Beleidskader buurtbudgetten (doelen, werkwijze en randvoorwaarden)

Introductie

Het college streeft naar een open en transparant bestuur, een naar buiten gerichte organisatie die open staat voor maatschappelijk initiatief en een gebiedsgerichte werkwijze. Daarbij is het vergroten van de zeggenschap en eigenaarschap van bewoners een belangrijk doel. Participatief begroten, onder andere door het beschikbaar stellen van buurtbudgetten, is daarbij een waardevol instrument.

Buurtbudgetten geven Amsterdammers de mogelijkheid om, binnen kaders, aan te geven hoe hun leefwereld verbeterd kan worden en die verbeteringen ook zelf daadwerkelijk te realiseren. Buurtbudgetten zijn een kansrijk instrument van het gebiedsgericht werken: door bewoners zelf de regie te geven over (een deel van) de investeringen in hun buurt, is de vooronderstelling dat beter aan de maatschappelijke opgave kan worden gewerkt en dat het draagvlak voor plannen vergroot wordt. Buurtbudgetten zijn daarnaast een belangrijk instrument om de dialoog over de behoefte in de buurt aan te gaan.

Uit evaluaties van de stadsdelen en gesprekken met initiatiefnemers blijkt dat met buurtbudgetten en buurtbegroten Amsterdammers bereikt worden die niet eerder door de gemeente bereikt werden. Ook kwam naar voren dat het contact tussen planindiener en gemeente bijdraagt aan wederzijds begrip. Zoals verwoordt door een geïnterviewde initiatiefnemer: ‘ik heb een menselijker beeld van de gemeente’. Verder komt naar voren dat initiatiefnemers meer contact hebben met hun buren en zich meer betrokken voelen bij hun eigen buurt (eigenaarschap).

De doelen van besteding van het buurtbudget zijn in het kort:

- Amsterdammers (directe) zeggenschap geven over de besteding van middelen.
- Het op gang brengen van de dialoog over wat er nodig is en wat bewoners verwachten van hun buurt.
- Het stimuleren van betrokkenheid en cohesie in de buurt.
- Het vergroten van eigenaarschap voor de directe leefomgeving.
- Empowerment en stimuleren van zelforganisatie in de buurt.

In 2019 en 2020 is in de diverse stadsdelen geëxperimenteerd met de buurtbudgetten. In dit beleidskader zijn de belangrijkste lessen daaruit verwerkt. Er zijn drie basismodellen uitgewerkt voor de besteding van buurtbudgetten. Deze modellen zijn vormgegeven op basis van de opgedane ervaringen in de afgelopen jaren in de diverse stadsdelen. Met het beleidskader buurtbudgetten wordt de praktijk van werken met buurtbudgetten in de stad geharmoniseerd, door vast te stellen wat de werkwijze, de mogelijke modellen, kenmerken van indiener en plan en de toetsingscriteria, zijn.

Bewust zijn in het beleidskader géén inhoudelijke criteria of doelen voor de besteding van de buurtbudgetten opgenomen. Dit vanuit de overtuiging dat Amsterdammers heel goed in staat zijn om in gezamenlijkheid goede afwegingen te maken bij de besteding van de middelen.

Bij de besteding van buurtbudgetten moet altijd sprake zijn van een inclusief proces, waarbij alle bewoners in staat gesteld worden om te participeren. Daarnaast blijft het uiteraard, zoals bij de besteding van alle overheidsmiddelen, belangrijk dat een transparant proces wordt gevolgd en dat verantwoording wordt afgelegd over de gerealiseerde plannen en de uitvoering.

Om dit te borgen, legt dit beleidskader een aantal spelregels vast. Deze spelregels zien vooral op factoren die bepalend zijn voor een goed en democratisch verloop van het participatief proces:

- Transparantie (zichtbaarheid en openbaarheid van de besluitvormingsprocessen en de actie die daaruit voortkomen)
- Verantwoording (verantwoording afleggen voor beslissingen en resultaten)
- Eerlijkheid (respect en aandacht geven aan de standpunten van alle belanghebbenden, consistentie, afwezigheid van persoonlijke vooringenomenheid in de besluitvorming)
- Inclusiviteit (kansen voor belanghebbenden om deel te nemen aan en invloed uit te oefenen op besluitvormingsproces)

De stadsdelen krijgen binnen dit beleidskader bewust veel vrijheid om te bepalen volgens welk model (of modellen) zij de buurtbudgetten beschikbaar stellen, en hoe zij de middelen willen verdelen. De stadsdeelcommissie wordt actief betrokken bij dit proces.

