



Frans Brusselman, 1983, [stadsarchief Amsterdam](#)

Van Participatie tot Conflict.

Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel.

Bewonersparticipatie is niet nieuw. Al sinds jaar en dag worden bewoners betrokken bij besluitvorming over hun wijk. De huidige Amsterdamse coalitie zet zwaar in op democratisering, tegelijkertijd liggen er opgaven omtrent stedelijke vernieuwing. Juist omtrent ruimtelijke vraagstukken eindigt participatie regelmatig in conflict en frustratie. Wat gaat er mis? Hoe kan het beter? Een analyse van participatie in Bos en Lommer.

Dr. Nanke Verloo

Universiteit van
Amsterdam, Urban Citizen
Fellow NIAS/KNAW

Inhoudsopgave

INLEIDING	3
DE STEDELIJKE VERNIEUWINGSOPGAVE.....	4
TOELICHTING OPDRACHT	6
HET EVALUEREN VAN BURGERPARTICIPATIE	6
LEESWIJZER.....	10
HOOFDSTUK 1 – METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	11
NARRATIEVE INTERVIEWS	11
DOCUMENTANALYSE	11
OBSERVATIES EN WANDELINGEN	12
ACTIEONDERZOEK	12
HOOFDSTUK 2 – OVERZICHT VAN HET PROCES.....	13
TIJDSLIJN VAN GEBEURTENISSEN EN TOELICHTING	15
HOOFDSTUK 3 – AANLOOP NAAR HET PARTICIPATIEPROCES	21
REFLECTIEPUNT 1: TE WEINIG ERKENNING VOOR EMOTIES EN INZET UIT HET VERLEDEN	21
REFLECTIEPUNT 2: ONDUIDELIJKE KADERS VOOR INSPRAAK EN INVLOED	22
REFLECTIEPUNT 3: TE WEINIG BEWUSTZIJN VAN WEDERZIJDSE <i>FRAMING</i>	28
AANBEVELINGEN OVER DE AANLOOP NAAR PARTICIPATIEPROCESSEN	31
<i>Alternatieven voor erkenning</i>	31
<i>Alternatieven voor belangenafweging en re-framing</i>	32
<i>Alternatieven voor een gedifferentieerde uitnodigingsstrategie</i>	34
HOOFDSTUK 4 – TIJDENS HET PARTICIPATIEPROCES.....	35
REFLECTIEPUNT 4: RELATIE TUSSEN VORM EN INHOUD.....	35
REFLECTIEPUNT 5: RUIMTE VOOR ALTERNATIEVEN	37
REFLECTIEPUNT 6: INFORMATIEVOORZIENING VOORAFGAAND EN NA AFLOOP VAN ATELIERSESSIES	38
REFLECTIEPUNT 7: SAMENWERKING TUSSEN PROFESSIONALS	39
AANBEVELINGEN VOOR TIJDENS PARTICIPATIEPROCESSEN	39
<i>Informatie</i>	39
<i>Terugkoppeling</i>	40
<i>Ruimte voor improvisatie</i>	40
<i>Rolverdeling van verschillende professionals</i>	41
HOOFDSTUK 5 – NA HET PARTICIPATIEPROCES	42
REFLECTIEPUNT 8: VERTALING VAN PARTICIPATIE NAAR PLANVORMING.....	42
AANBEVELINGEN VOOR NA PARTICIPATIEPROCESSEN	44
HOOFDSTUK 6 – ALGEMENE REFLECTIES VOOR BESTUURDERS	45
REFLECTIEPUNT 9: HET DEPOLITISEREN VAN POLITIEKE VRAAGSTUKKEN	45
REFLECTIEPUNT 10: DE ROL VAN DE WETHOUDER.....	47
REFLECTIEPUNT 11: DE RELATIE TUSSEN CENTRALE STAD EN STADSDEEL	48
HOOFDSTUK 7 – TOEKOMSPERSPECTIEF	50
WAT KUNNEN BEWONERS HIERVAN LEREN?	50
CONCLUSIES EN SAMENVATTING	52
EFFECTIVITEIT VAN HET PROCES.....	52
<i>Effectiviteit in termen van overeenstemming doelen</i>	53
<i>Effectiviteit in termen van kennis over oorzaak/gevolg</i>	54
DE INCLUSIVITEIT VAN HET PROCES	55



