

Amsterdam: bewonersparticipatie in de nieuwe bestuursstructuur

Betrokken burgers willen bijdragen aan de inrichting van een nieuw bestuurlijk stelsel, zodat ze straks effectief en actief kunnen bijdragen aan een leefbare stad.

Juni 2017

1. De voorstellen van de gemeente: Hoofdpijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018

De gemeenteraad heeft in februari 2017 de grote lijnen vastgesteld: hoe zorgen we voor een nieuwe en heldere democratische bestuursstructuur in Amsterdam? Hoewel een van de belangrijke aandachtspunten was hoe de inbreng van de bewoners versterkt kan worden, is er jammer genoeg bij het ontwerpen van het nieuwe stelsel geen enkel direct overleg geweest met die bewoners. Maar nu ligt het plan er dan. Wat zijn de wensen en de uitgangspunten? En hoe gaan we die verwezenlijken?

Wat zijn de wensen en doelen

In het kort samengevat zijn dat:

- 1 Er moet betere en heldere samenwerking komen tussen bestuur van de stadsdelen en het college;
- 2 Het bestuur moet meer naar buiten gericht zijn;
- 3 Er moet meer ruimte komen voor participatieve democratie;
- 4 Het beleid moet beter aangesloten zijn op wat er lokaal speelt

Dat klinkt allemaal heel hoopvol.

Wat staat ons te wachten?

In een notendop:

a) ***DB in de stadsdelen***: Amsterdam behoudt de zeven geografische stadsdelen. Ieder stadsdeel krijgt straks een klein dagelijks bestuur (DB), dat bestaat uit drie personen. Zij worden 'aan de hand van de gevormde coalitie' benoemd door het college van B&W. Zij hebben geen eigen bevoegdheden, maar krijgen gemandateerde bevoegdheid namens het college. Het college is en blijft de baas, gecontroleerd door de gemeenteraad.

b) ***Adviescommissies***: In ieder stadsdeel wordt het DB geadviseerd door een adviescommissie. De stad is verdeeld in 22 gebieden en in ieder gebied worden vier bewoners gekozen om de belangen van hun eigen gebied te behartigen. Deze gekozen bewoners vormen samen, per stadsdeel, de adviescommissie voor dat stadsdeel. Niet ieder stadsdeel heeft evenveel gebieden, dus de grootte van de adviescommissie verschilt per stadsdeel. In centrum komen twee gebieden, dus dat maakt 8 leden in de adviescommissie Centrum. De stadsdelen Noord, West, Zuid en Zuidoost hebben ieder 3 gebieden, dus dat zorgt voor 12 leden in iedere adviescommissie. Nieuw West en Oost hebben ieder 4 gebieden, dus hebben zij 16 leden in per adviescommissie. De rationale achter deze zuiver geografische verdeling en het verschil in grootte van de commissies in de verschillende stadsdelen wordt niet duidelijk gemaakt. Het lijkt in ieder geval niet dat het aantal commissieleden per stadsdeel is afgestemd op de hoeveelheid of complexiteit van de dossiers die daar spelen.

De adviescommissies mogen gevraagd en ongevraagd advies geven aan het DB. En het DB mag daar wat mee doen maar dat hoeft niet. De commissies informeren het DB over wat er in de buurt speelt, ze onderhouden en versterken de netwerken in de buurt, en stimuleren en faciliteren maatschappelijke initiatieven en de burgerparticipatie in de buurt. Zo staat het er: *de adviescommissie kan zich volledig toeleggen op het doorgeven van signalen uit het gebied.*

Worden de wensen vervuld, de doelen behaald, en krijgt Amsterdam een goede structuur?

