



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 7 september
Portefeuille(s): Democratisering
Portefeuillehouder(s): Rutger Groot Wassink
Behandeld door: CTO Innovatieteam, bestuurszaken.cto@amsterdam.nl
Onderwerp: Beleidskader participatie

Geachte leden van de gemeenteraad,

"[N]o one could be called happy without his share in public happiness, [...] no one could be called free without his experience in public freedom, and [...] no one could be called either happy or free without participating, and having a share, in public power.

– Hannah Arendt (uit: *On Revolution*)¹

Burgerrechten zijn het resultaat van vrijheidsstrijden die door de eeuwen heen hun beslag hebben gekregen in de rechtstaat en in het bijzonder de representatieve democratie. De representatieve democratie is daarmee het fundament van publieke besluitvorming. Maar met representatieve democratie is nog niet de feitelijke inhoud van burgerlijke vrijheid geduid en evenmin gegarandeerd. De essentie van vrijheid is de toegankelijkheid van burgers tot het publieke domein en daarbinnen ook hun mogelijkheid om actief deel te nemen aan de publieke zaak (*Res publica*).

Hiermee is de kern weergegeven van de noodzaak en het doel van burgerparticipatie². Burgerparticipatie is een randvoorwaarde om je niet alleen gerepresenteerd te weten, maar ook daadwerkelijk betrokken te voelen. Zonder burgerparticipatie dicht de overheid zich inzichten toe die ze niet met recht kan claimen. Hierin schuilt het gevaar dat de overheid door het zich onterecht toedichten van inzichten (vaak onbedoeld) de al zorgwekkende kloof tussen burger en overheid vergroot, in plaats van verkleint.³ Besturen en besluiten nemen is meer dan alleen *namens* burgers handelen. Het omgekeerde kan evengoed gesteld worden: oprechte en doelbewuste participatie kan een cruciale schakel zijn om tegenwicht te bieden aan de groei van de kloof. Door *met* de burger te werken aan de publieke zaak, door actief de inzichten op te halen in plaats van deze te veronderstellen, wordt niet alleen het beleid kwalitatief beter maar wordt invulling gegeven aan

¹ Vrij vertaald: "Niemand kan gelukkig worden genoemd zonder een aandeel te hebben in publiek geluk, [...] niemand kan vrij worden genoemd zonder publieke vrijheid te ervaren en [...] niemand kan gelukkig of vrij worden genoemd zonder deel te nemen aan en een aandeel te hebben in de publieke macht".

² Dit beleidskader omvat het gemeentelijke beleid op het gebied van *burgerparticipatie* (de mate en vorm waarin de overheid burgers betreft bij door de gemeente geïnitieerde processen). Binnen de bredere agenda democratisering gebeurt ook veel op het gebied van *overheidsparticipatie* (hoe de gemeente zich opstelt en handelt in maatschappelijke, door burgers geïnitieerde processen). Waar relevant wordt wel de samenhang tussen beide (waar burger- en overheidsparticipatie elkaar raken en versterken) genoemd.

³ Onder burgers wordt verstaan Amsterdammers; inwoners, betrokkenen, maatschappelijke partners, lokale ondernemers, jongeren etc.

de burgerlijke vrijheden van de Amsterdammers. Burgerlijke vrijheden die – in de woorden van Hannah Arendt – onvolledig zijn als die niet vertaald worden in gedeelde macht, gedeeld eigenaarschap en actieve betrokkenheid. Waarbij actieve betrokkenheid een wederkerige betekenis heeft: van burgers richting overheid, maar zeker ook vanuit overheid richting burgers.

Burgerparticipatie is met andere woorden een noodzakelijke aanvulling op – en verrijking van – de besluitvorming binnen de representatieve democratie. Tegelijkertijd is hiermee ook de begrenzing van (burger)participatie aangegeven: waar een democratisch besluit is genomen, kan burgerparticipatie geen instrument zijn om dat besluit teniet te doen, of het proces opnieuw te doen. Democratisch genomen besluiten vormen de kaders waarbinnen participatie het handelen van de overheid kan verrijken en beter kan maken. Waar burgers onvrede willen uiten over democratisch genomen besluiten, is het middel niet participatie maar protest.

Groeiend vakmanschap

De opvatting dat participatie een kerntaak is van de overheid heeft onder maatschappelijke druk de afgelopen decennia steeds meer postgevat. Hiermee is een verschuiving waarneembaar in het denken over de rol van de overheid, die kernachtig is samen te vatten als de kentering van inspraak naar participatie. In deze opvatting over de rol van de overheid is participatie een vanzelfsprekendheid en is het ondenkbaar dat bij belangrijke projecten of beleidsvoornemens de inbreng en betrokkenheid van burgers niet wordt opgezocht. Deze vanzelfsprekendheid is gegroeid in het volste besef dat participatie hard werken is, zowel voor de betrokken burgers als voor de gemeente zelf.

