



Hogeschool van Amsterdam

ONTWIKKELBUURTEN: EERSTE LESSEN EN AANBEVELINGEN

HvA Urban Management, Fieldlab Inclusieve gebiedsontwikkeling. Project Strategische Ontwikkelbuurten.
Samenwerking met en voor de gemeente Amsterdam, RvE Wonen.





De Directie Wonen van de gemeente Amsterdam is een langjarige samenwerking aangegaan met Onderzoeksprogramma Urban Management van de Hogeschool van Amsterdam (HvA). De HvA voert hiervoor langs drie lijnen een actie-onderzoek uit naar participatie en integraal werken in de Ontwikkelbuurten. In deze tussenrapportage delen we de voorlopige bevindingen in de vorm van zeven aandachtspunten, twee case studies en drie voorwaarden voor de komende processen.

De aanpak van Ontwikkelbuurten

De gemeente Amsterdam focust met de bestuursopdracht Ontwikkelbuurten op de structurele fysieke en sociaaleconomische versterking van 32 buurten in Amsterdam. De buurten liggen in de stadsdelen Noord, Nieuw-West en Zuidoost. Het zijn wijken met een concentratie van hardnekkige problemen, zoals armoede, hoge werkloosheid en onveilige omgevingen. Deze condities ondermijnen het toekomstperspectief van de bewoners.

Om deze buurten structureel te versterken investeert de gemeente Amsterdam 40 miljoen euro in de periode 2018-2022.¹ 6 miljoen per jaar is hiervan geormerkt voor sociale projecten en fysieke investeringen in de openbare ruimte.

De gemeente is niet de enige partij die actief is in de Ontwikkelbuurten. Het programma hangt sterk samen met investeringen van woningcorporaties en particuliere partijen in sloop-nieuwbouw, renovatie en verdichting. Voor deze verdichtingsprojecten gelden de kaders van het Amsterdamse Plaberum. Ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen spelen ook een rol.

De complexiteit van de opgave wordt in sommige buurten vergroot door een lange geschiedenis van participatie- en verbetertrajecten waarin beloften vaak niet zijn waargemaakt. Mede daarom is het vertrouwen van bewoners in instituties laag.

Zowel in de verdichtingsopgave als bij de investeringen in fysiek en sociaal staat de participatie - en sinds de vernieuwde bestuursopdracht - *zeggenschap* van bewoners centraal. De gemeente wil dat de huidige bewoners van de Ontwikkelbuurten mee profiteren van de investeringen in hun buurten, en wil ze daarom een centrale positie in de planvorming te geven: *'We doen het samen met de bewoners en andere maatschappelijke partners. Samen ontwerpen en ontwikkelen van plannen in de Ontwikkelbuurten is van wezenlijk belang voor het draagvlak en gericht op het creëren van eigenaarschap bij bewoners en de betrokken maatschappelijke partijen.'*²

Drie HvA onderzoeklijnen

Met actieonderzoek in de Ontwikkelbuurten helpt de HvA de gemeente om kortcyclisch te reflecteren, pro-actief vraagstukken aan de orde te stellen en het leren tussen de professionals in de buurten te ondersteunen. Het actie-onderzoek is langs drie lijnen uitgezet:

a) *In depth* volgen van drie focusbuurten.

In afstemming met de gemeentelijke procesmanagers is per stadsdeel een wijk geselecteerd waarin de planvorming intensief is gevolgd: Banne Noord in stadsdeel Noord, de H-buurt in Zuidoost, en de Lodewijk van Deyselbuurt in Nieuw-West. Door de participatie en planprocessen nauwgezet te volgen kunnen de barrières en uitdagingen bij de participatieve planvorming inzichtelijk worden gemaakt.

b) *Leer- en interviewsessies met ambtelijk betrokkenen;* van procesmanager tot gebiedsmakelaar. Deze leersessies zorgen voor directe kennisdeling tussen, het stimuleren het samen leren en verspreiden van lessen.

c) *Experimenten:*

Naast het volgen van de planvorming worden experimentele studies verricht om 'van onderop' - en vooruitlopend op de planvorming kennis en inzicht te verwerven in de kansen voor participatie in de planvorming en impact in de wijken.

Het werk

Gedurende het actie-onderzoek zijn tot op heden zo'n 25 participatiebijeentkomsten in uiteenlopende buurten bijgewoond, zijn er 8 leersessies georganiseerd, met circa 100 verschillende ambtenaren, zijn interviews gehouden met zo'n 30 ambtenaren, tientallen bewoners gericht gesproken, is uitgebreid veldonderzoek in de focusbuurten verricht. Tussentijds is de opgave in de Ontwikkelbuurten via discussiepapers op wetenschappelijke fora gepresenteerd, getoetst en bediscussieerd. In dit verslag focussen we ons op de eerste praktische lessen. Hiervoor benoemen we zeven observaties en lessen en tonen ter illustratie twee in depth casestudies van innovatieve participatie in de Ontwikkelbuurten.

¹ In 2018 is drie miljoen in de wijken geïnvesteerd voor een eerste ronde aan kleinschalige projecten in de openbare ruimte.

² Bestuursopdracht, p 8.

ZEVEN OBSERVATIES EN LESSEN

De eerste observaties laten een kloof zien tussen de beleidsmatige ambitie om bewoners te betrekken en de invulling daarvan in de Ontwikkelbuurten.

Deze kloof is te begrijpen als een *tactisch gat* waarbij de beleidsmatige wens voor verregaande participatie van bewoners niet vanzelfsprekend aansluit op protocollen, procedures en organisatiecultuur van de gemeentelijke systeemwereld. In dit verslag benoemen we zeven aandachtspunten en lessen voor dit spanningsveld. Het herkennen en erkennen van deze kloof tussen wens en werkelijkheid is cruciaal om herhaling te voorkomen en in de vervolgstappen niet tegen dezelfde grenzen te lopen. Een groot deel van het *tactisch gat* tussen wens en werkelijkheid is daarmee inplanbaar.

De zeven observaties en lessen:

1. Het vinden en bereiken van bewoners
2. Op zoek naar representativiteit
3. Schuring gegarandeerd
4. Anders kijken, samen zien
5. Verbinden van morgen en straks
6. Achter de coullisen
7. De rol van experts.

We bespreken elk aandachtspunt op dezelfde manier, waarbij we de observaties vertalen in concrete aanbevelingen voor het planproces. Tussendoor zijn ter illustratie en verdieping twee casestudies verwerkt.

TWEE CASESTUDIES

De Bestuursopdracht Ontwikkelbuurten heeft in 2018 één miljoen euro beschikbaar gesteld voor initiatieven in de openbare ruimte. Voorwaarde is dat het geld in 2018 is uitgegeven en dat burgers een grote mate van zeggenschap krijgen. Hoe dat moest gebeuren was niet vastgelegd. Aan de hand van twee casestudies laten we zien hoe ambtelijk projectmanagers hier invulling aan gaven.

Het is om twee redenen zinvol om in detail naar deze kleinschalige projecten te kijken. Ten eerste is er voor de komende vier jaar nog eens 6 miljoen per jaar vrij gemaakt voor vergelijkbare kortcyclische ingrepen in de Ontwikkelbuurten en kunnen de lessen van de projecten uit 2018 daarvoor van waarde zijn. Ten tweede vertonen de projecten, ondanks verschillen in schaal en het type interventies, leerzame overeenkomsten met de aankomende herstructurerings- en verdichtingstrajecten binnen de Ontwikkelbuurten. Op beide schaalniveau's

moet de burger in iedere stap zeggenschap krijgen, terwijl niet op voorhand is bepaald hoe dat moet. Dit noodzaakt tot innovatie in het planvormingsproces en de verbinding tussen 'systeem- en leefwereld'.

