

## **Commentaar op de evaluatie van het bestuurlijk stelsel** Amsterdam, 15 januari 2021

### **Inleiding**

In december ontvingen wij het evaluatierapport met betrekking tot het bestuurlijk stelsel van de gemeente Amsterdam. In het onderstaande geven wij graag een reactie op dit rapport in het bijzonder bezien vanuit de doelstelling van Buurtorganisatie 1018, dat is het versterken en bevorderen van participatie van bewoners.

Een aantal van de bevindingen en conclusies van het rapport zijn helder en worden ook door ons onderschreven. Het beeld dat het rapport schetst is echter onvolledig. De onderzoekers hebben met hun aanpak bepaalde keuzes gemaakt wat ertoe geleid heeft dat essentiële informatie ontbreekt.

Bewoners zijn door de onderzoekers relatief weinig betrokken. De onderzoekers hebben, voor zover wij kunnen zien, niet werkelijk moeite gedaan specifieke groepen te benaderen, zo is bijvoorbeeld geen contact gezocht met actieve bewoners of bewonersorganisaties om interviews af te nemen. De bewoners die bereid waren de online vragenlijst te beantwoorden kregen andere vragen dan de professionals. Er werd hen feitelijk niet gevraagd naar wat hun beeld is van het *functioneren van het bestuurlijk stelsel*, maar de vragen waren voornamelijk gericht op ‘wat weten en snappen ze eigenlijk van die ingewikkelde structuur’. Er werd bewoners ook niet *concreet* gevraagd naar hoe zij hun positie ten opzichte van de gemeente ervaren en of zij menen dat zij daadwerkelijk invloed kunnen hebben. Vinden de bewoners dat het bestuurlijk stelsel goed functioneert? Waar lopen ze tegenaan, waar ligt hun frustratie, en hoe zien zij in de dagelijkse praktijk hun verhouding met de gemeente? Op die vragen is het onderzoek niet ingegaan en daarover verschaft het rapport dan ook geen inzicht. Wij denken dat een reflectie op de vraag “hoe moet deze stad bestuurd worden?” niet kan zonder inzicht in die realiteit

Vanuit buurtorganisatie 1018 hebben wij het beeld dat de frustratie van bewoners voortkomt uit het feit dat zij stelselmatig aanlopen tegen een gemeente die altijd op voorsprong staat, die macht heeft en die macht moeilijk kan delen. Die frustratie gaat over de ervaring van bewoners dat er binnen de gemeentelijke organisatie een cultuur heerst die maakt dat bewoners maar zelden tijdig, oprecht, open, en serieus worden betrokken bij zaken die hen direct raken. De frustratie komt voort uit het feit dat inspraak alleen goed verloopt als de gemeente het eens is met wat bewoners willen, maar dat bewoners tegen een muur lopen als de gemeente iets anders voor ogen had dan dat wat – volgens bewoners zelf - in hun het belang is. En ook lijkt het dat de gemeente, anders dan veel bewoners zelf, ervan uit gaat dat het beschikbaar stellen van potjes geld waarmee bewoners projecten in hun buurt kunnen uitvoeren, ervoor zal zorgen dat bewoners het gevoel hebben dat zij invloed hebben en mee kunnen beslissen.

In het onderzoek zijn dergelijke zaken niet onderzocht. Wel blijkt uit het onderzoek dat bijna de helft van de bewoners geen of weinig “vertrouwen” heeft in de verschillende geledingen van de gemeente. Wat precies bedoeld wordt (door de onderzoekers, of door degenen die de vragenlijst invullen) met het begrip “vertrouwen hebben” is echter niet duidelijk. Voorts blijkt dat bewoners vinden dat hen onvoldoende ruimte wordt geboden om hun stem te laten horen dan wel dat hun stem niet of nauwelijks serieus genomen wordt. Een onderbouwing van onze stelling dat het onderzoek onvoldoende oog heeft gehad voor de positie van bewoners en hen ook te weinig heeft betrokken, hebben wij als **Bijlage 1** bij dit commentaar gevoegd. Wij gaan daar ook in op het toetsingskader dat door de onderzoekers is gehanteerd.

In deze notitie zullen wij eerst, paragraaf 1, kort ingaan op de bevindingen en conclusies in het evaluatierapport. In paragraaf 2 schetsen wij een beeld van de praktijk vanuit de ogen van de bewoners (hoe gaat het nou echt?) en in paragraaf 3 geven wij onze gedachten over waar en op welke manier aanpassingen zinvol of zelfs noodzakelijk zijn.

## 1. Bevindingen uit het rapport

Het rapport maakt duidelijk dat zeer veel ondervraagden – bewoners en professionals – ongelukkig zijn met het stelsel – waarbij opvalt dat er nogal een groot verschil in perceptie is – waarbij vermoedelijk ook een rol speelt dat de twee vragenlijsten voor de twee groepen zo verschillend zijn. De twee vragenlijsten zijn opgenomen als **bijlage 2** en **bijlage 3**.

Hieronder noemen wij in het kort de voor ons relevante bevindingen uit het rapport met betrekking tot de werking van het bestel.

**Inbreng / meebeslissen:** Feitelijk, daarover zijn bewoners en professionals het eens, is geen sprake van werkelijke participatie van bewoners noch van invloed op het beleid. Niet van meedenken, en nog minder van meebeslissen.

**Inspraak** Als er al enige inspraak wordt geboden is die te laat, lijkt er al te vaak weinig van te worden meegenomen, en wordt er zelden informatie teruggekoppeld.