Dit beleidskader stelt slechts de algemene regels per gekozen model. Het is aan het stadsdeel om dat verder concreet in te vullen en te vertalen in mogelijke subsidies en/of inkoopopdrachten met de daarbij horende specifieke voorwaarden. Daarbij is altijd duidelijkheid vooraf welke verantwoordelijkheden bij de initiatiefnemer liggen, en welke bij de gemeente. De Algemene subsidieverordening ASA en de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Amsterdam zijn wel altijd van toepassing. Daarnaast zijn een aantal voorwaarden opgenomen die gesteld zijn naar aanleiding van aanbevelingen van bureau Integriteit.

Werkwijze buurtbudgetten

Voor de start van het proces

- Het dagelijks bestuur van het desbetreffende stadsdeel kiest beargumenteerd voor de verdeling van de beschikbare middelen per stadsdeel/ gebied/ buurt. De stadsdeelcommissie wordt hierbij actief betrokken vanuit haar adviserende rol.
- Het dagelijks bestuur van elk stadsdeel maakt op basis van de beoogde doelen, binnen de bestaande (beleids- en subsidie)kaders, een beargumenteerde keuze uit (een mix van) de beschikbare modellen. Ook hierbij wordt de stadsdeelcommissie actief betrokken vanuit haar adviserende rol.
- Bij de verdeling van het budget binnen een stadsdeel wordt per ronde minimaal 60% van het budget ingezet voor processen waaraan iedere bewoner van het stadsdeel kan meedoen. Het resterende budget kan, maar hoeft niet, ingezet worden in specifieke buurten of wijken. Op deze manier krijgt iedere Amsterdammer iedere ronde de gelegenheid om deel te nemen aan een buurtbudget.
- Het stadsdeel maakt voorafgaand aan de start van het proces duidelijk welke stappen, spelregels en (juridische en financiële) voorwaarden de aankomende editie (model) van het buurtbudgetproces kent. Deze informatie wordt laagdrempelig en op één plek aangeboden.

Tijdens het proces

- Het stadsdeel werkt en communiceert transparant naar alle bewoners, ondernemers over keuzes, spelregels, uitvoering en verantwoording van de activiteiten en middelen (geld, capaciteit of anderzijds).

- Stadsdelen kunnen -in overleg met de stadsdeelcommissies- maximaal 8% van het beschikbare budget inzetten voor ambtelijke en andersoortige uitvoeringskosten. Uitgangspunt hierbij is dat de uitvoering van buurtbudgetten onderdeel is en blijft van de algemene uitvoeringscapaciteit van stadsdelen. Voor specifieke kosten kan het nuttig zijn om deze vanuit het buurtbudget te financieren.
- Voor alle communicatie geldt dat er wordt ingezet om zoveel mogelijk Amsterdammers te bereiken. Dit betekent de inzet van on- en offline middelen en activiteiten, meertalige communicatieboodschappen, meer beeldtaal en korte teksten
- Haalbaarheidstesten worden door het stadsdeel verzorgd aan de hand van objectieve, controleerbare en vooraf gecommuniceerde criteria, over de uitkomst wordt transparant gecommuniceerd. Dit is ook het moment waarop gekeken wordt naar welk juridisch en inkoop-technisch instrument van toepassing kan zijn op het ingediende plan/aanvraag: subsidie, overheidsopdracht of inbesteden.
- Het stadsdeel borgt en faciliteert een controleerbare en transparante stemprocedure.

Na afloop van het (stem)proces

- Het stadsdeel verzorgt eventuele benodigde randvoorwaarden ten behoeve van de goede uitvoering van de aangenomen plannen.

De modellen

Model A: ‘Amsterdam begroot’

Dit model biedt een hoge mate van betrokkenheid in de vorm van het absolute aantal mensen dat een bijdrage kan leveren. Kenmerken: schaalgrote stadsdeel of gebied, online, beperkte zeggenschap van relatief grote groep mensen, impact op eigenaarschap/sociale cohesie is minder.

Processtappen: spelregels en gebied(en) worden vooraf bepaalt door stadsdeel, thema’s bepaalt door stadsdeel of in co-creatie met de buurt, plannen insturen online (offline ondersteuning), bewoners verzamelen steun/draagvlak, haalbaarheidstest (intern), stemperiode eventueel met competitie-element (online en/of offline).

