

Hoe komt Amsterdam een stap hoger op de participatieladder?

door Jan Schrijver

Amsterdam, 13-01-2021

1. Inleiding, probleemstelling

Het Amsterdamse gemeentebestuur heeft een lange geschiedenis van autocratische besluitvorming binnen een kleine kring van 'regenten'. Als je het de bewoners vraagt, is hun afstand tot de beleidsvorming van oudsher groot geweest en de laatste jaren is dat niet bepaald beter geworden.

Dat manifesteert zich in de mislukte pogingen om met wijkraden, deelgemeenten en stadsdeelbesturen de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen. In de eerste plaats leverde dit doorgaans niet veel meer op dan het vervangen van één centraal stadsbestuur door een veelvoud aan gelijksoortig opererende deelbestuurtjes, dezelfde klik van partijbonzen, die tot nu toe onderling sterk verbonden met de rug naar de samenleving de stad besturen.

Anderzijds is Amsterdam de laatste 50 jaar ook het toneel geweest van experimenten en initiatieven tot vernieuwing, veelal voortkomend uit de burgerij, maar niet zelden met enthousiasme gesteund door het stadsbestuur. Deze experimenten hebben echter nauwelijks structureel wortel geschoten en zijn meestal na enige jaren weer een stille dood gestorven. Denk aan de wijkopbouworganen, die onmisbare steun verleenden aan het stadsvernieuwingsproces en aan de wijkaanpak van het grotestedenbeleid. Denk ook aan budgetmonitoring in Amsterdam-Oost, de eigenkrachtcentrale, waar Amsterdam onder wethouders Hilhorst en Asscher uitgebreid mee experimenteerde¹ en Wikistad, hoopvol synoniem voor Amsterdam ².

In de huidige bestuursperiode is er heus wel een en ander gebeurd, vooral op het terrein van maatschappelijk initiatief. Interessant is het project Ma.ak 020, (www.ma.ak020.nl) wat staat voor Maatschappelijk akkoord als ook voor Stad 'maken'. Hierbij is een geïntegreerde financieringsvorm gecreëerd, één fonds waarbinnen geschoven kan worden.

Aardig als vorm waren 9 'ambtswoninggesprekken' (2019) met in totaal 248 gelote Amsterdammers over hun visie op de stad. Vrijblijvend over alles en dus over niets, En volstrekt onder de radar gebleven³. Nieuw zijn ook buurtbudgetten, goed georganiseerde prijsvragen die honderden lokale ideeën genereren. Maar liefst 60.000 Amsterdammers hebben hieraan meegedaan, voornamelijk door het uitbrengen van een stem op de vele ingediende ideeën. Maar dit gaat om enkele honderdduizenden euro's en is nog lang geen participatory budgeting dat Joop Hofman in Nederland importeerde uit Porto Alegre en andere Braziliaanse steden, waar burgers over de hele gemeentebegroting meebeslissen ⁴.

Ten slotte mogen de Amsterdammers uitzien naar een nieuwe Participatieverordening. Dat is meer in lijn van dit stuk. Naar verwachting wordt hierin een 'comply or explain'-norm geregeld voor echt medebeslissingsrecht van burgers. Hierna wordt geschetst hoe de burgerparticipatie tot nu toe verloopt.

Naar verluidt is de nu verantwoordelijke wethouder Rutger Groot Wassink best ambitieus, maar hij krijgt zijn medewethouders en het merendeel van het ambtelijk apparaat, die zich krampachtig aan de burelen vastklampen om maar niet de straat op te hoeven, niet mee. De Beleidsbrief Democratisering ⁵ uit 2019 ademt nog de geest van experimenteren en samen ontdekken. Alsof burgerparticipatie niet al zeker 25 jaar

¹ Zie https://www.eigen-kracht.nl/assets/uploads/2015/04/20150300_Opbrengst_EK-conferenties_resultaten_en_baten.pdf, 2015

² Lees met weemoed <https://www.josvdlans.nl/publicaties/2010-12%20WIKISTAD.pdf>, 2010

³ Zie <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9557196/2/09012f978326d371>

⁴ Zie <https://www.rodewouw.nl/assets/files/brochure-nederland-op-weg-naar-burgerbegroting-joop-hofman-1.pdf>, 2011

⁵ Zie <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/wat-is-democratie-voor-jou/beleidsbrief-programma-gemeenteraad/>

in ontwikkeling is waardoor deskundigen langzamerhand wel weten hoe het moet. Veel gemeentebesturen zijn al verder en daar zou men zich aan kunnen spiegelen als men zou willen, maar in raad en college lijkt de politieke bereidheid te ontbreken om macht te delen. Op papier zijn mooie voornemens te vinden, zoals de Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf (2020) ⁶, waar wordt aangekondigd dat elk nieuw gemeentelijk project of beleid aan het begin expliciet keuzes maakt over hoe Amsterdammers betrokken worden bij de totstandkoming. Een ja,tenzij-formule. Het wordt tijd om deze woorden in daden om te zetten en een kwaliteitssprong op de participatieladder te maken, van voorlichting of hoogstens consultatie naar werkelijk meebeslissen.