**Belangen van de bewoners in de stadsdelen** Contact tussen DB en het college leidt er niet toe dat het college het bestuurlijke proces in de stadsdelen (er)kent en er gewicht aan toekent bij de beleidsvoorbereiding, bij de besluitvorming of in de uitvoering.

**Democratische controle** schiet te kort. De gemeenteraad controleert het centrale bestuur, maar de gemeenteraad heeft formeel ook de controlerende taak – bij gebrek aan enig ander controlerend orgaan - mbt tot de besturen in de stadsdelen. Dit blijkt een lastig verhaal omdat de bestuursstructuur niet garandeert dat gemeenteraad – systematisch - wordt geïnformeerd over wat er in de stadsdelen gebeurt. Feitelijk fungeren de DB's in de stadsdelen dan ook zonder enige effectieve democratische controle. De stadsdeelcommissies zijn als het er op aankomt tandeloze organen wat betreft het controleren van beleid en uitvoering. Ze hebben geen controlerende bevoegdheid - alles waarvan ze het DB weten te overtuigen is meegenomen.

**Vertrouwen/ tevredenheid:** Bij zowel professionals als bij de bewoners zijn (veel) meer respondenten ontevreden over het functioneren van het stelsel dan tevreden (cq, conform de terminologie van de vragenlijst: veel meer bewoners hebben géén vertrouwen in de geledingen dan wel).

Dit alles raakt aan het stelsel.

**Gemeenteraad :** Wat niet zo expliciet in het rapport staat, en in zekere zin buiten de scope van het onderzoek valt maar in onze ogen toch relevant is, is de vraag of de gemeenteraad, met het wettelijke aantal van 45 leden, eigenlijk wel toegerust is voor de extreem complexe taak waarvoor zij gesteld is. Het huidige stelsel brengt met zich mee dat de raad het enige orgaan is dat belast is met de controle op het bestuur in al z'n facetten. De ondersteuning van de raadsleden is minimaal – er is geen raads-brede thematische informatie structuur en beperkte technische ondersteuning. Raadsleden worden daarbij formeel geacht niet full time met raadswerk bezig te zijn maar ook in de samenleving te participeren. Voor informatievoorziening zijn de raadsleden afhankelijk van de ambtenaren die zich, logisch, veelal loyaal voelen aan het college, of die zelf nauw betrokken zijn bij een project en zo toch een belang kunnen hebben bij beoordeling of besluitvorming. Kan de raad eigenlijk wel wat er van verwacht wordt?

## 2. En hoe gaat het nou echt? Waarom zijn bewoners onverminderd gefrustreerd?

Wij menen dat het een omissie is dat het rapport nauwelijks ingaat op de vraag hoe een en ander in de praktijk verloopt. Er zijn geen casussen opgenomen, geen beschrijving hoe het concreet gesteld met de invloed van bewoners op beleids- en besluitvorming.

Zonder een beeld van hoe het nou werkelijk gaat in de wijken, zonder een beeld hoe het stelsel in de praktijk door bewoners wordt beleefd, zijn alle gedachten over de werking van het stelsel bij voorbaat onvolledig en missen de ideeën over mogelijke aanpassingen de noodzakelijke onderbouwing.

Het rapport (tabellen 3.13 en 3.14) geeft globaal aan hoe weinig Amsterdammers zich serieus genomen voelen. Slechts 1% van de ondervraagden zegt volmondig dat ideeën en klachten serieus worden genomen en slechts 2% zegt dat er genoeg manieren worden geboden om mee te denken. Pagina 42-47 gaat dieper in op de onvrede van de bewoners, refererend aan wat in de drie gesprekstafels naar voren is gekomen.

Paragraaf 4.6 (waarin tabel 4.17) van het rapport gaat op dit punt in, maar nu in de woorden van de professionals:

*Ook over de mate waarin het bestuurlijk stelsel helpt om aan te sluiten op de lokale opgave zijn respondenten [professionals] kritisch. Op elk van de stellingen die hieraan raakt, zijn meer respondenten negatief dan positief. Bijna de helft van de respondenten is van mening dat het niet door de inrichting van het bestuurlijk stelsel is dat de gemeente de problemen die spelen in de stad kent. Bovendien vindt 56% dat het niet door de inrichting van het bestuurlijk stelsel is dat de gemeente problemen in de stad kan oplossen en 54% stelt dat de inrichting van het stelsel onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk in de stadsdelen. Het meest negatief zijn respondenten echter over de mogelijkheden die het stelsel de gemeente biedt om flexibel in te spelen op de wensen vanuit de stad: 62% geeft aan dat dit niet het geval is.*

BO1018 ervaart in de dagelijkse realiteit dat actieve bewoners uitgeput raken, en de hoop opgeven op een eerlijke, open, geïnteresseerde overheid. Het vertrouwen dat de gemeente 'partner' is, dat de gemeente open staat, zich wat aantrekt van de belangen van bewoners, dat vertrouwen is wel heel klein geworden. Het gevoel is dat, daar waar de gemeente zich in grote lijnen kan vinden in de wensen van bewoners, er een open houding en open oor geboden wordt bij overleg of inspraak. Maar als bewoners wat anders willen dan de gemeente, laat de gemeente eigenlijk nooit de eenmaal gekozen richting los, wil niet bewegen of aanpassingen doen. De bewoners hebben het nakijken, en blijven gefrustreerd achter, niet alleen zozeer wegens de inhoud, maar ook wegens het proces waarin de stugheid en de starheid van de gemeente de koers bepaalt.

