

Hortend en stotend

op weg naar
buurtdemocratie

De afgelopen vier jaar heb ik in Amsterdam meegedacht over nieuwe tactieken en instrumenten voor de versterking van de positie van bewoners en buurten. In dit essay wil ik een tussenbalans opmaken van de doorwerking daarvan, toegespitst op het versterken van de buurtdemocratie.

Er gebeurt heel veel, zo heb ik kunnen ervaren, er zijn voortdurend nieuwe initiatieven en dat is bijzonder stimulerend. Maar deze dynamiek brengt ook het gevaar met zich mee dat we gevangen raken in een permanente vlucht vooruit in nieuwe concepten en instrumenten waardoor te weinig goed uit de verf komt. Daarom wil ik proberen de vraag te beantwoorden hoe we voor buurtdemocratie een gezamenlijke basis vinden waarop we gestaag verder kunnen bouwen. Dat maakt buurten minder kwetsbaar voor de grillen van beleid en politiek en voor het al weer snel uitdoven van veelbelovende initiatieven.

135

Wat is buurtdemocratie?

We moeten daarvoor twee vragen beantwoorden: wat is een buurt en hoe organiseer je op het schaalniveau van de buurt processen met de allure van democratie?

Het is moeilijk om een sluitende definitie te vinden voor de buurt. Dat komt doordat het zowel gaat om een 'buurtgevoel' van bewoners en de ruimtelijke structuur van de stad als om een bestuurlijk concept waarin de stad is opgebouwd in buurten, wijken en stadsdelen. De buurt moet zowel voor bewoners als de instituties herkenbaar zijn als lokale gemeenschap met voldoende nabijheid tussen mensen om zich te organiseren en elkaar te kunnen vertegenwoordigen.

Dat kan in de praktijk variëren tussen 500 en 10.000 inwoners.

Hoe je op dit schaalniveau democratie organiseert hangt van vele factoren af: democratische principes, zelforganisatie van bewonersgroepen, bestuurlijke tradities, toevalligheden, regelingen, strijd om de ruimte, de tijdgeest. Met zoveel bronnen voor traditie en vernieuwing is het risico van stapeling van instrumenten groot. Elk instrument op zich heeft zijn eigen onweerlegbare nut en pleitbezorgers die je niet wilt teleurstellen. Om daarbij vast te stellen wat er echt toe doet, helpt het om de belangrijkste doelen van buurtdemocratie te identificeren. Ik zie er drie.

Buurtdemocratie als zelforganisatie

(basisdemocratie)

Het gaat hier om bevordering van het zelforganiserend vermogen en toepassing van het principe van subsidiariteit: regel de verantwoordelijkheden en middelen op het schaalniveau waar ze spelen. De buurt moet niet te veel last hebben van de gemeente. Rust de buurtorganisaties daarvoor toe. Zorg binnen de buurt ook voor een goede representatie van de verschillende groepen bewoners.

Buurtdemocratie als ecosysteem

(doe-democratie)

Hier gaat het erom dat bewonersplatforms, lokale ondernemers, verenigingen, sociale makelaars en burgercollectieven de middelen hebben (geld, grond, gebouwen, ondersteuning) om te floreren en het verschil te maken. Zo bouw je aan het sociaal, cultureel en economisch kapitaal in de buurt en worden de voorwaarden voor maatschappelijke waardecreatie vervuld.

Buurtdemocratie als onderhandelingspartner

(tegenmacht)

Het gaat hier om betere democratische *checks and balances* waarbij krachtige buurten met invloed en zeggenschap tegenmacht en partnerschap vormen in relatie tot de gemeente, markt en instituties. Dit vereist democratischer samenwerkingsvormen en procedures, ruimte voor eigen initiatief, invloed op concrete bouwen en ontwikkelplannen en een rol bij de aanpak van crisisachtige situaties in de wijk.

Steeds is er een spanning tussen 'leefwereld' en 'systeem'. Buurtbewoners claimen een positie met speelruimte en gemeenten proberen dat in hun eigen systemen in te passen. Dat geeft uiteraard spanning. Zo analyseert Nico de Boer in zijn essay 'Het is de gemeenschap suffice' die spanning aan de hand van het fenomeen wijkraden en komt hij tot de conclusie dat wat wijkraden echt sterk maakt van onderop komt

en wat ze kwetsbaar maakt vanuit de systeemwereld van de gemeente komt.¹

Laten we eens kijken hoe dat mechanisme de afgelopen jaren in Amsterdam werkte. Want daar is de afstand vrij groot tussen de formele zeggenschap (gemeente en de negen bestuurscommissies in de stadsdelen) en de ongereguleerde wereld van buurten en wijken. Dat maakt elke poging om buurtdemocratie te versterken tot een poging om die afstand te verkleinen.

