

Zienswijze inspraak uitwerking bestuurlijk stelsel door Jan Schrijver, bestuurskundige.

Hierbij maak ik graag gebruik van de gelegenheid die burgers van Amsterdam wordt geboden te reageren op de stukken ter uitwerking van de hoofdlijnbesluiten van 15 februari jl.,

Ik beseft dat deze hoofdlijnen zelf niet ter discussie staan, wat jammer is, want de gemeente heeft het zich hiermee onnodig moeilijk gemaakt om de bestuurlijke kwaliteit van het stadsbestuur beter te maken, wat dringend nodig is blijkens het rapport van de Commissie-Brenninkmeijer.

Inleiding, probleemstelling

De ingezette richting in de bestuursstructuur is in één woord te typeren als centralisatie, waarmee de ontwikkeling diametraal de verkeerde kant uit beweegt.

Immers, er is behoefte aan meer betrokkenheid van burgers, meer maatwerk, meer ruimte voor initiatief, minder bureaucratie en minder verziekte politiek. En centralisatie leidt op al die punten *van nature* naar meer in plaats van minder.

De vraag is nu hoe in weerwil van de gekozen structuur er weerstand kan worden geboden aan dergelijke neigingen en de bestuurskwaliteit (cultuur) toch beter kan worden. Of anders misschien toch dankzij de gekozen structuur, maar dan via een tegenreactie (verdere Verelendung dwingt tot noodoplossingen).

Welke nadelen ervaren de burgers van Amsterdam nu van het huidige bestuur, wat straks dus nog erger dreigt te worden? (de nummering hiervan komt hierna nog een keer terug).

1. politiek: klassieke coalitieafspraken in de binnenkamers van het stadhuis die (zoals gebleken bij onder meer erfpacht en bestuurlijk stelsel) tot uitkomsten leiden die niemand blij maakt en veel schade oplevert.
2. ambtelijk: geweldige verkokering met bijbehorende suboptimale effecten doordat nevensdoelen uit het oog worden verloren. Hiërarchische aansturing leidt tot naar binnen gerichtheid van diensten in plaats van oriëntatie op de samenleving en op de effecten van beleid.
3. uitvoering: geketende professionals die in een veel te strak keurslijf moeten opereren en omkomen in de bureaucratistische verantwoording. Burgers die tussen de wielen raken.
4. conflictbeslechting: elke klacht of conflict wordt uitgevochten in juridische loopgraven en met defensieve correspondentie waarmee de gemeente haar straatje schoonveegt, in plaats van menselijk 'prettig contact met de overheid', waarbij met empathie gezocht wordt naar consensus en oplossingen.
5. maatschappelijk: de potentie van de kracht uit de samenleving (kennis, initiatief, energie) wordt onbenut gelaten en een reservoir aan sociale cohesie en samenwerking blijft onaangeroerd.

Achilleshiel van het systeem

Voordat ik kom met suggesties om ongeacht de gekozen structuur toch iets te doen aan bovengenoemde kernproblemen, vermeld ik twee ontwikkelingen die uit het nieuwe bestuurlijk stelsel zelf kunnen voortkomen en die al meteen tot schipbreuk kunnen leiden.

- a. De centralisatie kan tot zodanige congestie binnen de gemeenteraad en binnen de gemeentelijke organisatie leiden, dat in de kortste keren de hele machinerie vastloopt. Immers, elk wissel zal hogerop uitgevochten moeten worden. De burgers zullen de deur van wethouders en gemeenteraad plat lopen, omdat ze al gauw doorhebben dat de finale beslissingsmacht in het stadhuis ligt. Dit is moeilijk te vermijden, tenzij de aanbevelingen hieronder over een andere bestuurscultuur en -werkwijze worden overgenomen, omdat daarbij de hele organisatie meewerkt met het opvangen van de druk. Zonder radicale aanpassing is voor de gevolgen van centralisatie geen gemakkelijke oplossing te vinden, behalve spoedige heropening van de discussie over het bestuurlijk stelsel. Voor het onverhoopt stuk lopen van de bestuursstructuur is nu al een voor de hand liggende uitweg aan te wijzen, namelijk opsplitsing van de stad in 7 volwaardige gemeenten met daarboven een agglomeratieraad in verlengd lokaal bestuur (dus geen vierde bestuurslaag). Deze oplossing is in talrijke

wereldsteden gebruikelijk (Londen, Brussel) en ik zie niet in waarom het in Amsterdam niet zou kunnen. In de Gemeentewet past het naadloos.

