



KOPIE

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Binnenlandse Veiligheidsdienst



Nr.: 2302121-74

Aan : de Minister van Binnenlandse Zaken
Via : de Secretaris-generaal
Van : Het Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst
Betreft : Notitie "De Bijlmer: storingsverschijnselen binnen de lokale democratie"

Hierbij ontvangt u de notitie "De Bijlmer: storingsverschijnselen binnen de lokale democratie". Deze gaat in op de vraag of er risico's bestaan voor het functioneren van de democratie in het Amsterdamse Stadsdeel Zuid-Oost.

Directe aanleiding hiertoe was een brief d.d. 11 november 1996 van de districtschef van het politiedistrict waaronder het stadsdeel ressorteert. In deze brief was sprake van verontrustende ontwikkelingen in de Bijlmer.

Het BVD-onderzoek had een verkennend karakter en is gebaseerd op open bronnen en gesprekken met een aantal nauw bij de ontwikkelingen betrokken personen.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

- een politieke tweedeling waarbij zwart en wit als gesloten blokken tegen over elkaar staan is op dit moment niet aan de orde;
- een groep personen van Surinaamse afkomst heeft getracht de verhoudingen in de Bijlmer te polariseren;
- duidelijk constateerbaar was dat mensen ter plaatse zich zorgen maken dat er bestuurlijke en maatschappelijke wantoestanden ontstaan;
- het zou een te zware reactie zijn om hier onmiddellijk van een bedreiging van de democratische rechtsorde te spreken. Het is wel zo dat politieke cultuurverschillen tussen de diverse etnische groepen in de Bijlmer, samen met de hier spelende problemen van werkloosheid, criminaliteit en stedenbouwkundige veranderingsprocessen, leiden tot storingsverschijnselen die vooral te maken hebben met de politieke en bestuurlijke integriteit van de lokale democratie.

Het is in dit verband van belang dat de gemeente Amsterdam een onderzoek naar kwetsbare sectoren en functies voor haar gemeentelijke diensten, instellingen en deelraden op de agenda heeft staan.

Betrokken notitie zal ook worden verstuurd naar de korpschef van de regio Amsterdam-Amstelland, met het verzoek deze gelet op artikel 18 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten met de burgemeester te bespreken. Hiernaast zullen de leden van het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland een exemplaar ontvangen.

2 september 1997

Bijlage 1 bij BVD-brief nr. 2302121-74

De Bijlmer: storingsverschijnselen binnen de lokale democratie

1. AANLEIDING ONDERZOEK

Afgelopen periode heeft de BVD onderzoek gedaan naar de vraag of er op politiek-bestuurlijk gebied in de Bijlmer of, ruimer, in het Amsterdamse stadsdeel Zuid-Oost, waarvan de Bijlmer deel uitmaakt, een situatie bestaat die risico's inhoudt voor het functioneren van de plaatselijke democratie.

Aanleiding daartoe waren berichten in de media die melding maakten van een scherpe polarisatie tussen 'zwart' en 'wit' ter plaatse. Die groeiende tegenstelling zou de achtergrond vormen voor bedreigende ontwikkelingen voor de lokale democratische rechtsorde en voor de bestuurlijke integriteit. Verder zou een groep personen van Surinaamse afkomst er op uit zijn om de verhoudingen in de Bijlmer uit persoonlijke motieven op de spits te drijven en mogelijk ten behoeve van de Surinaamse leider Desi Bouterse te manipuleren.

Directe aanleiding tot het BVD-onderzoek was een brief, d.d. 11 november 1996, van de districtschef van het politiedistrict waaronder het stadsdeel Zuid-Oost ressorteert. In deze brief, die door de Amsterdamse korpsleiding aan de BVD werd doorgegeven, was eveneens sprake van een verontrustende ontwikkeling in de Bijlmer en werd als kwade genius daarachter aangewezen.

2. OPZET ONDERZOEK

Het onderzoek ging begin 1997 van start. Als uitgangspunt dienden de volgende vragen:

- Is er in Zuid-Oost/de Bijlmer sprake van een zodanige zwart-wit polarisatie dat daardoor het risico van een politieke tweedeling op etnische basis wordt opgeroepen?
- Vallen er in dit gebied zaken te constateren die een bedreiging vormen voor het functioneren van de lokale democratische rechtsorde (illegale machtsverwerving, kopen van stemmen)?
- Zijn er ontwikkelingen gaande die leiden tot aantasting van de bestuurlijke en politieke integriteit (fraude, malversaties met overheids- en subsidiegelden)?
- Is er sprake van pogingen door bepaalde personen om vanuit oneigenlijke doelstellingen het lokale beleid te manipuleren?