Daarvoor moet, ook binnen het stadhuis nog veel veranderen. Zelfs iets elementairs als een vijfminutensprekuur van wethouders voor gewone burgers is nog teveel gevraagd. Wethouders zijn als halfgoden, die zelfs op mails of de beschikbare online-formulieren niet reageren. Raadsleden zijn in het algemeen beter benaderbaar, maar het presidium van de raad presenteerde dit najaar (na een hele heidag reflecteren op het eigen functioneren) een nieuw Reglement van Orde, waarin het inspreekhelfuur voor het publiek in de raadscommissies werd afgeschaft. Slechts na flink lobbyen en met steun van enkele burgergezinde raadsleden kon dit plan worden afgewend, zij het niet zonder beperkingen (maximaal 3 insprekers per keer).

In Amsterdam lijken de bestuurscultuur en misverstanden over de 'techniek' van burgerparticipatie voortgang naar een vruchtbare symbiose tussen bestuur en samenleving in de weg te staan. Het probleem van de bestuurscultuur is veelkoppig.

- Het zit in de onwerkbare structuur met stadsdelen en een waterhoofd in de Stopera.
- Het zit zeker in het functioneren van de gemeenteraad, de arena van politiek gekonkel, politieke spelletjes en hijgerige interpellaties ('actualiteiten') als in een permanente verkiezingscampagne.
- Ook de geschillenbeslechting is ontaard in juridisering, een strijd van gemeente tegen burger, waarbij de inzet is om de gemeente altijd te laten winnen.
- De ambtelijke organisatie tenslotte kan niet goed samenwerken en is verstrikt in bureaupolitiek.

Al deze euvels zijn meermalen beschreven, in het rapport van de Commissie-Brenninkmeijer over de kwaliteit van het lokaal bestuur in Amsterdam uit 2015 ⁷ en recent weer in het rapport van Necker en Van Naem. Remedies zijn lastig aan te reiken, want het zit diep.

De Amsterdamse gemeentepolitiek en de juridische functie bewaar ik voor een andere keer.

Hier richt ik me verder op een domein waar wel degelijk ambitie zit en waar ook met een beetje meer inzicht wel op afzienbare termijn verbetering mogelijk is, namelijk de burgerparticipatie.

2. Beoordelingskader

Hoe burgerparticipatie beter zou kunnen, ontleen ik uit de literatuur en uit de zelf verklaarde ambitie van het huidige college.

In 2009 heeft de toenmalige Nationale Ombudsman Alexander Brenninkmeijer - is hierboven al genoemd - een bruikbaar rapport onder de veelzeggende titel 'We gooien het de inspraak in'. In de bijbehorende Participatiewijzer presenteert hij 10 spelregels voor gemeenten⁸, die hier worden aanbevolen als normatief kader.

⁶ Zie <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8829665/1#search=%22Routekaart%20participatie%22>

⁷ Dit kritisch rapport ter evaluatie van het bestuurlijk stelsel is notabene niet meer op de website van de gemeente Amsterdam te vinden. Het is vormgegeven als een vooruitblik naar 2020 en is daarom getiteld 'Amsterdam 2020'. Wie het wil raadplegen, moet [hier](#) terecht (website van Stichting erfpachtersbelang Amsterdam)! Kennelijk was het voor de gemeente t  beschamend om het nog te laten staan op de oorspronkelijke vindplaats https://www.amsterdam.nl/publish/pages/586270/1_amsterdam_2020_-_rapport_commissie_brenninkmeijer.pdf

⁸ Zie https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/participatiewijzer_0.pdf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - meebeslissen;
 - coproduceren;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatie proces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek.Waarvoor ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.
6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.
9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. Zij motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

De tweede, verder normerende stellingname komt van Amsterdamse het gemeentebestuur zelf. In het laatste coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid' uit 2018 staat de ambitie van het huidige gemeentebestuur t.a.v. burgerparticipatie geformuleerd: *"Een grote uitdaging ligt in het vergroten van de zeggenschap van burgers. Met de bewoners, ondernemers, initiatieven en belangenbehartigers willen we nieuwe samenwerkingen aangaan en reeds bestaande banden versterken. Dialoog en co-creatie zijn het uitgangspunt."* ⁹.

⁹Zie <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-2018/>, blz. 68

In de tien spelregels van de Ombudsman valt in te vullen wat die dialoog en co-creatie zouden moeten behelzen. En dat is ook wat bestuurskundigen en gewone mensen eronder verstaan. Namelijk *dialoog*: gezamenlijk van gedachten wisselen totdat er een redelijke vorm van consensus ontstaat, waarop de finale besluiten herkenbaar (met navenant meer 'draagvlak') berusten. En *co-creatie*: medebeslissen of coproduceren (spelregel 4, méér dan adviseren of raadplegen). Aan het eind van de vorige eeuw is, het eerst door Sherry Arnstein (1989)¹⁰, een maatstaf voor de mate van burgerparticipatie ontworpen: de participatieladder. Helemaal onderaan de ladder staat 'voorlichten' van de burgers, bovenaan staat zelforganisatie door de burgers, met de overheid in een faciliterende rol. Ergens middenin gaat de verhouding over van consultatie naar echt medebeslissen.