De criteria voor de toepassing van model A zijn:

a. Het stadsdeel faciliteert de (online) ondersteuning om het proces goed te laten verlopen en draagt zorg dat ook niet digitaal vaardige bewoners mee kunnen doen.
b. Het stadsdeel biedt indien nodig extra inzet om tot kwalitatief goede uitvoering van de aangenomen plannen te komen.

Model B: ‘Co-creatie’

Dit model biedt de mogelijkheid om in te zetten op het meer gericht vergroten van sociale cohesie en eigenaarschap in buurt.
Kenmerken: schaalgrootte buurt, on en offline, intensieve ambtelijke begeleiding, continue dialoog draagt bij aan wederzijds begrip, vergaande overdracht van zeggenschap aan relatief kleine groep mensen en toename van eigenaarschap.

Binnen dit model zijn een tweetal varianten te onderscheiden:

1. Stadsdeel bepaalt vooraf deelnemende buurt(en)/gebied(en). Stadsdeel en bewoners bepalen in co-creatie spelregels en proces, thema’s bepaalt door stadsdeel en bewoners, bewoners verdelen budget over thema’s, dienen plannen in (on- en/of

offline), en verzamelen steun/draagvlak, haalbaarheidstest (intern), uitslag via stemperiode eventueel met competitie-element (online en/of offline).

2. Doorlopende aanvragen zonder competitie-element waarbij bewoners (mogelijk in inspiratieteam of buurtgroep) een stem hebben in het wel of niet toekennen voor budgetten aan initiatieven van buurtbewoners.

De criteria voor de toepassing van model B zijn:

a. Iedere bewoner uit de betreffende buurt of gebied kan meedoen
b. Bewoners krijgen de ruimte en de middelen om het proces in co-creatie met het stadsdeel vorm te geven en uit te voeren.
c. Het stadsdeel biedt intensieve ambtelijke ondersteuning om het (deliberatieve) proces te faciliteren.

Model C: 'Community based begroot'

Dit model biedt de mogelijkheid in te zetten op community-building en het versterken van de positie van bewoners verenigd in buurtcollectieven. Het proces wordt door buurtbewoners zelf vormgegeven waarbij het eigenaarschap en zeggenschap over de toegekende buurtbudgetten van buurtorganisaties- of communities centraal staat. Het bewonerscollectief is, binnen vooraf bepaalde kaders, in de lead als het gaat om spelregels, planvorming en uitvoering. Doel is het waarderen en benutten van een actieve en inclusieve community.

Kenmerken: schaalgrootte buurt, meest vergaande overdracht van zeggenschap en eigenaarschap over proces en uitvoering plannen, vertrouwen in resultaatgerichte samenwerking en hoge mate van draagvlak en inclusiviteit van de community.

Processtappen: Stadsdeel bepaalt deelnemende buurt/gebied, stadsdeel en bewonerscollectief bepalen in co-creatie spelregels, bewonerscollectief bepaalt middels met de buurt opgesteld buurtplan thema's en verdeling budget over thema's/ activiteiten, buurtcollectief bepaalt welke activiteiten wanneer worden uitgevoerd en bestaat de mogelijkheid deze zelf uit te voeren. Met het subsidie kader van gemeente Amsterdam kan deze samenwerking juridisch worden vormgegeven (met aanvullende voorwaarden in de beschikking rondom transparantie en onderhouden draagvlak).

Criteria voor de toepassing van model C:

a) Het bewonerscollectief kan overtuigend aantonen dat er voldoende draagvlak in het gebied is voor deze beweging/organisatie om uitvoering te kunnen geven aan het met de buurt opgesteld buurtplan (inclusief begroting) en doelen.
b) Het bewonerscollectief beschikt over voldoende organisatorische slagkracht om de plannen en doelen te realiseren.
c) Het stadsdeel blijft in nauw contact met het bewonerscollectief en biedt intensieve ambtelijke ondersteuning.
d) Indien tussentijds blijkt dat een bewonerscollectief onvoldoende handelt in het belang van de buurt en/of onvoldoende draagvlak in de buurt geniet wordt de subsidieverlening in eerste instantie bevroren (in het geval van tranches). In dat geval kan het stadsdeel besluiten tot een rechtsmatigheid- en doelmatigheidscheck, eventueel uitgevoerd door een derde partij. Indien deze partij onrechtmatigheden constateert kan het stadsdeel de subsidieverlening beëindigen.

