

Notitie bestuurlijk stelsel Amsterdam

De sociaaldemocratie kiest opnieuw voor een zo lokaal mogelijk bestuur en een zo lokaal mogelijke vertegenwoordiging.

PvdA beginselmanifest 2005



We willen dat de stadsdelen hun democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders terug krijgen, met bijhorende zeggenschap, taken, bevoegdheden en middelen.

PvdA verkiezingsprogramma 2018-2022

1. Bevindingen werkgroep bestuurlijk stelsel

In november 2019 heeft de ALV van de PvdA ingestemd met het instellen van een werkgroep met als opdracht om het functioneren van het huidige bestuurlijk stelsel (2018 – 2022) te bezien en te komen tot voorstellen ter verbetering. Het bestuur heeft een werkgroep geformeerd en deze is in maart 2020 gestart met haar werkzaamheden.

De werkgroep heeft gesprekken gevoerd met actieve functionarissen in het huidige stelsel, maar ook met partijgenoten met ervaring in voorgaande bestuursperiodes. Ook is gesproken met personen van buiten de partij. Al bij al komt de werkgroep als resultaat van haar opdracht nu met vier voorlopige conclusies die kunnen worden gelezen als aanbevelingen aan het bestuur van de PvdA Amsterdam. De werkgroep bespreekt deze aanbevelingen graag met de leden van de PvdA Amsterdam tijdens de ALV eind oktober.

- Ten eerste concludeert de werkgroep dat er ruim voldoende aanleiding en draagvlak is om te streven naar een verbetering per 2022. Dat betekent dat nog deze collegeperiode actie moet worden ondernomen.
- Ten tweede heeft de werkgroep enkele heldere uitgangspunten geformuleerd – zie het vervolg van deze notitie - welke voor de PvdA Amsterdam zouden moeten gelden als basiswaarden waarlangs elk bestuurlijk stelsel - nu en in de toekomst - kan worden beoordeeld.
- Ten derde stelt de werkgroep dat nu gestreefd moet worden naar een bestuurlijk stelsel dat ten minste meer bevoegdheden bij volksvertegenwoordigers op stadsdeelniveau belegd, budgetrecht in de stadsdelen terugbrengt en lokaal gelegitimeerde bestuurders herbergt die in de stadsdelen verantwoording afleggen. In het restant van deze notitie worden aanvullend voorstellen besproken met betrekking tot advies- en initiatiefrechten en ambtelijke ondersteuning.
- Tot slot adviseert de werkgroep om op basis van bovenstaande - vooruitlopend op politiek debat naar aanleiding van de lopende evaluatie zoals ingesteld door het college van B&W - een verkennende ronde te starten langs de besturen van ten minste de vier coalitiepartijen. De PvdA moet hierin actief een voortrekkersrol op zich nemen en in samenspraak met andere partijen de basis leggen voor een breed initiatief om het huidig bestuurlijk stelsel duurzaam te verbeteren.

Bovenstaande aanbevelingen doet de werkgroep aan het bestuur als opdrachtgever, maar zij bespreekt deze graag met de leden van de PvdA Amsterdam. Voor een mogelijke vervolgoopdracht zijn de leden van de werkgroep beschikbaar.

Canan Uyar, Bouwe Olij, Gerben Bierman, Ger Rolsma, Arjan Miedema (vanuit bestuur PvdA Amsterdam), Stephan Antuma (vanuit bestuur PvdA Amsterdam)

2. Een korte geschiedenis

De discussie over het bestuurlijk stelsel in Amsterdam kent een lange geschiedenis. Al in 1953 bracht de Amsterdamse PvdA het rapport *Mens en Stad* uit, waarin gepleit werd burgers dichter bij het bestuur van hun stad te brengen door het instellen van adviesraden en wijkraden. In 1972 verscheen, opnieuw van de Amsterdamse PvdA, het rapport *Macht voor de wijken*, waarin een lans werd gebroken voor direct door de bevolking gekozen wijkraden met aanzienlijke bevoegdheden en middelen. Dit rapport heeft mede aan de wieg gestaan van het bestuurlijk stelsel zoals we dat kenden in de periode 1982-2014. Wijziging van de Gemeentewet door het kabinet Rutte in 2013 is het begin geweest van de afbraak van het tot 2014 geldende bestuurlijk stelsel. Tot die tijd werden *stadsdeelraden* direct gekozen en functioneerden zij met eigen taken, bevoegdheden en middelen; sterk vergelijkbaar met gemeenten van vergelijkbare omvang. Niet vreemd, want anno 2020 heeft het kleinste Amsterdamse stadsdeel (Centrum) een omvang vergelijkbaar met de gemeente Heerlen en is het grootste stadsdeel (Nieuw West) qua inwonersaantal te vergelijken met provinciehoofdsteden Haarlem of Arnhem. Door de wetswijziging is deze eigenstandige vorm van bestuur echter niet langer mogelijk.