De wisselwerking tussen overheid en buurten als kracht

Vanuit de gemeente en de samenleving is de afgelopen jaren langs meerdere lijnen gewerkt aan de democratische vernieuwing, met een zwaar accent op de positie van buurten. Ongeveer gelijktijdig werd er gewerkt aan het zogeheten Maatschappelijk Akkoord (Ma.ak020)² en aan de Agenda Democratische Vernieuwing van de gemeente.³

Het Maatschappelijk Akkoord was een initiatief van een groep Amsterdammers die zich professioneel, in de stad en/of in hun eigen buurt met democratisering bezighouden. Zij maakten de voorzet en de wethouder democratische vernieuwing zette er zijn handtekening onder. Het bevat voorstellen voor het versterken van de zeggenschap en het eigenaarschap van de burger op vele terreinen (budgetten, vastgoed, openbare ruimte, beleidsvernieuwing, besturing van de stad en wijkdemocratie). Veel hiervan heeft zijn weg gevonden naar de gemeentelijke Agenda Democratische Vernieuwing, want ook de wethouder had de intentie dat verhaal samen met de stad te maken. De wethouder werkte hierbij ook samen met andere groepen, 'de 99 van Amsterdam', Amsterdam Spreek en de Kracht van Mokum.

Nog een platform waar hieraan werd gewerkt was de pijler 'Samen stadmaken' in de nieuwe Omgevingsvisie.⁴ Ook daar is ingezet op goed samenspel met meerdere stedelijke en buurtplatforms die zich richten op versterking van de

positie van bewoners en buurten, zoals Women-MakeTheCity, ARCAM, de Kracht van Mokum en Club 2050 (een voor de Omgevingsvisie in het leven geroepen klankbordgroep). Op buurtniveau is er een experiment met het maken van een omgevingsvisie door bewoners in de Sierpleinbuurt. Daarnaast is in samenspraak met de Kracht van Mokum voor de 'Samen stadmaken'-pijler in de stedelijke omgevingsvisie een uitvoeringsagenda gemaakt die rond de jaarwisseling door het college is vastgesteld.

Buurtplatforms hebben ook los van de gemeente initiatieven genomen om de positie van buurten te versterken. Ze kwamen op stadsdeel- of stedelijk niveau met een eigen agenda voor democratische vernieuwing; een coalitie van bewonersgroepen zette zich in voor het zogeheten buurtplatformrecht; en de coalitie Red Amsterdam Noord streefde naar een eigen participatieprotocol. De gemeente reageerde door de actie voor het buurtplatformrecht om te zetten in een proeftuin en op te nemen in de democratiseringsagenda en de omgevingsvisie. Daarnaast zijn er eenmalige initiatieven vanuit buurten die niet onder de noemer democratische vernieuwing plaatsvinden, maar dat

feitelijk wel zijn. Het zijn pogingen om in te breken in concrete planprocessen om de bewonersinbreng daar meer gewicht te geven. Een interessant voorbeeld is een planproces aan de Klaprozenweg waar de buurt een eigen plan maakte en de gemeente soepel meebewoog.⁵ Ook zijn er mooie voorbeelden van geduldige samenwerking die niet iets oplevert waar iedereen blij mee is, maar wel het gevoel geeft dat inbreng vanuit de buurt ertoe doet. Een voorbeeld is de participatieproeftuin in de Frans Halsbuurt.⁶ En in Amsterdam Zuidoost vond een spraakmakende participatiestaking plaats waarmee bewoners afdwongen dat ze zelf mee konden sturen op de planning voor de buurt. Ook hier bewoog de gemeente vrij goed mee. Zo ontstaan nieuwe democratische praktijken zonder dat deze rechtstreeks aan een democratiseringsagenda zijn gekoppeld. Democratische vernieuwing voltrekt zich niet alleen op het podium, maar ook onder de radar bij concrete projecten in de buurten.

De kracht van de Amsterdamse aanpak voor buurtdemocratie is deze wisselwerking tussen de gemeente en buurt-/stedelijke platforms van bewoners, waarbij het vaak niet uit lijkt te maken bij wie het initiatief vandaan kwam. Deze wisselwerking is overigens niet simpelweg een kwestie van goed samenwerken. Er treedt verzet, wrijving en competitie op en er is veel kritiek in de stad op de wijze waarop ambtenaren bewoners bejegenen, en hoe bewoners worden overvallen door bouwplannen in hun buurt. De ombudsman heeft indringend aan het gemeentebestuur laten weten dat de participatiecultuur beneden de maat is.⁷ De gemeente belooft hierop dat ze 'nog beter samen zal werken met en in de nabijheid van bewoners, gemeenschappen, verenigingen en andere partners.' Wat er nu gebeurt onder de noemers 'democratische vernieuwing' en 'samen stadmaken' kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Buurtbewoners zijn wel uiterst kritisch op de vraag of ook dit weer loze woorden blijken.

1 <https://www.isabewoners.nl/wp-content/uploads/2019/06/Nico-de-Boer-Het-is-de-gemeenschap-suffie.pdf>

2 <https://ma.ak020.nl/akkoord>

3 <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/invloed/democratisering/#hb7eec1d5-38f4-4c45-9895-2fa4749210d8>

4 <https://amsterdam2050.nl>

5 <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/05/dat-plan-van-de-gemeente-kon-veel-beter-vonden-bewoners-a4001655>

6 <https://www.at5.nl/artikelen/216892/proeftuin-voor-inspraak-verenigt-en-verdeelt-frans-halsbuurt>

7 <https://www.ombudsmanmetropool.nl/nieuws-publicaties/ombudsman/jaarverslag-2021%3A-maak-herstel-van-vertrouwen-bestuurlijke-topprioriteit>

Stapeling

138

Het meest kwetsbare aan het mechanisme waarbij de gemeente in samenspraak met lokale platforms vernieuwingen introduceert, is dat het kan leiden tot een vlucht vooruit in steeds weer nieuwe wensen, initiatieven en instrumenten. Ik heb in bijgaande tabel op een rij gezet welke instrumenten in de collegeperiode 2018-2022 zijn (door)ontwikkeld en een enkele die het nieuwe college heeft omarmd.