De casestudies zijn de vernieuwing van het **Eendrachtspark** in Geuzenveld (Amsterdam Nieuw-West) en de versterking van de openbare ruimte in **Venserpolder** in Amsterdam Zuid-Oost.



Pag 24



Pag 16



De wens tot participatie in de planvorming betekent nog niet dat bewoners uit zichzelf mee gaan doen in de planvorming. Daarvoor moeten de projectmanagers de bewoners eerst vinden en bereiken. Dit was een van de cruciale opgaven waarmee de projectmanagers vanaf de start aan de slag gingen.

De projectmanagers zijn vaak nieuw in de buurt, en hebben daardoor nog geen groot netwerk in de buurt. Daarnaast is het bereiken van bewoners in de Ontwikkelbuurten om meerdere redenen lastig: de laaggeletterdheid is relatief hoog; bewoners hebben deels geen toegang tot internet; sommigen zijn de Nederlandse taal niet machtig; of wantrouwen de overheid. Veel groepen zijn vooral bezig met overleven of hebben al genoeg aan hun hoofd. Traditionele communicatiemiddelen zoals brieven en *social media* hebben hierdoor een te beperkte reikwijdte. Succesvol bleek de aanpak waarbij snel en doelgericht een lokaal participatienetwerk wordt opgebouwd. We zien dat door projectmanagers twee routes zijn bewandeld:

- via bestaande netwerken in de buurt;
- door activiteiten in de buurt te organiseren en relatief vaak in de buurt aanwezig te zijn.

Verbinden via bestaande netwerken

In deze stap zoeken de projectmanagers de relatie met andere medewerkers van de gemeente en institutionele partners op. Zo hebben ambtenaren betrokken bij gebiedsgericht werken en medewerkers van !WOON dikwijls een fijn vertakt netwerk in de buurt en kennen sleutelfiguren. Tegelijkertijd heeft de planvorming een nog breder bereik nodig. Hiertoe wordt ook de samenwerking met lopende buurtinitiatieven en maatschappelijke partners als scholen, huurdersverenigingen, gezondheidscentra en religieuze instellingen gezocht. In de praktijk zien we een hogere opkomst als de participatie-activiteiten worden verknoot met bestaande activiteiten van die lokale partners. Voorbeelden hiervan zijn participatiebijeenkomsten in de buurtwerkkamer en het verbinden met initiatieven die al door bewoners eerder al zijn gestart.

Aanwezig zijn in de buurt

Projectmanagers werken ook aan nieuwe netwerken door regelmatig in de buurt aanwezig te zijn en mensen actief aan te spreken. Een mooi voorbeeld hiervan is de buurtschouw. Daarbij hebben bewoners bovendien een heldere rol als 'buurtextpert'. Deze positie helpt ook om beter behoeften te laten articuleren. Verder zijn in verschillende buurten ruimtes en plekken ingericht waar bewoners binnen kunnen lopen, en waar activiteiten en ontwerpessies worden georganiseerd. Voor dit soort meer intensieve trajecten is op meerdere plekken met extern ingehuurde partijen samengewerkt. Bewoners bereiken is echter slechts de eerste stap. Juist op dat

moment dienen ook de vervolgstappen doordacht te worden. Voor de vervolgfases van het planproces zien we daarbij de volgende aandachtspunten:

- Hoe houdt je bewoners langdurig betrokken?
- Hoe en wanneer horen bewoners weer wat? En wie doet wat als de planning toch anders wordt?
- Hoe ga je om met veranderingen in de projectmanager of andere sleutelfiguren gedurende het proces?
- Hoe worden die wijzigingen gecommuniceerd. Kortom, wie is er hiervoor verantwoordelijk?

Komen bewoners naar ons of gaan wij naar bewoners?

Ook in het gebied Bijlmer-Centrum had het projectteam initieel moeite om bewoners te bereiken en betrekken. Om hierbij te helpen zijn externe partijen ingeschakeld voor verschillende deelprojecten. Een onderdeel van deze opdracht is de vraag hoe bewoners bereikt kunnen worden.

In Hoptille-Haardstee is in samenwerking met stichting De Gezonde Stad een herkenbaar inlooptraject georganiseerd. Bewoners kwamen naar een aantal bijeenkomsten om samen met het projectteam na te denken over verbeteringen van de openbare ruimte in de buurt. De bijeenkomsten zijn georganiseerd in de lokale Buurtwerkkamer, waarbij ook het informele netwerk van de Buurtwerkkamer is. Desondanks kwamen er bij de bijeenkomsten nooit meer dan 20 bewoners opdagen. Wel waren er relatief veel bewoners die terug kwamen voor verschillende sessies en waren ook de stedenbouwkundige, gebiedsmakelaar, buurtagent en lokale gebiedsbeheerder van Ymere aanwezig.

In het nabijgelegen Venserpolder is gekozen voor een andere aanpak: daar is het team juist de straat op gegaan. Het projectteam heeft in samenwerking met het bureau Plygrnd.City een maand lang met een locatie op een grasveld bij het winkelcentrum gestaan. Bewoners konden binnenlopen en de er zijn regelmatig ontwerpessies en buurtwandelingen gehouden. In deze maand zijn circa 350 bewoners betrokken bij het ontwerpen van ideeën voor de buurt (zie case study 1: Venserpolder).



In de Ontwikkelbuurten dienen de investeringen specifiek ten goede te komen aan de kwetsbare bewoners. Tegelijkertijd zijn juist deze bewoners moeilijk bij de planvorming te betrekken. Representativiteit is daarmee een voortdurend vraagstuk in het planproces.

De mate waarin projectmanagers ook de moeilijk bereikbare bewoners kunnen betrekken hangt mede af van de beschikbare tijd. Zo moest binnen de kortcyclische projecten in 2018 het proces van idee tot investering binnen het kalenderjaar worden afgerond. Een participatieavond waar mensen naar een zaaltje komen is doorgaans minder representatief dan langer durende participatieactiviteiten in de wijk zelf. Maar ook dan is het bereik slechts beperkt en wisselend.³

In de periode 2019-2022 is de looptijd in de planvorming minder kort. Dit biedt ruimte voor het nog actiever opzoeken en betrekken van participatieschuwe of kwetsbare groepen. We zien hiervoor drie aandachtspunten.

Sleutelfiguren en representativiteit

De sleutelfiguren in de buurt hebben vaak een groot netwerk. Tegelijkertijd is het van belang om als projectmanager kritisch te kijken naar het daadwerkelijke bereik en de ingesleten patronen. Hoe representatief zijn deze personen voor de wijk, qua leeftijdsgroep, etniciteit, buurtdelen en sociaal-economische positie? Wie komen door een mogelijke dominantie van sleutelfiguren niet of onvoldoende aan bod?

Toegang tot de participatie

Participatie is nooit beperkt tot één moment. Zeker gedurende een Plaberumproces vinden er meerdere rondes van participatie plaats. Dit is ook het geval als een groot deel van het planproces bij bewoners wordt belegd. Wat zijn dan de 'toegangsregels' in het proces? Als je in de eerste rondes niet hebt meegedaan, mag je dan in de latere fases van het planproces de opgebouwde keuzes afwijzen? En hoe ga je qua zeggenschap om met de 'stem van toekomstige bewoners, bijvoorbeeld in een verdichtingslocatie? Kortom, hoe weeg je de mening van verschillende bewoners en tussen de verschillende fases onderling?