- b. De constructie van stadsdeelcommissies kan licht ontsporen. Al meteen kan blijken dat het grote moeite kost om geschikte kandidaten op kieslijsten te krijgen. Het vergt wel een grote mate van opofferingsbereidheid om te willen meedingen naar een functie die wordt beschouwd als hetzij krachteloos tegenwicht, dan wel legitimerende randversiering van door het college benoemde stadsdeelbestuurders (zetbazen).

De stadsdeelcommissies of enkele daarvan kunnen ook onvoldoende kwaliteit of inzet hebben om hun moeilijke taak te vervullen. Deze taak is ook niet eenvoudig, zo niet onmogelijk. Immers, in de eerste plaats lijken zij zelf te zijn bekleed met vertegenwoordigend gezag om namens hun wijken te spreken, maar daarnaast moeten ze ook de inbreng vanuit de lokale samenleving te moeten organiseren. Dat is allemaal te veel gevraagd. Zeker als de echte beslissers (stadsbestuurders, ambtenaren, raadsleden) zich terugtrekken uit de 'lokale belangenafweging'. Bij de samenstelling kan op dit punt ook van alles misgaan. Bijvoorbeeld als de gekozen leden als exponent van een bepaald deelbelang in hun stadsdeel helemaal niet van zins zijn om bredere gezichtspunten in hun advies te betrekken.

Sommige insprekers hopen de stadsdeelcommissies te redden door er meer leden, meer gewicht van hun adviezen, meer toerusting en betaling aan toe te voegen, maar ik zie daar geen verbetering van komen bij de gekozen constructie. Zwaarwegender adviezen, die alleen gemotiveerd terzijde kunnen worden gelegd zullen nog even vruchteloos blijken als het stadsbestuur top-down blijft denken. Motiveringen zijn door vaardige ambtenaren gauw geleverd. Liever zou ik pleiten voor een bescheidener, maar even belangrijke taakopdracht: stadsdeelcommissies als een soort ombudsman, 'amicus populi' (Bovens, 2005, Verspreiding van de democratie, blz 124), die uitdrukkelijk de opdracht heeft in het participatieproces niet goed vertegenwoordigde groepen of belangen stem te geven. Bij gebleken mislukking van de stadsdeelcommissies, om een van de bovenstaande redenen (falende samenstelling of taakopdracht), zal dat ook aanleiding geven tot een nieuwe vermoeiende discussie over het bestuurlijk stelsel (zie punt a).

Gewenste algehele bestuurshervorming

De volgende veranderingen in werkwijzen kunnen bovengenoemde structuurfouten verzachten of zelfs binnen de gekozen structuur, tot beter functionerende lokale democratie kunnen leiden. De kern ligt in het wegnemen van de weeffout die in de stukken staat: "*de stadsdeelbesturen zijn samen met het DB verantwoordelijk voor de participatie en de lokale belangenafweging.*" Een gotspe, maar het staat er echt. Dit is afschuiven van verantwoordelijkheid en van de hoofdplicht 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. Hier volgen de aanbevelingen die vooraf horen te gaan aan de invoering van dit bestuurlijk stelsel.

1. *Politiek*. Vergaande ont-polarisering van het gemeentebestuur. Openheid naar verschillende partijen, dus een zwakkere interne politieke binding van het Amsterdamse gemeentebestuur is een fundamentele voorwaarde voor het welslagen van het bestuurlijk stelsel. Een aantal perioden met afspiegelingscolleges (of eventueel minderheidscolleges) in plaats van de strijd tussen een smal compromiscollege versus een onmachtige oppositie in de raad voor het Amsterdamse gemeentebestuur zou zeer therapeutisch werken. Zie rapport-Brenninkmeijer over de verpolitiekte bestuurscultuur. Er is dan meteen minder kans dat de stadsdeelbestuurders worden gezien, of ook feitelijk worden aangesteld als politieke vrienden van het college. Maar het is niet eens nodig dat het college werkelijk als afspiegelingscollege (dus evenredig uit de raadsfracties) wordt samengesteld. Feitelijk is voldoende dat de collegepartijen zich vooraf voornemen met wisselende meerderheden te willen besturen, dus op basis van de merites van elk voorstel. Dat noemt men *procescolleges* (zie G. Boogaard in TvCR, okt. 2015, p. 330 e.v.). Indien de Amsterdamse politiek (vooral de partijen die in 2018 gewonnen zullen hebben en willen scoren) die grootmoedige houding niet kan opbrengen, is

