

Amsterdam 2020

Advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam

Advies- en evaluatiecommissie
Bestuurlijk stelsel Amsterdam 2016

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

Dr. A.J. Kruiter

Drs. J. de Vries

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

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

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Amsterdam 2020..... | 3 |
| I. Beschouwing evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam..... | 5 |
| 1. Bestuurlijk stelsel: partijpolitiek omstreden onderwerp | 5 |
| 2. Evaluatie bestuurlijk stelsel | 6 |
| 3. Het doorbreken van de cirkel..... | 9 |
| II. Samenvatting van de evaluatie bestuurlijk stelsel..... | 14 |
| 1. Inleiding..... | 14 |
| 2. Democratie, politiek en bestuurlijk stelsel | 15 |
| 3. Bestuurlijk stelsel Amsterdam..... | 16 |
| 4. Vergelijking bestuurlijke stelsels Rotterdam, Utrecht en Den Haag | 17 |
| 5. Verwachtingen burgers | 18 |
| 6. Relatie burger – bestuurlijk stelsel: praktijkvoorbeelden..... | 20 |
| 7. Dilemma's professionals in het bestuurlijk stelsel | 21 |

Amsterdam 2020

Eerst ging het nog wat onwennig, maar het lukte de gemeenteraad en het college van B&W van Amsterdam in de tweede helft van 2016 om naar aanleiding van het rapport van de commissie Brenninkmeijer over de evaluatie van het bestuurlijk stelsel zonder veel politiek gebakkelei keuzes te maken voor de goede inrichting van het bestuurlijk stelsel en de structuurdiscussie verder te laten voor wat hij was. Voortbouwend op de ervaringen van de bestuurscommissies, sinds de inrichting van het nieuwe stelsel in 2014, zagen de bestuurders in dat een florerende democratie gebaat is bij depolitisering van de discussie rond 'het bestuurlijk stelsel'. Het komt vooral op goede uitvoering in het stelsel aan.

Veel belangrijker bleek daarom de verandering in de wijze waarop de spelers in het stelsel met elkaar omgingen én met de Amsterdammers. Daarvan was het gevolg voor Amsterdammers vrijwel direct merkbaar. Het Parool en AT5 constateerden met enige verwondering - maar ook bezorgdheid - dat er een cultuurwijziging was opgetreden in het Amsterdamse bestuur, waardoor politieke spelletjes en machtsstrijd tot het verleden behoorden. Er was meer en meer 'goed nieuws' over wat er in Amsterdam gebeurde. Natuurlijk wilden politieke partijen en de spelers in het bestuurlijk stelsel zich nog profileren, daar waar het maatschappelijke kansen en problemen betrof, maar in hoofdzaak was hun aandacht gericht op dienstbaarheid aan de stad, aan de Amsterdammers, aan de bedrijven en instellingen.

Door effectieve samenwerking tussen raad, college van B&W en de met ingang van de verkiezingen van 2018 niet meer direct gekozen bestuurscommissies, bleek Amsterdam tot de Nederlandse voorhoede te gaan behoren als het om democratische innovatie gaat. Burgers die zich nog tot in 2016 organiseerden 'tegen' de stad en zijn organisatie en de morrende ondernemers die gehinderd werden door bureaucratie en slechte afstemming in de stad, bleken daarbij belangrijke bondgenoten te zijn geworden. Goed overleg in plaats van een strijd bleek de sleutel voor de bloei van Amsterdam. De toon van de rapporten van de Amsterdamse ombudsman en rekenkamer wijzigden zelfs.

De Amsterdamse ambtelijke organisatie overwon de ongemakken van de reorganisatie en voelde zich meer en meer gesteund en goed aangestuurd. Vragen over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling speelden veel minder en zo nodig zochten ambtenaren naar een praktisch werkbaar oplossing. In plaats van eindeloos overleg via bureaucratische procedures uit angst om een verkeerde beslissing te nemen en uit te voeren ontstond een nieuw elan – een ambtelijk ethos – verbonden met de uitgangspunten van het Amsterdamse Bestuurlijk Kompas. De ambtelijke dienst werd niet alleen steeds beter in haar uitvoerende taken, maar verraste de raad en het college van B&W en de bestuurscommissies steeds vaker met innovatieve oplossingen die nauw aansluiten bij wat er in Amsterdam leeft en speelt.

Gelooft u dat 'Amsterdam 2020' haalbaar is? Of schudt u gebaseerd op doorleefd realisme – of zelfs enig cynisme – het hoofd en denkt u dat dit nooit waar zal worden? Dit type visie voor Amsterdam is inderdaad al 1000 keer op papier gezet. Wat is er nodig om dit aanlokkelijke perspectief voor het Amsterdamse bestuur en Amsterdam tot leven te laten komen? Daarover gaat dit rapport. Onze aanbevelingen zijn helder en eenvoudig. De kunst is om ze op te pakken. Wij wensen u allen als professional in het Amsterdamse bestuurlijk stelsel daarbij veel succes.

Leeswijzer:

Dit rapport bestaat uit twee delen. In deel I leest u onze beschouwing over onze observaties en ervaringen opgedaan in het bestuurlijk stelsel Amsterdam, waarna we afsluiten met onze aanbevelingen en enkele bouwstenen. Deze beschouwing is gebaseerd op ons evaluatieonderzoek, waarvan in deel II de samenvatting is opgenomen. Hierin vindt u de belangrijkste hoofdlijnen uit ons onderzoek. Als u meer wilt lezen over het evaluatieonderzoek, verwijzen we u naar de 'achtergrondrapportage', die als aparte bijlage is bijgevoegd.

I. Beschouwing evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam

1. Bestuurlijk stelsel: partijpolitiek omstreden onderwerp

Omstreden bestuurscommissies

Het in 2014 aangepaste bestuurlijk stelsel van de gemeente Amsterdam - na wettelijke afschaffing van de stadsdelen - vormt een partijpolitiek omstreden onderwerp. Nog steeds gaan luid klinkende stemmen op om 'het stelsel' af te schaffen en het bestuur meer te centraliseren, terwijl het stelsel ook politieke aanhangers heeft. In deze context is aan de evaluatie- en adviescommissie gevraagd om 'bouwstenen aan te leveren voor de verdere ontwikkeling van het bestuurlijke stelsel.' Zelfs de betekenis van deze taakomschrijving blijkt partijpolitiek omstreden. Sommigen lezen erin dat de evaluatiecommissie kan concluderen dat de bestuurscommissies met hun verkozen algemene besturen maar beter afgeschaft kunnen worden, anderen menen dat het uitgangspunt is dat er bestuurscommissies zijn en dat de nadruk moet liggen op 'doorontwikkeling'. Bij de bespreking in de commissie Algemene Zaken van de instelling van deze evaluatiecommissie op 12 november 2015 werd deze verdeeldheid en de scherpte van het debat erover meer dan duidelijk.¹ Ook de collegeleden uitten tegenover de evaluatiecommissie zeer verschillende visies op de waarde van hun interactie met de bestuurscommissies en de gevolgen van de eventueel andere politieke samenstelling van de besturen. Tegelijkertijd hebben de dagelijks besturen van de bestuurscommissie een manifest opgesteld om de positie van de bestuurscommissie te verdedigen. Dit manifest is uiteindelijk toegevoegd aan de opdracht van de evaluatiecommissie.