Kwantiteit of kwaliteit?

Hoeveel bewoners zijn nodig voor geslaagde participatie? Of omgekeerd gesteld, hoeveel betrokken bewoners zijn er voor de wijk nodig om te zorgen dat het plan echt uit de wijk voortkomt? We zien dat in de loop van een participatieproces het aantal deelnemers vaak afneemt, maar dat hoeft niet ten koste van de inbreng te gaan?⁴

Voor het vervolg van het planproces zien we de volgende concrete opgaven:

- **Verbind met sleutelfiguren, maar blijf ook kritisch: voor wie blijken ze representatief en wie komen er niet aan bod?**
- **Organiseer ook zelf de verbinding met moeilijk bereikbare groepen.**
- **Wees helder over de toegangsregels in het planproces. Juist ook over de fases heen.**
- **Wees transparant in de vraag wat representatieve planvorming is in jouw planproces.**

³ De meest directe manier om een representatieve groep bewoners te betrekken is via loting, zoals bijvoorbeeld in de Vlaamse G1000 en de Groningse Cooperatieve Wijkraad gebruikelijk is. Dat is echter een zeer tijdrovend proces.

⁴ Zie ook Spanjar, van Aanholt, Suurenbroek en Majoor (2019), De heilige graal van democratische buurtontwikkeling, Rooilijn 52:1, p. 8-17.

De Ontwikkelbuurten zijn wijken met historie, bestaande belangen en verhoudingen tussen bewoners en organisaties. Tijdens een planproces komen gestolde verhoudingen in beweging. Dat leidt tot wrijving. Hoe geef je die plek in een participatieproces?

In 2018 is het planproces voor de Ontwikkelbuurten gestart met het betrekken van bewoners in de verbetering van de openbare ruimte. Zo hebben bewoners in Venserpolder in de zomer ideeën geopperd voor picknicktafels en een 'geluksroute' in de buurt. Deze ideeën zijn begin 2019 uitgevoerd. In de nabijgelegen K-Buurt ging de participatie over de verdichting van de wijk en de vernieuwing van de openbare ruimte, maar verliep de participatie minder constructief. Een groep actieve bewoners stelde zich lijnrecht op tegenover de gemeentelijke plannen. Dit is wellicht een uiterste, maar in ieder planproces zijn verschillende schuringen te zien of te verwachten.

Rekenschap geven aan eerdere planvorming

Vlak voor de crisis was de stedelijke vernieuwing in veel Ontwikkelbuurten in volle gang. De planvorming en uitvoering kwam met het uitbreken van de crisis vaak abrupt tot stilstand. Bewoners zagen de beloftes geschaad en zagen zich geconfronteerd met achterblijvende investeringen in gebouwen en de directe woonomgeving. In de nieuwe planprocessen komt dit ongenoegen dikwijls snel naar boven. De opgave is om hier ruimte te bieden en bij zeer negatieve gevoelens eerst aan de vertrouwensrelatie te werken. Een positieve houding van de gemeente over participatie is hierbij cruciaal. Wanneer een proces met tegenzin wordt gestart heeft dat een negatief effect. Overigens is het simpelweg hernemen van het oude plan niet genoeg: ook de huidige bewoners willen kunnen meeontwikkelen.

Fysiek vs sociaal

Projectmanagers gaan de buurt in met een professionele opdracht. Deze hangt tot nu toe sterk samen met de fysieke verbetering van woningen en openbare ruimten. Bewoners kijken echter veel breder naar hun woonomgeving. Tijdens participatie duiken tal van andere vraagstukken en zorgen op, bijvoorbeeld over onveiligheid, zorg, eenzaamheid, openbaar vervoer, vervuiling of overlast. Het is voor zowel bewoners als professionals frustrerend wanneer deze noden niet in de participatie kunnen worden opgepakt omdat 'een andere afdeling', of een 'ander proces' (een gebiedsplan b.v.) hierover gaat: dan haken actieve bewoners snel af.

Voorbij een goed nieuws show?

Voor veel bewoners en ondernemers is het fijn wanneer gemeente en corporaties eindelijk gaan investeren in hun woning en woonomgeving. Maar vernieuwing kan ook angst – en daarmee schuring – met zich meebrengen: wordt het sloop- of nieuwbouw? Komen er tijdelijke woonsituaties? Wat wordt de nieuwe huurprijs? Komen er nieuwe groepen wonen die het karakter van de buurt gaan veranderen? Wat gebeurt er met het buurtgroen of met de parkeerplaats voor mijn deur? Wanneer gaat het beginnen? Wanneer hoor ik weer iets?

Een open en eerlijke vorm van communicatie en dialoog die hier rekenschap van geeft is cruciaal. Begrijp dat er tal van emoties komen wanneer de dagelijkse leefomgeving van mensen op de schop gaat. Maar het is meer dan alleen proces: werk een plan uit waarin de huidige bewoners centraal staan en profiteren van de vernieuwing.

Voor het vervolg van het planproces zien we de volgende concrete aandachtspunten.

- Geef rekenschap aan eerdere (soms mislukte) beloftes en plannen, maar buig tijdig om naar de toekomst.
- Verbind betrokkenheid met het proces van fysieke buurtvernieuwing aan sociale vragen die spelen
- Besef dat emoties altijd meespelen: bij bewoners; tussen bewoners onderling; en mogelijk ook bij professionals op momenten van schuring - en erna.



De K-buurt in Zuid-Oost is één van de buurten waar na de economische crisis van 2008 plannen voor vernieuwing stil zijn komen te liggen. In 2016, vóór de start van de Ontwikkelbuurten, heeft de gemeente besloten om de vernieuwing weer op te pakken. Eind 2016 presenteerde de gemeente plannen voor de herontwikkeling van K-midden, het centrum van de buurt rond metrostation Kraaienest. Deze plannen waren grotendeels gebaseerd op de plannen die vóór de crisis voor het gebied zijn gemaakt.

Een groep bewoners tekende bezwaar aan. Zij vonden de plannen niet meer passen bij de huidige buurt en eisten meer inspraak. Ze stelden voor om de participatie voor een nieuw plan voor K-midden zelf te organiseren. Het (toenmalige) stadsdeelbestuur besloot anders, en huurde een extern bureau in om de verdere participatie te begeleiden.

In 2018 ging dit traject van start. Met een groep van 12 bewoners, waaronder een aantal leden van de eerder genoemde bewonersgroep, werden buurtwandelingen gemaakt, legosessies gehouden en post-its geplakt. Een half jaar later presenteerde de gemeente twee nieuwe varianten voor de vernieuwing van K-midden. De bewonersgroep stelde dat ze haar inspraak niet terug zag en vond het proces niet inclusief. Ze riepen een 'participatiestaking' uit.⁵ Hierop heeft de gemeente de planvorming rond K-midden stilgelegd en een groep bewoners de mogelijkheid gegeven om het heft in eigen hand te nemen. In het kader van de Ontwikkelbuurten gaan ze zelf de participatie organiseren rondom een reeks kleinere investeringen in de openbare ruimte.