Het overzicht is imponerend en afschrikwekkend tegelijk. We zien dat er gewerkt wordt aan versterking van de lokale democratie op verschillende schaalniveaus, aan planprocessen die dicht op leefwereld blijven, aan greep van bewoners op de investeringen in hun buurt en wijk, aan het faciliteren van bewonersinitiatieven en aan gezamenlijke leerprocessen van ambtenaren en bewoners. In die zin is het een rijk en noodzakelijk pakket van maatregelen.

Voor de buurtdemocratie lijken mij twee complementaire strategieën vanuit de gemeente essentieel, waar veel van de instrumenten goed inpassen. Allereerst het versterken van de positie van buurtplatforms, met instrumenten als het buurtplatformrecht, buurtbegrotingen, buurtrechten en toegang tot gemeentelijke middelen en instrumenten. Daarnaast het werken aan nieuwe ontwikkelmodellen, met benaderingen als open ontwerpen, de buurtbatenovereenkomst, de organische aanpak, publiek-collectieve samenwerking en Community Wealth Building. Zonder sterke buurtorganisaties is er geen rol van buurten in de stedelijke ontwikkeling en zonder alternatieve modellen voor top-down sturing en marktwerking is er geen basis voor buurtorganisaties om zich een positie te verwerven.

Het zijn logische en zinvolle initiatieven en instrumenten. Het is alleen te veel en te versnipperd. Het is ook de vraag of en hoe het doordringt in de systeemwerelden. We zien helaas een vlucht vooruit in steeds weer nieuwe instrumenten die allemaal vechten om maatschappelijke en bestuurlijke aandacht. De vraag is of al die instrumenten wel complementair zijn, of dat ze elkaar in de weg kunnen zitten. Zo kunnen nieuwe instrumenten als burgertops en stadsdeelpanels concurreren met de inzet om de positie van buurtplatforms te versterken. Ik begrijp dat de gemeente probeert die twee werelden op elkaar af te stemmen, wat hoopvol stemt, maar nog niet is zeker gesteld.