Ad 1 Het nieuwe uitgangspunt is: de stadsdelen krijgen ieder een DB dat feitelijk een verlengstuk is van het college. Dat lijkt een helder en duidelijk uitgangspunt. Het lost het omstreden dubbelmandaat van de oude bestuurscommissies op. Betere samenwerking tussen de DB's en het college ligt voor de hand, daar het DB geen eigen stem meer zal hebben. Toch is er ook onduidelijkheid over de positie van deze DB-ers. Ze worden, zo lijkt het, geworven vanuit de politieke partijen die deelnemen aan het college. Zij worden bestuurders genoemd maar hebben geen politieke ruimte ten opzichte van het college. Het plan maakt niet duidelijk hoe deze DB's democratisch gecontroleerd worden. Wie kan hen ter verantwoording roepen? De leden van de adviescommissies? De gemeenteraad? Of alleen hun politieke vrienden in het college? Hoe worden zij geacht de (politieke) afwegingen te maken in de lastige of gevoelige dossiers die zij onvermijdelijk op hun bordje zullen krijgen? Hoe kan je politiek bedrijven zonder beslissingsruimte? Dus misschien krijgen zij toch wel enige armslag om afwegingen te maken? Het lijkt dat ze bijna geen andere keuze hebben dan politiek te gaan opereren dan het in het voorstel wordt voorgespiegeld. Gaat het dan wederom leiden tot spanningen tussen stadsdeel en college? En als politieke ruimte echt niet de bedoeling is, zijn deze leden van het DB dan niet eigenlijk een soort topambtenaren op stadsdeel niveau? En zouden we ze dan niet beter zo kunnen noemen, en onder die noemer moeten werven?

Ad 2 Zal het bestuur meer naar buiten gericht zijn? Dat zal afhangen van de mensen want waar een wil is, is een weg. Het is echter niet zo maar duidelijk waarom de veranderingen in de structuur ertoe zullen leiden dat de attitude van de bestuurders ineens heel anders zal zijn dan vroeger.

Ad 3 En dan: de burgers en de participatie. Gaat dat werken?

Er zijn wel heel wat vragen. Heel wat twijfels.

- Hoe gaat die verkiezing? Wie werpt zich op als vertegenwoordiger? In veel buurten zijn er nu veel actieve burgers, individuen met allerlei uiteenlopende meningen en belangen. Hoe gaan zij zich opstellen om verkozen te worden? Moeten zij programma's gaan opstellen met uitgangspunten op basis waarvan ze campagne gaan voeren in hun buurt? Hoe zorgen zij ervoor dat ze populair worden? En nog ingewikkelder wordt het nu – aanpassing op verzoek van de gemeenteraad - deze kandidaat adviescommissieleden ook door de politieke partijen als verkiesbaar naar voren geschoven kunnen worden.
- En dan: hoe gaan die commissies werken? Er komen vier personen per gebied, en misschien denken die wel heel verschillend over de kwesties die er spelen en hebben zij zeer uiteenlopende belangen. En het samenraapsel van die bonte 4-tallen uit de gebieden worden dan de adviescommissies? Hoe moeten die samen initiatieven gaan ontplooiën en tot adviezen komen?
- Wie wil zich opwerpen – en wie is in staat - om ook andermans belangen in de wijk te vertegenwoordigen? En dus ook: wie wil als individu klem komen te zitten in zijn eigen buurt?
- Zullen de bestaande netwerken eigenlijk worden versterkt als een buurtbewoner zich er vanuit het "belang van zijn gekozen functie" mee meent te moeten gaan bemoeien? Het risico bestaat veeleer dat ze erdoor worden verzwakt. Kunnen die bestaande netwerken en platforms eigenlijk nog langs de adviescommissies heen, of worden ze feitelijk buiten de orde geplaatst?
- En, last but not least: wie wil zijn tijd aandacht en energie schenken aan een commissie die au fond niks mag dan het doorgeven van signalen uit de buurt?

Ad 4 En dan nog het laatste doel: Zullen de beleidsmakers zich meer aan de lokale wensen gelegen laten liggen? Er is in deze voorgestelde democratische structuur niet voorzien in enige feitelijke macht voor de lokale actieve burger want er is onbeperkte ruimte voor de bestuurders om belangen, wensen of ideeën van actieve burgers links te laten liggen. Zonder betere procedurele ankers zal de rol van de bewoners marginaal en vrijblijvend blijven.