<i>Inclusiviteit in termen van onderling vertrouwen</i>	56
<i>Inclusiviteit in termen van de diversiteit van deelnemers</i>	56
<i>Inclusiviteit in termen van inhoud</i>	56
ADVIEZEN.....	57
<i>In de aanloop naar het proces:</i>	57
<i>Tijdens het proces:</i>	58
<i>Na afloop van het proces:</i>	59
ALGEMENE REFLECTIES VOOR BESTUURDERS.....	59
<i>De rol van de wethouder</i>	59
<i>Bestuurlijk stelsel</i>	60
<i>Toekomstvisie</i>	60
BIBLIOGRAFIE	62
APPENDIX I - LIJST VAN VERZAMELDE DATA	64
APPENDIX II – BESTUURLIJKE REACTIES VAN DE WETHOUDER DEMOCRATISERING EN DE PORTEFEUILLEHOUDER RUIMTELIJKE ONTWIKKELING STADSDEEL WEST	66

Inleiding

De coalitie Groenlinks, D66, PvdA en SP in Amsterdam zet zwaar in op democratisering. Inwoners zouden toegang moeten krijgen tot belangrijke keuze-informatie en zouden een versterkte zeggenschap moeten krijgen over besluitvorming. Nieuw beleid heeft hiervoor een verplichte participatieparagraaf waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe Amsterdammers zijn betrokken bij besluitvorming. Het coalitieakkoord verwoordt deze ambitie als volgt:

Samen met de stad stellen we een ambitieuze agenda voor democratische vernieuwing op waarin we onderzoeken hoe de participatieve en representatieve democratie kunnen worden vernieuwd, versterkt en uitgebreid. Doel is inwoners van Amsterdam grotere zeggenschap te laten hebben over hun directe omgeving, gemeentelijke dienstverlening en de stad als geheel (Coalitieakkoord, gemeente Amsterdam, 2018: 58).

In projecten rondom woningbouw en stadsontwikkeling in de bestaande stad is de betrokkenheid van lokale bewoners niets nieuws, getuige de historische foto op het voorblad van dit rapport. Al decennia worden burgers betrokken bij wijkontwikkeling en lokale planvorming in hun buurt. Toch lijkt burgerparticipatie omtrent ruimtelijke ordeningsvraagstukken de afgelopen tijd regelmatig uit te lopen in conflicten tussen aan de ene kant professionals die participatie moeten organiseren en het college van B&W en aan de andere kant burgers van Amsterdam, zie bijvoorbeeld de participatiestaking in de K-buurt in Zuidoost, de protesten tegen windmolens op IJburg en in Noord, de recente berichtgeving over de vooraf besloten locatie van de nieuwe Meervaart in de Sloterplas, en de voortgaande discussie over het Wallengebied.

In deze contentieuze participatieprocessen zien we vaak een herhaling van zetten: de kaders waarbinnen participatie kan plaatsvinden en mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen zijn vooraf niet helder geformuleerd en gecommuniceerd, burgers proberen te participeren maar ervaren dat ze niet voldoende ruimte krijgen of gehoord worden, technocratische argumenten krijgen de overhand om beslissingen te verantwoorden, en veel frustratie en teleurstelling van zowel bewoners als betrokken professionals is het gevolg. Als participatie in de beleving van burgers 'mislukt', organiseren zij zich op alternatieve manieren. In de afgelopen jaren hebben we een grote verscheidenheid aan actiegroepen de revue zien passeren. Als burgers organiseren tegen beleid worden hun acties vaak behandeld alsof ze los van het participatieproces staan. Een veel gehoord credo is 'actiegroepen en participatie gaan niet samen'. Hier schuilt een vergissing. Zeker als Amsterdam graag voorop wil staan in het ontwikkelen van de lokale democratie, zouden actiegroepen of lokale sociale bewegingen niet buiten maar juist binnen het besluitvormingsproces een plek moeten krijgen. Dat is lastig, want zij bieden een tegenstem en willen vaak dingen buiten de grenzen van vooraf bedachte plannen en mogelijkheden. Dat vraagt professionals om creatief te zijn en visie te ontwikkelen die verder gaat dan een te bebouwen gebied of buurt. Dat vraagt van bestuurders om in gesprek te gaan met burgers, ze te horen en hun ideeën een plek te geven in de besluitvorming. We weten uit de geschiedenis dat sociale bewegingen een sterke bijdrage kunnen leveren aan een eerlijkere,

inclusievere, duurzamere, en leefbare stad. Het zou dus zonde zijn om in het licht van het coalitieakkoord die kans te laten lopen.

