

De heilige graal van democratische buurtontwikkeling



De tijdelijke Buurtwerkkamer in Venserpolder, juni 2018 (foto: Tommy Köhlbrugge)

Achtergrond

Gideon Spanjar, Jelle van Aanholt, Frank Suurenbroek en Stan Majoor

Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw is aanzienlijk in achterstandsbuurten geïnvesteerd, vaak met weinig blijvende sociaal-economische verbeteringen.

Met de huidige economische voorspoed en de toenemende vraag naar betaalbare woningen komt in veel gemeenten een nieuwe ronde van investeringen op gang.

Net als in de recente geschiedenis bestaat ook nu vaak de wens bewoners en andere belanghebbenden bij het maken van plannen te betrekken. Maar bestaande planprocedures en organisatieculturen van gemeenten zitten vaak in de weg.



Na de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig en de stedelijke vernieuwing van de jaren negentig van de vorige eeuw gaf het Krachtwijkenbeleid van het vierde Kabinet-Balkenende een nieuwe impuls aan de Nederlandse achterstandswijken. Het combineren van fysieke opgaven met het aanpakken van sociaaleconomische problemen vormde de belangrijkste doelstelling. Het integreren van die twee opgaven in een top-down wijkaanpak bleek complexer dan voorzien en de sociaaleconomische resultaten zijn omstreven (Permentier, Kullberg & Van Noije, 2013; Koster & Van Ommeren, 2018). De economische crisis maakte in veel gevallen een abrupt einde aan de fysieke investeringen, terwijl het sociale domein in een jarenlange periode van bezuinigingen en reorganisaties belandde.

Recent is de beleidsmatige aandacht voor achterstandsbuurten weer toegenomen. De fysieke, sociale en economische vraagstukken zijn nog altijd nijpend en in sommige vallen verergerd door het stilvallen van eerdere initiatieven. De urgentie van de duurzaamheids transitie in de gebouwde omgeving zorgt voor een extra beleidsdoel. In groeiende steden komt hier ook nog een verdichtingsopgave bij. Vergeleken met de vorige ronde is de rolverdeling en het startpunt in de aanpak van ontwikkelbuurten veranderd. Het Rijk investeert niet meer direct en corporaties hebben zich moeten terugtrekken tot hun eigen complexen. Daarom ontwikkelen verschillende gemeenten nu zelf een aanpak – zoals Groningen, Leiden, Arnhem en Amsterdam (Uyterlinde & Gastkemper, 2018). Deze gemeenten proberen de planvorming vaak met bewoners samen vorm te geven, om te zorgen dat investeringen beter aan de huidige bewoners ten goede komen. De vraag is of de intentie voldoende is om hierin te slagen. Met een blik op de hoofdstad – waar het college bestaande bewoners een hoge mate van zeggenschap in het planproces wil geven (Gemeente Amsterdam, 2018) – onderzoeken we de spanningen tussen de ambities voor democratische buurtontwikkeling en de institutionele beleids- en besluitpatronen.

Ontwikkelbuurten in Amsterdam

In Amsterdam heeft het huidige college ambitieuze democratische buurtontwikkeling centraal in haar beleid gesteld. Het college stelt dat het bouwen van woningen in achterstandswijken momentum creëert om de sociaaleconomische positie van inwoners te verbeteren. Dat moet gebeuren in de 32 aangewezen

‘Ontwikkelbuurten’ (figuur 1), verspreid over de stadsdelen Zuidoost, Noord en Nieuw-West. De buurten kenmerken zich door hardnekkige sociaaleconomische multi-problematiek, zoals hoge werkloosheid, laaggeletterdheid, eenzaamheid, armoede en criminaliteit. Daarnaast is het onderhoud van de woningen en de openbare ruimte vaak achterstallig, uitgesteld of minimaal (Gemeente Amsterdam, 2017a). Hoe kunnen hier de fysieke investeringen beter afgestemd worden op de behoeftes van huidige en toekomstige bewoners?

Het planproces voor de verdichtings- en herstructureringsopgave in de Ontwikkelbuurten volgt in Amsterdam de stappen van het PLAN- en Besluitvormingsproces RUimtelijke Maatregelen (PLABERUM; Gemeente Amsterdam, 2017b). Een PLABERUM-project omvat een traject waarvan de effecten pas na lange tijd zichtbaar worden. Vooruitlopend op de definitieve planvorming is daarom gemeentelijk geld beschikbaar gesteld voor gerichte investeringen in de openbare ruimte. Zo wordt al gedurende de planvorming een zichtbare en gedragen start gemaakt met het verbeteren van de leefbaarheid en wordt vroeg in het proces een band tussen projectteam en buurt gelegd. In 2018 was voor elk van de drie stadsdelen waar zich Ontwikkelbuurten bevinden een miljoen euro vrij gemaakt voor korte projecten in de openbare ruimte. Voor de periode 2019-2022 is nog eens een budget van drie miljoen euro per jaar gereserveerd voor vergelijkbare kortcyclische investeringen. Deze projecten kunnen als vingeroefening gezien worden voor de democratisering van het planproces rond de verdichtings- en herstructureringsopgave. In deze bijdrage analyseren we twee van zulke kortcyclische projecten: de herinrichting van het Eendrachtspark in Amsterdam Nieuw-West en de vernieuwing van de openbare ruimte in het Venserpolder in Amsterdam Zuidoost. Ambitieuze vormen van burgerparticipatie staan centraal in de aanpak van beide projecten. Uiteraard heeft het analyseren van dit soort projecten zijn beperkingen. Deze projecten hebben immers niet het doel complexe of *contested issues* op te lossen, zoals die bij vernieuwbouw of verdichting wel spelen. Daarmee bieden ze slechts gedeeltelijk lessen voor de democratisering van buurtontwikkeling. Anderzijds kan verondersteld worden dat het bij meer (aansluitende) complexe ontwikkelingen eerder lastiger dan eenvoudiger zal zijn om het participatietraject vorm te