Kenmerken indiener, kenmerken plan

Kenmerken indiener

Een aanvraag/plan is in te dienen door:

- Een bewoner van Amsterdam van 12 jaar of ouder;

Kenmerken plan

Een aanvraag/plan bevat (ten minste) de volgende informatie:

- Een titel, planning en samenvatting
- Een omschrijving van het plan: wat is het plan, waar/hoe wordt het gedaan, wie voert het uit (opties: *planindiener zelf, planindiener én gemeente, gemeente of derde partij zoals een stichting of onderneming*), binnen welke termijn wordt het uitgevoerd, wat is het uiteindelijke resultaat?
- Een realistische begroting (inclusief eventuele beheerkosten en een overzicht van de eventuele uren van de bewoner/uitvoerder). Bewoners, leden van bewonerscollectieven en/of uitvoerders kunnen onder voorwaarden binnen deze begroting een vergoeding ontvangen voor werkzaamheden. Deze vergoeding betreft in eerste instantie een vrijwilligersvergoeding en anders een vergoeding tegen maatschappelijk tarief (zie meer informatie onder winst en vergoedingen) Het stadsdeel kan helpen om tot een realistische begroting te komen, zie meer informatie onder ondersteuning).
- Daarnaast houdt de planindiener rekening met het aanvragen van vergunningen, toestemmingen (bijvoorbeeld van de eigenaar indien het plan betrekking heeft op- of aan een eigendom van een ander) en ontheffingen in de projectplanning en financiering.

Vergoedingen

- Een plan bevat geen winstoogmerk. Buurtbudgetten zijn geen verdienmodel. Alle processen dienen op non-profit basis te worden ingericht.
- Eventuele vergoedingen aan bewoners, leden van buurtcollectieven of uitvoerders voor de uitvoering van een plan/activiteiten uit een buurtplan zijn alleen mogelijk binnen voorwaarden.
- Eventuele vergoedingen voor de uitvoering van een plan/activiteiten uit een buurtplan maken deel uit van de begroting en worden transparant gecommuniceerd naar overige buurtbewoners/iedereen die op het plan kan stemmen en zijn achteraf controleerbaar. De mogelijke toekenning van een eventuele vergoeding in de uitvoeringsfase is elke fase in het proces bekend aan iedereen.
- Eventuele vergoedingen mogen nooit hoger zijn dan vrijwilligersvergoedingen of een maatschappelijk tarief (maximaal 50€ per uur).

In het geval van een buurtplan van een bewonerscollectief dat door het stadsdeel gevraagd wordt het buurtbudgettenproces uit te voeren/ regie te voeren op het buurtbudgettenproces (model C) dient een plan de volgende *additionele informatie* en werkafspraken te bevatten:

- Overzicht uit te voeren activiteiten.
- Inzicht (vooraf en tussentijds) in hoe het bewonerscollectief en buurtplan breed draagvlak genieten in de buurt (wat met publieke bijeenkomsten, media-uitingen en communicatie gedurende het opstellen van de plannen en uitvoering van de plannen zichtbaar gemaakt wordt).
- Bewonerscollectief kent een rechtsvorm in de vorm van een stichting of coöperatie met statuten (waarin conflictbeslechting en het vier ogen principe geregeld zijn).

- Het bewonerscollectief legt de voorstellen van uitgave van het buurtbudget voor aan de bewonersgroepen die zij vertegenwoordigen. De budgetten die gaan worden besteed moeten goedgekeurd zijn door het bewonerscollectief.
- Het bewonerscollectief geeft tussentijdse (minimaal elk half jaar) inzage in de gedane uitgaven naar de betrokken buurt bewoners en de gemeentelijke organisatie.
- Desgewenst kan een derde partij de financiële administratie van het bewonerscollectief beheren.