Wat wel nog kan is *bestuurscommissies* instellen en ook direct door de bevolking te laten kiezen. De bevoegdheden en middelen zijn echter wel veel minder omvangrijk dan vroeger. Wetgeving op Rijksniveau beperkt de ruimte voor deze 'vierde' bestuurslaag – Rijk, provincie, gemeente, stadsdeel - dus aanzienlijk. In de periode 2014-2018 hebben bestuurscommissies in Amsterdam gefunctioneerd. De leden van deze commissies werden rechtstreeks door de bevolking gekozen door middel van verkiezingen gelijk met de verkiezingen voor de Gemeenteraad. Zij vormden het Algemeen Bestuur (AB) en uit hun midden kozen zij een Dagelijks Bestuur (DB). De DB-leden bleven deel uitmaken van het AB. Dit heet een monistisch stelsel. Het is vergelijkbaar met hoe de gemeenteraad tot 2002 functioneerde.

Bij de start van de collegeperiode 2014-2018 is afgesproken dat halverwege de periode dit nieuwe stelsel geëvalueerd zou worden. Begin 2016 is daartoe de commissie Brenninkmeijer geïnstalleerd. Deze commissie was van mening dat het stelsel te gepoliticiseerd was waardoor centraal beleid en stadsdeelbeleid niet parallel liepen of zelfs tegenstrijdig konden zijn. Het rapport was aanleiding voor het toenmalige college van Burgemeester en Wethouders, bestaande uit D66, VVD en SP, om in iets meer dan een jaar tijd een geheel nieuw stelsel te maken. Dat is het stelsel dat we thans kennen.

Het nieuwe stelsel had uiteindelijk slechts de steun van de drie coalitiepartijen. De gehele oppositie was tegen. Slechts vier maanden voor de verkiezingen van 2018 werd het nieuwe stelsel door de gemeenteraad vastgesteld. Tevens werd besloten halverwege de volgende bestuursperiode het functioneren van het stelsel te evalueren. Dit gebeurt momenteel; de bevindingen zullen naar verwachting nog dit najaar worden gepubliceerd

3. Standpuntbepaling PvdA Amsterdam

Het bestuurlijk stelsel: iedereen heeft er wel een mening over. En terecht, want de inrichting van een bestuurlijk stelsel is belangrijk. Het heeft gevolgen voor de manier waarop besluitvorming plaatsvindt, de mogelijkheden om besluitvorming te beïnvloeden, de zichtbaarheid van het democratische proces en politieke partijen daarbinnen. Daarom vindt het bestuur van de PvdA Amsterdam het belangrijk om ook zelf onderzoek te doen naar het functioneren van het huidige bestuurlijk stelsel. Hiertoe heeft het bestuur een werkgroep ingesteld. De werkgroep heeft verschillende gesprekken gevoerd met personen van binnen en buiten de partij en een eerdere versie van deze notitie besproken in

een open bijeenkomst met leden van de PvdA Amsterdam. Inbreng uit deze bijeenkomst is verwerkt in deze notitie.

De commissie heeft de afgelopen maanden een groot aantal mensen, zowel binnen de PvdA als daarbuiten, gesproken over het huidige stelsel. Wij hebben gebruik gemaakt van de praktijkervaringen van onze volksvertegenwoordigers en bestuurders in de stadsdelen en de centrale stad. Daarnaast hebben we gesproken met enkele vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen en met ondernemers in de stad en de stadsdelen en gevraagd naar hun ervaringen met het bestuurlijk stelsel.