Het gaat hierbij maar ten dele over de *structuur* van het bestuurlijk stelsel. De praktijk gaat ook over de gang van zaken los van het stelsel. Dat heeft deels te maken met het feit dat het stelsel op punten te kort schiet en juist geen structuur biedt. Maar ook komt het door een *cultuur* binnen de geledingen van de gemeente die maakt dat men (de bestuurders, de ambtenaren én de raadsleden) zich niet realiseert hoe betrokkenen in de stadsdelen situaties ervaren, hoe besluiten uitwerken, en hoe bewoners zich te vaak niet gehoord weten en zich stelselmatig op achterstand voelen staan.

Ter illustratie een mailtje van iemand die, in een terzijde, haar frustraties aan BO1018 meegaf. Zij is een actieve, positieve, sociale buurtbewoonster.

*"Ik moet jullie zeggen dat ik de laatste jaren vaak teleurgesteld ben geraakt door de gemeente. Het gaat om initiatieven die ik nam of eenvoudig te realiseren ideeën die ik opperde, en beloftes die de gemeente maakte en niet nakwam. Ik bemerk bij mezelf de neiging me terug te trekken want het kost allemaal veel energie en enthousiasme terwijl er in wezen nauwelijks wat verandert."*

Hoewel de gemeente anders beweert, en het wellicht ook werkelijk anders voor ogen heeft, is het overheersende gevoel van bewoners dat met wegvallen van gekozen stadsdeelraden de Invloed van bewoners minder is geworden en de onoverzichtelijkheid groter. Hieronder gaan wij op een aantal punten in, tendensen, ontwikkelingen die er in onze ogen toe bijdragen dat het vertrouwen van bewoners in de gemeente in de afgelopen jaren kleiner is geworden.

\* ***Directe invloed en meebeslissen – geen positief nieuws***

\* **Gebiedsplannen**

Tot 2019 kregen de gebiedsplannen vorm door directe input vanuit de bewoners, via informatie-bijeenkomsten, enquêtes, consultatie van actieve bewonersgroepen, en in samenspraak met de gebiedsmakelaars. De gemeente heeft, zonder overleg met bewoners, besloten de structuur te veranderen. Het bestuur van het stadsdeel bepaalt nu zelf de grote lijnen (de ‘focusopgaven’), dat is het kader en op deze punten mogen de bewoners nog wat concrete input aandragen mbt nadere invulling.

\* **Geld voor projecten en projectjes**

Er zijn de afgelopen jaren verschillende trajecten opgezet waarbij geld beschikbaar wordt gesteld voor door bewoners ingediende projecten waarop gestemd kan worden. De gemeente beschouwt deze trajecten als een belangrijke stap in de participatie-agenda, alsof participatie vooral gaat over en vorm krijgt in het financieren van projecten. Dat is een misvatting. Financiering van ideeën en projecten van bewoners, in een door de gemeente opgezette structuur zoals *Centrum Begroot* of *de Stem van Centrum* (ontwikkeld en uitgewerkt zonder input van bewoners) kunnen zeker voor indieners een opstekertje zijn. Maar zulke opstekertjes zijn niet de kern van participatie. De gemeente realiseert zich niet dat dergelijke structuren bewoners juist niet centraal stelt. Deze potjes zijn kleine kersen op een grote taart, waarmee bewoners zich gehoord zouden moeten voelen. Maar de grotere lijnen komen niet aan bod, en de invloed op substantiëlere zaken waar het in de buurten om draait, wordt minder.

\* **Inspraak**

Zeer veel bewoners zijn gefrustreerd over het fundamentele gebrek aan inspraak. De ervaring is dat inspraak bewoners zich alleen dan gehoord voelen als de gemeente het so wie so wel eens is met de bewoners. Zo niet, dan houdt de gemeente vast aan het eigen plan of besluit. Het rapport laat zien dat inderdaad de meerderheid van de respondenten meent dat inspraak vaak te laat wordt ingezet (besluit is eigenlijk al genomen), dat bewoners bijna nooit iets terug horen wat er met hun bezwaren of ideeën is gedaan, cq zien niet dat er iets van hun gedachten is meegenomen.

Wij vrezen dat het bestuur onvoldoende beseft hoe al die casussen er bij de bewoners inhakken. En hoe dat, in de loop van de jaren, opstapelt, de frustratie doet groeien en het vertrouwen uiteindelijk ondermijnt. Wij geven in **bijlage 4**, in willekeurige volgorde, een beknopt overzicht van een aantal projecten in postcodegebied 1018 waar de bewoners zich niet gehoord hebben gevoeld en hebben ervaren dat de gemeente ze in de kou heeft laten staan.

\* **Inspreken bij de gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft in 2020 besloten de mogelijkheid om in te spreken bij commissievergaderingen drastisch in te perken. Als reden wordt gegeven dat er regelmatig bewoners zijn die misbruik maken van de mogelijkheid tot inspreken. Dat zo de goeden onder de slechten moeten lijden, dat het kind met het badwater wordt weggegooid, wordt niet gezien, of althans niet benoemd. Men geeft aan dat het inspreken de Raad teveel tijd kost, en zo wordt een basaal onderdeel van het democratische bestel, een open toegang van bewoners tot het vertegenwoordigend orgaan om “iets”, ook als het onderwerp niet op de agenda staat, aan de raadsleden te komen vertellen, versmald. Er is bij de voorbereiding van dit plan geen overleg geweest met bewonersorganisaties of platforms, er is niet van gedachten gewisseld of er wellicht andere manieren zijn om oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid van inspraak tegen te gaan. Ook hier is het bewoners moeilijker gemaakt hun stem te laten horen en invloed uit te oefenen.