Instrument	Wat is het?	Waar komt het vandaan en wat gebeurt ermee?
Een nieuwe referendum-verordening	De drempel voor Amsterdammers verlagen om gemeentelijk beleid te corrigeren of zelf voorstellen aan de bevolking voor te leggen	Verordening is februari 2022 door de raad vastgesteld. Geen concrete initiatieven sedertdien
De burgertop	Systeem waarbij via loting een dwarsdoorsnede van de bevolking wordt uitgenodigd voor een top die meestal bestaat uit meerdere dagen verspreid over het jaar en uitmondt in zwaarwegend advies	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van democratiseringsagenda • Eerste miniburgertop heeft plaatsgevonden over de energietransitie • Instrument ook genoemd in omgevingsvisie als mogelijkheid om het in te zetten bij complexe ruimtelijke vraagstukken. Daar is nog geen concrete actie op ondernomen
Stadsdeelpanels	Adviesorgaan van 250 gelote burgers per stadsdeel dat gevraagd advies uitbrengt aan stadsdeelcommissie, gemeenteraad en/of bewoners	Sinds 2021 onderdeel democratiseringsagenda, gaat komende tijd concreet ingevuld worden
Beleidskader participatie	Vrij klassieke spelregels voor participatietrajecten (mee kunnen praten, gebaseerd op de participatieladder) en formele inspraak in Amsterdam	Onderdeel democratiseringsagenda, zal de komende tijd vervangen worden door een (wettelijk voorgeschreven) participatieprotocol
Participatieprotocol Red Amsterdam Noord	Spelregels over rol bewoners bij besluit- en planvorming meer geschreven vanuit de relatie (oprechte interesse, nabijheid, eerlijkheid, terugkoppeling, onafhankelijke ondersteuning)	<ul style="list-style-type: none"> • Opgesteld door bewonersplatform Red Amsterdam Noord • Volgens betrokkenen heeft gemeente beloofd het op te nemen in aankomend gemeentelijk participatieprotocol
De Bewonerseffect-rapportage	Sociale tegenhanger van de bij grote ruimtelijke plannen verplichte milieueffectrapportage	Wens vanuit platform Wij Amsterdam, geland in programma van nieuwe college. Zal opgenomen worden in aankomend participatieprotocol en uitgetest worden in Amsterdam Noord
Subsidieregeling integraal maatschappelijk initiatief	Maatschappelijke initiatieven die op meerdere maatschappelijke terreinen effect hebben, kunnen daarvoor een ton subsidie krijgen	Onderdeel democratiseringsagenda, geen informatie gevonden over of en hoe hier gebruik van wordt gemaakt
Buurtbudgetten	Bescheiden bedragen waar buurten zelf kunnen beslissen wat er mee te doen	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel maatschappelijk akkoord en democratiseringsagenda • Onduidelijk beeld wat er hier gebeurt • Vrij strikte voorwaarden om er gebruik van te kunnen maken
Het buurtplatformrecht	Recht van buurtbewoners om zich te organiseren, daarbij goed gefaciliteerd te worden en erkende gesprekspartner te zijn van de gemeente	Aangedragen door coalitie van buurtplatforms met als doel stevige verordening. Door de gemeente omarmd en omgebogen naar een proeftuin. Is ook als instrument in de omgevingsvisie opgenomen
Buurtrechten	Uitdaagrecht op gemeentelijke taken, eerste biedingsrecht op vastgoed, recht om eigen plan te maken	Zowel opgenomen in democratiseringsagenda als omgevingsvisie. Wordt kleinschalig mee geëxperimenteerd in drie buurten
De buurtomgevingsvisie	Idee om complementair aan de stedelijke omgevingsvisie door buurtbewoners een eigen omgevingsvisie te laten maken zodat die visie beter aansluit op de leefwereld	Opgenomen in gemeentelijke omgevingsvisie na succesvol experiment in de Sierpleinbuurt. Nog geen verdere actie op ondernomen
De buurtbaten-overeenkomst	Instrument om buurten te laten profiteren van plannen die in hun wijk landen en die plannen ook te kunnen beïnvloeden in die richting	Staat in omgevingsvisie. Moet nog omgezet worden in concrete strategie en experimenten. Geen onderdeel uitvoeringsagenda
Publiek-collectieve samenwerking	Inzet om naast publiek-private samenwerking in te zetten op meer samenwerking tussen gemeente en burgercollectieven en daarvoor aanpassingen te zoeken in financiering en grondpolitiek	Sluit aan op praktijken die al spelen in de stad, met name bij buurtinitiatief, energie- en wooncoöperaties. Nog geen heldere uitvoeringsstrategie
Community Wealth Building	Filosofie en methode waarbij de grote organisaties in de buurt bijdragen aan lokale kracht en we van een geldgedreven naar waardengedreven economie gaan	Zowel onderdeel democratische agenda als omgevingsvisie. Loopt als experiment in Venserpolder. In uitvoeringsagenda voor de omgevingsvisie vertaald in versterken van lokaal ondernemerschap in buurten
Organische gebiedsontwikkeling	Filosofie waarbij de gebiedsontwikkeling voortbouwt op wat er al in een gebied of buurt is en er veel ruimte is om werkendeweg oplossingen te bedenken	Filosofie opgenomen in omgevingsvisie. Nog geen concrete vertaling of strategie
Plaatsing van borden bij plekken waar iets te gebeuren staat	Doel is bewoners in de buurt te informeren over plannen met grond en vastgoed, en eigenaren te dwingen verantwoording af te leggen over langdurige leegstand/braakligging	Onderdeel van de omgevingsvisie en opgenomen in de uitvoeringsagenda. Nog geen concrete aanpak vanuit de gemeente
Het informatieportaal	Laagdrempelig informatiesysteem waar bewoners alle relevante informatie over plannen en vergunningen kunnen vinden	Onderdeel van omgevingsvisie en doorgedrongen tot de uitvoeringsagenda
Co-creatieplekken	Door de gemeente betaalde ontmoetingsplaatsen waar Amsterdammers samen slimmere en creatievere oplossingen bedenken dan wanneer plannenmakers dat vanuit kantoor zouden doen	Volgens informatie op de gemeentelijke website zijn er nu vijf gecreëerd, deels digitaal en deels fysiek. Onduidelijk in hoeverre die ook echt door bewoners worden gebruikt
Open ontwerpen en instrumentarium gemeente aan burgers	Ontwerpfilosofie waarin voldoende ruimte voor bewoners is om plannen zelf of in co-creatie te maken	<ul style="list-style-type: none"> • Opgenomen in omgevingsvisie • Sluit aan op praktijken in de stad maar nog niet in samenhangende aanpak / concrete acties vertaald
De maak-banken/ Leertraject Amsterdams stadmaken	<ul style="list-style-type: none"> • Creëren van leeromgevingen voor bewoners en ambtenaren samen • Werken aan 'democratisch vakmanschap' bij ambtenaren 	<ul style="list-style-type: none"> • Maakbanken staan in maatschappelijk akkoord; in de praktijk toegepast bij controversiële plannen • Leertraject staat in de omgevingsvisie en is nu ook geland in uitvoeringsagenda voor de omgevingsvisie, geen beeld van concreet programma

“Het is logisch en zinvol.
Het is alleen
te veel
en te versnipperd.”



van instrumenten

Fragmentatie en verkokering

De stapeling en de concurrentie om aandacht komt doordat er aan beide zijden, bij bewonersplatforms en de gemeente, fragmentatie optreedt aan werkwijzen, netwerken en initiatieven die ergens allemaal hun plek weten te vinden. Het lijkt te ontbreken aan een meer gecoördineerde principiële afweging van waarom we dit doen, wat kan werken en hoe we het overzichtelijk en behapbaar houden. En dat heeft te maken met verkokering, het koesteren van een eigen agenda en het verlangen steeds wat nieuws in de etalage te zetten.