In Amsterdam is de praktijk, zoals hierna met exemplarische voorbeelden wordt toegelicht, en dus de betekenis van het begrip co-creatie echter anders en die bestaat uit drie elementen:

- het betrekken van burgers en andere belanghebbenden vindt zo vroeg mogelijk in het proces plaats. Dus niet als het plan of beleid al is geformuleerd. Dat is op zichzelf goed.
- dan worden in vrijblijvende sessies 'ideeën' en 'waardebelevingen' opgehaald. In de bestuurskunde kennen we deze werkwijze wel onder de naam 'visioning'.
- maar.... daar blijft het dan bij. De ambtenaren en bestuurders trekken zich terug en formuleren beleid, waarbij ze vrolijk shoppen uit de ideeën die zijn opgehaald. De betrokken burgers moeten maar afwachten of zij nog iets van hun inbreng herkennen, wat vaak niet, of naar de toevallige voorkeur van het bestuur selectief soms wel, het geval is.

Dit is geen co-creatie in de gangbare betekenis. En ook is er nauwelijks sprake van dialoog (overleg, werkelijk pogen om elkaar te vinden in een vorm van consensus, waar iedereen mee kan leven). Er is geen hogere stap op de ladder gezet, van consultatie naar meebeslissen.

Conclusie: Co-creatie zou in deze participatieladder dus ergens bovenaan moeten staan (*partnership*, dus niet *consultation*), waarbij bestuur en burgers daadwerkelijk gezamenlijk beslissen.

De focus zou gericht moeten zijn op een stap hoger op de participatieladder die dus meer behelst dan de gemeente nu onder het mom van co-creatie aan het 'uitrollen' is. De werkwijze die tot zoveel mogelijk samenspraak en consensus met de samenleving leidt is voor internationaal investerende bedrijven erkend en beschreven als Social Impact Assessment (in verschillende landen zelfs wettelijk voorgeschreven)¹¹. Verwante methoden zijn hier te lande ook bekend als Mutual Gains Approach en Procesmanagement.

Als het Amsterdamse gemeentebestuur stelselmatig gebruik maakt van deze werkwijzen, kan men dichter zijn eigen ambitieniveau benaderen. Zie het voorbeeld van Huize Lydia in paragraaf. 3. Alle voorbeelden in die paragraaf komen uit de laatste jaren en uit dezelfde vierkante kilometer van eenzelfde wijk. Bijzonder omdat ze zo perfect illustreren wat er ontbeekt, zowel in de organisatie als in de officiële uitspraken van het bestuur over hun ontoereikende participatie opvattingen.

Het accent verschuift van sturen en beslissen naar proces organiseren en faciliteren. De keuzen komen na een aantal overleggronden 'vanzelf' uit het proces van besluitvorming rollen. Organische processen, daar is de hele organisatie dan mee bezig (en niet alleen de stadsdeelbestuurders en -commissies). Het behelst onderhandelen met mediationvaardigheden volgens de Harvard School of Negotiation). Bij de Universiteit van Amsterdam is hier voldoende kennis over op te halen (Afd. Politicologie/Conflictstudies).

Binnen de Amsterdamse participatieve democratie is dus een zinnige ingreep mogelijk. Dat vormt dan ook de kern van dit advies: stop de schijn van burgerparticipatie, met de mond beleden en met verve

¹⁰ Oorspronkelijk Sherry R. Arnstein (1969). A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners 35 (4): 216-224; in Nederland meermaals bewerkt, o.a. door Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemma.

¹¹ https://www.researchgate.net/publication/315550573_What_is_Social_Impact_Assessment

uitgedragen onder het mom van co-creatie. Maar in feite is het schijnparticipatie. Alleen heb je als burger niet meteen in de gaten dat je voor 't lapje wordt gehouden.

Ten slotte nog dit: uit discussies met Amsterdamse politici komen er ook veel klassieke kanttekeningen naar voren bij suggesties in de richting van echt meebeslissen van burgers. Die komen neer op beklemtoning van het politiek primaat. We hebben nu eenmaal representatieve democratie en die kan toch niet worden overruled door proces van dialoog en co-creatie?

Dit zijn drogredenen om geen echte stappen te hoeven zetten, want de dominantie van volksvertegenwoordiging blijft ook bij medebeslissingsrecht van burgers overeind in de vorm van kaderstelling vooraf en eindtoets achteraf. Een echt niet zo revolutionaire stap vooruit hoort bij het aspiratieniveau van *partnership* dat in het coalitie-akkoord besloten ligt.

3 . Vier saillante voorbeelden uit één buurt

In twee significante voorbeelden uit één en dezelfde buurt (Museumkwartier) komt het eerder omschreven fenomeen van schijnparticipatie niet alleen helder naar voren, maar wordt dit misplaatste begrip van participatie ook in brieven van de verantwoordelijke bestuurders expliciet als de norm omschreven. Duidelijk blijkt uit die teksten dat de bestuurders zich niet bewust lijken van enige spanning met de in het coalitieakkoord geformuleerde hogere ambitie voor burgerparticipatie.