## \* Opheffen Wijkcentra en niet betrekken van buurtplatforms en buurtorganisaties

Initiatieven uit de buurt worden door de gemeente zo belangrijk gevonden, zo wordt vaak herhaald. Burgers moeten zich vooral organiseren en vooral van zich laten horen. Zo kan het bestuur gebruik maken van bewoners “die vaak veel meer weten dan het bestuur zelf”, is een van de credo’s van het coalitieakkoord. Toch viel onlangs het besluit om Wijkcentra op te heffen, en worden buurtorganisaties of buurtplatforms eigenlijk nooit vanzelf betrokken door het college of door het stadsdeelbestuur als plannen worden ontwikkeld die gevolgen gaan hebben voor bepaalde buurten. Het is dan ook illustratief dat er bij dit hele evaluatietraject geen buurtplatform of buurtorganisatie is betrokken, niet bij de voorbereiding, niet bij het bepalen van de focus, niet de formulering van de opdracht, en ook niet bij het formuleren van de vragen. En, zoals eerder gezegd, er zijn ook geen buurtorganisaties benaderd om mee te spreken.

Buurtorganisatie 1018 is in 2014 opgericht op initiatief van een aantal bewoners van de Oostelijke Eilanden die meenden dat bewoners na het wegbezuinigen van het Wijkcentrum Oostelijke Binnenstad, nog steeds ondersteund zouden moeten worden om te garanderen dat hun stem een rol zou kunnen blijven spelen. BO1018 functioneert met vrijwilligers en met een zeer bescheiden financiële ondersteuning vanuit het stadsdeel. Een aantal andere Wijkcentra werden destijds gespaard in die ronde van bezuinigingen.

Maar in 2020, midden in de periode dat de stad wordt bestuurd door een college dat participatie en het vertrouwen in actieve bewoners tot een van de kernpunten van het beleid heeft bestempeld, besloot de gemeente tot het stopzetten van de financiële ondersteuning van een groot aantal oude, goed functionerende, buurtorganisaties en platforms. De bedreigde organisaties hebben zich verenigd, en voerden met een groep van een twintigtal platforms, een sterke lobby. In december 2020 kregen zij de gemeenteraad mee, en werd het buurtplatformrecht vastgelegd.

We citeren hier graag de Noodoproep van deze “coalitie van buurtorganisaties-van-onderop”. Zij schreven onder meer:

### **ER STAAT NU IN HET COALITIEAKKOORD**

*“We stellen gemeenschappen in staat om zichzelf te organiseren als ze tegelijkertijd werken aan versterking van brede Amsterdamse sociale binding” en  
“Amsterdammers laten vaak en op veel plekken zien dat zij tal van zaken prima zelf kunnen regelen. Hier moet de overheid steunend en niet sturend zijn”. en  
“We voelen het als onze verantwoordelijkheid om de zeggenschap en eigenaarschap van bewoners te vergroten. Niet door nieuwe stelsels op te tuigen maar door met de stad het gesprek en het debat aan te gaan over hoe dat kan en moet”. en  
“We streven aan een gemeentelijke organisatie die open staat voor maatschappelijk en buurtgericht initiatief.”*

### **MAAR WAAR LOPEN WE TEGEN AAN:**

- *Dat we aan het eind van de dag uitgeput naar bed gaan omdat we meer hebben lopen vechten tegen “het systeem” dan vanwege de goede daden die de buurt ons vraagt te doen*
- *Dat het systeem ons iedere keer weer vraagt ons te legitimeren, en dat zoveel energie kost, dat je aan je echte werk nauwelijks toekomt.*
- *Dat er “geen nieuwe stelsels” zouden worden opgetuigd maar te vaak worden er weer centraal ergens systemen en processen bedacht en top down uitgerold waar bewoners “aan mee mogen doen”, Terwijl er in elke wijk een netwerk ligt van onontgonnen kracht.*
- *Dat we willen graag samenwerken met de overheid en ook helpen die te verbeteren, maar dat we niet het uithoudingsvermogen, de middelen, de informatiepositie van een overheid hebben. We zijn de zwakkere partij tegenover een systeem wat zich vaak niet eens bewust is hoe machtig ze zijn en hoe ze vanuit wantrouwen opereren.*

In het bijzonder het laatste punt raakt aan het onderwerp waar deze evaluatie mede over moet gaan.

## 3 Gedachten over te nemen stappen

### 3.1 Noodzakelijke veranderingen

De onderzoekers stellen dat er vanuit de professionals wordt aangegeven dat er sprake is van 'vernieuwingsmoetheid'. En die constatering wordt vervolgens als uitgangspunt genomen voor gedachtenvorming over de toekomst. Wij vinden dat een oneigenlijk uitgangspunt.

De eerste stap is om oprecht te kijken wat er moet gebeuren om tot verbeteringen te komen die nodig zijn in het licht van de geformuleerde uitgangspunten. Daarbij is het voor ons in het bijzonder van belang om te kijken naar de democratische legitimatie op stedelijk en lokaal niveau, en naar manieren waarop effectieve inbreng van bewoners beter gewaarborgd kan worden.

Vanuit de conclusies van het rapport lijken ons de volgende veranderingen en acties noodzakelijk

- \* Te zorgen voor een betere democratische controle op stadsdeelniveau
- \* Er moet concreet worden nagedacht over de balans en de verhouding tussen enerzijds het bestuur en een stelsel van representatieve democratie en anderzijds directe invloed van en besluitvorming door bewoners.
- \* En tenslotte moet gegarandeerd zijn dat bewoners werkelijk en effectief inbreng kunnen hebben bij en invloed op beleidsontwikkeling en uitvoering bij zaken die hun directe leefomgeving en welzijn betreffen.