Daarnaast bieden lokale vormen van burgerparticipatie een uitgelezen kans om de groeiende kloof tussen burgers en de staat te dichten. Juist ervaringen van gehoord worden, samenwerken met representanten van de staat, en invloed kunnen uitoefenen op je eigen politieke en fysieke omgeving, kunnen het groeiende wantrouwen in de staat wegnemen. Helaas geldt dat omgekeerd precies hetzelfde: als burgers al op lokaal niveau, waar er echt de intentie is om hen betrekken, de ervaring hebben niet gehoord of gerepresenteerd te worden, hoe moet dat dan op nationaal niveau?

De stedelijke vernieuwingsopgave

Een van de verklaringen voor het groeiende aantal conflicten in relatie tot participatie in ruimtelijke ordeningsvraagstukken is wellicht de complexiteit van de stedelijke vernieuwingsopgave. Participatie is misschien een belangrijk onderwerp op de agenda van de coalitie, maar in de stedelijke vernieuwingsopgave zijn er andere onderwerpen die minstens even belangrijk zijn. Stedelijke vernieuwingsprojecten moeten naast participatie ook voldoen aan de woningbouwopgave met de ambitie om 7500 woningen per jaar te bouwen, of de agenda om de stad te verduurzamen (Coalitieakkoord, gemeente Amsterdam, 2018: 32 & 40). Zo legt de gemeente druk op woningcorporaties om betaalbare woningen te bouwen. Corporaties zijn dus op zoek naar plekken waar ze deze opgave kunnen waarmaken. De stedelijke vernieuwingsopgave is vele malen breder dan alleen het participatieproces en dient rekening te houden met andere ambities en belangen dan alleen de democratiseringsambitie.

Rekening houdend met die complexe context, beschrijf ik in dit rapport de resultaten van een diepgaande analyse van het participatieproces Entreegebied Gulden Winckel (EGW). Het EGW-participatieproces vond plaats tussen de zomer van 2019 en de zomer van 2020. Na het participatieproces heb ik ook het besluitvormingsproces omtrent het projectbesluit gevolgd, dat vond plaats tussen de zomer van 2020 en april 2021. Het participatieproces ging over de ontwikkeling van een strook grond die grenst aan de A10 en de Krelis Louwenstraat/Willem Leevendstraat waar twee woningcorporaties lopende pachtcontracten hebben (Rochdale en Stadgenoot) en waar corporatie Eigen Haard de grond bezit. Omdat deze grond naast elkaar ligt besloten zij samen te werken en te onderzoeken of het gebied geschikt was voor woningbouw. Zij schakelden de hulp in van een stedenbouwkundig bureau om te onderzoeken of en hoe woningbouw hier mogelijk was. Ook de directie Ruimte en Duurzaamheid (R&D) was betrokken bij de voorbereiding van de plannen.

Het stedelijke ontwikkelingsproces is georganiseerd volgens de procedure Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum) 2017 die gebiedsontwikkeling verdeelt in verschillende fasen. Het participatieproces vond plaats in de fase 'projectbesluit', nadat de 'principenota' in januari van 2018 was afgerond en voorafgaand aan het 'investeringsbesluit' dat op de agenda staat voor eind 2021. De Plaberum-procedure wordt ingezet als de gemeente het initiatief neemt om een gebied te ontwikkelen. Stadsdeel West, het Projectmanagement Bureau en de directie Ruimte en Duurzaamheid (R&D) zijn bij de

plannen betrokken. In 2019 werden een nieuwe projectmanager en een junior projectmanager aangesteld om de fase van het projectbesluit te leiden. Het doel was te onderzoeken hoe de strook kon worden verdicht en tegelijkertijd de kwaliteit van het Entreegebied te verbeteren.