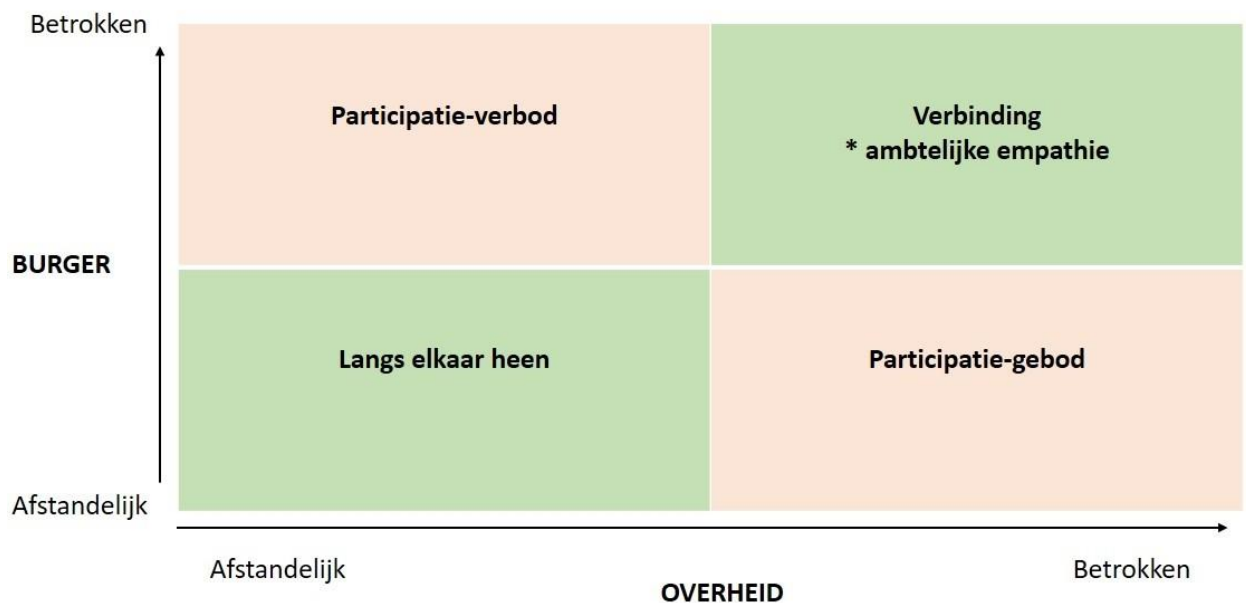
de pre-constituerende afspraak een afspiegelingscollege te gaan vormen in 2018 misschien de enige remedie. Maar volwassen politiek moet ook tot de afspraak kunnen komen een procescollege te gaan bouwen, zoals bijvoorbeeld Leiden 2010-2014. Dit geeft niet alleen vertrouwen en meer invloedsmogelijkheden aan alle partijen binnen de gemeenteraad, maar ook ruimte voor inspraak en voor serieuze invloed van stadsdelen. Immers, die wordt vooral bedreigd door het beeld van 'de zetbazen van het college'. Ingebouwde bescheidenheid van dat college is dus geboden.