Een ander voorbeeld uit dezelfde bestuursperiode rond 2018, in dezelfde vierkante kilometer, geeft een duidelijke indicatie, dat ondanks een voortreffelijke front-office de organisatie achter de coulissen niet is ingericht op de gevolgen van gebiedsgericht en burger-gestuurd werken.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat toevallig in een recent vierde voorbeeld in dezelfde buurt - zonder dat hierbij naar de eigen bestuurlijke ambities voor burgerparticipatie wordt verwezen - anno 2020 wel degelijk sprake is van co-creatie in de ware betekenis van het woord. Als contrast wordt dat voorbeeld ook beschreven.

Het is aannemelijk dat deze voorbeelden niet op zichzelf staan. Het moet met enig onderzoek ook in andere delen van de stad en bij andere onderwerpen van lokaal beleid herkenbaar zijn. Er ligt namelijk een stads-breed patroon aan ten grondslag.

3.1. Participatieproject Kansenskaart Museumplein

De Vereniging Buurtbelang Museumplein (VBM), die de 3 buurten rond het Museumplein overkoepelt, is in 2019 in het geweer gekomen toen bleek dat het Stadsdeel zonder de bewoners erbij te betrekken in 2017 een verkenning had uitgevoerd met zgn. stakeholders (retailonderneming Albert Heijn (!), horeca en culturele instellingen) t.b.v. een zogeheten Kansenskaart voor het Museumplein. Verontwaardigde bewoners hebben toen een WOB-verzoek ingesteld. De bewoners kregen geen inzage in de gedachtewisseling met de bedrijven en instellingen, omdat daarbij geheimhouding was beloofd. Wel interessant was de toezending van een ambtelijke notitie die uitwerking geeft aan het werken met co-creatie bij ruimtelijke plannen binnen de gemeente Amsterdam. Intussen gaf het stadsdeel wel te kennen dat een verkenning over de inrichting van het Museumplein zonder bewoners niet de bedoeling kon zijn. Afgesproken werd dat het proces overgedaan zou worden, wat ook is gebeurd. Zand erover.

Maar vooral de notitie 'Uitrol Co-creatie aanpak binnen Directie Ruimte & Duurzaamheid' (R&D) heeft de VBM op 5 september 2019 aanleiding gegeven een raadsadres in te sturen. Pas op 4 januari 2021, ruim een jaar na de indiening van dit raadsadres, stuurde het college van B&W een antwoord.

De procedurele missers die tot deze extreem lange beantwoordingstijd hebben geleid zijn voor ervaren Amsterdammers niet echt schokkend. Alles waar de Amsterdamse gemeentelijke organisatie om bekend staat als het gaat om bureaucratisch disfunctioneren is hier samengekomen. Geen nieuws dus.

De wethouder stelt in haar antwoordbrief: “deze notitie is nog steeds de werkwijze van R&D en Economische Zaken (EZ)”. Dit is dus niet een verouderde werkwijze of ambtelijk gril. Met de handtekening van de wethouder is zij tot officieel beleid verklaard.

De bij de VBM nog steeds niet weggenomen onvrede betreft twee elementen uit deze ‘Nota Uittrol...’¹² :

* a. De samenstelling van de gesprekspartners is problematisch. Vooral aan de kant van de bewoners is dat het geval. Want als de gemeente al volstaat met het uitnodigen van bewonersorganisaties in plaats van een open uitnodiging huis-aan-huis, zullen velen zich gepasseerd voelen. Er zal iets moeten worden gedaan aan de representatiekwestie. Dit geldt m.m. ook voor de ondernemers en instellingen in de buurt.

Dit element is overigens wel goed gegaan bij het revanche-participatietraject ‘Wensen en Kansen Museumplein’ in 2019 en bij de uitnodiging voor participatie bij het nieuwe bestemmingsplan Museumkwartier en Valeriusbuurt, waarbij belangstellenden huis-aan-huis zijn uitgenodigd.

* b. Bij die beide laatstgenoemde voorbeelden is echter een belangrijker manco opvallend aanwezig. Dat betreft verschuiving van burgerparticipatie naar een vroeg stadium, naar ideeënvorming of ‘visioning’. Dan worden ideeën en wensen opgehaald, die vervolgens in een zwart gat verdwijnen. Het bestuur gaat daarmee aan de haal en het resultaat (plan, nota van uitgangspunten, lijst projecten) heeft voor de burgers geen herkenbare relatie meer met de geleverde inbreng. Het bestuur meent dan zijn best te hebben gedaan en typeert het hele proces als co-creatie, wat echter, zoals hierboven toegelicht, *meebeslissen* betekent. Het resultaat van deze verkennende ‘visioning’ is voor de burgers ongrijpbaar. De burgers die zelf hebben kunnen deelnemen voelen net zo weinig betrokkenheid bij het product als degenen die er niet bij waren. Het vertrouwen van burgers in het bestuur wordt afbreuk gedaan door naar believen te shoppen in vaak onafhankelijk van elkaar opgehaalde inbreng van belanghebbenden. De formeel in diverse wetten vastgelegde democratische besluitvormingsprocedures¹³ worden op deze manier uitgehold in plaats dat de positie van de burger in de besluitvorming wordt verstevigd.

Het gaat natuurlijk niet om een terminologie, maar om een praktijk die verbetering behoeft en die meer ambitie suggereert dan met de aanpak in de praktijk wordt waargemaakt.