Politieke strijd

Bij de presentatie van het plan van aanpak van de evaluatiecommissie op 8 februari 2016 aan de fracties in de raad en latere besprekingen met de fractievoorzitters bleek niet alleen deze grote partijpolitieke verdeeldheid rond het bestuurlijk stelsel, maar kwam ook het dilemma te voorschijn waar deze commissie zich voor geplaatst ziet. Partijen hopen al dan niet expliciet dat het advies van de evaluatiecommissie hun politieke gelijk zal bewijzen en vooral dat de politieke partijen het rapport kunnen gebruiken in hun politieke strijd: 'Dat wij er ons politieke ding mee kunnen doen'. Dit dilemma werd ook duidelijk omdat al in de fase van het opstellen van het Plan van Aanpak van vele kanten de waarschuwing werd gegeven dat de commissie voorzichtig moest opereren 'omdat het zo gevoelig ligt.' Het signaleren van deze 'gevoeligheid' werd van verschillende kanten in verbinding gebracht met het hooghouden van de onafhankelijkheid van de commissie. Anders gezegd: iedere (schijn van) standpuntbepaling zou partijpolitieke betekenis krijgen. Uit nader overleg met de verantwoordelijk wethouder Choho tijdens de loop van het evaluatie- en adviestraject werd steeds meer nadruk gelegd op het open karakter van de te formuleren 'bouwstenen'. Het was in de ogen van het college ongewenst dat de evaluatiecommissie een standpunt zou innemen. Het college van B&W en de raad zouden de bouwstenen moeten kunnen gebruiken in hun politieke besluitvorming.

¹ <http://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/137050/raadscommissie%20Algemene%20Zaken%202012-11-2015>

Machtsstrijd

De evaluatiecommissie oordeelt deze complexe partijpolitieke context van directe betekenis voor hun evaluatie van het Amsterdamse bestuurlijke stelsel. Van veel kanten werd gesteld dat een van de problemen van het Amsterdamse bestuur is dat het tot in de haarvaten gepolitiseerd is en dat dit ook zijn weerslag heeft op de wijze van functioneren van de ambtelijke organisatie. In Amsterdam worden kennelijk bestuurlijke vragen primair gezien als input voor machtsstrijd. Dit werd manifest op het moment dat de evaluatiecommissie aan raadsleden, voorzitters van de bestuurscommissies en de verantwoordelijke wethouder voorstelde om de advisering over de toekomst van het bestuurlijk stelsel te benaderen als een bemiddelingsproces, gericht op het vinden van een gemeenschappelijke visie op een gedegen en effectieve bestuurlijke organisatie. De bereidheid om hieraan mee te werken was onvoldoende aanwezig en werd als 'buiten de opdracht van de commissie' beschouwd. In gesprek met de voorzitters van de bestuurscommissies werd ons door sommigen verzekerd: 'het is beslist onhaalbaar te streven naar een gezamenlijk beeld van de toekomst; daarvoor is het onderwerp veel te politiek beladen'. De evaluatiecommissie betreurt dat. Enerzijds omdat het belang van de vormgeving van het bestuurlijk stelsel boven de partijen en boven de partijpolitiek uitgaat. Het is immers niet de bedoeling dat afhankelijk van de stembusuitslag bij iedere collegeonderhandeling een strijd losbrandt over het bestuurlijk stelsel. Democratische besluitvorming betekent immers ook dat keuzes die gemaakt worden loyaal uitgevoerd worden. Anderzijds, omdat deze afwijzende houding weinig ruimte laat voor besluitvormingsmethoden die tot degelijke en duurzame resultaten kunnen leiden. Het is op zich een teken aan de wand dat het Amsterdamse bestuurlijk stelsel dat in 2014 is ingevoerd nog steeds heftig politiek omstreden is. Bovendien lijdt het functioneren van het nieuwe bestel sinds 2014 onder deze strijd. Anders gezegd, de mogelijke opbloei van het nieuwe bestuurlijke bestel wordt overschaduwd door de donkere wolk van partijpolitiek gedreven en met eigenbelang verbonden scepsis over het bestuurlijke stelsel bij belangrijke spelers in dat bestuurlijke bestel.

2. Evaluatie bestuurlijk stelsel

Bestuurlijk stelsel komt onvoldoende tot ontwikkeling

In het kader van onze evaluatie hebben wij tegen de 40 gesprekken met sleutelfiguren gevoerd, de bestuurscommissies gesproken, drie ontmoetingen gehad met fractievoorzitters uit de raad of hun vervangers en we hebben sessies gehouden met groepen burgers. Daarnaast hebben we een enquête onder alle Amsterdammers gehouden (bijna 2200 reacties) en een enquête onder ambtenaren, bestuurders en politici van de gemeente Amsterdam (1750 reacties). Bovendien hebben we de voorgaande rapporten, adviezen en literatuur bestudeerd. Verder is een benchmark met de bestuurlijke stelsel in Utrecht, Rotterdam en Den Haag uitgevoerd.

Uit onze evaluatie, waarin we het perspectief van burgers centraal stelden, komt duidelijk naar voren dat het bestuurlijk stelsel wellicht niet perfect in haar ontwerp is, maar dat juist dat niet de belangrijkste belemmering voor goed functioneren is. Er zijn genoeg mogelijkheden om burgers, bedrijven en instellingen op verschillende wijzen te betrekken bij democratische

besluitvorming, maar dat komt in Amsterdam onvoldoende van de grond. De belangrijkste reden is de manier waarop spelers in het bestuurlijk stelsel met elkaar omgaan. 'Houding en gedrag' van actoren in het stelsel is het belangrijkste aandachtspunt in het functioneren van het stelsel in de praktijk: van raad, college, bestuurscommissies en ambtenaren. Politisering van onderwerpen, onvoldoende samenwerking, veel onduidelijkheden, zoals bij voorbeeld de vraag 'wie gaat waarover?' Onduidelijkheden die vaak, al dan niet bewust, ook in stand worden gehouden.

De eerste conclusie van de evaluatiecommissie is dat het in 2014 ingevoerde bestuurlijk bestel onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen, omdat vanuit de raad en B&W maar ook vanuit de bestuurscommissies en de ambtelijke organisatie (waaronder de resultaatsverantwoordelijke eenheden) om verschillende redenen onvoldoende geïnvesteerd is in goede samenwerking. Uit ons onderzoek blijkt dat dit gebrek aan goede samenwerking in vele vormen voorkomt. Soms omdat de agenda van de waan van de dag weinig ruimte biedt, soms omdat de spelers er eenvoudigweg niet in geloven, soms omdat de regels en procedures in de weg zitten, soms omdat oude patronen de boventoon blijven voeren. Gevolg is dat onvoldoende zichtbaar is dat stedelijke en gebiedsbelangen evenwichtig met elkaar afgewogen worden, dat gebiedsbelangen onvoldoende op de tafel van het college komen, dat onvoldoende onderscheid wordt gemaakt naar wat de verschillende gebieden nodig hebben en dat onvoldoende geprofiteerd wordt van experimenten en ervaringen met de uitvoering in de gebieden. Te veel waarde wordt gehecht aan discussies over bevoegdheidsverdeling. Te weinig aan resultaten. Degenen die dit vooral merken zijn de Amsterdamse inwoners, de bedrijven en instellingen.