geven. Immers staat meer op het spel. Het verkennen van de ruimte tussen ambities voor democratische buurtontwikkeling en de huidige vormgeving van die ambities in de praktijk kan waardevolle lessen bieden voor de planvorming van grootschalige verdichtingsprojecten in Amsterdam en daarbuiten.

Inclusie, interactie, invloed

Traditiegetrouw wordt voor het inrichten en duiden van participatietrajecten (een variant op) de ladder van Sherry Arnstein (1969) gebruikt. De ladder stelt participatie voor als een reeks treden: hoe hoger de trede, des te meer invloed voor burgers. Deze eenduidige weergave van participatie is sinds 1969 bekritiseerd. De Amerikaanse politicoloog Archon Fung stelde in 2006 dat het participatierepertoire beproefder en verfijnder is geworden. De ladder van Arnstein is te grofmazig om deze veelheid aan vormen te beschrijven (Fung, 2006; May, 2006; Innes & Booher, 2004). In lijn met Fung, zien we drie cruciale vragen die we kunnen (of moeten) stellen om een participatietraject of –plan te duiden. Ten eerste: hoe *inclusief* is de participatie; in welke mate is de participatie toegankelijk voor de burgers die belang hebben bij de uitkomst? Ten tweede: hoe *interactief* is de participatie; hoe *interactief* is de communicatie en/of *deliberatie* tussen burgers onderling, en tussen burgers en gemeente? En als laatste: hoe *invloedrijk* is de participatie? In welke mate heeft de uitkomst van de participatie invloed op de daadwerkelijke vorming en uitvoering van het plan?

Voor elke van deze vragen onderscheidt Fung een spectrum aan mogelijke antwoorden. In dit artikel werken we met een vereenvoudigde versie van deze spectra. We beginnen met *inclusiviteit*. In de minst inclusieve participatietrajecten worden alleen professionele stakeholders benaderd, die in het beste scenario slechts indirect de belangen van alle burgers vertegenwoordigen. Naar mate het gremium waarin de gesprekken plaatsvinden toegankelijk is voor meer verschillende burgers, is het proces meer inclusief.

Het tweede spectrum is *interactiviteit*. Bij een traditionele informatieavond bestaat weinig interactie tussen deelnemers en ambtenaren. Wanneer de ruimte bestaat voor deelnemers om in onderling gesprek hun eigen voorkeuren te ontwikkelen wordt het geheel al wat interactiever, vooral wanneer ze de

gelegenheid krijgen om via *deliberatie* gezamenlijke voorkeuren te ontwikkelen.

Het derde spectrum is *invloed*. Het komt niet zelden voor dat een participatietraject geen enkele invloed heeft op het plan waar het aan verbonden is. Dat wil volgens Fung niet zeggen dat het waardeloos is: het kan bijdragen aan draagvlak voor de plannen of kan leerzaam zijn voor de deelnemers. Een traject kan indirect invloed uitoefenen doordat burgers het denken van de deelnemende bestuurders beïnvloeden, of doordat het resulteert in een advies voor besluitvorming. We spreken echter pas over directe invloed wanneer vastgelegd wordt dat deelnemers betekenisvolle besluiten zelf nemen, al dan niet in samenspraak met de gemeente.