De modellen zoals die in het bestuurlijke rapport worden uitgewerkt zijn goed om in het achterhoofd mee te nemen bij gedachtenvorming over wat er nu nodig is. Wij denken dat het stadsdeelplus-scenario het meest tegemoet zal komen aan wat veel Amsterdammers voor ogen staat, en wat in onze stad en cultuur het beste zal werken – mits voor de geledingen concreet gemaakt wordt waar er in de praktijk aanpassingen nodig zijn.

Wij menen dan ook dat de gedachten over de noodzakelijke stappen en wenselijke ontwikkelingen niet vanuit een abstract model vorm moeten krijgen, maar juist vanuit een zeer concrete analyse en inventarisatie van wat nu niet goed gaat. Dat moet vervolgens de basis zijn voor een inventieve open gedachtewisseling, over wat en hoe precies en concreet voor verbetering kan zorgen.

Uit het rapport volgt dat het algemene gevoel is dat het huidige stelsel niet goed, of in ieder geval niet goed genoeg werkt. Waar dingen toch goed gaan is dat vaak te danken aan verhoudingen tussen personen, goede wil, of gegroeide contacten. Dat is natuurlijk fijn, en goede onderlinge verhoudingen zijn zonder twijfel zeer belangrijk voor een goed werkend apparaat. Maar men kan voor het besturen van een stad geen genoegen nemen met een systeem dat voor het functioneren *afhankelijk* is van goede verhoudingen. Sterker: een structuur moet sterk genoeg zijn, en transparant en helder, met een uitgewerkt systeem van checks en balances, zodanig dat het óók bij slechte onderlinge verhoudingen voldoende houvast en richting kan geven voor behoorlijke besluitvorming, uitvoering en controle.

#### **Veranderingen zullen hun beslag moeten krijgen op drie manieren**

- a. Allereerst zijn **aanpassingen in de bestuursstructuur** nodig
- b. Daarnaast moet er fundamenteel wat veranderen in **de cultuur en het bewustzijn** binnen de gemeentelijke organen. Dat betreft de houding tegenover bewoners die opkomen voor hun wensen en belangen, en het accepteren van de verantwoordelijkheid om bewoners effectief en daadwerkelijk invloed te geven op besluitvorming. De basis is dat er een besef ontstaat dat een andere attitude noodzakelijk opdat vertrouwen tussen bewoners en bestuur hersteld wordt.
- c. **Het concretiseren van het centrale begrip "participatie"**. Een open proces, een discussie tussen bewoners en bestuur over de vraag wat men precies verstaat onder participatie, en hoe dat wat men zich voorstelt ook binnen bereik komt.

## 3.2 Aanpassingen hebben betrekking op de volgende onderwerpen

### a. *Democratisch gehalte / betrekken van belangen van bewoners / informatie en ondersteuning*

#### *\* stadsdelen en centrale stad : noodzakelijke controlerende rol voor stadsdeelcommissies*

De onderzoekers suggereren versterking van de stadsdeelcommissies door te zorgen voor betere ondersteuning (pag 16 bestuurlijk rapport). Hoewel ondersteuning zeker zinvol is, lijkt ons dit niet het essentiële punt. Waar het om draait is dat de nu te kort schietende democratische controle op stadsdeelniveau gewaarborgd moet worden.

De Raad heeft z'n handen meer dan vol aan het volgen van wat in de centrale stad door B&W wordt besloten en ondernomen. Hoewel het zeker van belang is dat, zoals het rapport ook aangeeft, meer informatie uit de stadsdelen systematisch – dus verzekerd vanuit de structuur - terecht komt bij de gemeenteraad, is het een illusie te denken dat betere informatievoorziening en 'ontschotting' genoeg is om adequate controle op stadsdeelniveau vanuit de raad te garanderen.

Stadsdeelcommissies functioneren vrij goed in hun open contacten met bewoners in de buurten. Daarover blijkt redelijke consensus en dat is duidelijk winst. Uit het rapport blijkt echter ook dat er in de huidige praktijk een spanningsveld is ontstaan. De formele 'adviestaak van de stadsdeelcommissies wordt in de praktijk soms opgerekt en door het DB gevoeld als 'controle', een ontwikkeling waar de bestuurders niet zo van gediend zijn. Deze tendens is in onze ogen echter onvermijdelijk, daar waar de structuur gewoon niet voorziet in noodzakelijke controle van een orgaan dat evenzeer op de hoogte is als het DB zelf.

**Wij menen dan ook, als men al door wil gaan met het systeem van de stadsdeelcommissies, het niet anders kan dan dat de bevoegdheden van de stadsdeelcommissies worden opgeschaald zodat zij effectief een controlerende rol kunnen krijgen.**

#### *\* gemeenteraad*

Zoals wij hierboven al aangaven vrezten wij dat de 45 leden van de gemeenteraad voor een schier ondoenlijke taak staan in een stad als Amsterdam. Wij realiseren ons dat de wet het kader biedt, en dat dit is wat het is. Toch denken wij dat er nagedacht zou kunnen worden hoe de ondersteuning, de informatievoorziening de raadsleden meer slagkracht zou kunnen opleveren.

Wellicht zou de stad zelfs, wellicht in samenspraak met de VNG en/of met andere gemeentes, eens een debat moeten entameren over de vraag of de bestaande structuur voor gemeenteraad in grote steden niet op punten zou moeten worden aangepast?