Een bottum-up, burger-versterkende democratische bestuursstijl heeft immers impact op alle niveaus en alle soorten onderwerpen en besluiten. Variërend van de aanpak van klimaatbeleid tot enkelvoudige vergunningen, tot individuele hulpverlening en alles daartussenin. De bijbehorende werkwijzen variëren daarbij van informele conflictoplossing door overleg tot grootschalige burgerberaden. Deze verschuiving vraagt om het verder versterken van het vakmanschap van zowel ambtenaren als bestuurders.

Amsterdam kan met enige trots terugblikken op hoe Amsterdammers en de gemeentelijke organisatie in deze ontwikkelingen voorop hebben gelopen; met vrijwel ieder denkbare vorm van participatie is in Amsterdam gepioneerd. De opvatting dat participatie en actieve burgerbetrokkenheid erbij hoort, heeft daarmee al zijn beslag gekregen in grote delen van de gemeentelijke organisatie. De maatschappelijke ontwikkelingen en schaarse ruimte maken echter dat we niet tevreden achteromkijken, maar dat we vooruitkijken naar hoe we participatie een stevigere plek kunnen geven en meer bewust en gestroomlijnd in kunnen zetten. Het is dankzij de vele initiatieven die vanuit burgers, het stadsbestuur en de ambtelijke organisatie zijn gelanceerd dat we nu in staat zijn om algemene lessen te trekken waarmee we het vakmanschap van zowel ambtenaren als bestuurders kunnen versterken.

Van bestuurders vraagt participatie dat zij vaker, eerder en bewuster een afweging maken op welke vraagstukken, met welk doel en in welke vorm zij burgers betrekken bij besluitvorming. Het vraagt ook van bestuurders een alertheid om de zachte stemmen te versterken. Inclusieve participatie is een randvoorwaarde voor succes. Participatie is immers geen speeltje voor de

Zeitadel maar een vehikel om als overheid diegenen te horen en te betrekken die daar het grootste belang bij hebben.

Participatie vraagt ook van bestuurders dat zij participatie niet inzetten uit armoede, om een lastige keuze uit de weg te gaan. Evenmin moet participatie dienen om in het handschrift van 'de burger' een vinkje te zetten bij een al vaststaand besluit. De Amsterdammer voelt feilloos aan als ze uit armoede of pro forma wordt betrokken. In de beste vorm gebruikt het stadsbestuur participatie om gericht de inzichten van belanghebbende burgers op te halen, om zo hen het beleid en de uitwerking mede vorm te laten geven.

Van ambtenaren vraagt participatie dat zij helder en begrijpelijk communiceren, transparant zijn over de vaststaande kaders (respectievelijk de ruimte voor participatie), centraal stellen met welk beoogd doel burgers worden betrokken, en tijdig en duidelijk overbrengen wat er met de opgehaalde inzichten is gebeurd en tot welk besluit dit heeft geleid.

Bovenal vraagt participatie van alle betrokkenen – bestuurders, ambtenaren én betrokken burgers – om risico's nemen, om het gesprek met elkaar te openen, om ons onderzoekend en kwetsbaar op te stellen, en zeker – voor wat betreft de gemeente – om te blijven leren.

Want laten we eerlijk zijn, het is niet altijd goed gegaan en zal ook in de toekomst niet altijd goed gaan. Het veranderen van de relatie tussen burger en overheid – hoe noodzakelijk en waardevol ook – is moeizaam en onwennig voor alle betrokkenen. Juist daarom is het noodzakelijk om het zorgvuldig te doen; door helder te zijn over doelen en kaders, door burgers serieus te nemen, maar zeker ook door niet terug te schrikken als het een keer misgaat en juist dan te streven om het steeds beter te doen.

Participatie is geen wondermiddel om alle onvrede over besluiten weg te nemen. Participatie betekent evenmin dat iedereen altijd haar/zijn zin krijgt. Wat participatie wel kan en blijvend moet nastreven, is om Amsterdammers aantoonbaar en merkbaar in staat te stellen om actieve invulling te geven aan hun burgerlijke vrijheden.