Weigeringsgronden, verantwoording en ondersteuning

Algemene toetsingscriteria/weigeringsgronden

- Kan het plan binnen een redelijke termijn van één jaar na afronding van het buutbudgettenproces worden uitgevoerd?
- Kan het plan worden uitgevoerd binnen de wettelijke en gemeentelijke regelgeving?
- Is er aantoonbaar draagvlak onder bewoners voor het plan, en is het resultaat van een inclusief proces?
- Heeft het stadsdeel de bevoegdheid om het plan uit te voeren, of kan het die bevoegdheid krijgen?
- Bij een project in de openbare ruimte kan het zijn dat de eigenaar van de locatie toestemming moet geven. Dit kan consequenties hebben voor het plan.
- Bij een project in de openbare ruimte dat langdurige beheerkosten heeft moet aandacht zijn voor deze kosten/ deze kosten worden meegenomen in de begroting. Het stadsdeel helpt bij het inschatten van de kosten hiervan.
- Via het buurtbudget worden geen religieuze en commerciële activiteiten bekostigd of activiteiten met een politiek doeleinde.
- Projecten mogen uitgevoerd worden door bewoners, een stichting, een onderneming of de gemeente Amsterdam.
- Bij bedragen groter dan € 50.000,- gelden (Europese) aanbestedingsregels. Dit kan tot gevolg hebben dat het stadsdeel meerdere offertes aanvraagt voor de uitvoering van het plan en dat de indiener niet vanzelfsprekend de partij is die het plan kan gaan uitvoeren. Indien nodig kunt u de inkoopvoorwaarden van de gemeente Amsterdam checken.
- Mocht een plan met enige aanpassing wel haalbaar zijn, dan overlegt de plantoetser van het stadsdeel met de indiener van het plan. Het plan kan worden aangepast maar niet zo dat het oorspronkelijke plan onherkenbaar verandert.
- Voldoet aan de algemene inkoopvoorwaarden en de Algemene subsidieverordening (ASA) van de gemeente Amsterdam

Verantwoording

Bij de besteding van de buurtbudgetten wordt gestreefd naar een laagdrempelige werkwijze, die gericht is op daadwerkelijke uitvoering en de zichtbaarheid daarvan. Bewoners moeten de uitgaven verantwoorden (vooraf, achteraf en tussentijds) en het stadsdeel/overige buurtbewoners een overzicht geven van uitgevoerde activiteiten met inzicht in aantal deelnemers, lokale publiciteit en informatie over aantal deelnemers.

In het geval van subsidieverlening boven de 50.000€ aan een bewonerscollectief dient de verantwoording te bestaan uit:

- Een inhoudelijk verslag. In dit verslag rapporteert u over de mate van realisatie van de gesubsidieerde activiteiten en de effecten die daarmee zijn behaald. Dit laat zien of de afgesproken doelstellingen zijn bereikt en welke afwijkingen er eventueel zijn.
- Een financieel verslag. Hierin vermeldt u de inkomsten en uitgaven van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend en bijbehorende subsidienummers. Dit financieel verslag moet dezelfde opbouw hebben als de begroting die u bij uw subsidieaanvraag hebt ingediend.
- Een jaarrekening; Hieruit is 1 de financiële staat van de organisatie af te lezen; 2 zijn inkomsten en uitgaven af te lezen; 3. Binnengekomen subsidies en reserveringen daarvan voor volgende jaren moeten met subsidienummer onderscheiden en herkenbaar zijn in de toelichting over de baten kant; 4. Een financieel verslag als bijlage behorend bij de jaarrekening. Hierin vermeldt u de inkomsten en uitgaven van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend en bijbehorende subsidienummers.
- Een gewaarmerkte controleverklaring van een onafhankelijke accountant. Deze controleverklaring moet een oordeel geven over: 1 of de jaarrekening juist en volledig is. 2 of de subsidie juist is besteed en of voldaan is aan de verplichtingen bij de subsidie.

Ondersteuning

Om iedereen mee te laten doen is er ondersteuning beschikbaar bij het opstellen en uitvoeren van het plan. Bij het opstellen en uitvoeren van het plan krijgen initiatiefnemers een vast contactpersoon vanuit het stadsdeel (dit kan in beide fases een ander persoon zijn). Deze persoon biedt begeleiding, informatie en inzicht in gemeentelijke processen. Hiernaast zijn de volgende vormen van ondersteuning mogelijk:

1. ondersteuning bij opstellen van de aanvraag/plan;
    a. Van idee naar plan (door medewerkers stadsdeel of een derde partij). Inzicht in complexiteit van idee en hoe dit past binnen het ‘grotere plaatje’ (vergunningen/gebieds- en bestemmingsplannen) van het stadsdeel.
    b. Van globale kostenindicatie naar realistische begroting (door medewerkers stadsdeel of een derde partij)
2. ondersteuning bij de uitvoering van het (buurt)plan. Hiervoor kunnen maximaal 8% handelingskosten uit het toegekende buurtbudget gerekend worden. Deze eventuele kosten worden vooraf transparant gecommuniceerd naar overige buurtbewoners/iedereen die op het plan kan stemmen en zijn achteraf controleerbaar.
    a. Beheer financiën door een derde partij
    b. Administratieve ondersteuning door een derde partij
    c. Klachtenafhandeling door een derde partij