⁵ Zie van den Hende, Majoor en van Aanholt (2018): <http://www.hva.nl/urban-management/gedeelde-content/nieuws/nieuwsberichten/2018/11/werken-aan-vertrouwen-in-de-k-buurt.html>





Ruimtelijke planprocessen in bestaande buurten voltrekken zich zelden lineair - eerder in ronden. Bewoners en professionals moeten elkaar telkens opnieuw weer leren verstaan en begrijpen. Er zijn verschillende manieren waarop je de ander net iets anders naar de buurt laat kijken en daarmee de mogelijkheid opent om samen de buurt, haar opgaven en kansen te zien. Of in ieder geval te gaan ontdekken. We bespreken een aantal voorbeelden uit de praktijk van de Ontwikkelbuurten en uit onze eigen experimenten.

'Kijken als een professional'

Bewoners en professionals 'spreken' een andere taal. In Nieuw-West is een methode ontwikkeld en getest om bewoners meer als gelijke met professionals te laten spreken. Er was een mini-college voorbereid waarin de bewoners aan de hand van foto's uit hun buurt laten zien hoe professionals (in dit geval stedenbouwers) naar de buurt kijken. Vervolgens waren de bewoners aan zet om de goede en slechte plekken van hun buurt op de kaart aan te geven. Bewoners bleken door het mini-college beter in staat om hun kennis en wensen uit te drukken. Het tekenen hielp daarbij ook om zich met andere middelen van geschreven tekst uit te drukken.

Wat en wie 'dragen' de buurt?

In Nieuw-West zijn we gestart met het zoeken naar de functies, plekken en mensen die in de huidige tijd de buurt 'dragen'. Daarmee komt een rijke reeks voorbeelden van functies, plekken en programmering in beeld waarvan we weten dat die bijdragen aan de binding van bewoners met hun gezamenlijke woonomgeving. In de participatie met bewoners kan hiermee de stap van *'benoemen wat men nu goed vindt, naar ontdekken wat er samen kan'* gezet worden.

H-buurt - Amstel III: Technologie als gespreksmiddel

In de verbindingzones tussen de H-Buurt en Amstel III en de Amsterdamse Poort hebben we eye-tracker technologie ingezet. We wilden daarmee de vormgeving van de fysieke ruimte en de beleving daarvan door de gebruikers achterhalen. Een onvoorziene bijvangst is dat de technologie mensen veel bewuster naar hun eigen woonomgeving liet kijken. Daardoor begon men als vanzelf over de buurt te vertellen - en zag 'met andere ogen' wat beter kan of moet.

Gevoelskaart om sociaal en fysiek te verbinden

In Zuid-Oost zijn we begonnen met het maken van 'gevoelskaarten', geïnspireerd door het werk van een gebiedsmakelaar. Een gevoelskaart ligt op het snijvlak van GIS-kaarten, kunnen kansen, kwaliteiten en knelpunten krachtig in beeld worden gebracht. Bij het maken van de kaart maak je keuzes wat er echt op moet - en wat verband met elkaar houdt. Zo ontstaan narratieven waarmee zowel samen met collega's als met bewoners ontdekt kan worden hoe en waar de buurt versterkt kan worden.

Voor het vervolg van het planproces zien we de volgende concrete aandachtspunten:

- **Schuw onconventionele, technische of verbeeldende middelen niet om het gesprek met de buurt te voeren.**
- **Kijk juist niet alleen naar de problemen van vandaag, maar ontdek samen de kansen voor straks.**
- **Overbrug de afstand tussen professional en burger door burgers ook als professional te laten kijken - en vice versa.**

VENSERPOLDER: DE WONDERLIJKE AVONTUREN VAN EEN GELE PICKNICKTAFEL

Het planteam Bijlmer Centrum schakelde in Venserpolder het *social design*-bureau Plygrnd.city in om de participatie rond investeringen in de openbare ruimte vorm te geven. In de zomer van 2018 doet een zeecontainer aan de Agatha Christiaan een maand lang dienst als Hoodlab: een 'buurtwoonkamer' nabij het buurtwinkelcentrum.

Samen met bewoners wordt gezocht naar kleine veranderingen in de openbare ruimte die snel kunnen worden gerealiseerd. Hiertoe worden regelmatig activiteiten georganiseerd, zoals wijkexpedities en ontwerpsspellen. De container wordt afwisselend bemenst met medewerkers van Plygrnd.city, de gemeentelijke beheer-coördinator van het gebied, de gebiedsmakelaar en de projectmanager.

De resultaten worden aan het eind van de maand gepresenteerd als een Uitvoeringsagenda voor 2018 en 2019. Aan ieder ontwerp is één ambassadeur vanuit de gemeente en één vanuit de buurt verbonden. Zo is bijvoorbeeld bedacht om een grote gele picknicktafel neer te zetten op het gras langs de Agatha Christieweg – een centrale plek waar het gesprek over de buurt kan worden voortgezet. Ook wordt voorgesteld om een druk fietspad in de buurt (Doringadreef) te voorzien van *street art* om daarmee de veilige overstek door kinderen te versterken. Een onderdoorgang van een dreef kan aangenamer worden met een kunstwerk uit de buurt.

In het najaar van wordt een tweede tijdelijke locatie geopend, ditmaal in een leegstaand gezondheidscentrum van Eigen Haard aan de Alfred Döblinstraat. Vanuit deze locatie wordt momenteel uitwerking en invulling gegeven aan de gemaakte plannen.

Werken aan gedeelde motivatie

Het participatietraject in Venserpolder probeert op drie verschillende manieren een grote en zo representatief

mogelijke bewoners te betrekken (1, 2). Het belangrijkste is de bovengenoemde aanwezigheid van een (semi)-permanente locatie. Door zichtbaar te zijn op een centrale plek in de buurt slaagt het project erin bewoners te bereiken en betrekken die normaal gesproken hoogstwaarschijnlijk niet naar een participatiebijeenkomst zouden komen.

Ten tweede is actief *social media* ingezet. Een Facebook-pagina, Instagram-account en een website dragen de activiteiten en opbrengsten van het Hoodlab uit. Daarbij is als onderdeel van het project een *trailer* gemaakt waarin buurtbewoners - ondersteund door aanzwellende muziek - stukken van een *spoken word* over de wijk voorlezen.



Ten derde zijn de beeldtaal en het taalgebruik afgestemd op de jeugd in de wijk. Elementen uit de hiphop en aanverwante kunstvormen zetten de toon. Het taalgebruik ('Hoodlab', 'de straat') en de vormgeving van het communicatiemateriaal zijn door hiphop – de dominante jeugdsubcultuur – geïnspireerd.

Het initiatief slaagt erin om (een kleine groep) bewoners uit de wijk voor langere tijd aan het project te committeren (5). Zo stuitte een student Cultureel-Maatschappelijke Vorming die in Venserpolder woont toevallig op de locatie op de Alfred Döblinstraat terwijl hij op zoek was naar een stageplek. Inmiddels werkt hij samen met drie andere stagiairs en een aantal actieve buurtbewoners aan het uitvoeren van de ideeën die eerder dat jaar in de container door bewoners zijn bedacht. Het is moeilijk om te zeggen of deze groep nog representatief is voor de mensen van de buurt als geheel, maar bewoners van de buurt krijgen gelegenheid om mee te doen – de deur van de locatie op de Alfred Döblinstraat staat vier dagen per week voor iedereen open (2).