3. BEVINDINGEN

In het Amsterdamse stadsdeel Zuid-Oost, met de Bijlmer als multiculturele probleemkern, ontwikkelde zich in 1996 en begin 1997 een escalatie tussen wit en de zwarte delen van de plaatselijke bevolking. Achtergrond hiervan was de discrepantie

Bijlage 1 bij BVD-brief nr. 2302121-74

tussen de samenstelling van de politieke en bestuurlijke organen daar (overwegend wit) en die van de lokale bevolkingsgroepen (overwegend zwart). Uit protest tegen die scheve verhouding verenigde een aantal politici en andere woordvoerders van allochtone, voornamelijk Surinaamse, komaf zich in een 'Zwart Beraad' - deze naam werd er van buitenaf op geplakt en door de leden overgenomen - dat al snel een scherpe confrontatiekoers volgde. Het propageerde het weren van witten in bestuurlijke functies en maakte zich sterk voor het aanstellen van uitsluitend zwarte ambtenaren en bestuurders. Naast en deels concurrerend met het Zwart Beraad trad nog een soortgelijke lobbygroep op, het Allochtonen Breed Overleg (ABO), met overeenkomstige doelstellingen.

'URBAN-GELDEN'

Een belangrijk element in de machtsstrijd vormden de zgn. Urban-gelden, een bedrag van 26,4 miljoen gulden, door de Europese Unie ter beschikking gesteld voor de stedelijke vernieuwing ter plaatse. Het verwijt van zwart was dat het in de organen die over de besteding van deze gelden gaan - die overigens deel uitmaken van een veel groter budget - niet of nauwelijks vertegenwoordigd was en dat die besteding daarom niet conform de belangen van de gekleurde meerderheid zou kunnen zijn. Om hierin verandering te brengen eisten Zwart Beraad en ABO op ultimatieve wijze posities op voor mensen uit hun kring. De spanningen over een en ander leidden in de plaatselijke afdelingen van bijna alle politieke partijen eveneens tot tegenstellingen en conflicten, waarin zwart en wit tegenover elkaar stonden. Volgens nogal wat journalistieke waarnemers stond de verhouding tussen zwart en wit 'op scherp' en dreigde er politieke partijvorming langs antagonistische etnische scheidslijnen.

In deze situatie heeft een groep scherpslijpers van voornamelijk Surinaamse afkomst, bestaande uit o.a. getracht met radicale uitspraken de verhoudingen tussen zwart en wit in de Bijlmer te polariseren. Naar in Bijlmer-kringen algemeen wordt aangenomen, ging het hen daarbij om eigen politiek en/of financieel gewin en waren zij er met hun tirades tegen de achterstelling van zwart enkel op uit om zichzelf in posities te manoeuvreren waarin zij de kans zouden hebben zoveel mogelijk voor zich en hun vrienden van de stadsvernieuwingsgelden te profiteren.

Bijlage 1 bij BVD-brief nr. 2302121-74

Voor contacten van Bouterse en diens partij, de NDP, met groepen als 'Zwart Beraad' en ABO zijn evenmin aanwijzingen gevonden.

ZWARTE DIVERSITEIT

Een 'zwart-versus-wit' terminologie, die door de media soms in een soort automatisme wordt gehanteerd, levert bij nader onderzoek een te simplistische visie op met betrekking tot de verhoudingen en tegenstellingen in de Bijlmer. Zwart is divers. Bepaalde zwarte groepen hebben weinig of in het geheel geen affiniteit met elkaar (Ghanezen en Surinamers). Andere groepen die wel allochtoon zijn, wensen niet te worden aangeduid als zwart (Turken, Marokkanen). Zelfs intern zijn de etnische groepen soms verdeeld, met name de grootste allochtone groep in de Bijlmer, de Surinamers. Daarbinnen bestaan verschillen tussen hindoestanen, stadscreolen en bosnegers.

Illustratief voor de onderlinge tegenstellingen is het feit dat deze ook in het Zwart Beraad zelf naar voren kwamen. Zo stapte al snel na de vorming van deze groep een aantal leden op omdat zij de gevolgde koers te radicaal vonden. Enige tijd later vertrokken enkele andere leden omdat voor hen het Beraad niet radicaal genoeg was. Ook in het Allochtonen Breed Overleg speelden zulke tegenstellingen.