Wethouder Choho waarschuwde tijdens de Avond van de Democratie in april 2016 dat een op de drie Amsterdammers het gevoel heeft dat politieke partijen enkel geïnteresseerd zijn in hun stem en niet in hun mening. Volgens hem is democratie hard werken. 'We vertegenwoordigen het volk, maar het volk vindt dat het maar matig vertegenwoordigd wordt. Veel Amsterdammers ervaren een te grote afstand tot politici, die inhoud moeten geven aan de democratie. (...) We weten allemaal dat conflict en tegenstellingen goed werken om aandacht te krijgen. (...) Maar ik vraag me wel af hoeveel conflict en tegenstelling met democratie te maken heeft.'

Hoe wordt beslist in Amsterdam?

De evaluatiecommissie heeft op basis van vele gesprekken met betrokkenen niet alleen begrepen dat Amsterdam 'tot in de haarvaten' politiek verdeeld is, maar ook dat in Amsterdam de politieke en ambtelijke machtsstrijd een belangrijk deel van de stadscultuur bepaalt en de normale werking van democratische en rechtsstatelijke processen onder druk zet. Een jonge Amsterdamse ondernemer met politieke aspiraties vertelde enthousiast dat de politiek in Amsterdam heel toegankelijk is en goed luistert, vooral tijdens de borrels die politieke partijen organiseren: 'want daar gebeurt het'. Hij gaf wel toe dat voor een doorsnee Amsterdammer die toegankelijkheid veel minder groot is. De bestuurscommissies geven als feedback dat plannen die samen met burgers worden uitgewerkt zonder opgaaf van reden door de 'centrale stad' af gerveerd worden. Van vele kanten kreeg de evaluatiecommissie de waarneming aangereikt dat het politieke proces in achterkamertjes plaatsvindt en dat wat er in de raad gebeurt slechts een ritueel is. Amsterdam functioneert traditioneel als een eilandenrijk, heeft anarchistische trekken, afficheert zich als 'republiek' en er bestaat een typisch Amsterdamse wijze van besluitvorming, die dan ook als 'typisch Amsterdams' wordt benoemd. Amsterdam is groots als

iemand vermoord wordt, er een crisis is, of er iets bijzonders te vieren valt, maar de gemeentelijke ombudsman merkt op dat het regelen van een invalideparkeervergunning heel veel geduld en inzet vraagt. Hij noemt zich inmiddels specialist in bureaucratisch judo. Burgemeester Van der Laan hecht - evenals gemeentesecretaris Van Gils - grote waarde aan het Bestuurlijk Kompas Amsterdam 'Eén organisatie, in dienst van Amsterdam; Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten'², maar geeft toe dat er nog een heel lange weg te gaan is. Niemand voelt zich verantwoordelijk voor een goede oriëntatie op dit kompas.

Typisch Amsterdams

Het Bestuurlijke Kompas Amsterdam richt zich tegen wat is gaan heten de 'typisch' Amsterdamse cultuur. Iedereen praat over alles mee ook al gaat men er niet over, besluiten worden genomen die altijd weer opnieuw ter discussie gesteld kunnen worden en er bestaat veel aandacht voor nieuwe instituties en nieuw beleid, en weinig aandacht voor gedegen en zorgvuldige uitvoering³. Zoals de gemeentesecretaris het stelt: 'Amsterdam is enorm goed in het bedenken en ontwikkelen en bevindt zich wat dat betreft in de voorhoede. Maar het is niet de sterkste speler in de wereld als het aankomt op implementeren⁴.' Dit 'typisch Amsterdams' past naadloos op de ontwikkeling van het bestuurlijk stelsel zelf. In 2014 ingevoerd en partijen hebben daarbij de grenzen opgezocht van wat de Gemeentewet toelaat (zo veel mogelijk taken richting bestuurscommissies), staat het anno 2016 nog volledig ter discussie en zien de dagelijkse besturen van de bestuurscommissies de noodzaak om een 'manifest' op te stellen om te benadrukken welke toegevoegde waarde ze leveren. Ten slotte bestaat de kans dat in 2018 bij de collegeonderhandelingen een harde politieke strijd losbrandt over dat stelsel. Politieke partijen houden constructief overleg af, om de politieke speelruimte bij komende onderhandelingen zo groot mogelijk te houden.

Onvermogen tot veranderen

'Amsterdam is een eilandenrijk', 'Amsterdam is een republiek', 'Amsterdam overlegt nu eenmaal op typisch Amsterdamse wijze'. Dit zijn allen in het Amsterdamse 'ingeburgerde' uitspraken waarachter een gepretendeerde machteloosheid en onvermogen om effectief veranderingen door te voeren schuil gaat. 'Amsterdam is nu eenmaal zo.' Het verzoek om evaluatie en advies in 2016, betreft onderwerpen waarover eerder uit en te na geadviseerd is. Eerder rapporteerden Tops in 1997, Moor in 2002, Boelens in 2005, Hiemstra & De Vries in 2005, Mertens in 2010, gevolgd door de nota Amsterdams bestuur en ten slotte Cohen in 2012. De conclusies van die rapporten hebben echter onvoldoende tot concrete verbeteringen geleid. Wat dat betreft is er een opmerkelijke parallel met de uitkomst van de Enquête Financiële functie Amsterdam 2002 – 2014. Een van de belangrijkste bevindingen was dat in 2004 ook al vast stond dat het financiële beheer in Amsterdam tekort schoot, maar dat er kennelijk niets verbeterd is. In 1997 concludeerde Tops: 'Het Amsterdams bestuurlijk stelsel (de stadsdelen, de centrale stad en hun

² Bestuurlijk kompas, *Eén organisatie, in dienst van Amsterdam; Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten*. https://www.amsterdam.nl/publish/pages/638250/2_bestuurlijk_kompas.pdf

³ Zie Enquête Financiële functie Amsterdam 2002 - 2014, p. 223.

⁴ <https://www.computable.nl/artikel/expertverslag/overheid/5407279/4573232/fundamenteel-anders-1amsterdam.html>

onderlinge verhoudingen) is vanaf zijn ontstaan onderwerp van vele, vaak heftige discussies geweest.' Bijna twintig jaar later is dat – onder het regime van de nieuwe Gemeentewet - niet anders. Met andere woorden Amsterdam is als het gaat om bestuurlijke ontwikkeling onmachtig en draait steeds in de zelfde cirkels van onvermogen rond.