Anticiperen op wettelijke kaders en nieuw beleid

Met dit participatiebeleid anticiperen we op de aankomende Omgevingswet (inwerkingtreding naar verwachting op 1 juli 2022) en de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 (beoogde vaststelling in de Raad op 7 juli 2021). De Omgevingswet stimuleert dat gemeenten participatiebeleid maken en vastleggen. Zo verlangt de Omgevingswet dat de vergunning aanvrager moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. Daarbij is het belangrijk dat de vergunningaanvrager weet wat er bij de participatie verwacht wordt. Daartoe wordt, op basis van dit beleidskader en voor invoering van de Omgevingswet, een Handreiking participatie door derden ontwikkeld. Bij plannen die vallen binnen een Omgevingsplan is de al dan niet gevoerde participatie geen grond voor afwijzing, maar telt deze wel mee bij de belangenafweging. De Omgevingswet biedt wel de mogelijkheid aan de raad om participatie verplicht te stellen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Bespreking en besluitvorming over de mate waarin en

wijze waarop participatie verplicht wordt gesteld bij aanvragen voor buitenplanse omgevingsactiviteiten staat voor eind 2021 gepland in de commissie RO en Gemeenteraad.

De Omgevingswet vereist daarnaast dat de overheid zelf kenbaar maakt hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en ketenpartners betrokken worden bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, een programma en het omgevingsplan. Daarin voorziet dit beleidskader.

In de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 is 'Samen Stadmaken' een centraal beginsel. De gemeente wil weer gezamenlijk met bewoners regie pakken op ontwikkelingen van de stad. Het uitgangspunt is hierbij om op hoofdlijnen richting te geven, om zodoende in de planvorming ruimte te bieden aan initiatief.

Met het participatiebeleid bereiden we ons voor op het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau (dat nu ter advisering bij de Raad van State ligt). Dit wetsvoorstel heeft tot doel om de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te vergroten. Daarnaast stelt het wetsvoorstel ook algemene kaders voor de transparantie van participatietrajecten, zodat voor iedere inwoner duidelijk is op welke manier zij in welke fase betrokken worden. Het wetsvoorstel schrijft voor dat iedere gemeente een participatieverordening dient op te stellen. Dit beleidskader legt daar het fundament voor.

Tot slot werken we aan een beleidskader Buurtrechten dat een handvat biedt voor samenwerking tussen initiatieven en de gemeente. In het beleidskader worden de richtlijn, de voorwaarden, de afspraken en de werkwijze uitgewerkt voor het recht van initiatiefnemers om taken en gebouwen over te nemen en invloed uit te oefenen op de inrichting van de openbare ruimte. Het beleidskader Buurtrechten wordt parallel aan het participatiebeleid voorgelegd aan de Raad.

De wettelijke kaders en het nieuw beleid waar we op anticiperen onderstrepen nog maar eens de maatschappelijke verschuiving; van een beperkte gerichtheid op representatie, naar het faciliteren en opzoeken van actieve betrokkenheid. In Amsterdam willen we vooroplopen in deze beweging. In de wetenschap dat vooroplopen niet zonder risico's is. Afwachten tot anderen het hebben uitgevogeld is altijd veiliger. Maar behoudzucht, terwijl de maatschappij vraagt om deel te nemen, past niet bij het eigenzinnige karakter van de stad waar we zo trots op zijn.

Plek van het beleidskader binnen de bredere democratiseringsagenda

Dit nieuwe beleidskader voor participatie is één onderdeel van de inspanningen van de gemeente Amsterdam om de zeggenschap van burgers te vergroten. Het voorliggende participatiebeleid gaat over besluitvormingstrajecten die geïnitieerd worden door de gemeente, en de participatie die daarbinnen mogelijk is. Daarnaast ontwikkelen we het eerdergenoemde beleidskader 'Buurtrechten' waarin wordt aangegeven welke ruimte en ondersteuning de overheid geeft aan partijen die *zelf* een overheidstaak willen uitvoeren. Tot slot werken we aan verschillende andere instrumenten om burgers meer zeggenschap te geven, zoals de directe zeggenschap door middel van buurtbudgetten en het aanpassen van de referendumverordening.

Betrokkenheid (ervarings)deskundigen bij het tot stand komen (en de verdere uitwerking en implementatie) van dit beleidskader

Burgerbetrokkenheid en participatie zijn onderwerpen die al langere tijd sterk in de stad leven. De afgelopen maanden was dit in het bijzonder merk- en zichtbaar door berichtgeving over een aantal participatietrajecten die niet goed zijn verlopen. Deze en andere ervaringen onderstrepen nog maar eens dat de gemeente een stap heeft te zetten om de ondergrens voor participatie en inspraak te verhogen.

Om recht te doen aan de sterke gevoelens en soms pijnlijke ervaringen, om de lessen te leren en om te zetten in aantoonbare verbeteringen, en om te verzekeren dat het beleidskader zorgt voor een betekenisvolle stap in het vergroten van het bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap vindt doorlopend een intensieve uitwisseling plaats met een brede groep betrokkenen.