Een grote gemeentelijke organisatie als in Amsterdam kent een waaier aan (vernieuwende) werkwijzen, programma's en projecten waar steeds weer het wiel wordt uitgevonden van burgerbetrokkenheid. Zo was er enkele jaren geleden de aanpak met 'ontwikkelbuurten' in Noord, Nieuw-West en Zuidoost, terwijl er nu voor die laatste twee gebieden weer nieuwe programma's zijn, de zogeheten 'masterplannen' in het kader van de samenwerking tussen rijk, gemeente en partners rond de nieuwe wijk-aanpak (Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid). De aanpak in Noord daarentegen heet geen 'masterplan' omdat dit gebied niet onder het programma valt. Verwarrend. De plannen voor deze drie gebieden worden bovendien gestuurd vanuit het sociale domein en staan relatief los van de vernieuwingen in het ruimtelijk-economisch domein. De masterplannen, gebiedsplannen en kansenskaarten waarmee in het ruimtelijk domein wordt gewerkt, hebben weinig te maken met de masterplannen in het sociale domein. En zeker in het ruimtelijk domein, dat wel eens wordt getypeerd als een grote projectenmachine, is het gevaar groot dat bij elke vernieuwing en urgentie ('het is al zo complex en we hebben haast') wordt teruggevallen op een minimale variant van het participatiebeleid, waarbij pas in een laat stadium van beleids- en planvorming ideeën en kritische geluiden worden opgehaald. De invoering van

Essay

de Omgevingswet zal dit verder compliceren doordat die ook weer een eigen instrumentarium meebrengt met naast de omgevingsvisie het omgevingsplan, actieplannen, programma's en de lijst van advies en participatie bij buitenplanse vergunningen.

Ook uit andere beleidsvelden zien we initiatieven die overlappen en schuren met de netwerken en de agenda's voor democratische vernieuwing. Een voorbeeld is de Amsterdam Donut Coalitie (2019) die poogt om duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid met elkaar te verbinden.⁸

Deze fragmentatie van aanpakken en vernieuwingen vergroot de onoverzichtelijkheid en het risico dat de agenda voor buurtdemocratie naar de marge van de aandacht verdwijnt. Want we moeten beseffen dat grote delen van de gemeentelijke organisatie, die gewend zijn vanuit hun eigen logica van projecten en programma's te kijken, niet zitten te wachten op een democratiseringsagenda. Hun werk is al complex genoeg en we lijden allemaal aan 'participatiemoedheid'. Het kost de democratiseringsvoorhoede binnen de gemeente veel tijd en energie om daar de 'neuzen de goede kant op te krijgen'.

Wat er minimaal van de gemeente en met haar samenwerkende platforms mag worden verwacht is dat de democratiseringsagenda zodanig wordt gecomprimeerd, opgeschreven en doorgegeven dat er iets dwingend van uitgaat. Bij ieder nieuw programma of groot project moet worden bekeken welke rol (buurt)democratie en 'samen stadmaken' kunnen spelen, en er moet een scherpe norm komen voor democratisch vakmanschap van ambtenaren.

⁸ <https://amsterdamdonutcoalitie.nl>

“Buurt- en wijkplatforms maken
zelf een selectie van wat ze kunnen
gebruiken.
Dat maakt het werkbaar”

Onderlangs de fragmentatie te lijf

Een belangrijke nuance bij het beeld van stapeling en fragmentatie is dat buurt- en wijkplatforms selectief zijn in wat ze ervan gebruiken; dat maakt het werkbaar. Een platform als Red Amsterdam Noord adopteert de bewonereffectrapportage en Community Wealth Building in zijn agenda, en de gemeente neemt elementen uit het participatieprotocol van dat platform over in de eigen regelingen. Ik heb van dichtbij de geboorte van het buurtplatform Sierpleinbuurt meegemaakt (zie kadertekst), en zag dat de gefragmenteerde vernieuwingen worden opgepikt op een manier die daar werkt. Het platform maakte een eigen selectie van de relevante democratische vernieuwingen door in gesprek te gaan met de mensen achter het Maatschappelijk Akkoord en de stedelijke Omgevingsvisie. Het platform sloot zich aan bij een netwerk van andere platforms en de Sierpleinbuurt werd deelnemer aan de proeftuin voor het buurtplatformrecht. Ook een instrument als het plaatsen van borden op

plekken waar iets te gebeuren staat is geadopteerd. Daarnaast wordt aansluiting gezocht op het masterplan voor Nieuw-West en de coalitie voor de donuteconomie door zich aan te sluiten bij de 'donutbakkerij' voor Nieuw-West. We zien hier het ontstaan van een ecosysteem voor buurtdemocratie en buurtinitiatief, waarbij vanuit een klein zaadje (experiment voor het maken van een buurtomgevingsvisie) iets groter en levendigs ontstaat. Je krijgt er veel meer voor terug dan waar je als gemeente om vroeg. Er komt op een soepele manier een verbinding tot stand tussen de verschillende domeinen die bij de gemeente verkokerd zijn en er wordt iets wezenlijks toegevoegd. Het hogere doel van het bevorderen van buurt- en wijkdemocratie is dat er krachtige platforms ontstaan die een langer leven beschoren zijn en niet afhankelijk zijn van een kortstondige maatschappelijke of bestuurlijke mode, een concrete actie, individuele personen, een specifiek programma of een eenmalige subsidie.

Een voorbeeld
van een buurtplatform:

de Sierplein buurt

142

Het buurtplatform van de Sierpleinbuurt laat goed zien wat er te winnen valt door dit type initiatieven te faciliteren. Het startte met een idee van iemand uit de buurt (die ook meedacht over de stedelijke omgevingsvisie in de Club 2050) om met bewoners een omgevingsvisie voor de eigen buurt te maken.