Minder politiek

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft recent op basis van zeer breed onderzoek naar hoe burgers ons openbaar bestuur ervaren een rapport uitgebracht met als sprekende titel: *Minder politiek, meer democratie*⁵. Burgers hebben steeds minder vertrouwen in partijpolitiek, maar steunen voor 93% democratie. Die democratie heeft echter vele verschillende vormen, die aanvullend kunnen werken op de traditionele partijpolitieke instituties. Niet alle nadruk op representatieve democratie, maar ook op participatieve democratie. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft geadviseerd over *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*⁶. 'Voorkom overmatige politisering' en hou een focus op pragmatische oplossingen en 'zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen' door de burger waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken. 'Maak afspraken tussen en binnen fracties', waardoor er meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers. De Commissie Van de Donk roept in het recente rapport *Op weg naar meervoudige democratie, Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur* op de oplossing niet te zoeken in structuurdiscussies, maar de maatschappelijke opgave van de gemeente centraal te stellen⁷.

Het is in de lijn van deze adviezen dat de evaluatiecommissie het verbinden met de burger en de dynamiek in dat proces centraal heeft gesteld in zijn plan van aanpak voor deze evaluatie. De evaluatiecommissie is bezorgd over de mate waarin de partijpolitieke profilering de boventoon blijft voeren in het huidige functioneren van het bestuurlijk stelsel, in plaats van effectief vorm te geven aan democratie – in verbinding met burgers.

3. Het doorbreken van de cirkel

In de huidige politiek/bestuurlijke constellatie kan 'het rapport Brenninkmeijer' zoals de afgelopen decennia veelal gebeurd is, toegevoegd worden aan de indrukwekkende stapel rapporten die er al is, zonder dat er iets wezenlijk verandert in Amsterdam. Anders gezegd, het uitbrengen van dit rapport vormt voorspelbaar geen effectieve interventie in het Amsterdamse bestel. De spelers in het Amsterdamse bestuurlijk stelsel lijken chronisch in dezelfde cirkel rond te lopen zonder de noodzakelijke vernieuwende stappen te zetten. Hoewel deze analyse door vrijwel al onze gesprekspartners onderschreven wordt, lijkt iedereen de oplossing toch vooral te zoeken in technische aanpassing van het stelsel en niet in evaluatie van hun eigen houding en gedrag. De door de evaluatiecommissie voorgestelde interventie, bestaande uit een goed gesprek met alle politieke partijen om een breed gedragen visie op het bestuurlijke stelsel te ontwikkelen bleek geen steun te krijgen. Ondertussen ziet de Amsterdamse burger wel veel politiek gedoe, maar heeft weinig democratische kansen en ziet bij voorbeeld democratische inbreng bij

⁵ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Meer_democratie_minder_politiek

⁶ <http://www.rob-rfv.nl/rob/actueel/nieuwsbericht/215/Advies+15,9+uur>

⁷ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/6/2016-Van-den-Donk-Op-weg-naar-20160603.pdf>

bestuurscommissies zonder opgaaf van redenen stranden in de centrale stad. Bestuurscommissies kunnen hierdoor in een moeilijke positie terecht komen.

Het herstellen van een constructiefout

Hoewel de evaluatiecommissie 'houding en gedrag' centraal stelt, werd van veel kanten gesignaleerd dat het 'dubbelmandaat' niet goed functioneert. Verkiezing van zowel de raad als de bestuurscommissies, waardoor er niet alleen een verschil in politieke samenstelling van de raad en de bestuurscommissie kan ontstaan, maar ook een dubbele legitimatie. De bestuurscommissies zijn enerzijds 'verlengd bestuur' en moeten het beleid van de centrale stad uitvoeren, maar hebben tegelijkertijd een eigen politiek mandaat. De constructie van het dubbelmandaat leidt tot veel politiek en bestuurlijk 'gedoe' en zet de geloofwaardige werking van de Amsterdamse democratie onder druk en valt niet uit te leggen als het Bestuurlijk Kompas - 'één organisatie, in dienst van Amsterdam' - serieus genomen wordt. Deze constructiefout raakt direct het thema 'minder politiek, meer democratie'. Het is weinig zinvol om te denken over 'bouwstenen voor de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel', wanneer die bouwstenen terecht komen in een stelsel met deze ernstige constructiefout. Daarom beveelt de evaluatiecommissie aan om het dubbelmandaat vóór de komende verkiezingen te heroverwegen en de bestuurscommissies in 2018 niet via directe verkiezingen samen te stellen. De uitkomst van deze wijziging moet de opmaat vormen om vervolgens voor lange tijd, over collegeperiodes en coalitieakkoorden heen, rust te laten ontstaan in de heftige politieke discussie over het bestuurlijke stelsel. Een discussie die de Amsterdammer, bedrijven en instellingen weinig oplevert. Dit punt is onlosmakelijk verbonden met het onderwerp 'houding en gedrag'.

Houding en gedrag

De belangrijkste stap die door de raad, door het college van B&W, bestuurscommissies en de Amsterdamse organisatie gezet moet worden is een consequente wijziging van houding en gedrag. Die wijziging bestaat uit twee elementen. Het eerste is een herbezinning op de rol van de partijpolitiek, gegeven het feit dat de meeste burgers, bedrijven en instellingen nog weinig op hebben met die politiek. In plaats daarvan zoeken zij naar meer democratie. Voor de doorontwikkeling van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam is noodzakelijk dat er een gebalanceerde en effectieve verbinding wordt gelegd tussen de werking van de representatieve democratie (de gekozen raad en de collegevorming) en de participatiedemocratie (verbinding met de burger vooral via de bestuurscommissies in samenwerking met onder andere de resultaatverantwoordelijke eenheden) als het om concrete onderwerpen gaat die burgers raken.

Het tweede – en in de ogen van de evaluatiecommissie belangrijkste – element vormt het consequent toepassen van het Bestuurlijk Kompas Amsterdam. Essentieel is daarbij het elkaar aanspreken op houding en gedrag. Raad, college van B&W, bestuurscommissies en de Amsterdamse organisatie moeten van uur tot uur en van dag tot dag open staan voor terugkoppeling vanuit de stad, zijn inwoners en van elkaar. Het bestuurlijk stelsel dreigt meer en meer los te zweven van het dagelijkse leven in de stad en de wijze waarop de Amsterdammers, bedrijven en instellingen die stad en zijn bestuur beleven. Bovendien moeten de spelers in het bestuurlijk stelsel elkaar consequent aanspreken op ongewenst gedrag dat strijdig is met het Bestuurlijk Kompas, dat politiserend is of slechts leidt tot machtsspelletjes. De spelers in het

Amsterdamse bestuurlijk stelsel moeten vaker gericht zijn op het vinden van praktische en werkbare oplossingen voor de problemen waar een stad als Amsterdam zich voor geplaatst ziet.