Het creëren van nieuwe gemotiveerde netwerkjes van bewoners in de buurt brengt in Venserpolder ook complicaties met zich mee. De bestaande bewonersorganisatie in de buurt heeft zich lang ingezet voor vernieuwing van de buurt, maar ervoer daarbij weinig steun van de gemeente. Dat er nu een nieuwe organisatie is die met ondersteuning van een extern bureau en geld van de gemeente in de wijk aan de slag gaat zorgt voor wrijving en wantrouwen. Deze wrijving heeft voor zo ver wij weten niet tot conflicten geleid, maar heeft het project er mogelijk wel van weerhouden om optimaal gebruik te maken van de reeds in de buurt aanwezige bewonersnetwerken (3).

Van idee naar uitvoering: zicht op de blackbox

De ideeën die in de zomer zijn opgehaald zijn vastgelegd in een klein boekje: de *Uitvoeringsagenda*. Het kleurrijk vormgegeven boekje gaat mee naar het Stadsdeelkantoor. Daar wordt in eerste instantie terughoudend op de ideeën van bewoners gereageerd: ze passen lang niet altijd in bestaande

beleidsregels en procedures. Het is aan het planteam om zoveel mogelijk van de uitvoeringsagenda door de organisatie heen te loodsen.

Zo laat de afdeling Schoon en Heel (inmiddels Stadswerken) weten dat de bedachte gele houten tafel in die vorm niet mogelijk is. De tafel is van hout: dat vraagt om onderhoud, is brandgevaarlijk, en moet twee keer per jaar een geveerd worden. Schoon en Heel heeft een voorkeur voor standaardtafels van gerecycled plastic, objecten van roestvrij staal die weinig of geen onderhoud nodig hebben. In eerste instantie krijgt het planteam dus te horen dat de door de bewoners bedachte picknicktafels niet mogelijk zijn.

De projectmanager gaat op zoek naar alternatieve routes. Wanneer een hoge ambtenaar het verhaal van de picknickbankjes hoort en zich ervoor inzet ontstaat ruimte voor een uitzondering. De picknicktafels zijn in december 2018 geplaatst (6). De volgende uitdaging voor het projectteam is om programmering te regelen rond de tafels, om het 'gesprek rond de buurt' voort te zetten. Hoe de continuïteit van de initiatieven geborgd kan worden na afronding van het project is daarbij een van de belangrijkste uitdagingen.

Ook het aanbrengen van *street art* op de fietspaden liep niet synchron met de bestaande regelgeving. In de Leidraad Centrale Verkeerscommissie staat welke markering wel en niet zijn toegestaan op Amsterdamse fietspaden. *Street art* staat daar niet in. Het projectteam kan een aanvraag doen bij de Centrale Verkeerscommissie, maar krijgt te horen dat dat zeer waarschijnlijk niet goedgekeurd wordt.

De projectmanager kiest voor een alternatief. Er komen *psycho-bremsen* op het fietspad – dwarsliggende witte strepen met steeds kortere onderlinge afstand. Dit voorbeeld illustreert het spanningsveld tussen de wens voor co-creatie enerzijds en de gestandaardiseerde gemeentelijke processen en regelgeving anderzijds. ■



5. VERBINDEN

VAN NU

EN STRAKS

De planvorming in de Ontwikkelbuurten gaat in veel wijken de komende jaren ook over verdichting. Verdichting is altijd een complexe opgave, vele malen complexer dan bouwen in een weiland. De vraag is hoe je bij de participatie op de korte termijn al rekenschap aan geeft.

De locaties, invulling en programmering van de verdichting is op de meeste plekken nog weinig concreet. De vraag is hoe je dit nu al mee kan nemen in de planprocessen. Of anders gesteld, hoe je het vertrouwen dat wordt opgebouwd met de participatie rondom de openbare ruimte betekenis kan hebben voor de discussie rondom het complexere vraagstuk van de verdichting?

Verworven betrokkenheid

In de planprocessen over de openbare ruimten zijn bewoners gevonden en betrokken. In veel wijken is al de slag van idee naar keuze en uitvoering gemaakt. Zo is financiering ingezet waarmee op de korte termijn in de wijk fysieke verbeteringen zichtbaar worden.

Via dit proces zijn bewoners getraceerd, geactiveerd en betrokken bij de wijkontwikkeling. Kunnen deze groepen worden 'vastgehouden' in de planvorming? En waar worden de ervaringen en contacten bewaard? De projectmanagers en ingehuurde bureaus hebben een belangrijke rol gespeeld in het betrekken van bewoners, maar zijn alleen tijdelijk betrokken. Om teleurstelling in de toekomst te voorkomen is het belangrijk om de opbrengsten en beloftes te borgen.

Verschillende startpunten

In Nieuw-West vinden twee verschillende gesprekken met bewoners plaats. In de kick-off sessies voor de Van Deysselbuurt, Couperusbuurt en Dichtersbuurt stonden verdichting en transformatie weliswaar al op de agenda, maar wordt het gesprek nog heel open ingestoken. Tegelijkertijd zijn de woningbouwcorporaties al langer met hun bewoners in gesprek over de herontwikkeling. Hier gelden vanwege de Overlegwet en de Amsterdamse Kaderafspraken juist vrij strakke procedures en kaders – bewoners moeten 'ja' of 'nee' zeggen tegen een bestaand plan. Deze verschillende gesprekken kunnen bij bewoners tot verwarring gaan leiden.

Zeggenschap transparant maken

Mensen wiens huis gesloopt wordt of bij wie 'in de tuin' een nieuw gebouw verrijst hebben een ander belang dan de bewoners die wat verderop wonen. Juist als bewoners meer zeggenschap krijgen in de planvorming is helderheid en transparantie over deze zeggenschap cruciaal. Want hoe weeg je het belang van de korte termijn en enkele (vocale?) bewoners tegen de structurele versterking van de wijk op de langere termijn?

Voor het vervolg van het planproces zien we de volgende concrete aandachtspunten:

- **Organiseer centraal hoe de betrokkenheid van bewoners in de planprocessen wordt geregistreerd en 'onthouden'.**
- **Pas als verdichting echt geagendeerd is gedurende het planproces kun je stellen dat de participatie ook op die vraagstukken betrekking heeft.**
- **Maak zo snel mogelijk transparant hoe de zeggenschap van bewoners vorm krijgt - en op basis van welke criteria afwegingen worden gemaakt.**

**Verbinden van nu en straks:
het 'model' Zuid-Oost versus
het 'model' Nieuw-West**

Continuïteit in de betrokkenheid van bewoners bij hun buurt is een belangrijk onderdeel van de planvorming. Daarbij is het de vraag hoe het gesprek over de investeringen in de openbare ruimte verbonden worden met de verdichtingsopgave. In de Ontwikkelbuurten in Zuid-Oost en in Nieuw-West wordt (over het algemeen bezien) voor verschillende benaderingen gekozen.

In de Ontwikkelbuurten in Zuid-Oost wordt het geld dat in 2018 beschikbaar was voor de openbare ruimte veelal verdeeld met behulp van participatietrajecten die vanuit de planteamen worden georganiseerd. In Reigersbos, de K-buurt, H-buurt, en Venserpolder zien we varianten van deze vorm. Vaak is de gebiedsmakelaar betrokken als adviseur. Wanneer straks de moeilijker gesprekken over verdichting moeten worden gevoerd kunnen de planteamen wellicht voortbouwen op de netwerken die nu gemaakt worden. Wel worden deze trajecten in Zuid-Oost

doorgaans uitgevoerd door tijdelijke ingehuurde krachten, wat de continuïteit weer in gevaar kan brengen.