Hetzelfde verschijnsel komt ook terug in recente beleidsnota’s, de Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf¹⁴ en de Rapportage Co-creatieplekken¹⁵, die ook de inhoud van het begrip co-creatie in de ogen van het college goed weergeeft en daarmee de hooggestemde verwachtingen uit het coalitie-akkoord degradeert tot een public-relations gadget met zoetgevooisde bewonersbijeekommen, waarna de besluiten autoritair worden vastgesteld.

Hoe wel? *Anders beschouwd, had het Participatieproject Kansenskaart Museumplein ook best voorbeeldig kunnen zijn vormgegeven binnen de spelregels van de Participatiewijzer. Dan hadden vooraf kaders gesteld moeten worden waarbinnen de verkenning kon plaatsvinden. Aan het eind hadden als uitkomst van het proces in samenspraak met alle betrokkenen conclusies en een agenda voor uitvoeringsprojecten moeten zijn opgesteld. Zodanig dat bewoners en instellingen/bedrijven zich in de resultaten konden herkennen. Nu is het verband tussen de inbreng van de betrokkenen en de bestuurlijke besluiten doorgesneden, ook in de tijd omdat er meer dan anderhalf jaar tussen ligt. Natuurlijk hadden de bewoners en de instellingen/bedrijven gezamenlijk en niet apart om tafel moeten zitten en niet gescheiden, zoals nu de facto is gebeurd.*

¹² Te vinden in: <https://wob.amsterdam.nl/2019/juli/wob-besluit-kansenskaart-museumplein-16/>.

¹³ onder meer Gemeentewet artikel 150, Algemene Bestuurswet, Afdeling 3.4, Algemene Inspraakverordening van Amsterdam (2016, Gemeentebblad, afdeling 1, nr. 168)

¹⁴ Zie <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/8829665/1#search=%22Routekaart%20participatie%22>, juni 2020.

¹⁵ Zie https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/9046533/1/2_%20Rapportage%20co-creatieplekken, augustus 2020

3.2. Nieuw bestemmingsplan Museumkwartier en Valeriusbuurt

Een al even genoemd soortgelijk voorbeeld is herkenbaar bij de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan. De voorbereiding van bestemmingsplannen is gedelegeerd aan de stadsdelen. De VBM beschouwde dit project als een van de belangrijkste mogelijkheden om de gebiedsontwikkeling in onze buurten positief te beïnvloeden en dus zinde het bestuur op mogelijkheden om maximale bewonersparticipatie bij de voorbereiding van het nieuwe plan te krijgen. Hiertoe werd contact gezocht met ons bekende expert op het terrein van ruimtelijke beleidsprocessen. Die wees op een recent voorbeeld in Amersfoort waar een grote sessie was georganiseerd met alle betrokkenen om gezamenlijke keuzen te maken ¹⁶. Met dit voorbeeld in gedachten heeft de Vereniging begin 2019 bij de (gekozen, adviserende) Stadsdeelcommissie en vervolgens bij het Dagelijks Bestuur gehoor gevonden voor een 'onorthodox' aangeduide massabijeenkomst van alle belanghebbenden in de fase voor de Nota van Uitgangspunten. Het heeft geresulteerd in een goed bezochte zogeheten Verdiepingssessie van 29 oktober 2019 in het Concertgebouw, waar wensen uit de buurt zijn geïnventariseerd. Die zijn terug te vinden in het verslag van die avond. Prima tot zover. Teleurstellend was voor de bewoners dat de concept-Nota van Uitgangspunten op veel punten van deze wensen afweek. En in de definitieve Nota van Uitgangspunten stonden nog meer verrassingen, die voortkwamen uit intern beraad van het DB (na bilaterale gesprekken?, iets wat juist voorkomen moest worden met een brede oloploop van alle partijen tegelijk). Deze onwelgevallige divergentie is te verklaren door twee factoren.

- * a. er zijn tegengestelde belangen die maken dat niet iedereen zijn zin kan krijgen. Maar dan hadden meerdere ronden moeten worden ingebouwd in de dialoog, zodat een consensus gevonden kon worden waar iedereen mee kon leven. Nu lijkt het toch weer of het Stadsdeel kon shoppen uit de verschillende wensen.
- * b. het Stadsdeel is bij het opstellen van het bestemmingsplan gebonden aan beleidskaders die door het gemeentebestuur (centrale stad) gesteld zijn. Maar in dit geval is dus verzuimd die randvoorwaarden vooraf expliciet te communiceren, teneinde teleurstelling achteraf te voorkomen. Nuttige leerervaringen voor een volgende keer als we echte dialoog en co-creatie willen.

Het bestuur van de VBM heeft samen met de Initiatiefgroep Oud-Zuid (tegen de 'bouwwoede') in een brief aan het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuid gevraagd om een meer vergaande mate van participatie en co-creatie ook toe te passen in de fase van ontwerp-bestemmingsplan, waar inspraak wettelijk verplicht is. 1 juli 2020 kwam de antwoordbrief van het DB, die zeker om een vervolgreactie vroeg. De strekking van het antwoord was dat de participatie in hun beleving al geweest was! De bestuurders dachten dus weer met een vroegtijdige informele peiling van de temperatuur van het badwater te voldoen aan de gerechtvaardigde wens voor medezeggenschap.