De grootste fout die de spelers in het bestuurlijk stelsel als reactie op dit rapport kunnen maken is dat volgens de lang bestaande Amsterdamse traditie de politieke fracties gaan 'winkelen' in de resultaten van deze evaluatie en via partijpolitieke profilering een strijd construeren die resulteert in een niet goed werkend compromis. De onrust in deze tijd in onze samenleving – ook op stedelijk niveau en het niveau van de wijken - brengt een grote urgentie mee om voor burgers een geloofwaardig bestuur neer te zetten, dat daadkrachtig kan opereren. Het herstel van de constructiefout van het dubbelmandaat, minder politiek en meer democratie, een effectieve verbinding tussen representatie en participatie, een consequente oriëntatie op het Bestuurlijk Kompas Amsterdam, open staan voor voortdurende terugkoppeling vanuit de stad en het elkaar aanspreken op ongewenst gedrag vormen in hun onderlinge verband een weg naar de noodzakelijke versterking van het Amsterdamse bestuurlijk stelsel.

4. Wat mogen burgers in redelijkheid van de actoren in het bestuurlijk stelsel verwachten?

In Amsterdam is al vele malen op papier gezet wat Amsterdammers, bedrijven en instellingen in redelijkheid mogen verwachten. Het Bestuurlijk Kompas 'Eén organisatie, in dienst van Amsterdam, Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten' geeft aan welke richting het op moet. De professionals in het bestuurlijk stelsel moeten van uur tot uur, van dag tot dag ertoe bijdragen dat het bestuur en de organisatie:

- faciliterend en ondersteunend werkt voor Amsterdam en Amsterdammers;
- verbinding zoekt en maakt met Amsterdammers (inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen) en daarbij niet statisch is, maar op dynamische wijze bouwt aan steeds betere verbindingen met burgers en meer betrokkenheid realiseert;
- een steeds intensiever relatie met burgers aangaat en niet denkt vanuit posities, standpunten en systemen en in haar contacten responsief is en proactief en transparant werkt;
- participatie van Amsterdammers mogelijk maakt en zorgt voor goede vertaling van de resultaten naar de centrale stad (interactief bestuur in plaats van verlengd bestuur), en
- onderkent dat Amsterdam niet bestaat uit 'de Amsterdammer', maar uit Amsterdammers met verschillende wensen, verlangens, belangen en voorkeuren. Die ook deels op maat zullen willen participeren en passende resultaten willen zien.

5. Welke handelingsperspectieven levert dit voor de dagelijkse praktijk op?

De verbetering van houding en gedrag is geen papieren exercitie, maar vraagt veel van alle spelers in het Amsterdams bestuurlijke stelsel. Gevestigde belangen, reeds gebaande paden en vaste gewoontes moeten opnieuw gewogen worden op de waarderingsschaal van Amsterdammers. Dit is een zoektocht voor iedereen persoonlijk in de Amsterdamse bestuurlijke organisatie, van raad, tot college, tot bestuurscommissies en resultaatsverantwoordelijke eenheden en de rest van de organisatie. Als voorzet geeft de evaluatiecommissie de volgende bouwstenen:

1. Consequente oriëntatie op je eigen houding en gedrag. Neem de uitgangspunten zoals deze al zijn neergelegd in het Bestuurlijk Kompas Amsterdam als basis en spreek elkaar erop aan als verbetering noodzakelijk is;
2. Monitor periodiek in hoeverre de doelstellingen in het Bestuurlijk Kompas gehaald worden en welke verdere verbeteringen noodzakelijk zijn;
3. Neem de belevingswereld van de Amsterdammers als uitgangspunt, ga in hun schoenen staan. Het bestuurlijk stelsel moet ondersteunend ingezet worden en mag geen doel op zich zijn. 'Van buiten naar binnen' en niet andersom;
4. Maak de omslag van 'zenden' naar 'luisteren' en begrip krijgen voor wat bij Amsterdammers leeft;
5. Zorg voor behoorlijke communicatie, adequate dienstverlening, proactieve informatieverstrekking aan de burger. Zorg ervoor dat de signalen van burgers serieus worden genomen, wat niet betekent dat ze altijd gelijk hoeven te krijgen;
6. Geef meer aandacht aan goede uitvoering waarbij het perspectief van burgers centraal staat;
7. Experimenteer meer en innoveer met interactief bestuur en een interactieve samenleving. De focus van het stelsel moet zijn gericht op interactief bestuur met de burger (in plaats van discussie over verlengd bestuur);
8. Verbeter de samenwerking tussen centrale stad en bestuurscommissies. Los problemen op, neem verantwoordelijkheid voor acties. Val Amsterdammers ook niet lastig met problemen in de eigen organisatie (van het kastje naar de muur). Zorg voor praktische en werkbare oplossingen voor de problemen waar een stad als Amsterdam zich voor geplaatst ziet;
9. Bestuurscommissies moeten ervoor zorgen dat de buurten en gebieden op de agenda van het college en raad komen te staan en dat stedelijk beleid op de agenda van de bestuurscommissies staat. Bestuurscommissies moeten een essentiële schakelfunctie vervullen tussen stad en burger en de centrale stad moet die rol serieus nemen;
10. Leer op professionele wijze van terugkoppeling. Het verbeteren van het bestuurlijk stelsel gaat over iedereen. Elke speler in het bestuurlijk stelsel moet in de spiegel durven kijken en de effectiviteit van het eigen functioneren – door de ogen van Amsterdamse burgers – evalueren en versterken.

Conclusie

De evaluatiecommissie acht het risico reëel dat dit rapport met aanbevelingen gewoon op de grote stapel van eerdere rapporten terecht komt. Gedurende de afgelopen jaren blijkt de Amsterdamse bestuurscultuur ertoe bij te dragen dat de spelers in het bestuurlijk stelsel weinig gevoelig zijn voor terugkoppeling en zo rond blijven lopen in dezelfde cirkel. Een cirkel waarbinnen onvoldoende terecht komt van democratische ontwikkelingen in de stad Amsterdam, die passen bij de huidige tijd. Die passen bij wat Amsterdammers van hun bestuurders verwachten en in redelijkheid van hun bestuurders mogen verwachten. De spelers in het bestuurlijk stelsel moeten minder met elkaar bezig zijn en zich meer concentreren op het realiseren van initiatieven die goed aansluiten bij wat in de stad bij Amsterdammers, bedrijven en instellingen leeft.

De ingewikkeldheid van het bestuurlijk stelsel met verkiezing van zowel de raad als de algemene besturen van de bestuurscommissies, draagt bij aan die naar binnen gekeerde bestuurscultuur.

Hier is sprake van een structuurfout. De bestuurscommissies moeten enerzijds het beleid van de centrale stad uitvoeren dat berust op het politieke mandaat van de raad, maar hebben tegelijkertijd een eigen politiek mandaat. Deze structuurfout moet weggenomen worden. Vervolgens moet er beter samengewerkt worden en moet de vertaling van initiatieven op bestuurscommissieniveau naar de centrale stad beter gewaarborgd worden. Op die manier kunnen Amsterdammers via de bestuurscommissies hun democratische inbreng hebben.

Maar het is onverstandig te denken dat met het oplossen van deze structuurfout het onvoldoende functioneren van het bestuurlijk stelsel is opgelost. Daarvoor is een cultuurwijziging noodzakelijk, die gericht is op een voortdurende verbetering van de samenwerking van de spelers in het bestuurlijke stelsel. Daarbij kan het in 2014 geformuleerde Bestuurlijk Kompas Amsterdam de richting wijzen. Maak dat Bestuurlijk Kompas beter openbaar: laat Amsterdammers zien waar de spelers in het bestuurlijk stelsel voor staan. Bovendien moeten alle spelers in het bestuurlijk stelsel elkaar voortdurend durven aanspreken op een manier van samenwerken overeenkomstig het Bestuurlijk Kompas.