In Nieuw-West is het geld voor de openbare ruimte in 2018 meer losgekoppeld van de planteamen. Het geld is vooral uitgegeven aan projecten die door gebiedsmakelaars worden aangedragen, vaak in samenspraak met lokale maatschappelijke organisaties, zoals zorgorganisaties of scholen. Gebiedsmakelaars zijn daardoor beter in staat om geld te krijgen voor interventies die zij in hun buurt als cruciaal zien. Bewoners zijn in wisselende mate betrokken bij het tot stand komen van deze ideeën. Het gesprek over de verdichting wordt door andere ambtenaren met (andere) groepen bewoners gevoerd.

Bij beide varianten is het een uitdaging hoe het draagvlak en de ideeënvorming rondom de korte termijn projecten in de openbare ruimte meegenomen kunnen worden in de (aankomende) gesprekken over verdichting.



6. ACHTER DE COULISSSEN:

DE BLACKBOX IN HET

PARTICIPATIE- PROCES



In planprocessen met participatie zien we vaak een lange periode van radiostilte tussen het moment dat de input van bewoners wordt verzameld en de stap naar uitvoering. Onttrokken aan het zicht van de bewoners doorlopen de ideeën in deze periode de verplichte stappen en processen binnen de gemeente. Wanneer de definitieve plannen aan bewoners worden gepresenteerd zijn die vaak veranderd, maar voor bewoners is niet altijd duidelijk waarom.

In het afgelopen decennium zijn de processen van de gemeente steeds meer gestandaardiseerd. Beleidsmatige processen volgen vooropgestelde stappen en procedures. Voor de inrichting van de openbare ruimte zijn bijvoorbeeld keuzes aan materialen opgesteld (de Puccini-methode). Bewoners die ideeën aandragen hebben vaak geen weet van de verplichte processen en beleidsregels – een bewoner zit bij een inspraakavond niet met een Puccini-handboek op schoot.

Vaak worden ideeën van bewoners ná een participatietraject daarom binnen de muren van de gemeente van afdeling naar afdeling verplaatst, en zo stukje bij beetje omgevormd om binnen de bestaande regels en procedures te passen. Ambtenaren die participatie organiseren spreken van een 'tweede participatieronde', maar dan met collega's, in plaats van bewoners.

Dat beperkt de reële invloed van bewoners en leidt tot voorstelbare frustratie. Dit probleem is echter voorspelbaar en daar kan meer op worden geanticipeerd. Nu zien we dat betrokken ambtenaren zich ad hoc inzetten om de belangen van burgers te behartigen binnen de systeemwereld van de gemeente.

Ad hoc: Ambtenaren vertegenwoordigen bewoners

De 'frontlinie' ambtenaren die participatietrajecten organiseren, en vervolgens met de ideeën van bewoners onder de arm terugkomen, moeten de ideeën ook door de *blackbox* van de gemeente heenloodsen. We zien dat dit soms tot slimme *shortcuts* noopt. Deze ad hoc oplossingen kunnen effectief zijn, maar zijn ook kwetsbaar en biedt bewoners weinig houvast.

Structureel: integraal participeren

Minder kwetsbaar zou het zijn wanneer de kaders van het beleid en processen beter in het participatietraject worden geïntegreerd. Stel de vraag naar welk soort interventies de participatie lijkt te koersen. Welke procedures of standaardkeuzes horen daarbij? Welke ambtenaren en experts moeten er vanaf het begin al meepraten? Regel dat die ambtenaren een plek aan tafel hebben tijdens de participatie (zie ook 7). De *blackbox* is in die zin al best aardig kenbaar, wat met bewoners kan worden gedeeld.

Voor het vervolg van het planproces zien we de volgende concrete aandachtspunten:

- Binnen de bestaande structuur is de *blackbox* onvermijdelijk, maar juist daardoor ook kenbaar en planbaar. Maak de stappen transparant.
- Ontwerp en experimenteer met procesoplossingen waarmee het *blackbox* aspect zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.
- Verken structurele institutionele oplossingen.

HET EENDRACHTSPARK: SNELKOOKPARTICIPATIE

Als onderdeel van de Ontwikkelbuurten-aanpak wordt het Eendrachtspark gerenoveerd, op de grens tussen Geuzenveld en Slotermeer. Maar het initiatief voor deze opknopbeurt komt niet van de gemeente, maar van een jonge ondernemer. Hij wil de leegstaande kiosk in het park uitbaten en start daarom een initiatief om het park aantrekkelijker te maken.

Zijn plan valt samen met de lancering van een nieuw online participatieplatform in het stadsdeel: de *Stem van Nieuw-West*. Bewoners kunnen via dit platform initiatieven indienen om hun leefomgeving te verbeteren. Sinds augustus 2018 heeft elk stadsdeel zo'n website. Andere bewoners kunnen via de webpagina reageren op de initiatieven, door voor of tegen te stemmen of commentaar achter te laten. Het initiatief dat in een maand de meeste stemmen krijgt komt op de agenda van het stadsdeelbestuur **(1)**.

De bewoner grijpt het nieuwe platform aan om zijn plan voor het Eendrachtspark onder de aandacht van de gemeente te brengen. Op de site toont hij dat het park dringend aan een opknopbeurt toe is. Hij stelt voor om meer verlichting in het park te plaatsen, betere speeltoestellen voor kleintjes te maken, en een voetbalveld in te richten op de plek van de weinig gebruikte tennisbaan. Tussen november 2017 en januari 2018 voert hij uitgebreid campagne voor zijn plan: hij spreekt zijn grote netwerk op *social media* aan, en doet flyers in de bus bij de omwonenden.

Aan het eind van de eerste maand van de *Stem van Nieuw West* heeft het initiatief 1032 stemmen vóór behaald (en vijf tegen). Dat was (en is) een record voor het platform, zowel in Nieuw-West als in heel Amsterdam. Het bereik van het initiatief is in deze fase bijzonder groot - al is de inbreng van het gros van betrokken beperkt tot één enkele stem **(1,2)**.

In maart 2018 presenteert de bewoner zijn plan aan het stadsdeelbestuur. Het bestuur is enthousiast en geeft opdracht om de haalbaarheid van de plannen te onderzoeken. Er blijkt bij de relevante ambtelijke organisaties echter weinig capaciteit (en animo) om dat te doen. Het project wordt opgepakt door een gebiedsmakelaar van een aangrenzende buurt die de initiatiefnemer kent en bereid is om tijd voor de begeleiding van het project vrij te maken **(6,7)**.

Hij gaat op zoek naar financiering voor het project en komt zo op de Ontwikkelbuurten uit. In gesprek met de procesmanager Ontwikkelbuurten in Nieuw-West en de ambtelijk opdrachtgever regelt hij dat een deel van het geld voor Geuzenveld-Slotermeer naar het Eendrachtspark zal gaan.



Het geld van Ontwikkelbuurten brengt ook nieuwe voorwaarden met zich mee. Ten eerste is het geld strikt geoormd voor 2018. Dat betekent dat de renovatie van het park voor het eind van 2018 onderzocht, ontworpen, vastgesteld, aanbesteed én uitgevoerd moet worden. Ten tweede schrijft de Bestuursopdracht Ontwikkelbuurten voor dat bewoners een belangrijkste stem moeten krijgen in ieder stadium van het traject – ook in de verdere uitwerking van de plannen.