Het participatieproces eindigde in de zomer van 2020 toen de stedenbouwkundige visie werd gepresenteerd aan bewoners en andere betrokkenen en werd voorgelegd ter besluitvorming aan de stadsdeelcommissie West. Op datzelfde moment richtte een groep bewoners, die eerder deelnamen aan het participatieproces, de actiegroep 'Geen Beton en Lommer' op. Deze groep bewoners zette zich al lange tijd actief in voor de buurt. Een deel van deze bewoners woont in de Willem Leevendstraat en daarom werkten zij eerder onder de naam Willem Leeft. Maar de groep is breder dan alleen de bewoners uit die straat, veel bewoners uit de wijk identificeren zich ook met de Willem Leeft groep en deden als zodanig mee in het participatieproces. Sinds de zomer van 2020 organiseren zij zich als actiegroep tegen de bestaande plannen in hun leefomgeving en voor het ombuigen van de plannen naar wat zij zien als een passendere visie voor de buurt.

Het doel van deze casuïstieke analyse is viervoudig:

1. Om de directe betrokkenen – professionals van de gemeente, woningcorporaties, stedenbouwkundig bureau, participatie consultant, lokaal bestuur, en bewoners en ondernemers uit het gebied – een reflectie te bieden op wat er goed en minder goed is gegaan tijdens het proces, en hoe het beter zou kunnen.
2. Om samen met directe betrokkenen een visie op te stellen voor de toekomst van de participatie in de planvorming van dit project.
3. Om vanuit de analyse van deze casus met praktische adviezen te komen over hoe participatie in de stad Amsterdam inclusiever en succesvoller kan worden ingezet.
4. Voor theorievorming over participatie, lokale democratie en de betekenis van 'het politieke'.

Om deze doelen te behalen zijn een aantal reflectiesessies georganiseerd. In eerste instantie met lokale betrokkenen – professionals en bewoners – met als doel om in een veilige omgeving te reflecteren op hun specifieke rol (doel 1). Deze hebben eind maart 2021 plaatsgevonden op basis van de eerste versie van dit rapport. Aan de hand van die sessies is dit rapport herschreven. Vervolgens met alle lokale betrokkenen samen om vooruit te kijken naar de toekomst van participatie in de volgende fase van de planvorming (doel 2). De sessie hierover zal half april 2021 plaatsvinden. Ten derde, op een meer strategisch niveau met wethouders, bestuurders en strategisch ambtenaren om de lessen te vertalen naar participatie in Amsterdam (doel 3). Tenslotte op de Universiteit van Amsterdam en aan het NIAS/KNAW om met andere wetenschappers te reflecteren op doel 4.

Toelichting opdracht

Tussen september 2020 en februari 2021 was ik aangesteld bij het NIAS/KNAW¹ als [Urban Citizen Fellow](#) waar ik een voorstel heb ingediend om onderzoek te doen naar burgerparticipatietrajecten die eindigen in protest van burgers tegen de gemeente. Op basis van dit voorstel ben ik geselecteerd als fellow en heb ik in die hoedanigheid dit onderzoek uitgevoerd.

Op zoek naar een casus die past in mijn onderzoeksagenda voor dit fellowship kwam ik, met behulp van professionals van de gemeente, bij het Entreegebied Gulden Winckel terecht waar tegelijkertijd ook behoefte was aan reflectie. Tijdens de stadsdeelcommissievergadering op 22 september 2020 nam Maarten Poorter, waarnemend portefeuillehouder West, het advies van de stadsdeelcommissie over om het EGW-participatie proces te evalueren. Op basis van de ingesproken teksten van bewoners rees daar de behoefte om te begrijpen wat er tijdens dit proces was gebeurd. Dit rapport is het resultaat van die opdracht.

Als Universitair Docent en in het bijzonder als NIAS Urban Citizen fellow ben ik een onafhankelijke wetenschappelijke onderzoeker en word ik niet ingehuurd of betaald voor deze opdracht. Deze fellowship biedt mij de kans om onderzoek te doen binnen mijn onderzoeksagenda en het participatieproces onafhankelijk en kritisch onder de loep te nemen. Daarnaast biedt de fellowship mij tijd – weg van reguliere onderwijsverantwoordelijkheden – om het proces te bezien vanuit verschillende perspectieven: die van burgers, ondernemers, ambtenaren, politici, corporatiemedewerkers, etc. Ik heb dan ook mijn uiterste best gedaan om iedereen die zich betrokken voelt bij het Entreegebied Gulden Winckel persoonlijk te interviewen en hun verhaal te representeren in mijn analyse.