II. Samenvatting van de evaluatie bestuurlijk stelsel⁸

1. Inleiding

Aan de advies- en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel is gevraagd om vanuit een onafhankelijke positie te adviseren over het bestuurlijk stelsel van Amsterdam en 'bouwstenen voor de doorontwikkeling van het stelsel' te formuleren. De advisering strekt zich uit tot de werking van de bestuurscommissies, de werking van de gemeenteraad en het college van B&W van de stad en het onderlinge samenspel van deze organen met Amsterdammers. Hierbij gaat het om een toekomstgerichte, open evaluatie- en adviesopdracht op hoofdlijnen, waarbij het perspectief van burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties centraal staat. De kernvragen voor deze evaluatie zijn:

A. Wat mogen burgers in redelijkheid van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam verwachten?

B. Hoe functioneert het bestuurlijk stelsel in de praktijk? Welke dilemma's spelen daarbij?

Op basis hiervan worden enkele bouwstenen geformuleerd voor de doorontwikkeling van het stelsel van verlengd bestuur.

Opzet evaluatie

De evaluatie is gestart met een verkenning op hoofdlijnen van een aantal belangrijke thema's, zoals het juridische en bestuurlijke kader, de uitgangspunten en doelen van het raadsbesluit bij het nieuwe stelsel, bestudering van de vergaderingen over de instelling van deze evaluatiecommissie en over de enquête van de financiële functie Amsterdam. Ook zijn de eerdere evaluaties van het bestuurlijk stelsel Amsterdam bestudeerd en is een benchmark van de bestuurlijk stelsels in Rotterdam, Utrecht en Den Haag gemaakt.

Met een enquête uitgezet binnen het bestuurlijk stelsel (raad, college, bestuurscommissies en ambtelijk apparaat) is door middel van vier open vragen informatie opgehaald over de wijze waarop men binnen het bestuurlijk stelsel met elkaar en met de burger omgaat. Aan deze enquête hebben 1750 respondenten meegewerkt. Vervolgens hebben we circa 40 verdiepende gesprekken gevoerd met respondenten om de data uit de enquêtes te kunnen interpreteren en verdiepen. Ook heeft de evaluatiecommissie de verbinding gelegd met bestaande feedback 'systemen' in de organisatie als de rekenkamer en de gemeentelijke ombudsman. Verder is aan de bestuurscommissies gevraagd om praktijkvoorbeelden aan te leveren waarin de verbinding met de burger is gelegd. Om ook een beeld te krijgen van de ervaringen van Amsterdammers met het bestuurlijk stelsel is een tweede enquête uitgezet, waar 2197 Amsterdammers aan mee hebben gedaan, waarvan 65 ondernemers en een kleine 50 die betrokken zijn bij een maatschappelijke instelling. Vervolgens is in twee groeps gesprekken met zowel inwoners van Amsterdam als met ondernemers en/of betrokken bij maatschappelijke organisaties de verdieping gezocht.

Door de grote respons op de - veelal - kwalitatieve open vragen uit de enquêtes, heeft de evaluatiecommissie veel waardevolle informatie en rijke inzichten opgehaald. De evaluatiecommissie heeft deze data zorgvuldig bestudeerd en gelet op de focus op het bestuurlijk stelsel, enkele van de volgens haar meest in het oog springende punten eruit gehaald.

⁸ De paragrafen verwijzen naar hoofdstukken in de achtergrondrapportage (losse bijlage).

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

Al aan het begin van de evaluatie bleek ons dat het in 2014 ingevoerde aangepaste bestuurlijk stelsel van de gemeente Amsterdam - na wettelijke afschaffing van de stadsdeelraden - een partijpolitiek omstreden onderwerp is en dat ook al jarenlang is. Zo leidde de opdrachtformulering voor deze evaluatiecommissie tot discussie en verdeeldheid over het woord 'doorontwikkelen'.⁹ Na de start van de evaluatie kreeg de commissie van alle kanten de waarschuwing dat de commissie voorzichtig moest opereren 'omdat het zo politiek gevoelig ligt.' Ook bij de presentatie van het plan van aanpak aan de fractievoorzitters werd dit bevestigd.

De evaluatiecommissie oordeelde deze complexe partijpolitieke context van directe betekenis voor hun evaluatie van het Amsterdamse bestuurlijke stelsel. Daarom heeft de evaluatiecommissie meerdere malen aan de fractievoorzitters voorgesteld om de advisering over de toekomst van het bestuurlijk stelsel te benaderen als een bemiddelingsproces gericht op het vinden van een gemeenschappelijke visie op een gedegen en effectieve bestuurlijke organisatie. Dit is in de periode februari tot juni 2016 gedurende drie bijeenkomsten beproefd. Ook is in een gesprek met de voorzitters van de dagelijks besturen van de bestuurscommissies geprobeerd hiervoor draagvlak te creëren. De bereidheid om hieraan mee te werken was onvoldoende aanwezig en werd als 'buiten de opdracht van de evaluatiecommissie' beschouwd.

2. Democratie, politiek en bestuurlijk stelsel

Alvorens in te gaan op de bevindingen uit de evaluatie, staan we eerst stil bij de context van het bestuurlijk stelsel: democratie en politiek. Over democratie, politiek en verbinding met burgers, met de daarbij horende dilemma's, zijn het afgelopen jaar verschillende rapporten verschenen. In deze paragraaf worden enkele conclusies kort weergegeven.

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

⁹ Zie notulen AZ Commissie 15 november 2015.

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

In Amsterdam is gekozen voor een bestuurlijk stelsel waarbij de raad, college en bestuurscommissies en de ambtelijke organisatie met elkaar vorm en inhoud geven aan de lokale democratie. Hoe gaan de professionals om met de hiervoor geschetste dilemma's en wensen van burgers? Hoe leggen de professionals in het bestuurlijk stelsel Amsterdam verbinding met de Amsterdammers en creëren ze dynamiek in dat proces? Het is in de lijn van deze adviezen dat de evaluatiecommissie het verbinden met de burger en de dynamiek in dat proces centraal heeft gesteld in zijn plan van aanpak.

3. Bestuurlijk stelsel Amsterdam

Het bestuurlijk stelsel in Amsterdam is in de jaren tachtig gestart met experimenten van bestuurlijke spreiding. In 1981 stelt Amsterdam haar eerste twee, gekozen stadsdeelraden in – Osdorp en Noord - die zich daarna steeds verder ontwikkelen met als doel het verbeteren van het functioneren van de lokale democratie. Nergens in Nederland wordt op een dergelijke schaal gewerkt aan bestuurlijke spreiding als in Amsterdam. De stadsdeelraden krijgen een “zo maximaal mogelijk” taken- en bevoegdhedenpakket, volgens het principe “decentraal, tenzij” (een negatieve takenlijst). De vorming van stadsdeelraden maakt deel uit van een groter plan waarbij de stadsdelen uitgroeien tot zelfstandige gemeenten en het vormen van een stadsprovincie Amsterdam. Nadat ruim 92% van de kiezers bij een referendum tegen stemmen verdwijnt dit plan van tafel.