Hij kreeg van de gemeente een bescheiden budget en ondersteuning en wist via een proces van zwaan-keef-aan een groep van twaalf medebuurtbewoners te mobiliseren. Het heeft geleid tot een mooie visie op de ruimtelijke en sociale ontwikkeling van de buurt die in bewerking blijft ('groeïend verhaal').¹ De betrokkenen maakten een razendsnel proces van kennisontwikkeling door waarbij bijeenkomsten, wijkwandelings en de gezamenlijke appgroep een cruciale rol speelden. Er sloten zich buurtbewoners aan die actief waren in huurderscommissies. Anderen waren al actief in de aanpak van verloedering en leegstand en bij het realiseren van een buurthuiskamer. Zo ontstond meer

wederzijdse steun en kennisuitwisseling op diverse terreinen. Deze toch al gevarieerde groep is zich ervan bewust dat ze niet de hele buurt vertegenwoordigt. Ze werkt via het rechtstreeks benaderen van mensen, gesprekken op straat en eigen enquêtes aan een breder draagvlak in de buurt en aan uitbreiding van de kring van actieven.

Het platform is ook een gesprekspartner voor de gemeente en andere organisaties in de buurt. Men beschouwt inmiddels de gebiedsmakelaar van de gemeente als onderdeel van het platform, er is structurele samenwerking met de welzijnsorganisatie Combiwel en er zijn werkcontacten met de winkelmanager en de sociale makelaars in de buurt. We zien dat hier de afhankelijkheid van de bewoners van de gemeente en instellingen wordt gedraaid naar iets wat lijkt op gelijkwaardig partnerschap.

Via al deze netwerken weet de buurt ook nieuwe middelen aan te boren. De steun die men kreeg vanuit het programma van de Omgevingsvisie viel weg omdat dat programma is gestopt, maar via de Proeftuin Buurtplatformrecht en de aansluiting op de donutaanpak zijn andere middelen aangeboord.

De groep is niet alleen een visieplatform, maar ook een actieplatform. Er worden vele, meestal succesvolle activiteiten ondernomen. Bijvoorbeeld om de bibliotheek in de buurt terug te krijgen, de herbestemming van een oude school tot buurthuiskamer annex broedplaats en eigen ideeën ontwikkelen voor de openbare ruimte. Er is een actie voor het plaatsen van picknicktafels, speeltoestellen en afvalbakken. En er worden meerdere kleine concrete acties ondernomen, zoals samen met een school de 'snoeproute' aanpakken, een straat waar kinderen veel rommel veroorzaken. De groep ontstond in coronatijd en de meeste activiteiten

werden ontplooid in een periode dat vanuit de gemeente en instanties in de wijk de inspanningen op het minimum kwamen. De meeste ontmoetingen en acties van het buurtplatform vonden bijvoorbeeld plaats in de zomer van 2020, sowieso al een periode waarin de activiteiten vanuit de gemeente en haar partners stilvielen. Het platform is dus een sociale infrastructuur die iets op gang houdt en aanspreekbaar is voor de buurt in tijden dat de instituties noodgedwongen meer afstand houden.

De Sierpleinbuurt heeft een schaal waarbij de 7.000 bewoners het gevoel van een buurt hebben, terwijl dit in de officiële bestuurlijke indelingen van de buurten en wijken in het geheel niet voorkomt. Door op deze wijze aan te sluiten op de leefwereld corrigeert het Sierpleinplatform de mismatch tussen stat(is)tische indelingen vanuit de systeemwereld en de wijze waarop bewoners hun gemeenschap ervaren.

143

¹ <https://cstore.eu/ruimtemaker/2022/10/Groeïend-Verhaal-Sierpleinbuurt.pdf>

GROETEN UIT DE SIERPLEINBUURT

... EEN BEWONER WILDE EEN OMGEVINGSVISIE VOOR DE BUURT MAKEN...



... EEN AMBTENAAR STEUNDE HET PLAN...



... ALGAUW SLOTEN BUURTGENOTEN ZICH AAN, ZO BEGON HET PLATFORM...



'...MAAK DE BELEIDS- EN PLANPROCESSEN DIENSTBAAR AAN HET VERSTERKEN VAN BUURTEN...'

... ZE STARTTEN EEN APPROEP...



... ZE ORGANISEERDEN BUENKOMSTEN, EERST IN HUIS, LATER IN DE BUURTHUISKAMER...



... ZE VERTEGENWOORDIGEN NIET DE HELE BUURT EN BESEFTEN DAT ZELF...

... ZE MAAKTEN BUURTWANDELINGEN EN LIETEN ZICH INFORMEREN...



... OOK ANDERE INITIATIEVEN UIT DE BUURT SLOTEN ZICH AAN BIJ HET PLATFORM...

... ZE SPRAKEN BUURTBEWONERS OP STRAAT EN HIELDEN ENQUÊTES, OM DRAAGVLAK TE CREËREN...

... DE GEBIEDS MAKELAAR VAN DE GEMEENTE IS EEN WELKOME GAST...



... DE SNOEPRUTE IS SAMEN MET DE SCHOOLKINDEREN OPPERVIJMD, ER ZIJN PRULLENBAKKEN GEPLAATST...

'...VISIE PLATFORM EN ACTIE PLATFORM...'