2. *Beleidsvorming.* Even belangrijk, ongeacht de inrichting van de bestuurlijke topstructuur en ongeacht het bevoegde bestuursniveau, is de wijze waarop beleid wordt voorbereid. Het uitgangspunt moet zijn dat zo min mogelijk al politiek is dichtgetimmerd wat het probleem en wat de oplossing is. Het zal duidelijk zijn dat de onder 1 aanbevolen politieke conditie aanzienlijk zal bijdragen tot deze open houding. Het gemeentebestuur is natuurlijk gelegitimeerd te beginnen met een voorzet over het onderwerp (welk probleemveld moet worden aangepakt) waar behoefte bestaat aan interventie (maatregelen, beleid), maar de precieze probleemformulering en de oplossingsrichtingen dienen in samenspraak met de betrokkenen (belanghebbenden) te worden uitgewerkt. De werkwijze die tot zoveel mogelijk samenspraak en consensus met de samenleving leidt is internationaal erkend en beschreven als Social Impact Assessment (in verschillende landen zelfs wettelijk voorgeschreven). Verwante methoden zijn hier te lande ook bekend als Mutual Gains Approach en Procesmanagement. Als het Amsterdamse gemeentebestuur stelselmatig gebruik maakt van deze werkwijzen, komt het wel goed, ook met een gebrekkige bestuursstructuur en zelfs met de congestie van de gemeenteraad en disfunctionerende stadsdeelcommissies. Het accent verschuift van sturen en beslissen naar proces organiseren en faciliteren. De keuzen komen na een aantal overlegonden 'vanzelf' uit het proces van besluitvorming rollen. Organische processen, daar is de hele organisatie dan mee bezig (en niet alleen de stadsdeelbestuurders en -commissies). Bij de Universiteit van Amsterdam is hier voldoende kennis over op te halen (Politologie/Conflictstudies).
3. Nou de *uitvoering.* Dat is fundamenteel in dit verband, omdat stadsdelen zich vooral met de uitvoering moeten bezighouden. Eigenlijk maakt het hiervoor niet zoveel uit welke bevoegdheden aan het stadsdeel en welke aan de centrale stad zijn toebedeeld. Want (bijna) alle uitvoeringsmaatregelen slaan uiteindelijk neer op het laagste niveau, van de burger en zijn omgeving. Bijna alle beleid is gebiedsgericht in die zin. Zelfs de uitvoering van de Bijstandswet (of hoe die momenteel mag heten) 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. De Amsterdamse Ombudsman Arre Zuurmond en Eelke Blokker van Instituut voor Publieke Waarden IPW hebben in Buitenhof van 27 augustus dit geprobeerd te illustreren, maar zij hadden hier weinig tijd voor. Bij hen is meer informatie te krijgen. Hun pleidooi kwam kortweg neer op: herwaardering van de uitvoering! 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. Hiervoor is op gemeenteraadsniveau flexibele toekenning van middelen nodig (schuifmogelijkheid tussen posten, ook tussen 'stadsdeelse' en stedelijke middelen). De rol van de dagelijks bestuurders en van de stadsdeelcommissies is tweemaal. In de eerste plaats moeten zij zich bezig houden met de vormgeving en uitvoering van de eigen bevoegdheden. Maar daarnaast vormen zij oog en oor voor alles wat de gemeente in hun gebied teweeg brengt. 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. Nu is duidelijk waarom de politieke inzet van een procescollege belangrijk is. En waarom dit punt begon met de stelling dat de

bevoegdhedenverdeling niet eens zoveel uitmaakt. Voor dit deel van de 'medebewindstaak' van de stadsdelen geldt dat namelijk.

4. *Conflictbeslechting* is een element in de cultuurverandering, waar andere gemeenten al veel verder mee zijn dan onze hoofdstad. Het project "Prettig contact met de overheid" bestaat al 10 jaar en heeft vele internationale onderscheidingen verworven. Nederland kan hier trots op zijn, maar nu Amsterdam nog. Anderhalf jaar geleden kwam het bericht dat de leden van de Amsterdamse Bezwarencommissies op cursus zouden worden gestuurd om een kennis te maken met een meer directe en menselijke benadering van klachten en conflicten dan vanuit de juridische loopgraven. Dit is allemaal te weinig en te laat. Er is ook nog te weinig van te merken. Zeker voor het hele Juridisch Bureau en eigenlijk voor alle Amsterdamse ambtenaren is een grondige training een must. Ik volsta hier te verwijzen naar prettigcontactmetdeoverheid.nl en naar het eerder genoemde universitaire instituut voor Conflictstudies.
5. *Burgerparticipatie en zelforganisatie*. In de stukken wordt een uitwerking van participatie en bestuurscultuur node gemist. Niet valt in te zien hoe zinnig uitwerking kan worden gegeven aan de inrichting en werking van de nieuwe stadsdelen zonder voldoende beeld over dit aspect. Aangekondigd is dat hiervoor nog aparte documenten zullen volgen, maar had dan deze inspraakprocedure niet beter samen daarmee georganiseerd kunnen worden dan nu met dit haastige partiële besluit vlak voor de zomer? Ik volsta nu met een paar hoofdpunten. Dit onderwerp moet hoofdissue voor de komende periode(n) zijn. Amsterdam heeft in de kern potentie voor een impuls in broederschap, na decennia nadruk op gelijkheid en vrijheid (zie Jeroen den Uyl, Powerswitch, 2017). De kwaliteit van de samenleving moet omhoog. Het wegpesten van goede Amsterdammers, zoals door hoge huren en door erfpachtwoeker, werkt averechts, maar daar gaat het hier niet over. De gemeente moet voorwaarden voor zelforganisatie scheppen door een radicaal andere bestuursstijl.
 - a. In de eerste plaats dient elk eigentijds bestuur doordrongen te zijn van de subsidiariteitsregel, die niet alleen geldt tussen Europa en de lidstaten, maar doorloopt naar de verhouding tussen lokaal bestuur en lokale samenleving: "*Politicus, bestuurder, ambtenaar, bedenk bij alles wat u doet wat de samenleving hierbij kan doen en hoe u haar daarbij kunt ondersteunen!*" Zonder dit basisbesef wordt het niks.
 - b. De verhouding tussen overheid en samenleving is naar zijn aard wederkerig. Dat betekent dat de verwachtingen en mogelijkheden voor burgerparticipatie op elkaar moeten zijn afgestemd. Als burgers er geen behoefte aan hebben en de overheid wel, gaat het net zo goed mis als wanneer het omgekeerde het geval is: burgers willen participeren, maar overheid ziet dat niet zitten.
Aan een blog door Munish Ramlal van adviesbureau De Haagse Beek (<https://haagsebeek.nl/wie-wij-zijn/blog/ambtelijke-empathie-een-nieuwe-veranderopgave-bij-burgerparticipatie>) ontleen ik onderstaand schema. In de groene domeinen is er