De vraag naar het functioneren van het bestuurlijk stelsel, zoals gesteld aan deze evaluatiecommissie, is vaker onderzocht. In deze evaluaties worden meestal enkele stelselwijzigingen voorgesteld, maar ook veelal aanbevelingen om de cultuur te veranderen. Commissie Tops concludeert in 1997 dat ondanks de vele heftige discussies, het bestuurlijk stelsel heeft geleid tot een wezenlijke versterking van de kwaliteit van het Amsterdamse bestuur. In 2002 verschijnt een kritisch rapport van Moor: ‘Zo is op lokaal niveau een bestuurscultuur ontstaan waarin stadsdelen en centrale stad veel energie staken in onderling overleg en verantwoording. Dat heeft tot nogal wat ongewenste bureaucratische rompslomp geleid.’ Na onderzoek van Tops en Hartman in 2004 (waarin ‘geconstateerd kan worden dat over het binnengemeentelijke bestel in het algemeen meer tevredenheid bestaat in de gedeconcentreerde gemeenten dan in de gedecentraliseerde gemeenten’), volgen in 2005 nog twee onderzoeken. Uit beide onderzoeken blijkt dat de relatie tussen de centrale stad en de stadsdelen moeilijk is: ‘De huidige relatie tussen stad en stadsdelen is veel te beladen. Dit is hét belangrijkste knelpunt. Zowel op ambtelijk, maar zeker ook op bestuurlijk niveau gaat de discussie impliciet te snel over macht waarmee de ratio het verliest van emotie en de prestatieverbetering wordt belemmerd’. In 2009 verschijnt de rapportage van de Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam. Deze commissie constateert dat teveel sprake is van “wij-zij-denken tussen stad en stadsdelen” en roept op tot een verbetering van de bestuurlijk cultuur in Amsterdam.

Voorgaande terugblik op de ontwikkeling van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam laat zien dat de werking van het binnengemeentelijke, decentrale deel van het stelsel al decennia lang onderdeel is van debat. De vraagtekens die thans worden gesteld bij de inrichting en werking van de bestuurscommissies zijn in dat opzicht dan ook vooral uitdrukking van een lopend en steeds voortdurend debat over de verhouding tussen de centrale stad en de stadsdelen (in welke bestuurlijke vorm dan ook).

Nieuw bestuurlijk stelsel op papier¹⁰

Na de wijziging van de Gemeentewet ondervindt het bestuurlijk stelsel weer een wijziging en worden de stadsdeelraden omgevormd tot bestuurscommissies. Op 19 maart 2014 hebben de inwoners van Amsterdam bij de lokale verkiezingen zowel gestemd voor de nieuwe gemeenteraad als voor de leden van de bestuurscommissie in hun stadsdeel. Een bestuurscommissie bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur bestaat uit dertien of vijftien leden en oefent de taken en bevoegdheden uit die door gemeentelijke bestuursorganen aan haar zijn gemandateerd. Het dagelijks bestuur is belast met de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van het algemeen bestuur alsmede met de dagelijkse bestuur- en beheerstaken van de bestuurscommissie. De leden van het dagelijks bestuur worden benoemd door het algemeen bestuur. Hoewel iedereen zich kandidaat kan stellen bij de verkiezingen voor het algemeen bestuur zijn de algemene besturen van alle bestuurscommissies bijna volledig bemenst met leden van (lokale) politieke partijen.

Het centrale stadsbestuur en de bestuurscommissies besturen Amsterdam gezamenlijk op basis van een bestuursakkoord tussen beide. Op hoofdlijnen komt het erop neer dat het centrale stadsbestuur de kaders, plannen en regels schept voor heel Amsterdam waarbij bepaalde uitvoerende taken en bevoegdheden zijn overgedragen aan de thans zeven bestuurscommissies in de stad. Bestuurscommissies houden zich onder andere bezig met de inrichting van straten en pleinen, groen en parken, inzamelen van huishoudelijk afval en welzijnswerk in de buurt. Ze zorgen ervoor dat wat ze doen, past bij de behoeften in hun stadsdeel en bij het beleid voor de hele stad.¹¹ Een omvattend overzicht van de taken en bevoegdheden van bestuurscommissies is opgenomen in de bijlagen van deze rapportage. De bestuurscommissies worden gezien 'als de ogen en oren van de stad'. Bestuurscommissies voeden het centrale stadsbestuur met lokale en decentrale inzichten en geluiden die het centrale stadsbestuur betreft in beleidsprocessen. Het college van B&W wint advies in bij betrokken bestuurscommissies en motiveert haar besluiten als ze afwijkt van het advies. De bestuurscommissie ontvangt jaarlijks een budget, vastgesteld in de gemeentebegroting.

4. Vergelijking bestuurlijke stelsels Rotterdam, Utrecht en Den Haag¹²

Net als in Amsterdam is er ook in Rotterdam lang met deelgemeenten gewerkt, maar met minder verregaande taken dan in Amsterdam (er was een positieve takenlijst), bevoegdheden en een kleiner budget en minder omvangrijke ambtelijke deconcentratie. In Den Haag en Utrecht is besloten om niet te decentraliseren (zoals in Amsterdam en Rotterdam), maar wel te deconcentreren.¹³ In Den Haag heeft dit geleid tot het werken met stadsdeelorganisaties die vooral op uitvoering van ambtelijke diensten zijn gericht, in Utrecht wordt gewerkt met wijkraden die naast de uitvoering van ambtelijke diensten ook aan een lichte vorm van belangenbehartiging doen (vanuit een adviesrol). Beiden hebben wethouders op het centrale niveau die verantwoordelijkheid dragen voor het werk van de stadsdeelorganisaties.

¹⁰ Zie hoofdstuk 4 in de achtergrondrapportage.

¹¹ www.amsterdam.nl

¹² Zie hoofdstuk 3 in de achtergrondrapportage.

¹³ Met binnengemeentelijke *decentralisatie* wordt bedoeld: de centrale gemeente draagt taken, bevoegdheden en middelen over aan een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging op een kleiner schaalniveau. Er ontstaat een bestuurlijke entiteit op binnengemeentelijk niveau. Met binnengemeentelijke *deconcentratie* wordt bedoeld dat de politieke en bestuurlijke structuur in de gemeente onveranderd blijft. Daarbij worden ambtelijke diensten in het leven geroepen voor specifieke geografische delen van de gemeente.

Na afschaffing van de deelgemeenten in 2014 is er zowel in Amsterdam als in Rotterdam gekozen voor een vorm die op het eerste gezicht de deelgemeenten zo dicht mogelijk benadert, maar bij nadere blik tot wezenlijk andere modellen hebben geleid. Een belangrijk verschil is dat respectievelijk de bestuurscommissies en de gebiedscommissies, in tegenstelling tot de deelgemeenten voorheen, geen *algemeen vertegenwoordigend orgaan* meer zijn. Zij zijn nu verantwoording schuldig aan het gemeentebestuur. Er zijn nog wel verkiezingen, maar deze zijn niet uitsluitend aan de politiek voorbehouden. De taken en bevoegdheden zijn verminderd, evenals de budgetten en ambtelijke deconcentratie. Ook in Amsterdam geldt nu het principe “centraal, tenzij”.