Bij de afdeling Ruimte en Duurzaamheid is op korte termijn geen ontwerper beschikbaar om de ideeën van de initiatiefnemer uit te werken in een ontwerp **(7)**. Wel krijgt hij een projectmanager vanuit het Ingenieursbureau toegewezen. De gebiedsmakelaar besluit om een landschapsarchitect uit Geuzenveld-Slotermeer te benaderen en die eerder al een klein project in het park heeft uitgevoerd. De ontwerper stelt voor om de participatie zelf te organiseren en daarmee ook het tempo hoog te houden.

De gebiedsmakelaar en ontwerper maken gebruik van evenementen in het park die al op de agenda staan om snel bewoners te werven voor participatie. Dat leidt tot een groepje van 18 bewoners die ze parkambassadeurs noemen **(1)**.

Doordat hij met bewoners spreekt én de ontwerpen tekent kan het ontwerp kortcyclisch en met bewoners worden gemaakt – in de loop van twee maanden komen de bewoners drie keer thuis bij de ontwerper, die in een flat langs het park woont. Zij denken tijdens deze sessies gezamenlijk mee over het ontwerp. Bij dit traject zijn geen experts van de gemeente betrokken, die hadden bovendien op de korte termijn geen tijd om aan te schuiven **(7)**.

Dit leidt tot een aantal concrete wijzigingen van het oorspronkelijke voorstel. Zo had de initiatiefnemer bedacht dat het park 's nachts beter verlicht zou moeten worden – dat zou volgens hem veiliger zijn. De ambassadeurs zijn echter van mening dat het licht hangmensen aantrekt, wat het park

juist onveiliger maakt. Dus wordt de verlichting uit de plannen geschrapt. Ook wordt het oorspronkelijke voorstel om van het weinig gebruikte tennisveld een voetbalveldje te maken aangepast. Het wordt nu een multifunctioneel sportveld, met faciliteiten voor tennis, basketbal en voetbal, en calisthenics-toestellen.

De groep bewoners die daadwerkelijke invloed heeft op het ontwerp is dus klein. Waar er 1023 steun uitspraken voor het oorspronkelijke plan, leveren er maar 18 input bij de uitwerking van dat plan. Wel is de kwaliteit van de interactie een stuk hoger – bewoners worden inhoudelijk betrokken bij het maken van de plannen. Het aantal deelnemers wordt gedurende het proces nog kleiner, maar de betrokkenheid van de deelnemers is intensief.

Na de derde bijeenkomst met de parkambassadeurs stuurt de ontwerper zijn tekeningen naar de gemeente. De gebiedsmakelaar probeert de uitvoering van de plannen snel te realiseren, maar stuit daarbij op de procedures - en weerstand. Er moet een officiële kostenraming komen, maar er is geen kostenrammer die tijd heeft. Daardoor blijft het plan stilliggen. Mede hierdoor is er te weinig tijd over om het ontwerp in 2018 geheel uit te voeren. Een aantal delen wordt aangepast of getemporeerd om tot een ontwerp te komen dat in 2018 nog kan worden gestart. Deze keuzes worden binnen de gemeente gemaakt. Noch de ontwerper, noch de parkambassadeurs zijn daarbij betrokken. De gebiedsmakelaar presenteert uiteindelijk in september het definitieve - en aangepaste - ontwerp aan de ontwerper en de bewoners. In het najaar van 2018 start de uitvoering **(6)**. ■





Planvorming met bewoners sluit de rol van experts niet uit. Integendeel, juist om de invloed van bewoners zo krachtig mogelijk te maken moeten we niet schuwen om tijdig experts uit de diensten van de gemeente te betrekken.

Ieder planproces voor bestaande buurten is situationeel. De interventies waarop men uitkomt zijn echter eerder vrij generiek: een plein, type woningen, soort straatmeubilair, bepaalde inrichting van de openbare ruimte, soort programmering etc. Deze zijn gebonden aan allerlei regels - en de gemeente heeft experts in huis die die regels en best practices kennen (**zie 6**). De projectmanager hoeft de kennis niet zelf te bezitten, maar wel weten wanneer welke expertise betrokken moet worden gedurende het proces. Het betrekken heeft daarbij twee kanten: als check en als inspirator.

De expert als check

Planprocessen vragen inspanningen, van professionals, publieke middelen en van vrijwillige deelnemers. Als een langdurig en zorgvuldig geselecteerde en vormgegeven voorstel alsnog wordt afgewezen door een vakexpert is dat teleurstellend. Experts kunnen betrokken worden vanwege de effecten of nabijheid van geluid, licht, functiemenging, hindercirkels, financiële haalbaarheid, verkeerskunde, energie, circulariteit etc. Zo kunnen ze mede voorkomen dat plannen ná een participatietraject omwille van haalbaarheid nog ingrijpend moeten worden gewijzigd.

De expert als inspirator

Vak-experts zijn er niet alleen om te checken of je wel met alles rekening houdt, maar kunnen ook ingezet worden als inspirator. Deze rol vraagt echter wel om een goede afstemming met de projectmanager vooraf. Zo kunnen ruimtelijk ontwerpers een belangrijke meerwaarde hebben in het planvormingstraject met bewoners. Zowel vanwege de verbeeldende kwaliteit als vanwege het denken vanuit passende referentiebeelden.

Een stedenbouwkundige kan de vaak wat abstracte en diverse wensen van bewoners concreet invullen en voorstelbaar maken. Tegelijkertijd worden in deze verbeeldingen al heel veel impliciete keuzes gemaakt. Dit vereist van de projectmanager en stedenbouwer explicitering van die keuzes. Ook is het aan te raden om eerst in heel veel soorten oplossingen te denken. Dit opent het denken van de deelnemers en voorkomt dat de eerste de beste oplossing wordt omarmd.

Voor het vervolg van het planproces zien we de volgende concrete aandachtspunten.

- Regel de momenten waarop je experts raadpleegt in het planproces.
- Stel je open voor de meerwaarde van sommige experts, maar maak vooraf ook goede afspraken.
- Wees transparant naar bewoners waarom je wie wanneer betrekt in hun proces.

DRIE THEMA'S: VERTROUWEN, CONTINUITEIT EN ZEGGENSCHAP

Dit verslag is een tussentijds product. Hiermee hopen we temidden van de uitvoering van ons actie-onderzoek de eerste lessen en inzichten direct terug naar de praktijk te vertalen.

Ter afsluiting agenderen we drie thema's waarvan we verwachten dat een terugkerende rol in de planprocessen van de Ontwikkelbuurten spelen: vertrouwen, continuïteit en zeggenschap.

Vertrouwen

De gemeentelijke ambitie ten aanzien van participatie en democratisering komt voort uit de erosie van het maatschappelijk vertrouwen van burgers in de gemeente en andere institutionele partijen. Het herstellen van het vertrouwen van mensen in de overheid is daarmee een belangrijke ambitie in de participatieve planvorming.

Het bouwen aan vertrouwen is echter geen eenmalig en lineair traject. Ruimtelijke planvorming in bestaande buurten leidt onherhoepelijk tot schuring en ongemak. Zowel tussen burgers en de gemeente, tussen burgers onderling als tussen ambtenaren onderling. Planvorming is bovendien een langjarig proces waardoor ook de samenstelling van de deelnemers 'gedurende de rit' verandert.

Het bouwen aan vertrouwen is daarmee een voortdurend traject. Een die zich in verschillende ronden voltrekt - en waarvan de uitdrukking en samenstelling steeds weer kan

verschillen. Werken aan vertrouwen is noodzakelijkerwijs een vast onderdeel van iedere fase van het planproces.