tenminste parallelie in verwachtingen; in de rode is er kortsluiting.
contact burger - overheid



- c. Burgers in een stadsdeel vormen geen homogene groep in dit opzicht en ook de overheid met zijn duizenden ambtenaren is geen monoliet. Er is echter vanuit maatschappelijke optiek een duidelijke voorkeur voor een beweging naar rechtsboven. We mogen niet berusten als de uitgangssituatie zich in de linkerhelft van het schema bevindt. Dat betekent dat de gemeente voorwaarden moet creëren om burgers uit te nodigen en toe te rusten naargelang de concrete situatie. Dit geldt zowel voor beleidsparticipatie als voor sociale participatie (terminologie uit Visie burgerparticipatie, gemeente Amsterdam, 2013). Er zullen burgers zijn die op verschillende aspecten nog niet toegerust en bereid zijn om te participeren, anderen hebben juist geen behoefte om gefaciliteerd te worden. Dat gevoel voor verscheidenheid en de omgang daarmee moet binnen de gemeente worden ontwikkeld. Het is niet voldoende te wachten op burgers die al staan te popelen om initiatieven te nemen in het publieke domein. Maar door stelselmatig uit te nodigen tot betrokkenheid zal de gemeente gaandeweg ontdekken wat er nodig is voor een volgende stap. Niet iedereen vragen voor alles natuurlijk, maar belanghebbenden en betrokkenen wel voor alles wat hen raakt.
- d. De verscheidenheid van participatieprofielen in de stad, kan ook aanleiding zijn om in enkele wijken die zich daarvoor lenen een aantal overheidstaken geheel over te laten aan de lokale gemeenschap. We kunnen uitzien naar de pittige echt politieke discussies binnen de gemeenteraad om te bepalen welke onderwerpen binnen welke randvoorwaarden aan burgers kunnen worden overgelaten, met de bijbehorende middelen. Uiteraard moet men daarbij niet denken aan de vrije tijd van werkende burgers, maar vooral aan sociale ondernemingen. In ieder geval zou in het kader van Ruimte voor Initiatief de right to challenge moeten worden opgenomen naar Rotterdams voorbeeld.

Naarmate de sociale participatie verder is gevorderd, zal het accent in de taakuitoefening van stadsdeelbesturen en daarvan afgeleid de stadsdeelcommissies meer komen te liggen op het faciliteren van en toezicht houden op de processen van burgerbetrokkenheid en maatwerk. Dat hoort straks de hoofdtaak van stadsdelen te zijn: bevorderen dat de brugfunctie tussen de burgerij en de gemeente (politiek, bestuur en ambtelijke organisatie) goed werkt. Niet die functie overnemen. Denk aan de stadsmariniers. De eigen taken van de stadsdelen moeten natuurlijk ook aan de eisen van participatieve democratie, maatwerk en ruimte voor initiatief voldoen. De dubbelrol van stadsdeelbesturen (uitvoeren van gemandateerde taken en ondersteunen van het stadsbestuur bij het leveren van maatwerk en draagvlak in de buurten) moet tot uiting komen in een passende ambtelijke ondersteuning voor beide taakcomponenten.