De vroegere Bestuurscommissies waren volgens Brenninkmeijer tandeloze tijgers. Maar zij hadden wel omschreven taken en budgetten. De voorgestelde adviescommissie hebben heel wat minder. Ze zijn feitelijk een schaamlap voor de inbreng vanuit de buurt. Ze hebben zelf geen macht gekregen maar ze geven ambtenaren en DB-leden de legitimiteit om minder in debat te gaan met bestaande georganiseerde groepen van buurtbewoners met een onwelgevallige mening.

Dus, alles overziend: Nee. De voorgestelde structuur gaat niet werken. Doelen worden niet behaald en wensen niet vervuld. En dat is jammer, want de uitgangspunten van de gemeente waren juist zo mooi.

Hoe kan het dan wel, dat versterken van de participatieve democratie?

Er is hoop. Wat de gemeente voorstaat kan namelijk best.

De gemeente wil mondige burgers die hun stem laten horen. In het voorstel kunnen wij lezen:

Het is daarbij van belang dat scherp in kaart is wat de actieve bewonersgroepen zijn. Daarmee weten ze ook welke onderwerpen in de gebieden de aandacht van bewoners hebben, of er hiaten zijn, gebaseerd op informatie van bv de werkzame professionals. {...} Het helpt als vanuit bewoners, ondernemers en belangengroepen inbreng wordt geleverd bij lokale kwesties, gebiedsplannen en adviezen over stedelijke kaders. Daarmee wordt de 'couleur locale' behouden die in Amsterdam zo bijdraagt aan de goede resultaten. Op deze wijze worden gebiedsbelangen beter gearticuleerd.

Gevraagd en ongevraagd advies geven aan het bestuur, melden wat er speelt. Dat kan.

Sterker: het gebeurt natuurlijk ook al lang. Burgers kunnen sinds jaar en dag zelf hun stem laten horen. Iedereen die direct betrokken is bij iets, kan zijn of haar mening naar voren brengen. Zo nodig actie voeren. Dat is het probleem niet. Het probleem is dat het bestuur niet zo gemakkelijk genegen is de gemaakte plannen te wijzigen en zienswijzen te herzien als die burgers een tegenstem laten horen.

De bewoners in buurten weten elkaar te vinden. In veel buurten zijn er actieve groepen. Gegroeid, ontstaan, ontwikkeld, opgezet. Een buurtvereniging, een buurtorganisatie, een wijkcentrum. Overal weer een beetje anders. De kracht van de participatie ligt in de directe betrokkenheid, mensen worden actief voor zaken die dichtbij spelen en hen direct raken. Zij willen dat hun stem wordt gehoord. Niet getrapt, maar direct. En met de aanwezigheid van die burger in het debat wordt de kwaliteit van de democratie vergroot. Die participatieve democratie zou een gemeente moeten ondersteunen en faciliteren.

Vroeger werden de actieve betrokken bewoners ondersteund en gefaciliteerd door een structuur van wijkcentra, gesubsidieerd door de gemeente. Dat stelsel is effectief ontmanteld. Hulp aan de zwakkeren is gebleven, maar overgedragen aan de commerciële welzijnsinstellingen. Maar het faciliteren van de burger die zich druk maakt om zijn leefomgeving is verdwenen. De burger moet nu zelf rechtstreeks naar de gebiedscoördinator of een andere ambtenaar die zich vaak, wellicht logisch vanuit zijn positie, vereenzelvigd met het beleid van de gemeente en de bewoner al te vaak als dwarsligger beschouwt.

Na het inkrimpen en afschaffen van de wijkcentra zijn bewoners zich her en der weer gaan organiseren. Ze bouwen hun eigen structuren. Buurtorganisaties ontwikkelen zich weer als nieuwe 'kenniscentra' van de buurt. Deze structuren moeten in een nieuw bestuurlijk stelsel een plek krijgen met de nodige ondersteuning.

Kijk. De gemeente zegt het eigenlijk zelf. In het voorstel staat het namelijk zo:

Bij de weging van de argumenten neemt het college in ogenschouw dat de Amsterdammers steeds meer behoefte hebben aan participatie en betrokkenheid bij besluitvorming over hun directe leefomgeving. Het college hecht hieraan. En wil dit verder stimuleren.

Now we are talking. Dat gaan we doen.