Continuïteit

Aandacht voor continuïteit is cruciaal in planprocessen met veel zeggenschap voor burgers. De plannen zijn projecten en daarmee tijdelijke activiteiten. Het is onherroepelijk dat er wijzigingen in de projectmanagers en andere betrokkenen plaatsvinden. Bovendien doorlopen de plannen de vier fases van het Plaberum – een lang proces. Bovendien zijn in deze eerste fase overwegend acties voor de korte termijn en rondom de weinig controversiële inrichting van de openbare ruimte ondernomen.

Wat zijn de borgingen ten aanzien van de continuïteit in de betrokkenheid van burgers en professionals - en hoe worden die verbonden met de uiteindelijke concrete keuzes en acties? Hoe borgen we daarbij dat de gemaakte keuzes ook daadwerkelijk bijdragen aan de structurele versterking van de buurten - en de ongelijke kansen die deze voor de bewoners opleveren?



Zeggenschap

Burgers dienen in iedere fase van het planproces zeggenschap te hebben over de keuzes. Dit is een spannende, maar eveneens uitdagende ambitie. Planprocessen maken een trechterbeweging. In iedere fase worden nadere keuzes en selecties gemaakt. Hoe plan je dan zeggenschap over het hele proces? Want mag een burger die in de eerste drie fases niet was aangesloten in de laatste fase tegen stemmen? Kortom, wat zijn de toegangsregels? Hoeveel burgers zijn er nodig om echte participatie te hebben? Hoe betrek je de zwijgende meerderheid? En wat zijn de criteria op basis waarvan keuzes en selecties worden gemaakt?'

Tot slot

Om de ambitie van verregaande participatie in de Ontwikkelbuurten de komende jaren meer invulling te geven is het noodzakelijk dat er aan het vertrouwen tussen bewoners, de overheid en andere instanties wordt gewerkt, dat er goede afspraken worden gemaakt over de continuïteit van de samenwerking, en dat wordt uitgewerkt en vastgelegd op welke wijze bewoners zeggenschap hebben op de planvorming. Dit is geen eenvoudige opgave. Hóe dat precies moet is niet volledig bekend. De Ontwikkelbuurten zijn *work in progress*. Maar dit beleid en de gemeente Amsterdam staan

hierin niet alleen. In het kader van de Omgevingswet wordt op vele plekken nagedacht over manieren om bewoners meer te betrekken bij planvorming. Internationaal leidt de druk op de steden en de wensen tot meer inclusieve planning eveneens tot soortgelijke zoektochten.

De Ontwikkelbuurten bieden echter een unieke gelegenheid om te ontdekken welke configuraties van participatie in planvorming werken, en onder welke voorwaarden. Om die gelegenheid ten volste te benutten is het belangrijk dat de gemeente speelruimte (en tijd!) blijft maken voor verschillende innovatieve vormen van participatie in de verschillende buurten - en daarbij de lessen uit die buurten structureel deelt. Juist dan kan geleidelijk tot concretere en schaalbare werkwijzen gekomen worden. Wij hopen daar middels dit rapport en onze verdere werkzaamheden een bijdrage aan dit leerproces te leveren. ■

BIJLAGE 1: TERMEN EN BUURTEN

Ontwikkeldbuurt. De Ontwikkeldbuurten zijn 32 'buurten' die in 2017 in het kader van de oorspronkelijke bestuursodracht Ontwikkeldbuurten zijn aangewezen. Maar wat betekent 'buurt' in dit verband? De aanduiding 'buurt' in 'Ontwikkeldbuurt' komt niet consistent overeen met het officiële schaalniveau van 'buurt' dat de gemeente hanteert. Eén van de Ontwikkeldbuurten is bijvoorbeeld de H-buurt in Amsterdam Zuid-Oost. De H-buurt bestaat officieel uit vier buurten in de wijk Bijlmer-Centrum (t93): Rechte H-buurt (T93g), Hoptille (93f), Hakfort/Huigenbos (t93h), en Huntum (T93i). De Ontwikkeldbuurt Ijplein/Vogelbuurt in Noord, daarentegen, is officieel een gehele 'wijk' (N61), net als De Punt (F83) in Nieuw-West.

Waarom is een buurt een 'Ontwikkeld'buurt? Op 21 november 2017 zijn door het college van B&W, in overleg met corporaties en stadsdelen 32 Ontwikkeldbuurten aangewezen. Bij de selectie is gekeken naar zowel sociale als fysieke factoren – enerzijds zijn het buurten waar de sociaal-economische indicatoren wijzen op hartnekkige problemen, anderzijds zijn het buurten waar de stedelijke ontwikkeling tijdens de crisis stil is komen te liggen, en waar ruimte is voor ontwikkeling en verdichting. De meeste buurten voldoen aan beide criteria.

Planteam. In de verschillende Ontwikkeldbuurten werken ambtenaren in verschillende samenstellingen aan de planvorming – de *plantteams*. Er is een *projectmanager* aangesteld die zich meestal primair bezig houdt met de plannen voor de langjarige verdichtingsopgave in de buurt. Deze projectmanager wordt vaak geassisteerd door één of twee assistent-projectmanagers. Deze houden zich meestal primair bezig met de participatie en/of met de kortcyclische investeringen in de openbare ruimte.

Naast het projectmanagement zitten verschillende ambtenaren in het planteam: (vaak) de *gebiedsmakelaar* van de buurt en een *stedebouwkundige*, (soms) een externe *participatieadviseur*, of (af en toe) een ambtenaar uit het *sociaal domein*. Sommige plantteams hebben meerdere aangrenzende Ontwikkeldbuurten onder hun hoede, zoals in Bijlmer-Centrum (H-buurt en Venserpolder).

COLOFON

Auteurs:

Jelle van Aanholt, Harko van den Hende, Stan Majoor, Gideon Spanjar, en Frank Suurenbroek

Projectteam HVA Urban Management:

Projectleider: Harko van den Hende
Onderzoekers: Jelle van Aanholt, Ivan Nio, Gideon Spanjar, Anneke Treffers, Boyana Vancheva, Pim van Weelde

Eindverantwoordelijken:

Stan Majoor en Frank Suurenbroek

Gemeente Amsterdam:

Ambtelijk opdrachtgever: Max van Engen, directeur Wonen
Projectleider: Henriette Rombouts. Stedelijk procesmanager Ontwikkeldbuurten en Adjunct directeur Projectmanagementbureau



ACTIEONDERZOEK STRATEGISCHE BUURTONTWIKKELING

Participatie centraal

In samenwerking met de gemeente Amsterdam organiseert HvA Urban Management een langjarig actie-onderzoek rondom de Strategische Buurtonwikkeling. De vraag is hoe in deze gebiedsontwikkelingsprocessen burgerparticipatie gestalte krijgt - en hoe planprocessen daadwerkelijk bijdragen aan de structurele versterking van de leefomgeving in Zuidoost, Nieuw-West en Noord.

Juist in deze buurten moeten investeringen in het fysieke domein worden gekoppeld aan de lokale maatschappelijke, economische en ecologische opgaven. Wat zijn de goede manieren om deze "harde" investeringen te koppelen aan "zachte"? En hoe kan het planproces van de gemeente daadwerkelijk tot de versterking van de leefomgeving leiden, voor alle bewoners? Dit vergt hernieuwde afstemming tussen diverse partijen, zorgvuldige en verbindende participatie en het vinden van synergie tussen sectoren, mensen en oplossingen.

Zie: hva.nl/urban-management