#### **\* Informatie en ondersteuning:**

Toegankelijkheid van informatie is essentieel voor het versterken van de positie van bewoners – een uitgangspunt om participatie überhaupt mogelijk te maken. De verplichtingen die voortvloeien uit de Wet Open Overheid (WOO) kunnen hier een belangrijke rol spelen – hopelijk komt alle openbare informatie in de komende jaren vindbaar online. Maar ook WOB verzoeken zouden beter, sneller, en ruimhartiger moeten worden behandeld. Openbaarheid is formeel een belangrijk uitgangspunt. Maar tussen droom en daad blijkt in Amsterdam niet zelden een gesloten cultuur te staan die zorgt voor weinig bereidheid inzage te geven in formeel openbare stukken als men vreest dat de belangen van bewoners daarmee gediend worden maar de positie van de gemeente in het debat verzwakt.

Het is een verantwoordelijkheid van de gemeente om hier serieus aandacht aan te geven, juist vanwege de van nature sterke machtspositie van het bestuur, en om te streven naar versterking van de positie van bewoners, dus naar een veel grotere gelijkwaardigheid. Meer equality of arms.

Informatievoorziening van **alle** formeel openbare stukken moet gegarandeerd zijn. Dat zal helpen om ervoor te zorgen dat bewoners niet langer het gevoel hebben dat ze altijd op achterstand staan. Daarbij hoort ook dat bewoners die niet op eigenkracht hun stem kunnen laten horen, ondersteuning krijgen zodat ook zij kunnen deelnemen aan het participatieve proces. Dit kan bijvoorbeeld via een bewonersloket (zie hieronder) of als extra taak van bewonersorganisaties.

#### **\* andere maatregelen en voorzieningen**

Er zijn ook andere maatregelen denkbaar die ervoor zorgen dat de belangen van bewoners beter gediend worden.

#### ***Bewonersloket***

Wij zijn verheugd dat het rapport de gedachte van een bewonersloket heeft overgenomen (pag 16). Wel is het zo dat het beeld dat geschetst wordt afwijkt van wat wij en andere bewonersorganisaties voor ogen hebben. Wij hebben een loket voor ogen, een speciaal geïnstrueerd en gemachtigd team, dat een 'vrijgestelde' dienst zou moeten zijn, enigszins te vergelijken met de positie van een ombudsman maar dan niet chronologisch achteraan de gang van zaken, maar juist dynamisch en "actueel" gepositioneerd. Het loket is er **vóór** de bewoners, en moet - binnen de grenzen van wet, regelgeving en nauwgezet omschreven mandaat – ervoor zorgen dat bewoners zo goed mogelijk voor hun belangen kunnen opkomen. Het loket wordt bemand door een staf die politiek en juridisch van wanten weet, mensen die op zoek gaan en actief oplossingen zoeken, die informatie naar boven halen en alle adviezen kunnen geven die bewoners nodig hebben en waar ze recht op hebben. De werkwijze en mandaat van een dergelijk loket moeten precies worden omschreven door gemeente in overleg met bewoners/ bewonersorganisaties.

#### ***Bewoners Effect Rapportage (BER)***

Daarnaast hebben wij al vaker gepleit voor het instellen van een BER. Dit wordt in het rapport wel genoemd, maar niet als aanbeveling opgenomen. De BER is te vergelijken met de bestaande MER (Milieu effect rapportage).

Bij alle enigszins substantiële projecten stad, projecten van de gemeente of particuliere projecten, spelen vele, en veelal niet synchroon lopende belangen. Het is geen geheim dat belangen van bewoners bij dergelijke projecten nauwelijks aan bod komen, en in ieder geval bijna nooit enig gewicht in de schaal leggen. Men is zich daar ook van bewust, zo blijkt uit het evaluatierapport.

Bewoners staan per definitie op achterstand en komen er niet aan te pas. De 'andere kant' (vastgoed ondernemers, horeca, grote bedrijven of instituten) hebben een professionele lobby, en de gemeente vindt de belangen van deze partijen in de meeste gevallen dermate zwaarwegend (met de eigen financiële of politieke belangen van de gemeente niet zelden in het kielzog) dat de belangen van bewoners simpelweg niet meer aan de orde komen. Traditionele inspraak, als het al wordt gegeven is in bijna alle gevallen te beperkt, te laat, te oppervlakkig en te vrijblijvend – ook daar spreekt het evaluatierapport over.

In dit licht pleiten wij voor een regeling, een instrument dat toegepast moet worden bij de grotere (bouw) projecten waarbij voor de hand ligt dat belangen van omwonenden worden geraakt. De kern van een dergelijke regeling is dat een omgevingsvergunning niet kan worden verleend zonder dat een BER, waarin de impact van het project op bewoners kwantitatief en kwalitatief in kaart is gebracht, onderdeel is van het dossier en aantoonbaar is meegewogen. De BER betekent dat het bewonersperspectief verplicht onderdeel wordt van de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning.



Als iedereen – waar het op lijkt – meent dat belangen van bewoners beter moeten worden betrokken en ook moeten worden meegewogen, dan is het de meest vanzelfsprekende weg om dat traject in het systeem te verankeren en het meewegen van die belangen te verplichten door de systematiek van de BER in te voeren.

## ***b Participatie is het toverwoord***

### ***\* Wat verstaan we onder participatie?***

Wat is, concreet, precies, de participatie die ‘we’ voorstaan? Wat wordt daarmee bedoeld? Die vraag blijft vreemd genoeg onbehandeld. BO1018 meent dat het nodig is CONCREET te inventariseren wat dat zou moeten zijn.