De reactie van het bestuur van de VBM en de Initiatiefgroep in hun prompte replek was dat dit niet waar kon zijn, omdat de echte besluitvorming nog moest komen en de wet voorziet in inspraak compleet met bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Dat dreigt een berg bezwaarschriften op te leveren, precies wat met consensusgerichte participatie voorkomen zou moeten worden. Wat is toch de angst van het bestuur? Het gegeven dat het gemeentebestuur vooraf kaders stelt voor de invulling van het plan en het achteraf formeel vaststelt, biedt toch royaal ruimte aan de representatieve democratie om politiek primaat (cq ultimaat) te laten gelden? Maar steeds krijgen burgers weer de indruk uit het krampachtige gedrag van het bestuur dat meebeslissen een inbreuk op ons grondwettige politiek systeem zou impliceren. Eind september 2020 antwoordde het stadsdeelbestuur met een tweede brief, die enerzijds een herhaling van zetten bevatte, maar dan toch op de 2e pagina een nieuwe bijeenkomst in 2021 aankondigt. Dus toch kans op een serieus vervolg op participatie-experiment? Dat kan alleen als er gestreefd wordt naar consensus en ter plaatse ook gezamenlijke conclusies worden getrokken. Anders is een vloed aan zienswijzen en bezwaarschriften te voorzien.

¹⁶ Zie <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/een-bestemmingsplan-door-en-voor-de-burger/>

Hoe wel? Zelfs nu nog, na de slechts half geslaagde participatie in het voortraject, is nog denkbaar dat de tweede aangekondigde bijeenkomst alsnog verloopt volgens de spelregels van de Participatiewijzer. Dan zouden de democratisch gestelde kaders vooraf geëxpliciteerd moeten worden en de overblijvende beslisruimte met alle betrokkenen op een zodanige manier ingevuld moeten worden dat iedereen ermee kan leven. Een ontwerp-bestemmingsplan is nog geen dichtgetimmerd bestemmingsplan. En de 'definitieve' Nota van Uitgangspunten die zonder dialoog en co-creatie is opgesteld, telt niet als gedeeld beleidskader.

3.3. Gebiedsgericht werken gecombineerd met Participatiepilot

Sinds de teloorgang van de Stadsdelen heeft de gemeente Amsterdam een gebiedsgerichte organisatie ingericht. Het gebiedsgericht werken wordt doorontwikkeld en leidend gemaakt. Dit voornemen betekent een pittige opgave voor het stadsbestuur om de gemeentelijke diensten enigszins responsief op de noden en kansen van de plaatselijke situatie aan te laten sluiten.

De centrale figuur in deze opzet werd de gebiedsmakelaar, die wordt geacht voeling te houden met de buurt en met alles wat voor de gemeente van belang is. Omdat in de twee en een half jaar na het aantreden van de huidige coalitie van de bovengenoemde bestuursopgave nog maar een fractie gerealiseerd is, staat de gebiedsmakelaar voor een welhaast onmogelijke opgave.

Het Museumkwartier inclusief het Museumplein, heeft de afgelopen twee jaar een heel goede gebiedsmakelaar gehad, die 1 oktober 2020 helaas afscheid heeft genomen. Bewonersparticipatie stond van meet af aan hoog op haar prioriteitenlijstje. Daarmee leek ze toch te ver voor de troepen uit te lopen! Het was haar idee om een pilot te starten voor zelforganisatie in de Johannes Vermeerbuurt en Duivelseiland. Deze goed georganiseerde buurten zouden rechtstreeks contact krijgen met de ambtenaren van het Stadsdeel. De buurtproblemen en wensen zouden daarbij leidend worden voor de prioriteitstelling van de betrokken diensten. Hoewel de bewoners in een aantal straten in de startblokken stonden, is dat rampzalig afgelopen. De bedoeling was dat de dienstverlenende ambtenaren zouden gaan samenwerken met deze bewoners en vanuit hun prioriteiten en wensen zo goed mogelijk zouden proberen integraal verbeteringen in de dienstverlening aan te pakken.

Die kanteling van de ambtelijke organisatie is helaas een brug te ver gebleken, maar dit had wel de ambitie van het stadsdeel moeten zijn. Aan de gebiedsmakelaar heeft dat niet gelegen want haar inzet was tomeloos. Als het haar al niet lukte, wie zou dan wel invulling kunnen geven aan de essentie van gebiedsgericht werken? Daar is niet alleen de aanwijzing van een trait d'union-functionaris voor nodig, zelfs niet als dat er eentje is met maximale commitment aan zijn of haar opdracht, zoals hier het geval was. Daarvoor moet de back-office (de mammoetafdelingen en -diensten van de gemeenten) ook bereid en toegerust zijn om bottom-up in plaats van top-down te opereren. Dit betekent inzet leveren op de gedifferentieerd geslagen maten die door de dirigenten/gebiedsmakelaars worden aangegeven.