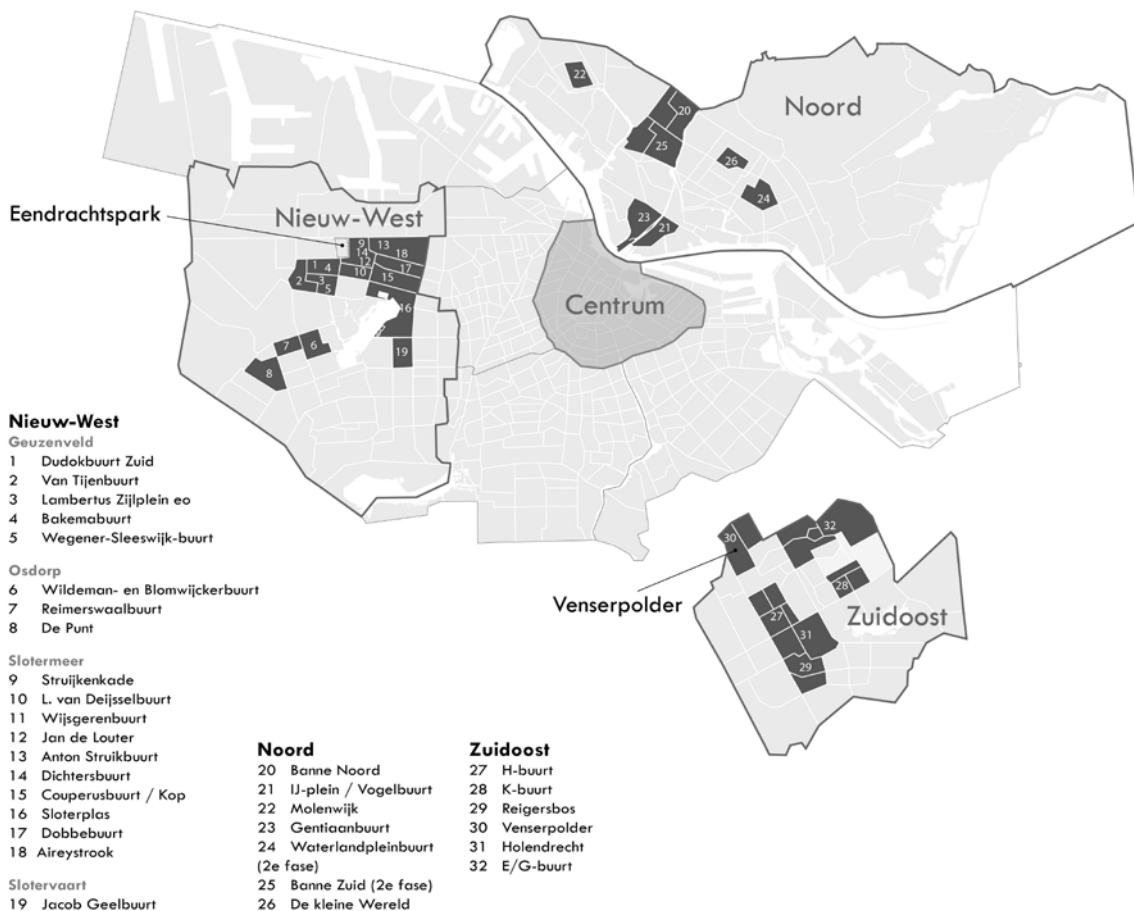
Amsterdamse ambities

De gemeente Amsterdam is op verschillende niveaus aan het verkennen wat het betekent om buurtontwikkeling te democratiseren. Op beleidsniveau wordt de ambitie van het collegeakkoord langzaam ingevuld. In het collegeakkoord zien we in ieder geval ambities voor *inclusiviteit*, *interactiviteit* én *invloed* terug: het is belangrijk dat alle (groepen) bewoners kunnen meedoen, de plannen dienen in co-creatie te worden vormgegeven, en bewoners moeten *zeggenschap* krijgen over de planvorming. Buurtontwikkeling is, bezien vanuit het akkoord, democratisch te noemen wanneer die inclusief en interactief is, en burgers invloed hebben op de plannen.

In de twee volgende paragrafen analyseren we met een vergelijkende analyse de inclusiviteit, interactiviteit en invloedrijkheid van de participatie in de twee casussen. Daarbij onderscheiden we, in lijn met het Amsterdamse PLABERUM, drie verschillende planfasen: verkenning, ontwerp, en uitvoering. We laten zien dat het karakter van de participatie tussen deze fasen verschilt. Aan de hand van deze vergelijking brengen we in kaart welke soorten barrières inclusiviteit, interactiviteit en invloed kunnen hinderen.

Stemmen op het Eendrachtspark

Als onderdeel van de Ontwikkelbuurten-aanpak wordt het Eendrachtspark in de wijk Geuzenveld heringericht. Het park maakt deel uit van het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) dat in 1935 door Cornelis van Eesteren is ontworpen als blauwdruk voor de