4. Een tandeloze tijger. Ervaringen met het bestuurlijk stelsel.

In onderstaande alinea's wordt beschreven wat de opbrengst is geweest van al deze gesprekken. Vooraf kan echter gesteld worden dat er breed draagvlak is om kritisch naar het huidige stelsel te kijken. De PvdA Amsterdam was geen fan van het huidige stelsel - zij stemde in november 2017 tegen - en is dat zo blijkt uit de gespreksronde nog altijd niet.

In het huidige stelsel kent elk van de zeven stadsdelen een gekozen stadsdeelcommissie, die de belangen van de bewoners van het stadsdeel dient te behartigen. De stadsdeelcommissie adviseert - als oren en ogen van de buurt - het dagelijks bestuur. De leden van deze commissies zijn qua bevoegdheden en middelen echter aanzienlijk beperkt ten opzichte van haar voorgangers. Dit is problematisch. Een stad met de omvang van Amsterdam vraagt om betekenisvol bestuur op stadsdeelniveau; lokale kennis is noodzakelijk en de nabijheid van een betekenisvol bestuur voor burgers is van belang. Momenteel worden bewoners ontmoedigd om het bestuur op te zoeken: op stadsdeelniveau blijkt weinig te halen en op centraal niveau wordt de gemeenteraad overspoeld met gedetailleerde kwesties en insprekers (dit leidde tot een beperking van inspreekmogelijkheden en -tijd in de Raad).

Het feit dat de stadsdeelcommissies enkel adviezen mogen geven, en dat onduidelijk is wat er met deze adviezen gebeurt - als er al iets mee gebeurt - wordt zowel door burgers als door stadsdeelcommissieleden zelf als bijzonder ontmoedigend ervaren. Bovendien past het niet bij de suggestie dat verkiezingen bedoeld zijn "om een serieus bestuur te kiezen". Een beroepsmogelijkheid voor situaties waarin het DB een advies niet overneemt of ongemotiveerd terzijde schuift, wordt gemist. Ten slotte is het aantal stadsdeelcommissieleden voor de commissie nu onvoldoende om zijn taak serieus te kunnen uitvoeren. Hun aantal staat niet in verhouding tot het aantal raadsleden in een gemeente van vergelijkbare omvang.

De informatievoorziening van het DB aan de stadsdeelcommissie is vaak gebrekkig, en datzelfde geldt voor de contacten tussen de Stopera en de stadsdelen; zij worden vaak te laat betrokken in het participatie- en besluitvormingsproces. Ambtelijke ondersteuning voor stadsdeelcommissieleden is zeer beperkt of wordt niet beschikbaar gesteld "omdat de stadsdeelcommissie geen controlerende taak zou hebben" en niet de bevoegdheid heeft om DB-leden te kiezen of weg te sturen. Het feit dat de DB-leden worden benoemd door het college van B&W en hiermee het product zijn van een politieke afweging in plaats van rechtstreekse verkiezingen, voelt ouderwets en past niet bij modern democratisch bestuur.

Macht en tegenmacht

De vraag is of het huidige stelsel wel voldoet aan ons staatsrecht. In ons bestel is er altijd sprake van macht en tegenmacht. De Tweede Kamer controleert de Regering en kan die ook wegsturen. De Regering kan alleen maar gevormd worden als zij de steun heeft van de meerderheid van het parlement. Op gemeentelijk en provinciaal niveau is de situatie vergelijkbaar. *De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente* staat niet voor niks in de Grondwet. De raad wordt rechtstreeks gekozen door de bevolking. Tot aan het dualisme koos de gemeenteraad uit haar midden de wethouders en die bleven lid van de raad (monisme). Sinds 2002 kennen we in de gemeenten een dualistisch stelsel (zoals in de Tweede Kamer). Nog steeds is de raad het hoogste orgaan en zij benoemt de wethouders die uit hun midden komen of van buiten. Het is ook de gemeenteraad die de wethouders kan ontslaan. Samen met de onmisbare vrije pers en een onafhankelijke rechtspraak vormt die ons bestel met macht en tegenmacht.