Hoe wel? De oplossing van dit probleem is minder gemakkelijk te verhelpen dan bij de vorige voorbeelden. De kern ligt in een weeffout in het Bestuurlijk stelsel: "de stadsdeelbesturen zijn samen met het DB verantwoordelijk voor de participatie en de lokale belangenafweging."¹⁷ Dit is afschuiven van verantwoordelijkheid en van de hoofdopdracht voor het stadsbestuur om zichzelf te oriënteren op de lokale samenleving naar vooruitgeschoven posten, die daartoe nooit in staat zullen zijn als het gemeentebestuur met zijn duizenden ambtenaren zo blijft werken zoals het nu doet. Die opgave moet in het hart van het stadsbestuur zelf worden gelegd en niet worden weg-georganiseerd naar de rand. Voor het wegwerken van deze weeffout, is geen compleet ander bestuurlijk stelsel nodig. Dat wil zeggen de structuur hoeft niet te worden gereorganiseerd. Wel is het gewenst de taakopdracht van de stadsdelen en van de centrale directies aan te passen.

¹⁷ Zie <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5924199/1/09012f97822088df> Ultwerkgig van de hoofdlijnen van het bestuurlijk stelsel 2018

Alle beleid is lokaal. Want (bijna) alle uitvoeringsmaatregelen slaan uiteindelijk neer op het laagste niveau, dat van de burger en zijn omgeving. Bijna alle beleid is in die zin gebiedsgericht. Zelfs de uitvoering van de Bijstandswet en van verwante naar gemeenten gedecentraliseerde regelingen, vindt weliswaar plaats binnen eigen nationale kaders, maar heeft grote impact op diverse problemen in huishoudens, die elk weer door afzonderlijke wettelijke systemen worden geregeerd. Bij de Amsterdamse Ombudsman Arre Zuurmond en bij het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) is meer informatie te krijgen. Hun pleidooi komt kortweg neer op: herwaardering van de uitvoering!¹⁸ Meer middelen, maar vooral ruimte voor eigen maatwerkoplossingen door professionals, wat de samenleving per saldo veel geld kan besparen, ook als de beleidsrationaliteit van een afzonderlijke sector tot een andere uitkomst zou leiden.

De rol van de dagelijks bestuurders en van de stadsdeelcommissies is nu nog tweërlei. In de eerste plaats moeten zij zich bezig houden met de vormgeving en uitvoering van de eigen bevoegdheden. En daarnaast vormen zij oog en oor voor alles wat de gemeente in hun gebied teweeg brengt.

Verschuif het accent naar het laatste element. Maak ter inspiratie een uitstapje naar de Rotterdamse figuur van stadsmarinier. De stadsdeelbestuurders zouden hun taak mogen opvatten als permanente troubleshooters, die signaleren wat misgaat in het samenspel van alle interventies vanuit de gemeente en ook door een alerte en gezaghebbende optreden effectieve verbeteringen kunnen teweegbrengen.

Vooropgesteld natuurlijk dat de stedelijke organisatie en vooral de wethouders zich ontvankelijk tonen voor hun suggesties. De stadsdeelbesturen zullen nooit een serieuze invloed kunnen hebben op betere uitkomsten en lokale belangenafweging als het stadsbestuur daar niet zelf op is gericht.

3.4. Planvorming voortbestaan Huis van de Wijk Lydia

Een voorbeeld, eveneens uit Stadsdeel Zuid hoe het wèl kan, is de gezamenlijke planvorming voor de buurtvoorziening Huize Lydia met alle betrokkenen, binnen vooraf gegeven kaders, waarbij het bestuur van het Stadsdeel en de Welzijnsstichting zich op voorhand hebben gecommitteerd om een met unanimititeit bereikte consensus te zullen overnemen.

De voorgeschiedenis van deze casus is weinig verheffend. De gebruikers van dit buurthuis (cursusgevers, organisatoren) hadden een vrij consumentistische relatie tot het geheel en tot elkaar. Ze huurden een zaaltje voor een paar uur en gingen huns weegs. De gemeente had het beheer overgelaten aan een grote welzijnsorganisatie, die vooral zorgen had of er wel voldoende opbrengst uit het huis kwam en daarnaast droeg de gemeente droeg wat subsidie af, omdat dat nu eenmaal zo gaat in een stad met huizen van de wijk. Natuurlijk kan een groot pand in Amsterdam Zuid meer 'marktconforme' huur opbrengen dan een buurtvoorziening kan genereren. Op enig moment dreigde de welzijnsinstelling, die zoals overal in het land met grote tekorten kampt, de stekker eruit te trekken. En de opheffing was in deze omstandigheden tijdens het zwangerschapsverlof van de verantwoordelijk dagelijks bestuurder door haar waarnemend collega bijna bezegeld.

Toen kwam deze bestuurder, Flora Breemer (PvdA), op tijd terug. Ze ging met de welzijnsinstelling om tafel en sprak af dat binnen vooraf gestelde kader een massale oploop van alle betrokkenen zou worden georganiseerd met als opdracht om gezamenlijk een plan voor een levensvatbaar buurthuis op te stellen. De kaders behelsden een gezonde exploitatie, een beheerplan en een divers programma met maatschappelijke activiteiten voor iedereen in de buurt. Als dit door alle deelnemers zou worden gesteund, inclusief het Stadsdeel en de welzijnsinstelling, committeerden de laatstgenoemden zich aan medewerking aan uitvoering van de uitkomst. Het moest dus door de belanghebbenden worden gedragen en door de supporters worden gesteund. Een in deze consensus-meetings geverseerd bureau zou de bijeenkomst modereren. Zo'n moderator, die zich ooit met griezelige termen als samensturing en communityprocessing (maar u begrijpt wat is bedoeld) is essentieel voor zo'n consensus-gericht proces. Dat hadden we bij het Bestemmingsplan ook gewild.