Figuur 1 Overzichtskaart van de 32 Amsterdamse Ontwikkelbuurten

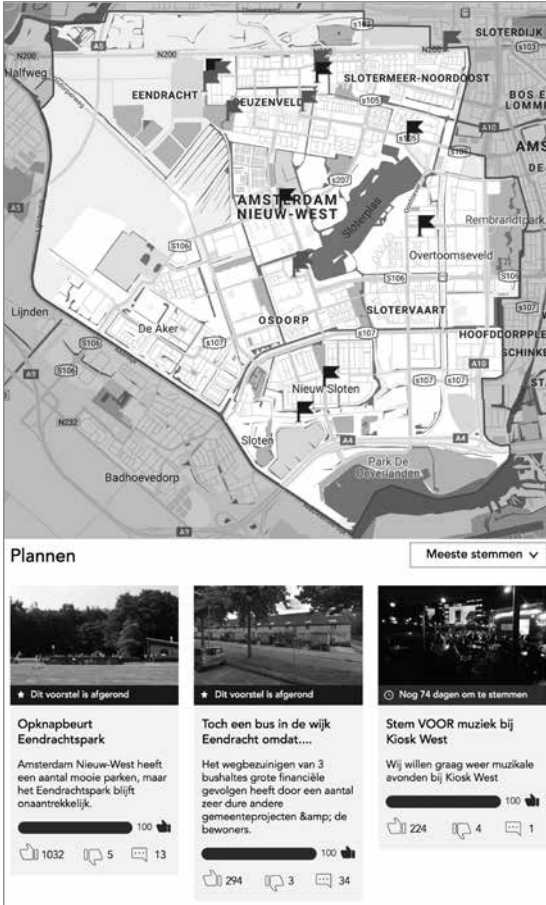
Westelijke Tuinsteden – nu stadsdeel Nieuw-West. Het park bevat een tennisbaan, een speelbos, en een pierenbadje ontworpen door de architect Aldo van Eyck. Het park grenst aan de zuidkant aan de Lodewijk van Deyselbuurt, in de wijk Geuzenveld (figuur 1 en 2). Deze Ontwikkelbuurt is in de Wonen in Amsterdam (WIA)-barometer van 2017 gekwalificeerd als een van de minst leefbare buurten van de stad (Gemeente Amsterdam, 2017c).

Het initiatief voor deze opknappbeurt voor het park komt van een buurtbewoner. Zijn plan valt samen met de lancering van een nieuw online participatieplatform in het stadsdeel: de ‘Stem van Nieuw-West’ (figuur 2). De bewoner grijpt het nieuwe platform aan om zijn herinrichtingsplan voor het Eendrachtspark

onder de aandacht van de gemeente te brengen. In januari 2018 krijgt het initiatief via het platform 1032 stemmen vóór en 5 tegen. Eind januari mag de bewoner het plan presenteren aan het stadsdeelbestuur. In dit stadium is de participatie rond het project zeer inclusief: iedereen die in Nieuw-West woont kan zich op de site aanmelden om feedback te leveren op de plannen. De interactiviteit van de participatie is daarentegen laag: de 1037 bewoners kunnen hun voor- of tegenstem geven, en eventueel eenzijdig commentaar insturen, maar de mate van uitwisseling onderling of met de gemeente is gering.

Ontwerpen met bewoners

In maart 2018 presenteert de initiatiefnemer zijn plan aan het stadsdeelbestuur. Het bestuur is



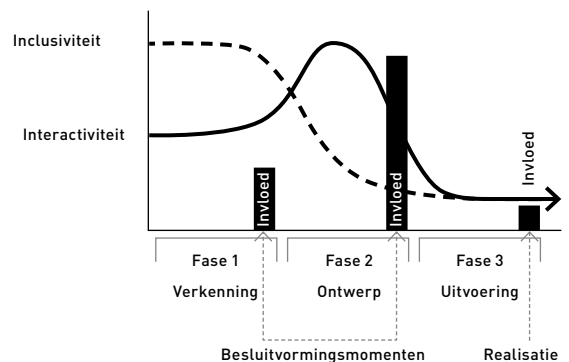
Figuur 2 Buurtinitiatieven op de kaart van Stem van Nieuw-West, januari 2019. Bron: stemvannieuwwest.amsterdam.nl

enthousiast en geeft opdracht om de haalbaarheid van de plannen te onderzoeken. Het project wordt opgepakt door een gebiedsmakelaar, die het project koppelt aan het budget voor kortcyclische investeringen in de Ontwikkelbuurten. Het geld van Ontwikkelbuurten komt goed van pas, maar brengt wel voorwaarden met zich mee: het ontwerp dient samen met bewoners te worden gemaakt én volledig in 2018 te worden uitgevoerd. Op zo'n korte termijn blijkt geen ontwerper van de gemeente beschikbaar te zijn. De gebiedsmakelaar benadert daarom een ruimtelijk ontwerper die zelf naast het park woont. De ontwerper stelt voor om de participatie zelf te organiseren – hij kent als bewoner de buurt goed, en kan als professional snel schakelen tussen participeren en ontwerpen.

De ontwerper organiseert drie bijeenkomsten bij hem thuis, met uitzicht op het park. Hij presenteert zijn ontwerpen daar aan een vaste groep van achttien 'parkambassadeurs' uit de buurt. Zij denken tijdens de sessies gezamenlijk mee over het ontwerp. Wat inclusiviteit en interactiviteit betreft is het karakter van de participatie ten opzichte van de voorgaande fase omgekeerd. In de verkennende fase was via de Stem van Nieuw-West de inclusiviteit van de participatie groot, het (online) proces was toegankelijk voor alle bewoners, en 1037 van die bewoners lieten hun stem gelden. Daar bleef het grotendeels bij: de interactie is gering (figuur 3). In de ontwerpfase is de omvang van de participatie beperkt tot achttien stakeholders uit de buurt, die min of meer willekeurig zijn geselecteerd. De inclusiviteit neemt dus aanzienlijk af. Wel neemt de interactiviteit van de participatie toe: deze bewoners kunnen tijdens de sessie gezamenlijk hun mening aangeven en vormgeven, en staan in direct contact met de ontwerper, die ontvankelijk is voor hun suggesties.