Tegen deze achtergrond kan niet worden gesteld dat er in de Bijlmer sprake is van een confrontatie waarbij zwart en wit als gesloten, vijandige groepen tegenover elkaar staan. Politieke partijvorming op etnische grondslag, met het daarbij horende risico van een meer algemene polarisatie op etnische basis, zal onder deze omstandigheden niet meer dan een marginaal verschijnsel opleveren.

Een zwart-wit tweedeling wordt door een brede groep spelers in dit veld - zowel autochtoon als allochtoon - niet gewenst. Deze spelers zijn er op uit escalatie in de onderlinge verhoudingen te voorkomen. De omstandigheid dat er nogal wat van hen op allerlei politieke en bestuurlijke posities zitten, impliceert een belangrijke weerstand tegen escalatie van de tegenstellingen. Tekenend voor deze weerstand is verder het feit dat c.s. tot nu toe niet zijn geslaagd in hun opzet functies te bemachtigen waarin zij greep op de stadsvernieuwingsgelden zouden hebben. Zoals het er nu naar uitziet, zullen zij daarin ook niet slagen. Getracht wordt intussen om via een gericht aanstellingsbeleid de aanwezigheid van vertegenwoordigers van allochtone bevolkingsgroepen in de instellingen die bij de besteding van deze gelden betrokken zijn, te versterken.

SFEER VAN WANTROUWEN

Intussen spelen er in Zuid-Oost/de Bijlmer wel degelijk vele problemen. Zowel in de media als in de interviews met de door de dienst benaderde personen wordt herhaaldelijk melding gemaakt van slecht financieel beheer bij bestuurlijke en andere instellingen (het niet verantwoorden van subsidiegelden, gebrekkige en te late accountancyverklaringen) en van de verdenking dat individuen persoonlijk van overheidsmiddelen profiteren. Even herhaaldelijk wordt er gesproken over belangenverstremming bij bepaalde personen tussen hun bestuurlijke functie en hun andere activiteiten. Verder wordt er gerept van cliëntelisme, dat ook weer met overheids- en subsidiegeld zou worden bedreven en dat politieke beslissingen, bij voorbeeld door het kopen van stemmen, zou beïnvloeden. Regelmatig wordt ook twijfel geuit ten aanzien van de kwaliteit van plaatselijke politici en bestuurders. Van de zijde van wit wordt daarbij vaak aangevoerd dat in bepaalde gevallen allochtonen alleen wegens hun allochtoon zijn in bepaalde posities komen, met als gevolg bestuurlijke of ambtelijke incompetentie. Van de kant van zwart wordt daar tegenovergesteld dat capabele zwarten juist uit belangrijke functies worden geweerd. Dit leidt tot een sfeer

Bijlage 1 bij BVD-brief nr. 2302121-74

van wantrouwen, waarin verdachtmakingen kunnen gedijen en mensen zich zorgen maken over de mogelijkheid dat er bestuurlijke en maatschappelijke wantoestanden ontstaan.

Deze uitspraken kunnen veelal niet door feiten worden gestaafd. Maar ze worden zo herhaaldelijk en algemeen gedaan dat het zeer waarschijnlijk moet worden geacht dat ter plaatse bedenkelijke verschijnselen en ontwikkelingen inderdaad voorkomen. Die waarschijnlijkheid wordt ook ondersteund door objectieve gegevens zoals het onder financiële curatele stellen van de deelgemeente Zuid-Oost en het feit dat er in de plaatselijke afdelingen van vrijwel alle politieke partijen spanningen en conflicten bestaan.

4. EVALUATIE: HET KARAKTER VAN DE HIER SPELENDE RISICO'S

De Bijlmer is een gebied waar tegen de achtergrond van een veelheid aan etnische diversiteit de economische, maatschappelijke en politieke participatie van de daar levende bevolking achterblijft en gebrekkig is. Werkloosheid, criminaliteit en elkaar doorkruisende stedbouwkundige verval- en vernieuwingsprocessen vormen een kader waarin de lokale democratie bijna onvermijdelijk met storingsverschijnselen te kampen krijgt.

Het zou overtrokken zijn om hier onmiddellijk met het loodzware label 'aantasting van de democratische rechtsorde' aan te komen dragen, zeker als daaraan ook nog eens de bijgewichtjes 'opzettelijk', 'systematisch' en 'heimelijk' zouden worden opgehangen. Omgekeerd zou het van onderschatting van de hier spelende problemen getuigen als men deze zou wegwuiven. De politieke cultuurverschillen en de daarmee samenhangende kortsluitingen tussen de verschillende etnische groepen vormen, samen met de totale problemenmix die kenmerkend is voor de Bijlmer, een specifieke en binnen de Nederlandse politieke cultuur nieuwe voedingsbodem voor ontwikkelingen die de zuiverheid en het goede verloop van het politieke en bestuurlijke proces kunnen schaden. Met andere woorden, het karakter van de hierboven bedoelde storingen heeft vooral te maken met integriteit en de kwetsbaarheid van de politieke en bestuurlijke instanties op dat punt. Dat in de Bijlmer de politieke en bestuurlijke integriteit zoal niet in het geding zijn, dan toch zeker ter discussie staan, is uit de daarover geregistreerde uitspraken evident naar voren gekomen.