In het huidige bestuurlijk stelsel bestaat die macht en tegenmacht in de stadsdelen niet. De bevolking kiest weliswaar volksvertegenwoordigers maar die zitten vervolgens in een adviescommissie die geen formele bevoegdheid heeft anders dan het geven van advies. De adviescommissie kan haar eigen bestuurders niet kiezen en zo nodig ook niet wegsturen. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit bestuurders die benoemd zijn door het College van B&W. Hiermee ontbreekt verantwoording op stadsdeelniveau over de gemaakte keuzes.

Er is dus geen sprake van een bestuur dat gecontroleerd en weggestuurd kan worden door een tegenmacht. De bestuurders worden benoemd op basis van lidmaatschap van een politieke partij die vertegenwoordigd is in het college van B&W. Zij danken hun positie dus volledig aan hun partijgenoten in het college. Er is geen relatie met de verkiezingsuitslag in het stadsdeel waar men komt te werken. In feite is het de ultieme uitwerking van het begrip "Verlengd bestuur", maar er is geen verlengde tegenmacht.

In hoeverre doet het huidige stelsel recht aan het organiseren van verkiezingen, die de indruk wekken dat er in het stadsdeel wat te kiezen valt? De vraag stellen is hem beantwoorden.

5. Aanzet tot een verbeterd bestuurlijk stelsel

Uit de opdracht welke aan de basis ligt van de nu lopende evaluatie van de gemeente blijkt dat deze is gericht op het in stand houden van het huidige stelsel en zo nodig "door ontwikkelen". De werkgroep vindt dat het huidige stelsel vervangen moet worden door een ander stelsel. Gestreefd moet worden naar een verbeterd stelsel waarover nog deze collegeperiode besloten wordt zodat het nieuwe stelsel ingevoerd wordt direct met de verkiezingen van 2022.

Waar moet een bestuurlijk stelsel aan voldoen? De werkgroep heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd die altijd leidend zouden moeten zijn bij het beoordelen van de lokale democratie en het lokaal bestuur in de stad. Nu en in de toekomst. Door deze uitgangspunten te formuleren en allereerst in de vereniging met elkaar te bespreken ontstaat een gedeelde 'bril' waardoor het functioneren van een bestuurlijk stelsel (dit stelsel, of een mogelijk alternatief) kan worden gezien.

De werkgroep komt tot de volgende drie beknopte uitgangspunten:

- Amsterdam kent democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders met bijhorende zeggenschap, taken, bevoegdheden en middelen;
- Amsterdammers hebben voldoende mogelijkheden om betrokken te zijn respectievelijk invloed uit te oefenen op het bestuur van de stad, stadsdeel, wijk of buurt;

- Het besturen van de stad vindt plaats op basis van een open, transparante en democratische wijze van besluitvorming op alle niveaus.

6. Hoe nu verder?

Bovenstaande korte geschiedschrijving, ervaringen met het huidige stelsel en geformuleerde set uitgangspunten helpen bij het beoordelen van het huidig stelsel. Maar hoe kan het anders, hoe kan het beter?

De werkgroep heeft ervoor gekozen om niet zelf met een alternatief of uitgewerkt bestuurlijk stelsel te komen. Dat vraagt gedegen werk waarvoor het de werkgroep in deze vorm aan expertise en tijd ontbreekt. In plaats van modellen naast elkaar te plaatsen en een nieuw model uit te werken heeft de werkgroep gewerkt met een aantal hieronder beschreven parameters, waarlangs verschillende (nieuwe) modellen kunnen worden vormgegeven en de PvdA Amsterdam haar standpuntbepaling kan vormgeven.

Bij sommige parameters is nader onderzoek nodig om te bezien hoeveel (wettelijke) ruimte er in de praktijk is. Op basis van onderstaande parameters zijn gesprekken gevoerd met personen binnen en buiten de partij en is in een bijeenkomst met leden van de PvdA Amsterdam een eerste versie van deze notitie besproken.

Hieronder een aantal parameters met een kleine toelichting.

Verdeling bevoegdheden

Zijn B&W en de Raad bereid om bevoegdheden over te dragen naar de stadsdeelcommissies? Een heldere verdeling van taken zou de positie van de stadsdeelcommissie kunnen versterken. Daarbij zouden gebiedsplannen en de inzet boa's respectievelijk kunnen vallen onder de verantwoordelijkheid van de stadsdeelcommissie en het DB, maar blijven bijvoorbeeld economische zaken en internationale contacten op centraal niveau belegd, net zoals structuurplannen, etc. Dit maakt enerzijds centraal beleid mogelijk en anderzijds maatwerk op stadsdeelniveau. Op dit moment ontbreekt een dergelijke heldere verdeling in bevoegdheden.