Vertrouwen is essentieel

Maar er is nog een punt: is er vertrouwen? Heeft het bestuur wel een beeld hoe moeilijk het vaak is? Kennen ze bijvoorbeeld de casus van de oversteekplaats waar het voetgangerslicht zo kort op groen staat dat wie niet heel erg goed ter been is de overkant niet haalt? Verzoeken vanuit de buurt hielpen niet. Nou ja, een beetje. Het stoplicht kon volgens de Resultaat Verantwoordelijke eenheid (RVE), de nieuwe naam voor een Gemeentelijke Dienst, niet zo worden aangepast dat het 15 seconden langer op groen zou staan maar er kon wel een waarschuwingslichtje worden geïnstalleerd dat het licht alweer bijna op rood zou springen.

Bijna iedereen die actief is in zijn buurt krijgt regelmatig het gevoel tegen een muur aan te lopen. Er worden bouwvergunningen afgegeven voor projecten die op meerdere punten in strijd zijn met het bestemmingsplan. Er worden bestemmingsplannen gewijzigd ten faveure van een specifiek café bij een langdurige strijd van bewoners tegen de overlast. De gemeente zegt o zo vaak dat er 'geen mogelijkheid en geen mankracht' is om effectief te handhaven waar burgers in ernstige mate grote last hebben van dingen die eigenlijk niet zouden mogen. Subsidies voor buurtkranten worden afgebouwd, maar de gemeente start vervolgens eigen krantjes, breed verspreid, om eigen acties en medewerkers in het zonnetje te zetten: Kijk eens hoe goed we het doen.

Om dit soort redenen is er weinig vertrouwen.

Het voorstel Hoofdlijnen bestuurlijk stelsel vanaf 2018 verwijst in dit kader naar het Bestuurlijk Kompas, waarin ooit de basale uitgangspunten zijn neergelegd om te komen tot goed gedrag in een behoorlijk bestuur. De kernzin was: "alles dat ik doe, doe ik voor de Amsterdammer".

Het kompas bestaat inmiddels drie jaar en heeft, vindt ook de gemeente, nog lang niet genoeg opgeleverd. De frustratie van de bewoners ten opzichte van besluiten van bestuur en van ambtenaren is er de afgelopen drie jaar dan ook niet minder op geworden. Het nieuwe rapport belooft nu dat 'wordt ingezet om medewerkers vanaf nu nadrukkelijker te coachen' om volgens de richtlijnen van het Kompas hun werk te doen. Maar dat is wel erg dun. De voorliggende voorstellen voor een nieuwe structuur bieden erg weinig hoop en bitter weinig inspiratie. Om te beginnen worden bewoners om hun stem te laten horen in een structuur gestopt waar zij zelf geen enkel heil van verwachten. En, paradoxaal genoeg, wordt dat gepresenteerd als een poging de democratie te versterken en de burgers te helpen.

Dus: wat is er nodig?

* ***Vergroot het vertrouwen tussen burgers en bestuur.*** De komende jaren zal de gemeente zelf een zeer grote slag moeten maken om opener te worden naar de samenleving om beter rekening te houden met signalen uit die samenleving. Niet meer zeggen dat dingen simpelweg niet kunnen, niet automatisch positie kiezen maar het belang van burgers meewegen en hen actief betrekken bij het vaststellen of wijzigen van bestemmingsplannen, bij het verlenen van vergunningen en het maken van beleid. En vooral meer en effectiever handhaven op alle beleidsterreinen.

* ***Creëer en koester tegenspraak.*** Beschouw inspraak, zienswijzen en inhoudelijk protest als een positieve bijdrage aan het democratische proces. Organiseer debatten over thema's die relevant zijn voor visie- en beleidsontwikkeling. Betrek bewoners in een vroeg stadium bij grote projecten.

* ***Faciliteer de voorwaarden*** die nodig zijn om burgers samen te laten komen en hun stem te laten horen. Zorg voor voldoende financiële middelen en een goede structuur binnen de wijken. Zorg daarbij voor maatwerk. Wijken en buurten verschillen, afhankelijk van hun geschiedenis en hun behoeftes.

2. Vier voorstellen voor een beter bestuurlijk stelsel

Hoe kan Amsterdam op de meest effectieve manier zorgen voor een optimale participatieve democratie?