Eind juli stuurt de ontwerper zijn plan op naar de gemeente en gaat het proces richting uitvoering. De achttien bewoners hebben via deze bijeenkomsten reële invloed gehad op de uitwerking van dit plan - meer invloed dan de 1032 bewoners die op het initiële voorstel stemden. De betrokkenheid van de gemeente bij dit ontwerptraject is gering. Voordat de stap naar definitief ontwerp (DO) gezet kan worden moet het plan daarom nog door verschillende afdelingen van de gemeente worden beoordeeld op zaken als toekomstig beheer, overeenstemming met bestaand beleid en kosten. Binnen die afdelingen kan het plan niet snel worden

Figuur 3 Mate van inclusie, interactie en invloed van en met bewoners bij het planproces EENDACHTSPARK



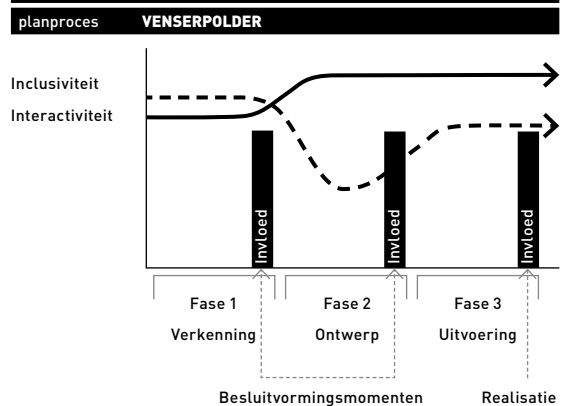
opgepakt, niet in het minst vanwege de afwijkende procesroute. In september komt alsnog een Definitief Ontwerp (DO) voor te liggen bij het stadsdeelbestuur, dat ten opzichte van het VO op diverse punten is aangepast. De gebiedsmakelaar is hierbij betrokken, maar in deze fase is geen sprake meer geweest van participatie met omwonenden.

Hoodlab Venserpolder

De buurt Venserpolder ligt aan de noordkant van de Bijlmer in Amsterdam-Zuidoost (figuur 1). De buurt is gebouwd in het begin van de jaren tachtig en omvat zo'n vijfduizend portiekwoningen. De stedenbouwkundige opzet van Venserpolder wordt gekenmerkt door middelhoge woonblokken en brede bakstenen straten. Deze structuur is een reactie op de hoogbouw van de oorspronkelijke Bijlmer uit de jaren zestig. In de periode 2015-2017 is de buurttevredenheid in Venserpolder het laagst van het stadsdeel Zuidoost en is de leefbaarheid het sterkst gedaald van Amsterdam. De wijk kent een grote etnische diversiteit. Van de bewoners heeft 71 procent een niet-Westerse migratieachtergrond, waarbij Surinamers en Ghanezen de grootste groepen vormen (Gemeente Amsterdam, 2017c). Om bewoners een rol te geven in de vernieuwing van de openbare ruimte in Venserpolder, huurt de gemeente het externe bureau Plyrnrnd.City in.

De participatie start wanneer in juni 2018 op een grasveld midden in de wijk een zeecontainer wordt geplaatst als locatie voor een zogenoemde "Hoodlab" – een soort tijdelijke buurtwoonkamer (foto p. 8-9). In deze maand vindt op hoog tempo de *verkenning* van mogelijke interventies en het eerste *ontwerp* van die interventies plaats. Enkele honderden bewoners bezoeken de container, waar ze via gesprekken, buurtwandelingen, sportactiviteiten, workshops en *design games* bij de verkenning worden betrokken. Doordat de container op een centrale locatie in de wijk staat worden groepen bewoners bereikt die normaal gesproken niet snel naar een informatie- of inspraakavond zouden komen. De mate van *inclusiviteit* is dus relatief hoog (figuur 4). Omdat in deze verkennende fase het overgrote deel van het contact met bewoners informeel verloopt verschilt de mate van *interactiviteit*. Sommige bewoners worden zijdelings geïnformeerd over wat in de wijk gaat gebeuren doordat ze langs lopen en een praatje maken, of

Figuur 4 Mate van inclusie, interactie en invloed van en met bewoners bij het



met het project interacteren via sociale media. Maar een groot deel van de bewoners is via verschillende activiteiten wel (inter)actief betrokken geweest bij het vormgeven van de interventies.

De container sluit een maand later weer. Samen met de projectleider zijn dan twaalf ideeën voor de buurt geselecteerd en uitgewerkt in schetsontwerpen, waarbij rekening is gehouden met betaalbaarheid (Plyrnrnd.city, 2018). Aan elk ontwerp wordt een ambassadeur vanuit de gemeente gekoppeld, en een vanuit de buurt. Eén idee is het plaatsen van een grote felgekleurde houten picknicktafel als centrale ontmoetingsplek in de buurt. Ook wordt bedacht om twee fietstunnels in de wijk te versieren met kunst, zodat ze veiliger en aangener voelen. Een derde idee is het gebruik van straatkunst om een oversteekplaats veiliger te maken. De focus ligt bij deze verkenningfase op het samen met de buurt ontwikkelen van zoveel mogelijk ideeën. Gedurende het participatieproces kunnen de ideeën hierdoor niet uitgebreid worden getoetst op haalbaarheid.