Wat staat bewoners nou eigenlijk precies voor ogen bij hun roep om meedenken, meebeslissen, en inbreng. Wat wil men? Wat willen de buurtorganisaties en platforms precies? Hoe willen individuele actieve buurtbewoners gehoord worden, waarover willen zij concreet inbreng, of waar willen zij misschien zelfs het recht besluiten te nemen? Maar ook: waar zien zij uitdrukkelijk de gemeente als verantwoordelijke? Waar ligt voor hen de grens? Misschien loopt het in verschillende stadsdelen wel uiteen. Waar en in welke mate willen de bewoners invloed hebben?

En wat bedoelt de gemeente precies als participatie genoemd wordt als een belangrijk uitgangspunt? Wat staat hen concreet voor ogen?

Het gaat uiteindelijk om de invulling, om de definitie die gegeven wordt aan het woord. Wil Amsterdam toe naar een vorm van geïnstitutionaliseerde participatieve democratie waarin – op sommige terreinen - besluitvorming ligt bij bewoners die zichzelf, individueel, vertegenwoordigen en een rol krijgen in besluitvorming? Referenda passen misschien wel bij een dergelijk model. Of zoeken we meer naar een vorm van buurtvertegenwoordiging, die zich positioneert op basis van discussie en meningen uit de buurt, die opkomt voor de buurt en die vervolgens een heldere rol krijgt bij de besluitvorming?

Participatieve en representatieve democratie, die twee kanten staan feitelijk tegenover elkaar. Het eerste is een continu proces van actief betrokken zijn, het tweede, strak geformuleerd, betekent eens in de vier jaar stemmen en je verder neerleggen bij wat de politiek “namens jou” doet.

Het is dus zoeken naar een evenwicht. Amsterdam zal niet kunnen zonder een sterke en formele representatieve democratie, in onze visie zowel op stadniveau als op stadsdeelniveau. Maar bewoners willen wel, zelf, en direct, invloed kunnen hebben op hun directe omgeving, en voelen zich, zo blijkt ook uit het evaluatierapport, in die wens te zeer – en in toenemende mate - in de steek gelaten door de politici. De tekst “jullie mogen meedenken” is voor velen synoniem geworden met “wij worden niet gehoord”. Bewoners zien dat politici hun werk doen waarbij ze zich nauwelijks realiseren dat ze dat werk vóór de bewoners zouden moeten doen.

Hoe vinden we die balans? Juist in een stad als Amsterdam, met z’n sociale realiteit, z’n diversiteit, en z’n complexiteit, is een (doorgaand) proces van nauwkeurige afstemming en vooral ook openheid en oplettendheid, een voorwaarde om tot een goede balans te kunnen komen – wellicht loopt zo’n proces niet eens in alle delen van de stad parallel.

Zien de bewoners iets heel anders voor zich dan de gemeentelijke geledingen? Is de kloof te overbruggen en zou er consensus over kunnen ontstaan? Hoe ontwikkelen we daarover de helderheid die noodzakelijk is om een structuur te ontwikkelen waarin de concrete gedachten een plek kunnen krijgen. Zonder helderheid over wat de bedoeling is zullen pogingen van bestuur om (hoe oprecht ook) van bovenaf mogelijkheden tot participatie aan te bieden, al te vaak stranden en leiden tot nieuwe frustraties bij bewoners. Pas bij helderheid kan er, langzaam, weer vertrouwen groeien tussen bewoners en bestuur.

Uiteindelijk bepaalt de representatieve democratie de speelruimte voor de participatieve democratie. Precies dat moet, menen wij, in deze evaluatie aan de orde komen. Is de gemeente (de bestuurders en de raad) bereid (en zo ja in hoe verre) daadwerkelijk iets in te schikken en bewoners beslissingsruimte te geven? En dan ingebed in een structuur, dus zonder dat het begrip participatie erop gaat lijken dat af en toe “brokjes meedoen” als gunsten worden uitgedeeld.

#### **\* balans en verantwoordelijkheid**

In dit verband is ook essentieel – al komt dat in het rapport nauwelijks aan de orde – dat er een andere kant is. Dat er ook helderheid gevonden moet worden over de vraag waar, wanneer, bij wat voor onderwerpen, nu precies de verantwoordelijkheid, uitsluitend en uitdrukkelijk bij de gemeente ligt.

Ook hier gaat het om de balans. Bewoners moeten meer te zeggen krijgen over de zaken die direct raken aan hun leefomgeving, zoals de inrichting van de openbare ruimte, de sociale omgeving, aan groen in de buurt. Zij moeten mee kunnen praten en hun belangen naar voren brengen bij grotere projecten, waar ook meer belangen spelen (bv bouwprojecten die impact hebben op de buurt, zie ook hierboven). Als zij al niet de besluiten mogen nemen, dan moeten zij dan kunnen zien of, en hoe (of waarom niet) hun belangen door de gemeente werkelijk en oprecht zijn meegewogen.

Maar de andere kant gaat over de expliciete eigen verantwoordelijkheid van de gemeente, zoals – bijvoorbeeld - de verantwoordelijkheid voor sociale cohesie, voor opkomen voor de zwakkeren, voor veilige verkeerssituaties, leefbaarheid, onderhoud van erfgoed of groen. Voor financiering van gevolgen van Corona, voor basaal en structureel onderhoud van de openbare ruimte. Soms lijkt het dat de scheidslijn schimmig wordt, bijvoorbeeld als in ‘participatieve projecten’ zoals *Centrum Begroot* waar apart geld wordt vrijgemaakt voor dat wat bewoners graag willen, projecten worden ingediend om een onveilige verkeerssituatie te verbeteren, of onderhoud te plegen in een park, zaken waar de gemeente zijn primaire taken heeft veronachtzaamd.