... LANGS VERSCHILLENDE NETWERKEN BOORT HET PLATFORM MIDDELEN AAN...



'...LEREN ZIEN WATER BEWEEGT EN LEREN ZIEN WANNEER BESTAANDE STRUCTUREN DREIGEN IN TE ZAKKEN...'

... ER WERD EEN BUURTHUISKAMER GEREGELD...



... INITIATIEVEN VAN BEWONERS WORDEN GEHOORD EN KRIJGEN EEN GEVOLG...

... OOK WELZIJNS-ORGANISATIES SLUITEN ZICH AAN IN EEN STRUCTURELE SAMENWERKING...



'... BESTEED OOK AANDACHT AAN BESTAANDE STRUCTUREN, NIET ALLEEN AAN NIEUWE INITIATIEVEN...'

'... DE INDIVIDUELE AMBTENAAR MOET HET AANDURVEN OM PRAKTIJEN UIT TE LOKKEN...'

'... LAAT BUITEN DE NIEUWE WERKELIJKEHEID ONTSTAAN...'

... IEDEREEN KAN IDEEËN INBRENGEN...

... ER KOMEN WERKCONTRACTEN MET WINKELMANAGERS...

... DE GEMEENTE HELPT WAAR HET KAN...

MANTELZORGHULP PUNT

GGZ

OPPLEIDING



Een kwetsbaar ecosysteem

Deze kracht van de buurtplatforms betekent nog niet dat ze stevig geworteld zijn. Ze leunen vaak op een paar mensen die het platform draaiende houden, die over weinig middelen beschikken en regelmatig teleurstellingen te slikken krijgen. Als deze voortrekkers stoppen en er niet structureel voldoende middelen komen om mensen voor hun inspanningen te belonen, dan kan zoiets krachtig wegglijden en moeten gemeente en instanties weer gaan sleuren om de buurt actief te krijgen.

Ik weet niet hoeveel voorbeelden er zijn waarbij kleine initiatieven iets groters en duurzamers in gang zetten, en hoeveel er na verloop van tijd weer wegzakken. Er wordt niet goed geëvalueerd en gedocumenteerd wat er nog wel toe doet en beweegt, en wat niet. Nieuwe initiatieven krijgen veel aandacht en ondersteuning, maar de aandacht stopt als er niet zoveel actie meer is. Zelden zetten initiatieven die hun tijd gehad hebben of het niet meer zien zitten een vette punt achter hun bestaan. Meestal bloeden ze dood. Mensen komen niet meer bij elkaar, er zijn geen spraakmakende acties meer, websites en Facebookpagina's worden niet meer onderhouden, de mensen die de initiatieven droegen verleggen hun aandacht of druppen teleurgesteld af. Aandacht is er vooral voor wat nieuw is. We moeten beter leren zien wat er beweegt en op tijd herkennen wanneer waardevolle structuren inzakken.

De gemeente en de individuele ambtenaar moeten het aandurven om een veelheid aan praktijken uit te lokken en te voeden, zoals die in de Sierpleinbuurt, Amsterdam Noord, de K-buurt en de Klaprozenweg. Zo maak je snelle slagen in het bouwen van een ecosysteem voor initiatieven. Dus niet geduldig werken aan implementatie van beleid, inregelen van nieuwe instrumenten en 'intern alle neuzen dezelfde kant op krijgen', maar buiten een nieuwe werkelijkheid laten ontstaan waar de systemen zich uiteindelijk wel naar moeten voegen.

Van vrijblijvende participatie naar democratische vernieuwing

Dat vernieuwen met horten en stoten gaat, komt ook doordat er een vrij fundamentele discussie onder schuil gaat over de vraag wie door de gemeente worden erkend als gesprekspartners namens buurten en bewoners, en over welke onderwerpen het gaat. De gemeentelijke participatieprocessen zijn gericht op het bereiken van een zo representatief mogelijk deel van de bevolking en dat schuurt met de claims van bewonersplatforms en initiatiefgroepen die nooit aan de meetlat van representativiteit en inclusiviteit van de gemeente kunnen voldoen. Daarnaast hanteert de gemeente op een weinig transparante manier een onderscheid tussen projecten van buurtbelang en van stedelijk belang. Waarbij participatie vanuit de buurt bij de tweede categorie wordt beperkt onder het motto 'daar gaat u als buurt niet over'. Het lijkt mij logischer om als uitgangspunt te hanteren dat buurtdemocratie relevant is voor zowel projecten die strikt buurtgebonden zijn als projecten met een bredere reikwijdte, maar met

“Ik vraag me af of het college wil doorpakken op een democratiseringsagenda met allure”

impact op de buurt. Dat de belangenafweging bij die tweede categorie breder is doet daar niets aan af. Niet voor niets heeft het 'samen stadmaken' in de stedelijke Omgevingsvisie als uitgangspunt dat stedelijke plannen moeten worden opgebouwd vanuit de buurten zodat ze daar beter mee verbonden zijn. Ook moet de gewoonte worden doorbroken dat buurtbewoners vooral object van beleid zijn en dat hun inbreng meestal alleen (vrij laat) wordt gezocht als ondersteuning van beleid. Bewoners mogen dan de gemeente en de andere instituties in de wijk voeden via klankbordgroepen, raadplegingen, inloopavonden, creatieve sessies en buurtonderzoek, waarna de experts ermee verder gaan. Dat is een nasleep van de verzakelijking in overheidsland waarbij bewoners worden gezien als klant of doelgroep en veel minder als burger van wie het bestuur het mandaat steeds weer moet verdienen. Participatie vanuit de buurt wordt dan meestal tijdelijk gezocht als onderdeel van een beleids- of planproces. Daarna verdampen de opgebouwde relaties vaak weer als dat proces in