Het evalueren van burgerparticipatie

Voordat we verder kunnen gaan naar een evaluatie of analyse van het participatieproces in het EGW-project, is het nodig om te formuleren wat de criteria zijn om een burgerparticipatieproces te evalueren of analyseren. Dit lijkt een simpele formule, maar is een complexe vraag. Zo complex dat bestuurskundigen er boekenkasten over vol hebben geschreven zonder tot een eenduidige conclusie te komen. Waar ze het wel over eens zijn is dat het slagen van een participatieproces afhankelijk is van de doelstellingen van het proces zoals die vooraf zijn geformuleerd en de context waarbinnen het proces heeft plaatsgevonden (Callahan, 2007; Rosener, 1978; Yang & Pandey, 2011).

De gemeente Amsterdam geeft in de leidraad participatie een pragmatische handleiding voor wat er nodig is om participatie te laten slagen. Er worden vijf voorwaarden benoemd: bereidheid van bestuurders, juridische ruimte, beleidsruimte, kennis en/of ervaring van betrokkenen, en voldoende tijd, geld en ambtelijke capaciteit (Leidraad participatie, gemeente Amsterdam, 2019). Hierin worden een aantal doelen van participatie omschreven, zoals het vergroten van draagvlak en het verhogen van de kwaliteit van beleid. Ook wordt er

¹ Netherlands Institute for Advanced Study / Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen

nagedacht over wanneer bewoners zouden kunnen participeren: tijdens agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering of evaluatie. Vervolgens worden een aantal rollen van burgers besproken: raadplegen, adviseren, co-creëren en bewoners beslissen.

Deze rollen komen sterk overeen met de welbekende en klassieke participatieladder van Sherry Arnstein (Arnstein, 1969). Hierin worden de onderste treden, bestaand uit manipulatie en therapie, niet begrepen als participatie. De middelste treden op de ladder – informeren, consulteren en adviseren – worden door Arnstein gezien als ‘tokenisme’, wat betekent dat er wel een systeem wordt opgetuigd om de stem van burgers te beluisteren, maar dat deze alleen worden gehoord en opgevolgd wanneer ambtenaren en bestuurders dat willen (Arnstein, 1969a: 217). De rollen van ‘raadplegen’ en ‘advieseren’ uit de gemeentelijke leidraad zouden door Arnstein dus als tokenisme worden beschouwd. Burgers hebben op deze treden geen echte macht om hun stem onderdeel te maken van besluitvorming. De treden van daadwerkelijke burgermacht worden door Arnstein aangeduid als partnerschap, gedelegeerde macht en burgercontrole. Deze komen overeen met ‘co-creëren’ en ‘bewoners beslissen’ uit de leidraad. Arnsteins participatieladder kan worden gebruikt om de invloed van burgers te duiden, maar biedt geen methode om de kwaliteit of effectiviteit van een participatieproces te analyseren.

De leidraad participatie sluit het beste aan bij een pragmatische evaluatiemethode die al sinds 1987 wordt gebruikt om de effectiviteit van participatie te analyseren. Deze methode biedt de mogelijkheid om op basis van specifieke doelstellingen van ieder afzonderlijk proces te evalueren hoe effectief het proces is verlopen. De belangrijkste vraag voor deze evaluatie is: hoe heeft het proces bijgedragen aan de doelen die vooraf zijn opgesteld? De methode baseert zich op twee kenmerken die nodig zijn om een participatieproces effectief te kunnen uitvoeren:

1. Overeenstemming tussen partijen over de doelen van het participatieproces (B), over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen.
2. Kennis van de oorzaak-gevolgrelatie tussen verschillende activiteiten tijdens het participatieproces (A) en de gespecificeerde doelen van het participatieproces als geheel (B).