Alaatste aflevering dus geschiedde op 23 september 2020, net tussen de lockdown-perioden in, op anderhalve meter afstand in de RAI. Eind november was het zover dat alle verantwoordelijken hun

¹⁸ In TV-programma Buitenhof op 27 augustus 2020

handtekening onder een, wat verder uitgewerkt, maar in hoofdlijnen gezamenlijk overeengekomen plan konden zetten. Belangrijk neveneffect is dat de betrokken gebruikers van het buurthuis nadien met meer creativiteit en energie in Huize Lydia rondlopen en ook meer bewoners weten te enthousiasmeren.

Zo wel! *Het uitgangspunt bij beleidsvorming op basis van dialoog en coproductie moet zijn dat zo min mogelijk al politiek is dichtgetimmerd wat het probleem en wat de oplossing is. Vervolgens moet het motorblok van de besluitvorming gezamenlijk door alle betrokkenen, inclusief de bestuurlijk verantwoordelijken worden ingevuld, waarna de gemeenteraad het laatste woord heeft en dus ook het resultaat kan afwijzen. Dat is bij de planvorming voor de redding van Huize Lydia allemaal goed gegaan. Bewijs dat het wel kan.*

4. Slot

Niet alleen Amsterdam moet het been bijtrekken, in heel Nederland is de burgerparticipatie na de verwachtingsvolle jaren rond de eeuwwisseling tot stilstand gekomen of kabbelt het een beetje. Dit is niet meer dan een indruk, want niet systematisch onderzocht. De enige globale indicatie is de tweejaarlijkse Monitor Burgerparticipatie van Prodemos op basis van een enquête onder gemeenten ¹⁹. De laatste aflevering dateert van 2018. 89 gemeenten gaven respons, waaronder geen grote steden. Voor veel vormen van burgerparticipatie vertonen de antwoorden overeenkomstige uitkomsten met eerdere versies uit 2012 en 2014. De meeste respondenten komen niet verder dan consultatie (adviseren) als hoogste niveau van participatie, maar toch rapporteren 36,4% van de gemeenten dat er ook sprake was van meebeslissen. Het thema burgerparticipatie lijkt in Nederland in golven te komen. Inspraak in de jaren '70, sociale vernieuwing en wijkaanpak in de jaren '90, interactieve beleidsvorming rond de eeuwwisseling, doe-democratie rond 2010. Misschien zitten we nu in de opmaat naar een nieuwe golf. Of je voor de prioriteit van het thema burgerparticipatie mag afgaan op de collegeprogramma's na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 ²⁰ is de vraag, want papier is geduldig. Wel wordt aandacht gevraagd voor dit thema door landelijke wetgeving. Het voorstel voor een Wet versterking participatie op decentraal niveau ²¹ zal het zeker bij gemeenten op de agenda plaatsen.

Het huidige linkse college in Amsterdam slaagt er vooralsnog niet in, ondanks ambitieuze bewoordingen in het coalitie-akkoord, significante voortgang te boeken op het punt van democratische vernieuwing. Het begrip co-creatie is her en der op de voorgrond gezet als een schaamlap. Deze verhullende newspeak moet snel worden gestuit, maar woordgebruik is natuurlijk niet de essentie van de zaak. De wethouder heeft een participatieverordening aangekondigd, waarin schijnmedezeggenschap zou worden vermeden. De constructief-kritische opmerkingen uit mijn bijdrage kunnen er hopelijk toe bijdragen dat de huidige zittingsperiode achteraf als meer kan worden getypeerd dan *'reculer pour mieux sauter'*.

Tenslotte mogen we als het gaat om goede burgerparticipatie in Amsterdam niet alleen kijken naar de vrolijke co-creatieplekken of misschien een betere toekomst met de nieuwe Participatieverordening een stap hoger op de participatieladder. Maar dan moet ook de inspraak in de klassieke betekenis, zoals dat is voorzien in de Algemene Wet Bestuursrecht en de Gemeentewet alsmede de transparante en democratische openheid van informatie (Wet Openbaarheid van Bestuur of Open Overheid) op orde zijn. Op de kwaliteit van de conflicthantering en de juridische functie in Amsterdam is veel aan te merken. Maar omdat dit een aparte tak van sport is, die een apart chapter rechtvaardigt, verwijs ik hiervoor naar een ander stuk (in voorbereiding: Is de juridische functie in Amsterdam op orde?)

¹⁹ <https://prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/05/ProDemos-Monitor-Burgerparticipatie-2018.pdf>

²⁰ Het blad Binnenlands Bestuur deed hier onderzoek naar en schreef 7 afleveringen over de prioriteiten in de programma's van 10 grote steden, waarvan één getiteld 'Burgerparticipatie is hot' (BB, 1-8-2018).

²¹ Zie https://vng.nl/sites/default/files/2020-02/20200212_-_min_bzk_-_consultatie_wetsvoorstel_wet_versterking_participatie_op_decentraal_niveau.pdf