een nieuwe fase komt of klaar is.⁹ De invoering van de Omgevingswet zal hier naar verwachting niet echt een doorbraak in betekenen. Juist in Amsterdam zie ik een scheiding tussen het programma gericht op de omgevingsvisie (met een stevige agenda voor samen stadmaken) en het programma gericht op de invoering van de (rest van) de Omgevingswet, met een meer klassieke visie op burgerparticipatie. De goede intenties met buurtdemocratie werken onvoldoende door in regelingen waarop de bewoners kunnen terugvallen. De komende jaren zal dat toch echt moeten gebeuren in het omgevingsplan, de participatieverordening en de planprocedures (Plaberum¹⁰). Anders blijven we hangen in een optelsom van losse regelingen met te weinig impact.

Ik vraag me ook af of het nieuwe college, aangetreden in 2022, wil doorpakken op een democratiseringsagenda met deze allure. Ik heb met eigen ogen gezien hoe kwetsbaar de golfbeweging in bestuurlijke ambities en aandacht de inzet op sterke buurten maakt. Hoe noch gemeenten, noch bewoners in staat bleken om een offensieve wijkaanpak aan de gang te houden toen het kabinet Rutte 1 met de aanpak van de Vogelaar- of krachtwijken brak. Hoe binnen de gemeente Amsterdam de energie rond samenwerking tussen de gemeente en buurtinitiatieven een dip kreeg toen de zogeheten Wibautleergang, waarin ambtenaren en buurtinitiatieven samenwerkten, werd gestopt. En hoe met de grote woningbouwopgave de systemen van de gemeente weer zijn gericht op sterke top-downsturing, waarbij het vaak van de goodwill van individuele ambtenaren en de brutaliteit van bewoners afhangt of dat anders wordt aangepakt.

⁹ <https://trancity.nl/publicaties/omstreden-plannen-onderschatte-burgers>

¹⁰ Plaberum staat voor plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen.

De volgende stap

Wat zijn de belangrijkste lessen uit bovenstaande analyse? Allereerst dat in Amsterdam de afgelopen jaren een mooie basis is gelegd voor het versterken van buurtdemocratie. Daarop kan worden voortgebouwd. Dan moet er echter wel selectiever worden omgegaan met de waai-er aan instrumenten. Toets de instrumenten consequenter op de drie hoofdoelen (basisdemocratie, doe-democratie, tegenmacht), cluster ze, stop met instrumenten die niet werken of de doelen zelfs verzwakken en stop met steeds weer iets nieuws bedenken. Lok uit dat buurtplatforms en lokale initiatiefnemers er meer gebruik van maken. En zorg ook dat ze doorwerken in alle gemeentelijke programma's, projecten en in de regelsystemen (omgevingsplan, Plaberum, participatieverordening).

Maak de beleids- en planprocessen dienstbaar aan het versterken van buurten. Door in projecten en programma's aan te sluiten bij de kracht van de buurt en te helpen om deze verder te brengen. Door bij aanbestedingen in het sociale domein vaker de vraag te stellen hoe je het ecosysteem van buurtinitiatieven kunt versterken. Door buurten bijvoorbeeld zelf de opdrachtgever te laten zijn van de experts waar het hun eigen buurtleven raakt.

Dat vergt niet alleen een andere manier van kijken, maar ook moed. Want de gemeente en de andere instituties in de buurt (denk aan corporaties, welzijnswerk, zorg en scholen) moeten het aandurven om middelen over te hevelen naar bewonersplatforms, regie te delen en de eigen tegenmacht te organiseren. Zeker vanuit de gemeente mag je verwachten dat dit zonder terughoudendheid wordt opgepakt. Immers, in de democratiseringsagenda die in 2019 in de Amsterdamse gemeenteraad is vastgesteld, is als expliciet doel gesteld om de positie van buurten te versterken ten koste van de macht van de overheid en de markt.

Ik betwijfel of de gemeente dit op eigen kracht kan. Er zal maatschappelijke druk nodig zijn om

“Hoe kun je het ecosysteem van buurtinitiatieven versterken?”

deze ambitie naar een hoger plan te brengen en een langere adem te geven. Maak die slag dus vanuit de gemeente net zoals de afgelopen jaren gebeurde in dialoog met stedelijke, wijk- en buurtplatforms. Deze wisselwerking verdient een voorzetting. Daarbij helpt het als actieve bewoners hun plek opeisen. Dat kan door samen een vuist op stedelijk niveau te maken, positie te claimen voor je eigen buurtplatform en brutaalweg eigen plannen voor de buurt te maken. Waarbij er hopelijk voldoende mensen binnen de gemeente zijn die hun nek uitsteken en deze tegenmacht actief uitlokken en steunen. Zo kan een nieuwe praktijk ontstaan die uiteindelijk wel moet doorwerken in de systemen. De mooie basis die er de afgelopen jaren voor is gelegd verdient het om op door te pakken, en daaraan kunnen we allemaal een steentje bijdragen. ●