Bijlage 1 bij BVD-brief nr. 2302121-74

5. SAMENVATTING, AANDACHTSPUNTEN MET OOG OP VERVOLGACTIVITEIT

De leidende vragen bij het onderzoek waren of er in de Bijlmer/Zuid-Oost sprake was/is van

- een polarisatie tussen zwart en wit waarvan een politieke tweedeling op etnische basis zou moeten worden gevreesd,
- bedreigende ontwikkelingen voor de lokale democratische rechtsorde in de vorm van illegale machtsverwerving en kopen van stemmen,
- bedreiging van de politieke en bestuurlijke integriteit in relatie tot fraude met overheids- en subsidiegelden,
- optreden van personen die de plaatselijke verhoudingen vanuit oneigenlijke motieven zouden manipuleren;

Uit het onderzoek bleek dat een politieke tweedeling waarbij zwart en wit als gesloten blokken tegenover elkaar staan, op dit moment niet aan de orde is. Zwart is daarvoor te divers. Vele betrokkenen zijn er bovendien op uit om zo'n tweedeling te voorkomen. Herhaaldelijk en algemeen wordt melding gemaakt van pogingen om politieke invloed te verwerven op een wijze die niet conform de democratische normen is. Ook geluiden over fraude en dubieuze manipulaties met overheids- en subsidiegelden kerkten telkens terug. Vastgesteld kon worden dat een groep personen van Surinaamse afkomst wel heeft getracht de verhoudingen in de Bijlmer te polariseren maar er niet in is geslaagd posities te verkrijgen waarin zij greep zouden krijgen op overheidsmiddelen. Duidelijk constateerbaar was dat mensen ter plaatse zich zorgen maken dat er bestuurlijke en maatschappelijke wantoestanden zullen ontstaan. Het zou een te zware reactie zijn om hier onmiddellijk van een bedreiging van de democratische rechtsorde te spreken. Het is wel zo dat politieke cultuurverschillen tussen de diverse etnische groepen in de Bijlmer, samen met de hier spelende problemen van werkloosheid, criminaliteit en stedenbouwkundige veranderingsprocessen, leiden tot storingsverschijnselen die vooral te maken hebben met de politieke en bestuurlijke integriteit van de lokale democratie. Dat die integriteit hier ter discussie staat, kwam uit het onderzoek onmiskenbaar naar voren.

VERVOLGACTIVITEIT

Problemen en storingen in het lokale democratische proces zoals die in de Bijlmer en (potentieel) ook elders in ons land aan de orde zijn, zijn begeleidingsverschijnselen van de verandering van de Nederlandse samenleving in de richting van een multiculturele maatschappij. Dat veranderingsproces is een structureel gegeven. Dat betekent dat de bijverschijnselen ervan niet als toevallige incidenten moeten worden beschouwd maar als de telkens terugkerende uitingen van een over een langere periode aanwezige constellatie. Zoals aangegeven, zitten er aan die uitingen kanten die weliswaar geen onmiddellijke bedreiging voor de democratische rechtsorde vormen maar die, indien niet gecorrigeerd, op den duur de zuiverheid van politieke en bestuurlijke processen in gevaar zullen brengen. Het is daarom zaak dat de dienst in dit vlak steeds observerend actief blijft om aan te kunnen geven of/waar/wanneer/in welke mate er van bedenkelijke ontwikkelingen sprake is.

Het nu uitgevoerde onderzoek geeft aanleiding tot de veronderstelling dat er in Zuid-Oost/de Bijlmer inderdaad dergelijke ontwikkelingen gaande zijn. Het is in dit verband van belang dat de gemeente Amsterdam een onderzoek naar kwetsbare sectoren en functies voor haar gemeentelijke diensten, instellingen en deelraden op de agenda heeft staan. Dat onderzoek vindt plaats vanaf 1 oktober 1997, over een periode van 2 jaar.

Bijlage 1 bij BVD-brief nr. 2302121-74

De uitkomsten van dat onderzoek kunnen de mogelijkheid bieden om hierboven
geregistreerde uitspraken nader te toetsen.