Intern participatietraject

De projectleider heeft na de afronding van het traject daarom de handen vol aan het onderzoeken van de levensvatbaarheid van de ideeën. Na het participatietraject met bewoners volgt voor hem nu een intern participatietraject. Opnieuw blijkt dat de buiten-procedurele route tot problemen leidt in de aansluiting en inpassing bij de interne gemeentelijke procedures en verantwoordelijken. De bedachte picknicktafels blijken bijvoorbeeld niet aan diverse standaarden te voldoen. Het hout vraagt om intensief onderhoud en is niet

brandveilig. Ook het plan voor de oversteekplaats blijkt niet mogelijk: straatkunst komt (nog) niet voor in de Leidraad Centrale Verkeerscommissie van de gemeente Amsterdam. Het projectteam is genoodzaakt om voor een minder creatieve oplossing te kiezen dat wel in de Leidraad staat. In de deze haalbaarheidsfase is de betrokkenheid van bewoners minimaal. De projectleider stelt zich op als pleitbezorger voor de ideeën van bewoners in de systeemwereld van de gemeente en weet zo de grenzen van haalbaarheid op te rekken. Met uitzondering van de verkeersovergang kan het grootste deel van de ideeën met kleine aanpassingen toch worden voortgezet.

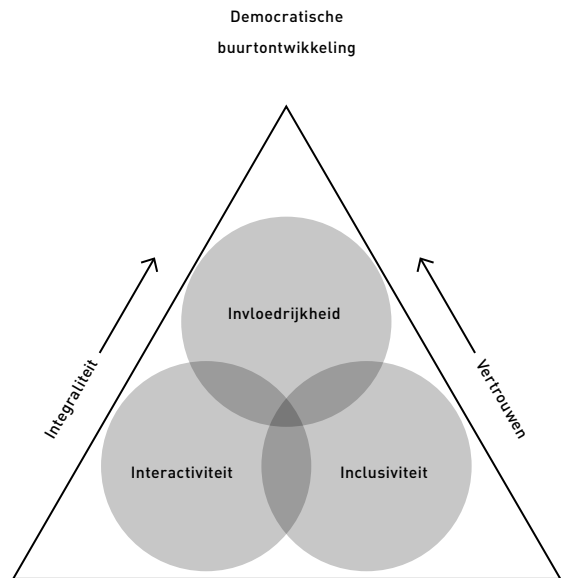
In september 2018 wordt een begin gemaakt met het definitieve ontwerp en de uitvoering van de ideeën. Hiervoor wordt opnieuw een locatie in de wijk geopend, nu voor onbepaalde tijd. Vanuit een leegstaand gezondheidscentrum worden de ideeën samen met bewoners van Venserpolder doorontwikkeld en uitgevoerd. Zo werkt een kunstenaar uit de buurt aan een kunstwerk om de naargeestige tunnels aan te pakken. Hij maakt honderden harten van kunststof die door passanten en leerlingen van de lokale school worden beschilderd. De binnenkant van de tunnel wordt binnenkort met deze harten bedekt. In deze uitvoerende fase is de participatie minder intensief en zijn minder verschillende bewoners betrokken bij de activiteiten dan tijdens het maken van de plannen: de *inclusiviteit* is wat lager. Wel is de *interactiviteit* hoog: de enkele tientallen bewoners die mee doen werken actief samen met elkaar en het projectteam. In januari 2019 is een deel van de plannen uitgevoerd: de eerste harten worden in de tunnels gehangen en de houten, felgekleurde picknicktafels zijn alsnog geplaatst, mede dankzij steun vanuit de ambtelijke top van de gemeente.

Democratische Buurtonwikkeling

Aan de hand van de theorie van Fung (2006) kan de mate van interactie met en inclusie en invloed van bewoners in verschillende fasen van het planproces geanalyseerd worden. Het vergelijken van twee vernieuwende projecten biedt inzicht in de barrières en factoren die een rol spelen bij democratische buurtonwikkeling. Figuur 5 laat een op Fung geïnspireerd model zien waar de factoren die een rol spelen bij democratische buurtonwikkeling (hiërarchisch) zijn weergegeven. Tussen de projecten in Eendrachtspark

Figuur 5 Bepalende factoren om democratische buurtonwikkeling

te faciliteren



en Venserpolder is een aantal overeenkomsten te zien: vroeg in het proces is de *inclusiviteit* hoog, en later juist de *interactiviteit*. Echter, voor het toewerken naar democratische buurtonwikkeling is de invloed van bewoners op de planvorming van cruciaal belang: in welke mate zijn de ideeën die bewoners ontwikkelen bepalend voor de planvorming?

