuit de gedachte dat beide lagen democratisch gelegitimeerd zijn.
2. **Helder afgebakend takenpakket**	- Taken en bevoegdheden worden door college en burgemeester overgedragen aan het DB. - De raad heeft een bevoegdheid overdragen aan de SDC's. Hieruit blijkt de directe relatie tussen raad en SDC. - In de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022 wordt duidelijk gemaakt welke instrumenten de SDC heeft om enerzijds richting te geven aan de uitvoering door het DB en anderzijds om de uitvoering door het DB te controleren.

	- Heldere structuur draagt bij aan goed samenspel binnen het stelsel. - Duidelijkheid over de bevoegdheden op stadsdeelniveau draagt bij aan de lokale opgaven.
3. Controle en verantwoording op stadsdeelniveau	- Sturing door SDC's op de uitvoering vindt plaats binnen door de raad vastgestelde kaders.
4. Uitlegbaar en transparant voor bewoners	- Een bestuurscommissie die benoemd is (DB) en een bestuurscommissie die gekozen is (SDC) is een herkenbaar model voor Amsterdammers. - Adviezen van SDC's worden transparant meegenomen in het besluitvormingsproces, zodat deze ook voor de raad zichtbaar zijn. - Keuze voor verkiezingen met een lijstenstelsel is herkenbaar voor Amsterdammers.
5. Goede bestuurlijke samenwerking (en ambtelijke ondersteuning)	- Een bestuurscommissie die benoemd is (DB) en een bestuurscommissie die gekozen is (SDC) levert voor het college en de raad natuurlijke partnerschappen op. - Er is een gedeeld besef van gezamenlijke opgaven die vaak een stadsdeelspecifieke – en een stadsdeeloverstijgende component hebben. - Doordat het college DB-leden voordraagt, ligt het lokaal bestuur rechtstreeks in het verlengde van het college. - DB's en college werken efficiënt en effectief samen aan het realiseren van grote maatschappelijke opgaven voor de stad. - Er is een duidelijke samenwerkings- en verantwoordingsrelatie tussen DB en college. - De raad heeft zicht op de opgaven in gebieden. - Enkel zwaarwegende redenen kunnen voor het DB leiden tot het naast zich neerleggen van adviezen van de SDC die op een meerderheid kunnen rekenen en binnen stedelijke en budgettaire kaders passen. - Adviezen van SDC's worden transparant meegenomen in het besluitvormingsproces, zodat deze ook voor de raad zichtbaar zijn. - Het aantal SDC-leden staat in verhouding tot het taken- en rollenpakket en de ambtelijke ondersteuning. - Het taken- en rollenpakket van de SDC staat in verhouding tot de beschikbare vergoedingen. - De raad geeft invulling aan de versterking van de relatie met de SDC's (voorbeelden gegeven in evaluatie 2021,

	instellen van territoriale commissies om besluitvorming in raad voor te bereiden). - Heldere structuur draagt bij aan goed samenspel binnen het stelsel. - Houding en gedrag van de verschillende actoren in het stelsel draagt bij aan goed samenspel. - Bevorderen samenwerkingscultuur door versterken onderlinge relaties. - Open en toegankelijke cultuur. - Gedeeld eigenaarschap voor het stelsel. - Ondersteuning DB bestaat uit bestuursadviseur, bestuursondersteuner, bestuurssecretaresse, woordvoerder en soms een strategisch adviseur. Per directie is er een accounthouder voor de stadsdelen. - Integrale werkwijze organisatie voor opgaven in de gebieden.
6. Stimuleert en biedt ruimte voor participatie	- Het DB is verantwoordelijk voor participatie van Amsterdammers op onderwerpen die hun leefomgeving raken. - Het DB is verantwoordelijk voor de lokale belangenafweging bij besluitvorming over het stadsdeel of gebieden in het stadsdeel. - Participatiebeleid versterkt diverse vormen van participatie. - Instelling stadsdeelpanels leidt tot actieve betrokkenheid Amsterdammers. - Diverse participatie en grotere inclusiviteit. - Nabijheid van bestuur en zeggenschap van burgers. - Brede en toegankelijke mogelijkheden om wensen en initiatieven aangaande de eigen leefomgeving kenbaar te maken. - Goede verhouding tussen representatieve en participatieve democratie. - Participatietrajecten over leefomgeving worden in nauw overleg met het lokaal bestuur vormgegeven. - Borging en formalisering van lessen over het betrekken van inwoners.