1. *Bouw aan vertrouwen*

- * Stap af van de gedachte van adviescommissies., De leden van de adviescommissies, gekozen zonder programma en opererend zonder enig macht, zullen niet kunnen bijdragen aan betere burgerparticipatie. De representatieve democratie is verankerd in de gekozen individuen binnen de democratische bestuurlijke structuur, dus in de gemeenteraad. Daarnaast zijn er de stemmen vanuit de buurt die betrokken, bezorgd of boos zijn. Dat is de participatieve democratie. Laat burgers zelf hun stem laten klinken. De stem van de bewoners is het sterkst als die direct uit hun eigen mond en uit hun hart komt.
- * Betrek het perspectief van de bewoners bij formele procedures. Waar belangentegenstellingen, bijvoorbeeld tussen bedrijven of ondernemingen enerzijds en burgers anderzijds, in een bestuursrechtelijke context worden gewogen, dient de gemeente, in gevallen dat zij partij kiest voor de ondernemers, ook de andere partij - de bewoners - te ondersteunen. Hun argumenten dienen als bouwstenen voor toekomstig beleid. Een dergelijke 'mindset' zou enorm bijdragen aan het vertrouwen van de burger in het bestuur.
- * Zorg dat je in de structuur een controlemechanisme inbouwt speciaal om burgers te laten signaleren als zij aanlopen tegen besluiten of acties van bestuur of ambtenaren die eigenlijk niet behoorlijk zijn. Een speciale functionaris? Een onafhankelijk verzamelpunt voor frustrerend gemeente handelen? Geef het vorm in samenspraak met actieve burgers uit de stad.

2. *Centrale rol voor buurtcentra en buurtorganisaties.*

- * De gemeente moet bestaande fora en overlegstructuren in wijken en buurten, zoals overleggen, platforms, verenigingen, spreekuren, effectief versterken. Waar dergelijke fora niet bestaan moet de gemeente zich erop richten die te ontwikkelen en te ondersteunen.
- * Daartoe moeten, , verspreid over de stad weer buurtcentra en buurtorganisaties gaan functioneren. Zij zijn de spin in het web en spelen een centrale rol bij het samenbrengen van een buurt. De centra worden gefaciliteerd door de stad, en zij adviseren gevraagd en ongevraagd het DB. Zij zijn makkelijk toegankelijk en hét aanspreekpunt voor alle gebruikers, bewoners en ondernemers, van de buurt.
- * De centra zorgen voor informatieverschaffing, ook via gedrukte media, over ontwikkelingen in de buurt, voor advisering en ondersteuning. Er wordt vaak onderschat dat niet iedereen zo maar in staat is om volwaardig mee te kunnen doen aan de bestuurlijke processen.
- * Er komen burgerbegrotingen voor de wijken, ten behoeve van groen, kunst, festivals, etc. die worden beheerd door de buurtcentra. Deze buurtbegrotingen zullen bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij de leefbaarheid van de wijk.

Toelichting: De 'eigen' informatievoorzienende taak van buurtcentra is essentieel om burgers een sterkere positie te verschaffen. De afgelopen jaren hebben ambtenaren vaak de informatievoorziening naar zich toe getrokken, bijvoorbeeld door eigen krantjes te verspreiden als reclame voor uitvoering en beleid. Er worden door hen inspraakavonden of 'workshops' georganiseerd en (zelf opgestelde) enquêtes gehouden. En op basis van dit alles wordt vervolgens de stem van de burger, onvermijdelijk niet erg objectief, samengevat. Met 270 communicatiemedewerkers geeft de stad prioriteit aan de legitimatie en presentatie van het eigen beleid en de burgers lopen er achteraan want er is inmiddels niet veel geld meer beschikbaar voor de eigen informatievoorziening van bewonersorganisaties.