Het valt op dat de definitieve plannen die uit de trajecten voortkomen op verschillende punten afwijken van de ideeën die door bewoners zijn aangedragen – denk aan de speeltoestellen in het Eendrachtspark of de oversteekplaats in Venserpolder. Vaak wordt de door bewoners aangegeven probleemstelling wel overgenomen, maar halen niet alle aangedragen oplossingen het uiteindelijke plan. Op zichzelf is dit niet opmerkelijk. Planvorming wordt naast input van bewoners ook beïnvloed door andere belangen, zoals die van toekomstige bewoners. Wanneer de haalbaarheid van de inbreng van bewoners wordt getoetst komt dat in de praktijk neer op een intern besluitvormingsmoment. De (later bij het proces) betrokken gemeentelijke afdelingen hebben een keur aan formele en informele voorwaarden en kwaliteitseisen waar een plan aan dient te voldoen. Zo dienen plannen in harmonie te zijn met ander beleid. Ook de beheertoetsen, kos-

tenramingen en materiaalcatalogi vormen vaak een belemmering. De invloed van bewoners is op deze momenten beperkt.

In de uitvoeringsfase worden in Venserpolder de bewoners opnieuw betrokken. In het Eendrachtspark blijft de invloed van bewoners in deze fase beperkt. Na de interne aanpassing van de plannen bestaat geen gelegenheid meer voor bewoners om het proces te beïnvloeden, waardoor een kink in de democratische kabel ontstaat.

Inclusie, interactie én invloed?

De ideaaltypische democratische buurtontwikkeling waar in het coalitieakkoord van de gemeente Amsterdam naar gestreefd wordt zou in termen van Fung bestaan uit een optimale combinatie van een hoge mate van inclusie, interactie en invloed. In de twee casussen die hierboven zijn besproken zien we echter dat deze drie factoren in de praktijk niet vanzelfsprekend gelijktijdig gecombineerd worden. Hierin komen meerdere uitdagingen voor de democratisering van buurtontwikkeling in beeld.

De verschillende fasen van de twee projecten combineren andere configuraties van inclusiviteit, interactiviteit en invloed, waarbij op zijn hoogst twee van die drie factoren nadrukkelijk aanwezig zijn. Bijvoorbeeld, wanneer 1037 bewoners over het plan voor het Eendrachtspark stemmen, is de inclusiviteit hoog en de invloed tamelijk groot maar is de interactie beperkt. Later, wanneer achttien parkambassadeurs meedenken met de ontwerper, is de inclusiviteit veel lager maar bestaat meer interactie en is de invloed groter. Een dergelijk verloop zien we ook in Venserpolder. Naar mate het project vordert is het minder inclusief en meer interactief. De groep betrokken bewoners wordt kleiner, maar zij worden wel op een meer interactieve en intensieve wijze betrokken (figuur 4).

Institutionele aansluiting

Bij beide processen was zichtbaar dat de incrementele werkwijze goed verliep tot het moment waarop deze in de vastgelegde institutionele structuren moest worden ingepast. Dan werden besluitvormende, procedurele, culturele en disciplinaire problemen zichtbaar. Vergaande participatie sloot niet altijd aan bij de gangbare procedures en gewenste inbreng van gemeentelijk specialisten. Een ambitie tot democratisering van de

planvorming kan daarom niet zonder een volledige visie op de aansluiting van de formele structuren. Voor de inbedding en aansluiting binnen de bestaande structuren is een parallel traject noodzakelijk. Juist ook als de planvorming die procedures niet per se wil eerbiedigen. Hoe kan zo'n traject er uit zien?

Ten eerste kan na een ronde van interne afstemming de ideeën de participatie nogmaals worden opgestart, zoals in Venserpolder is gedaan. De invloed en betrokkenheid van bewoners neemt dan tijdens de uitvoering weer toe. Samen met 'de buurt' worden de ontwikkelde en aangepaste ideeën gerealiseerd. Dan komt echter veel gewicht te liggen op de schouders van de ambtenaar die met de ideeën van bewoners intern een ronde gaat maken. Deze ambtenaar (of ambtenaren) moeten bereid zijn de ideeën van bewoners te vertalen naar maatregelen. Dit zien we in zekere mate in zowel Venserpolder als het Eendrachtspark: wanneer de invloed van bewoners op cruciale besluitvormingsmomenten wegvalt, stellen bij het traject betrokken ambtenaren zich op als belangenbehartigers van de bewoners en maken zij intern een tweede participatieronde. Zij zijn van onderop voortdurend op zoek naar het leggen van ad hoc verbindingen met collega's van andere beleidsterreinen om ideeën van bewoners mogelijk te maken en gelijktijdig meer structurele integrale oplossingen te ontwikkelen, waardoor een groot deel van de plannen toch het definitief ontwerp haalt.