Zonder helderheid over wat enerzijds eigenlijk de basis-verantwoordelijkheid is van de gemeente, en wat anderzijds de focus is van participatieve projecten (of buurtbudgetten of wat er ook maar nog bedacht gaat worden), zullen deze participatieprojecten verworden tot het reserve potje van de gemeente voor reguliere taken waar men in de praktijk geen geld uit de begroting voor vrij wil maken. Er wordt dan een participatiepotje ingesteld, en de suggestie gewekt dat de bewoners zo leuk worden betrokken. Maar op die manier wordt participatie de achterstallig-onderhoud-brigade van de gemeente, en daarmee gaat het idee van participatie definitief teloor. Dat moet dus vermeden worden.

#### **\* Niet voor maar met bewoners**

In dat verband doen wij een oproep aan de gemeente om niet meer, zoals dat in de afgelopen jaren stelselmatig is gebeurd, plannen te bedenken VOOR de bewoners en die dan op hen neer te laten dalen zonder dat ze mede-ontwikkelaar en vervolgens ook mede-eigenaar van een dergelijk project zijn geworden. Te vaak wordt kritiek op ideeën of keuzes over uitvoering afgedaan met: “wacht nog even, we zijn nog aan het ontwikkelen”. Zonder de bewoners dus. Dat leidt tot ergernis, verspilde tijd (en geld), gemiste expertise van bewoners, en ook leidt het tot het besef dat daadwerkelijk participeren meteen al in de kiem wordt gesmoord.

De gemeente zou projecten in een ander traject vorm kunnen geven. Eerst bespreken, in de week zetten bij stadsdeelcommissie, bewoners en/of bewonersplatforms. Niet selectief. Wel open. En zou zich bij tijd en wijle kunnen laten overtuigen door heel andere gedachten en andere routes. En zou open kunnen gaan staan voor meer gemeenschappelijkheid.

**\* een beetje macht inleveren**

We sluiten af met de zin die in onze ogen de kern is waar het bij de verdere ontwikkeling van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam om draait. Wil Amsterdam echt dat de bewoners meedoen, meedenken en meebeslissen? Wil Amsterdam echt opschuiven naar meer participatie van bewoners? Dan moet er in cultuur, in houding, en in besef een grote stap gemaakt worden door ambtenaren, door bestuurders én door gemeenteraadsleden. **Participatie kan pas iets betekenen als het bestuur bereid is ook werkelijk een deel van de macht in te leveren,**

**\* Dus Participatie,  
een beter bestuur en een betere verhouding tussen bewoners en gemeente,  
of de kleren van de keizer?**

Als er geen duidelijkheid ontstaat wat wij in Amsterdam willen met participatie, hoe het begrip in de dagelijkse realiteit vorm kan krijgen, dan zal het nooit iets worden. Iedereen zal het woord blijven roepen, iedereen zal het te pas en te onpas blijven claimen. Kijk eens hoe mooi wij in dit projectje participatie hebben geboden. De gemeente zal blijven volharden dat het heel erg belangrijk is, dat er hard aan gewerkt wordt, en dat het prachtig is wat er al bereikt is. Maar op zeker moment zal duidelijk worden: het betekent eigenlijk niks. Het zijn de kleren van de keizer.

Maar misschien zal de gemeente, in alle geledingen, bereid blijken werkelijk en oprecht te onderzoeken

- op welke manier het begrip participatie in de gemeentelijke structuur en cultuur betekenis kan krijgen,
- wat we, gezamenlijk, precies willen, en
- hoe we als stad, stap voor stap, concreet verder kunnen met participatie. Hoe we de structuur en ook de cultuur zullen moeten aanpassen.

Dan kan Amsterdam ook echt beginnen met een nieuwe manier van werken. Dan zal de betrokkenheid van bewoners inhoud kunnen krijgen en het vertrouwen tussen bewoners en bestuur kunnen gaan toenemen.

**c Tenslotte een aantal concrete aanbevelingen:**

- Stadsdeelcommissies, direct gekozen, moeten een controlerende taak krijgen.
- Er moet gekeken worden of de gemeenteraad beter kan worden gefaciliteerd / versterkt
- Er moet met veel urgentie gewerkt worden aan een verandering van cultuur, leidend tot meer openheid naar bewoners toe, en meer bereidheid eigen koers aan te passen
- Openbaarheid en beschikbaar maken van overheidsinformatie moet gegarandeerd worden
- Er moet een onafhankelijk bewonersloket komen, ten behoeve van de bewoners
- Ontwikkelen van het instrument Bewoners Effect Rapportage (BER)
- Er moet een open, stads-brede discussie komen om in kaart te brengen wat bewoners concreet aan wensen hebben aangaande de mogelijkheden te participeren bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en ook wat de gemeente voor ogen heeft met het participatietraject. Er moet een open traject komen opdat stadsbreed consensus ontstaat over een te ontwikkelen systeem.
- Ook moet goed worden gedefinieerd waar, bij welke onderwerpen, de expliciete verantwoordelijkheid ligt bij het bestuur. Het is nodig dat het onderscheid volstrekt helder is, omdat "bestuurstaken" niet onder het mom van participatie naar de bewoners mogen worden doorgeschoven.

- Bijlage 1: Observaties van Buurtorganisatie 1018 met betrekking tot de systematiek van het onderzoek en het toetsingskader**
- Bijlage 2: Vragenlijst bewoners**
- Bijlage 3: Vragenlijst professionals**
- Bijlage 4: Inspraak is te vaak een loos begrip - Voorbeelden van in afgelopen vier jaar in gebied 1018**