3. Bewonersloket

De gemeente opent een “bewoners loket”, een plek waar burgers met al hun vragen terecht kunnen. Waar ze niet in eerste instantie worden doorverwezen, maar een plek waar ze concrete antwoorden en advies kunnen verwachten. De ambtenaren van het loket worden betaald door de gemeente maar opereren onafhankelijk. Zij zijn er expliciet ‘voor de burger’ maar kennen de weg in het stadhuis en in de bureaucratie. Zij helpen de burgers in het woud van procedures en regelingen, zij zoeken uit welke informatie voor een dossier relevant is, sporen de stukken op, zoeken welke ambtenaren belast zijn met een dossier, wanneer zaken op de agenda staan, en adviseren hoe daar invloed op kan worden uitgeoefend.

Een dergelijk loket is ook noodzakelijk, bijdragend aan het beginsel van equality of arms, in het bijzonder waar de gemeente uiteenlopende belangen op een evenwichtige manier zou moeten wegen. Immers, in de huidige situatie worden ondernemers, projectontwikkelaars, organisatoren van evenementen of anderen die iets op touw willen zetten, ondersteund en geadviseerd door de ambtelijke organisatie. Zo kiest de gemeente in een vroeg stadium feitelijk positie en worden in die eerste fase maar al te vaak de belangen van bewoners of andere ondernemers onvoldoende betrokken bij de besluitvorming. De gemeente ervaart in een latere fase vaak niet veel ruimte meer om de eenmaal ingenomen positie te heroverwegen en procedeedt dan door tegen de eigen burgers die voor hun belangen opkomen, of past zonodig gaandeweg de regels aan.

4. Vroegtijdige informatieplicht t.a.v. bouwprojecten en gebieds- en bestemmingsplannen

Burgers moeten verplicht in een zeer vroeg stadium worden geïnformeerd over en betrokken bij het opstellen van gebieds- en bestemmingsplannen. Ook moeten zij standaard in een vroeg stadium volledig worden geïnformeerd over grootschalige bouwprojecten die op stapel staan. Hiertoe moeten heldere procedures worden ontworpen. De mogelijkheden voor participatie zijn momenteel erg vrijblijvend. Er is behoefte aan een structuur die garandeert dat belangen van de bewoners vanaf de eerste fase serieus worden betrokken bij de ontwikkeling van grote projecten.

Toelichting Een gebiedsplan wordt tot nog toe in concept opgesteld door de gebiedscoördinator, ambtenaar, in samenspraak met het stadsdeelbestuur. Bewoners worden weliswaar in de gelegenheid gesteld commentaar te geven op dit concept, maar dat gebeurt op een moment dat de prioriteiten feitelijk zijn vastgesteld en de hoofdlijnen vast staan. De wensen van de burgers komen dan niet meer serieus ter discussie, er is geen sprake meer van een onbevooroordeelde afweging. De reacties worden nog slechts beoordeeld als ‘haalbaar’ of ‘niet-haalbaar’, gerelateerd aan deze inmiddels door het bestuur gekozen hoofdlijnen. En zo blijven de burgers feitelijk buiten spel staan.

Evenzeer frustrerend is het feit dat burgers vaak laat of soms zeer laat worden geïnformeerd over bouwprojecten die een grote impact hebben op de buurt. Niet zelden rijst het vermoeden dat bewust informatie over dergelijke projecten wordt achtergehouden om de invloed van burgers op de voortgang te minimaliseren. De stad moet bij grootschalige bouwprojecten garanderen dat de bewoners van de buurt al bij de eerste fase van de plannen en mogelijk ontwerpen op de hoogte worden gebracht.

5. Oproep!

Wij roepen de politieke partijen in Amsterdamse op om bovenstaande ideeën in hun verkiezingsprogramma over te nemen en er zo voor te zorgen dat in de toekomstige Amsterdamse politieke realiteit de stem van bewoners werkelijk invloed kan hebben.

- **Garandeer financiële ruimte op buurtniveau om participatie te faciliteren en te stimuleren.**
- **Stap af van het heilloze plan van de adviescommissies en bespaar de stad dit wangedrocht.**
- **Neem de lokale initiatieven - de buurtorganisaties, de verenigingen, comités, actiegroepen, buurtoverleggen of hoe het in de verschillende wijken maar is georganiseerd - serieus en geef ze in alle 22 buurten een plek in het politieke proces.**

Bestuur Buurtorganisatie 1018

Email: info@buurtorganisatie1018.nl