De stadsdeelcommissies kunnen door hun samenstelling, beperkte tijdsbesteding en middelen niet geacht worden het stadsdeel te vertegenwoordigen met inhoudelijke adviezen over alle aangelegenheden die zich op stadsdeelniveau afspelen. Zij kunnen wel een rol vervullen als verwijsloket en bruggenbouwer bij de invulling van de nieuwe werkwijze van de gehele gemeentelijke organisatie die hierboven is geschetst. De daadwerkelijke betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij gemeentelijke aangelegenheden zal via de geschetste werkwijze gestalte moeten krijgen. Dus niet ophouden bij de stadsdeelcommissies als surrogaatvertegenwoordiging van de bewoners, Ik zie het stadhuis samenwerken met steeds per onderwerp wisselende gesprekspartners, rechtstreeks met de belanghebbenden. Ik zie de stadsdeelcommissies dus niet als hoofdverantwoordelijke, zoals nu geschetst, maar als waakhonden ('raad van toezicht') bij het functioneren van eigentijdse lokale democratie op het laagste niveau, in het bijzonder ten behoeve van de moeilijk bereikbare bewoners.

De gemeentelijke organisatie heeft tot taak zich steeds weer met dat laagste lokale niveau te verstaan en dus uit de ivoren toren te kruipen. Dit vergt een grote investering in training en opleiding van het hele apparaat (vergelijk de cursus 'Implementation Challenge' voor alle beleidsambtenaren van VROM in jaren '90 en 'Prettig contact met de overheid' in talloze gemeenten).

Resumerend:

- De ingezette centralisatie kan niet slagen zonder gelijktijdige radicale wijziging in de bestuurscultuur.
- Mocht Amsterdam dit niet kunnen opbrengen, kan het zich beter opsplitsen in 7 volwaardige gemeenten met een verlengd agglomeratiebestuur als kop erop.
- Om voorzienbare problemen met de stadsdeelcommissies (samenstelling, resultaat) voor te zijn, kan hun taakopdracht het best worden ingeperkt tot een accessoire functie bij de opdracht van het hele gemeentebestuur om participatie en lokaal maatwerk te verzorgen. Vooral: zorg dat ook minder mondige belangen gehoord worden.
- 'Procescolleges' van B&W zijn voorwaarde voor meer samenwerkingsgericht bestuur. Anders afspiegelingscolleges maken.
- Beleidsvorming niet op basis van politieke deals in de binnenkamer, maar op basis van politieke probleemindicatie en verkennende processen met betrokkenen (bekende methoden SIA of procesmanagement)
- Uitvoering moet meer aandacht krijgen en meer ruimte voor passende oplossingen in complexe situaties. Stadsdeelbestuurders taak geven vergelijkbaar met Rotterdamse 'stadsmariniers'.
- Conflictbehandeling op basis van het gedachtegoed 'Prettig contact met de overheid', dus weg uit de juridische loopgraven.
- Subsidiariteitsregel ook toepassen op verhouding lokaal bestuur-samenleving: wat de samenleving kan doen, moet ook daar worden mogelijk gemaakt.
- Beleidsparticipatie en sociale participatie liggen in elkaars verlengde. Vergt maatwerk in verwachtingenmanagement, want niet iedereen is even participatiegericht. Door belanghebbende burgers uit te nodigen en bij wijkproblemen te betrekken te worden kunnen ook initiatieven opgewekt worden.
- Right to challenge opnemen in verordening naar Rotterdams voorbeeld.
- Bij sommige ver ontwikkelde wijken experimenteren met overdracht van overheidstaken aan lokale gemeenschappen (sociale ondernemingen).
- Stadsdeelbestuurders toerusten voor dubbele rol (uitvoeren gemandateerde taken, maar vooral bruggebouwers, ondersteunen van maatwerk en draagvlak).
- De rol van stadsdeelcommissies anders definiëren dan volksvertegenwoordigers, meer raad van toezicht van de lokale democratie.
- Ambtelijke organisatie grootscheeps op cursus sturen ter ondersteuning van een radicale cultuurverandering (van buiten naar binnen).

Amsterdam, 4 september 2017

S