Dit is echter wel een kwetsbare route naar democratische buurtontwikkeling. Het structureel operationaliseren van democratische buurtontwikkeling gaat verder dan naast het participatietraject met bewoners óók een participatietraject met ambtenaren organiseren. De democratische beperking kan ook op een andere manier worden geadresseerd. In de huidige situatie worden gemeentelijke afdelingen die in een later stadium het plan gaan uitwerken, uitvoeren en beheren in eerdere fasen vaak beperkt betrokken bij de planvorming. Zodat aangedragen oplossingen en het ontwerp minder aanpassingen vergen en om procedures flexibeler te maken, zouden deze afdelingen eerder in het proces kunnen deelnemen aan de participatie. De participatie wordt dan meer integraal georganiseerd.

Visie op democratie

De casussen roepen meerdere vragen op over het democratisch gehalte en de aard van democratie bij participa-

tie. In beide planprocessen ontbrak transparantie over procedures en keuzeprocessen. Ook ontbraken heldere *entry-* en *exitrules* van deelnemers. In zekere zin heeft men in beide trajecten gewerkt met 'bereidwilligen', oftewel degenen die erbij waren en erbij konden zijn. Net als bij traditionele participatieprocessen werkt ook deze opzet onbedoelde selecties van deelnemers in de hand. De deelnemers hadden tijd en energie om deel te nemen, terwijl juist in ontwikkelbuurten mensen vanwege de vele problematieken waarmee ze zelf kampen geen (mentale) ruimte hebben om aan deze planvorming deel te nemen. Ook dient democratische buurtontwikkeling rekenschap te geven aan de sociaal-culturele regimes en economische positie van de buurt. In hoeverre voelt men zich daadwerkelijk vrij om met de overheid en de planvorming mee te denken?

Om democratische buurtontwikkeling nader te operationaliseren en toe te passen is het belangrijk om te expliciteren wat voor soort onderliggende democratische gedachte wordt gehanteerd. Is het direct, getrapt of een andere vorm? En wat betekent dit voor de gewenste mate van het betrekken van burgers, interactie en invloed? In het verlengde hiervan kan de vraag worden gesteld of de wens om bewoners en belanghebbenden uit de buurt in de planvorming te betrekken ook recht evenredig geldt voor de inzet van professionals. Is het werk van de ontwerper afhankelijk van de plek waar zijn eigen huis staat?

Verschillende Nederlandse gemeenten willen met democratische buurtontwikkeling een belangrijke bijdrage leveren aan het adresseren van hardnekkige problemen in achterstandswijken. Maar om de inbreng van bewoners beter aan te sluiten op institutionele culturen en structuren is nadere specificatie van democratisering nodig. Pas dan kan de juiste mix van inclusie, interactie en invloed per planfase worden vastgesteld om aan democratische buurtontwikkeling invulling te geven.

Frank Suurenbroek (f.suurenbroek@hva.nl) is lector Bouwtransformatie aan de HvA en trekker van het thema Inclusieve Gebiedsontwikkeling.
Stan Majoor (s.j.h.majoor@hva.nl) is lector Coördinatie Grootstedelijke Vraagstukken aan de HvA, Speerpunt Urban Management.

Literatuur

- Arnstein, S. R. (1969) 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216–224
- Fung, A. (2006) 'Varieties of participation in complex governance', *Public Administration Review*, jg. 66, p. 66–75
- Gemeente Amsterdam (2017a) *Bestuursopdracht Strategische Buurtontwikkeling*, Amsterdam
- Gemeente Amsterdam (2017b) *Plaberum 2017*, Amsterdam
- Gemeente Amsterdam (2017c) *WIA 2015–2017*, Amsterdam
- Gemeente Amsterdam (2018) *Coalitieakkoord GroenLinks/D66/PVDA/SP*, Amsterdam
- Plygrnd.City (2018) *Uitvoeringsagenda 2018–2019*, Amsterdam
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2004) 'Reframing public participation: Strategies for the 21st century', *Planning Theory and Practice*, jg. 5, nr. 4, p. 419–436
- Koster, H.R.A. & Van Ommeren, J. (2018) 'Place-based policies and the housing market, Review of Economics and Statistics', *Tinbergen Institute Discussion Papers*, 17-008/VIII
- May, J. (2006) 'Ladders, stars and triangles. Old and new theory for the practice of public participation', *International Journal of Market Research*, jg. 48, p. 305–319
- Permentier, M., Kullberg, J. & van Noije, L. (2013) *Werk aan de Wijk. Een Quasi-Experimentele Evaluatie van het Krachtwijkbeleid, Sociaal en Cultureel Planbureau*, Den Haag
- Uyterlinde, M. & Gastkemper, N. (2018) *Naar een Wendbare Wijk aanpak. Het Waarom en Hoe van Lokaal Gestuurde Wijkvernieuwing*, Platform31, Den Haag

Gideon Spanjar (g.spanjar@hva.nl) is senior onderzoeker bij het onderzoeksprogramma Inclusieve Gebiedsontwikkeling, Speerpunt Urban Management van de Hogeschool van Amsterdam.

Jelle van Aanholt (j.van.aanholt@hva.nl) is bestuurskundige en junior onderzoeker bij het onderzoeksthema Inclusieve Gebiedsontwikkeling van de Hogeschool van Amsterdam.