Wat betreft de bestuurlijke stelsels, zijn er in historisch perspectief deels overeenkomstige en deels verschillende functies te onderscheiden. Overeenkomstig tussen de vier steden is dat de ambtelijke diensten *efficiënt en doelmatig* worden uitgevoerd. Een tweede overeenkomstige functie is dat het bestuurlijk stelsel *participatie* van burgers en ondernemers in hun wijk moet stimuleren. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat er geen verschil bestaat in mate van burgerparticipatie tussen Amsterdam en Den Haag; de bestuurslaag op stadsdeelniveau lijkt niet direct bij te dragen aan een grote mate van betrokkenheid.

Een functie waarop grote verschillen bestaan is dat in Amsterdam en Rotterdam, ook na de afschaffing van de deelgemeenten, de decentralisering moet bijdragen aan het dichterbij brengen van het bestuur, zodat de *belangen van de stadsdelen voldoende behartigd worden*. Ook in Utrecht vervullen de wijkraden in minder omvangrijke mate een dergelijke rol. Een vierde functie waar, met name sinds 2014, in Amsterdam en Rotterdam op ingezet wordt is die van *verlengd lokaal bestuur*, als ogen en oren van de stad.

In de praktijk doen zich in Amsterdam tegenstellingen voor tussen deze verschillende functies van de decentralisatie. Er is sprake van een *dubbelmandaat*, omdat de gekozen raadsleden hun mandaat zowel ontleen aan het gemeentebestuur (die de bestuurscommissie heeft ingesteld) als aan de stadsdeelnwoners (die hen verkozen hebben). Er is sprake van een *dubbele rolopvatting*, omdat het bestuur zowel de functie moet vervullen van ‘ogen en oren’ (het informeren van de stad over lokale ontwikkelingen) als van belangenbehartiger (‘handen en tanden’) namens het stadsdeel. De spanningen tussen centrale stad en decentrale bestuurscommissies zijn dus niet weggenomen door de nieuwe structuur.

5. Verwachtingen burgers

Om Amsterdammers aan het woord te laten hebben we de respons van ruim 2000 Amsterdammers geanalyseerd, deze verdiept in groeps gesprekken en geïnterpreteerd in het licht van deze evaluatie. In deze paragraaf leest u de onderwerpen die wij relevant achten voor onze evaluatie.

Initiatieven van onderop versus beleid van bovenaf

Er gebeurt veel in Amsterdam: burgers komen in actie, initiatieven komen tot stand (zelf opvang zwervers regelen etc). Wat uit alle respons en gesprekken opvalt is dat burgers die in actie komen zich niet houden aan de ‘systeemwereld’ van de gemeente: regels, vergunningen en

procedures. Sommige burgers organiseren zich zelfs buiten de gemeente om, sterker nog die organiseren zich tegen de gemeente. Amsterdammers willen vooral dat de stad op orde is en verwachten dat het bestuurlijk stelsel ondersteunend daaraan is.

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

Representatieve democratie en participatieve democratie

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

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

Beleid versus uitvoering

Amsterdammers (en zoals uit hoofdstuk 7 zal blijken, ook de professionals) verzochten dat in Amsterdam meer aandacht en prioriteit is voor beleid dan voor goede uitvoering. Ook uit de heldere signalen van de Amsterdamse ombudsman blijkt dat de urgentie zit in goede uitvoering en vertaling van de behoeftes en belangen van burger naar het stelsel/systeem. Dit wordt ook bevestigd in gesprekken met de professionals (zie verder hoofdstuk 7), waaruit blijkt dat zowel

op stedelijk als op buurtniveau veel aandacht wordt besteed aan nadenken, standpunten uitwisselen (en informatie ophalen), maar weinig aan 'in actie komen'.

Bestuurlijk stelsel

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

6. Relatie burger – bestuurlijk stelsel: praktijkvoorbeelden

De evaluatiecommissie heeft bij de bestuurscommissies 'praktijkvoorbeelden' opgehaald waarbij vanuit de gemeente verbinding is gelegd met Amsterdammers. Hierbij is gevraagd wat de achterliggende factoren waren waarom de verbinding (richting burger en/of richting centrale stad) wel of niet lukte en welke lessen daaruit waren te trekken voor de toekomst.

Verbinding met burgers

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

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

Verbinding met centrale stad

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

7. Dilemma's professionals in het bestuurlijk stelsel

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

Samenwerking

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

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

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

Dubbelmandaat bestuurscommissies

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

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

B. In het verlengde daarvan zorgt de dubbele verkiezing bij de Amsterdammers voor onduidelijkheid. Door de dubbele verkiezing hebben Amsterdammers ten onrechte de

verwachting dat er iets te kiezen is, terwijl er sprake is van verlengd bestuur. Zoals uit de inrichting van het bestuurlijk stelsel al bleek, is de bestuurscommissie een orgaan dat zich verantwoordt aan het instellende bestuursorgaan namelijk de raad en het college en niet aan de kiezer. Daarmee is het eerder een participatief orgaan, waarin stadsdeelinwoners de gelegenheid krijgen om betrokken te zijn in een vorm van participatief bestuur binnen door de centrale stad gestelde kaders en regels.

Bestuurscommissies – centrale stad: omgang met elkaar

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

Gebiedsgericht werken versus centralisatie

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

Terugkoppeling

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

College en raad: democratie en politiek

Het is de evaluatiecommissie in al haar gesprekken, observaties en analyse opgevallen dat binnen Amsterdam veel politiek is. Ook de instelling van de commissie zelf was daar onderdeel van. Te veel nadruk op het machtsspel bij college-onderhandelingen, en het slechts willen scoren op standpunten. Hier zien we gerichtheid op 'vechten', gericht op positionele verhoudingen en prikkels tot non-coöperatie. In het verlengde van de analyse in de rapporten van de Rob en de

commissie Van de Donk is ook binnen Amsterdam te zien dat onderwerpen (waaronder ook de evaluatie zelf) worden gepolitiseerd. Bij politisering filteren de spelers de feiten op basis van hun ideologische en partijpolitieke standpunten en is men niet gevoelig meer voor de feiten van de ander en een inhoudsvolle discussie naar aanleiding daarvan. Voor burgers levert dat een van de werkelijkheid losgezongen beeld op. Binnen de raad zien we dit gebeuren, bestuurscommissies schieten nog in veel gevallen in hun oude rol en bedrijven politiek. Relatie en verbinding met de bestuurscommissies worden niet benut. Dit 'vechtmodel' werkt door de hele organisatie heen: interne gerichtheid 'veel intern gedoe', lange besluitvormingslijnen, veel lagen, onzekerheid, onveiligheid. Burgers willen meer democratie, minder politiek.