Aan de basis van dit beleidskader staan de lessen die zijn getrokken uit verschillende onderzoeken en evaluaties naar recente participatietrajecten. De onderzoeken en evaluaties zijn in opdracht van de gemeente uitgevoerd door o.a. de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit en de Urban Citizen Fellow van het NIAS/KNAW.

Aanvullend hierop is het bijgevoegde beleidskader participatie tot stand gekomen in nauw overleg met een maatschappelijke werkgroep en gevoed door de kennis van wetenschappers. De maatschappelijke werkgroep bestond uit een brede vertegenwoordiging van Stadmakers met een rijke ervaring over wat in de stad speelt en het (momentaan) verkleinen van de kloof tussen burger en overheid. Hun inzichten en adviezen hebben onze blik verruimd en daarmee het beleid verder geholpen. Ook de noties en praktische suggesties die in het kader van de inspraak op het bestuurlijk stelsel zijn ingebracht, zijn meegenomen.

Tot slot is een conceptversie van beleidskader vergeleken met het zogeheten participatieprotocol van 14 bewonersorganisaties uit Amsterdam-Noord, die gezamenlijk optrekken onder de naam 'Red Amsterdam Noord'. In een aantal gesprekken met de opsteller van het participatieprotocol is kritisch getoetst of het beleidskader tegemoet komt aan de minimale voorwaarden die Red Amsterdam Noord in hun participatieprotocol formuleerde voor succesvolle participatie. Met Red Amsterdam Noord is verder afgesproken dat zij nauw betrokken blijven bij de verdere uitwerking en implementatie van het beleidskader, om zo vinger aan de pols te houden of het beleidskader ook 'van het papier afkomt' en leidt tot merkbare verbeteringen voor de bewoners waar het om draait.

Veranderstrategie

Dit beleidskader participatie vraagt om gedisciplineerde uitvoering en consequente toepassing van de hierin opgenomen uitgangspunten. Dat vraagt om bijbehorende en passende sturing zodat we als gemeentelijke overheid voorspelbaar zijn en bewoners en ondernemers eerder weten wat, wanneer en hoe we participeren. Dat vraagt ook om een veranderstrategie die we via het bestuurlijk stelsel en het gebiedsgericht werken verder willen uitdenken en uitwerken. Vraagstukken waar we als stad voor staan benaderen we vanaf het prilste begin integraal: we definiëren de inhoud en scope, bepalen de kaders (financieel, juridisch) en kiezen de best passende participatievorm waar bestuur en politiek vooraf de kans krijgen om de uitgangspunten op deze drie onderdelen aan te scherpen. Daarbij hoort ook de bereidheid om onze interne processen zo in te richten dat we burgers invloed kunnen geven op de uitkomst van

een participatieproces. Want te vaak zijn het onze interne processen, adviesgroepen en commissies die de ruimte al verregaand invullen, die we met een participatietraject kunnen en willen overlaten aan de betrokken burgers.

Het doel dat we bij de uitwerking van de veranderstrategie voor ogen houden is: de stap maken van projectparticipatie naar structurele participatie; het scheppen van een bedding waarbinnen overheid en burgers samenwerken op basis van vertrouwen; en een stevige basis leggen voor co-creatief leren en innoveren op basis van diverse ervaringen en inzichten.

Tot slot onderzoeken we op korte termijn de beste wijze waarop de gemeente de vastgestelde participatieplannen op een laagdrempelige en toegankelijke manier openbaar maakt, zodat Amsterdammers op een gemakkelijke manier kunnen raadplegen met welk doel en binnen welke kaders de gemeente hen wilt betrekken bij voor hen relevante plannen. Daarbij geven we ook invulling aan de wijze waarop we burgers in staat zullen stellen om op de participatieplannen te reageren en hierover met de gemeente in gesprek te gaan. In dat kader zullen we ook het beleidskader zelf op een toegankelijke wijze voor het brede publiek inzichtelijk maken. Het college zal de raad in het tweede kwartaal van 2022 over de voortgang van de veranderstrategie berichten.

Met dit beleidskader leggen we vast hoe we inspelen op de maatschappelijke verschuiving van enkel en alleen representatie naar actieve participatie. We omarmen deze beweging, vergroten ons vakmanschap en blijven opzoek naar de beste manier om gehoor te geven aan de roep om deel te nemen. Dit doen we vanuit volle overtuiging, maar ook vanuit de wetenschap dat, in de woorden die Jean Paul Sartre sprak in reactie op de studentenbeweging van '68: "*Aucune institution ne s'interpose entre l'expérience et la réflexion sur l'expérience*" (vrij vertaald: "Geen enkele institutie kan zich werpen tussen de ervaringen van burgers en de reflectie van burgers op die ervaring").

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Rutger Groot Wassink
Wethouder Democratisering