Budgetrecht

Om binnen een stadsdeel aan te kunnen sluiten op specifieke behoeften is het belangrijk om een eigen beleid te kunnen voeren. Dat is mogelijk als een bestuurlijk orgaan de beschikking heeft over een eigen budget. Binnen het stelsel van 2014-2018 waren er al aanzienlijke beperkingen aangebracht op dit terrein, maar in het huidige stelsel is deze ruimte verder beperkt. Gezocht moet worden naar de ruimte om binnen een nieuw bestuurlijk stelsel voor stadsdeelcommissies op basis van via slimme constructies eigen geoormerkt budget beschikbaar te stellen op basis waarvan lokale keuzes kunnen worden gemaakt (denk ook aan Centrum/West of Oost Begroot).

Initiatiefrecht

In hoeverre zijn stadsdelen (bestuurders/stadsdeelcommissies) slechts uitvoerders van B&W. Kunnen bestuurders cq. de stadsdeelcommissie zelf voorstellen doen en via welke constructies kunnen beleidsvoorstellen omgezet worden in de praktijk.

Controlerecht

Los van de discussie over een eigen begroting, kunnen wij onderzoeken of het recht op controle neergelegd kan worden bij de stadsdeelcommissie, waardoor bestuurders tegenkracht ervaren. Dit zou wellicht op een aantal terreinen kunnen, waarvoor de stadsdeelscommissies, (meer) verantwoordelijk zijn, zoals voor buurtplannen, sociaal domein, etc.

Artikel 83 versus artikel 84

De bestuurders van de stadsdelen opereren op basis van artikel 83 en de stadsdeelcommissies op basis van 84 van de Gemeentewet, waarbij de laatste alleen adviesrechten heeft. In het stelsel 2014-2018 hadden de deelraden bevoegdheden conform artikel 83. In een ander stelsel kan de stadsdeelcommissies wellicht weer gaan opereren op basis van artikel 83, waardoor zij weer rechten krijgt.

Lokale democratie versus centrale democratie

Binnen het streven democratie zo dicht mogelijk bij de burger te beleggen, komen een aantal mogelijkheden naar voren, zoals het verkiezen van lokale bestuurders. Deze verkiezing kan plaatsvinden door de stadsdeelcommissies of door de kiezers van een stadsdeel. De discussie over het dubbelmandaat kan wellicht door heldere taakverdeling opgelost worden.

Centrale bestuurlijke kracht versus lokale bestuurlijke kracht

Sommige stadsdelen hebben meer dan 100.000 inwoners. Als we het aantal bestuurders en leden van de stadsdeelcommissies afzetten tegen het aantal wethouders en raadsleden in een gemiddelde gemeente, dan zien we dat de stadsdelen zeer karig bedeed zijn. Hoe kunnen we de bestuurlijke slagkracht (bestuurders en stadsdeelcommissies) qua omvang, beloning en middelen versterken?

Ambtelijke aansturing:

Hoewel iedere ambtenaar in dienst is bij de gemeente Amsterdam, kunnen sommigen hun werk verrichten bij centrale diensten en anderen binnen stadsdelen. Zij die werken bij de stadsdelen leggen verantwoording af aan leidinggevendenden op stadsdeelniveau. Het gaat daarbij om gemandateerde bevoegdheden. Verdeling van ambtenaren over de stadsdelen volgt de verdeling van verantwoordelijkheden.

N.B Weesp

De ontwikkelingen in Weesp geven wellicht een basis om kritisch na te denken over de toekomst van het huidige stelsel. In september 2020 heeft de gemeenteraad van Amsterdam besloten dat de bestuurscommissie van Weesp (per 2022) in grote lijnen wordt ingericht zoals gold voor het bestuurlijk stelsel in Amsterdam in de periode 2014-2018. Dus een monistisch model met een Algemeen Bestuur, met besluitvormings- en controlebevoegdheden, dat uit haar midden een Dagelijks Bestuur kiest.