Vervolgens kunnen processen worden geëvalueerd aan de hand van de volgende matrix:

	Complete kennis over relatie tussen A en B	Incomplete kennis over relatie tussen A en B
Ja, overeenstemming tussen partijen	I	II
Nee, geen overeenstemming tussen partijen	III	IV

Matrix waarmee effectiviteit van participatieproces kan worden geëvalueerd (Rosener, 1978: 459)

De effectiviteit van een participatieproces zou volgens deze matrix gewaarborgd zijn als er overeenkomst is over de doelen van het participatieproces en wiens doelen dat zijn. En als het voor alle partijen duidelijk is hoe de verschillende activiteiten in het proces worden ingezet in het bereiken van de doelen van het proces (kwadrant I). Als de overeenstemming wel is bereikt, maar de relatie tussen activiteiten en uiteindelijke planvorming is onbekend, schuift de effectiviteit van het proces dus op naar rechts (II). Als de kennis over de oorzaak-gevolgrelatie van activiteiten en uitkomst wel compleet is onder partijen, maar er is geen overeenkomst over de te behalen doelen en wiens doelen dat zijn, wordt de effectiviteit van het proces gezien als passend in het derde kwadrant (III). En als beide onduidelijk zijn en gedurende het proces ook niet verhelderd worden, wordt het proces gekwalificeerd als niet effectief (IV).

Aanvullend op de effectiviteit van het proces is de relatie tussen partijen en de inclusiviteit van het proces een belangrijk criterium. Volgens bestuurskundigen wordt de inclusiviteit van een participatieproces voor een groot deel bepaald door de vraag of deelnemende burgers met een duidelijk eigenbelang niet worden *geframed* als de zogenaamde ‘not in my backyard’ (NIMBY) burgers. NIMBY refereert naar:

...de attitude van burgers die ageren tegen interventies, publieke voorzieningen of woningbouw die zij als een verslechtering of overlast ervaren, maar deze voorzieningen wel belangrijk vinden en geen tegengeluid laten horen als ze ergens anders worden gepland (Wolsink, 2006: 86).

Wetenschappers zijn erg kritisch op het gebruik van deze term om het handelen van burgers te (dis)kwalificeren. Zij beargumenteren dat de term regelmatig wordt gebruikt om de inbreng van burgers te negeren omdat het niet voldoet aan de verwachting dat zij verder kijken dan hun eigen belang en redeneren vanuit het publieke belang (Inch, 2015; Wolsink, 2006). De leidraad participatie van de gemeente stelt het volgende over participatie in geval van NIMBY's:

Het gaat om beleidsvorming en besluitvorming over algemeen gewenste, maar in uitvoering en locatie sterk omstreden voorzieningen. Vaak geeft participatie dan meer problemen dan het oplost. Goede voorlichting in de agenda- en beleidsvormingsfase is dan doorslaggevend. We moeten wel heel duidelijk maken waarom een omstreden voorziening of een infrastructureel werk nodig is. En waarom de overheid juist deze locatie of dit traject heeft gekozen (Leidraad participatie, gemeente Amsterdam, 2019).

Zodra de inbreng van burgers wordt begrepen als NIMBY is participatie dus volgens de leidraad niet langer nuttig en is voorlichting over waarom een beslissing is genomen de beste uitweg. Deze opmerking in de leidraad loopt ver achter op wetenschappelijke inzichten omtrent NIMBYism (Eranti, 2017; Inch, 2012; Wolsink, 2006). De wetenschappelijke literatuur laat zien dat NIMBYism meer zegt over het gedrag van professionals en bestuurders, dan over dat van burgers. Burgers worden, volgens deze wetenschappers, als NIMBY's *geframed* als zij hun eigen belang benoemen of als zij

tegeluid laten horen dat beleidsmakers minder goed uitkomt (Smith & Marquez, 2000). Het is een manier om participatie van bepaalde groepen te de-legitimeren (McAvoy, 1998). NIMBYism tijdens burgerparticipatie wordt in de wetenschap dus vooral gezien als een uitsluitingsmechanisme (Eranti, 2017). Als een manier om, zoals de leidraad participatie suggereert, van burgerparticipatie af te zien of als argument om de uitkomst van een participatieproces niet op te hoeven volgen.

Hieraan verwant is de breed gedeelde verwachting dat burgers 'civiele capaciteiten' hebben, zoals het vermogen op een rationele manier te delibereren en overleggen, of het hebben van genoeg (technische) kennis of interesse in het project. Ook dit wordt gezien als een uitsluitingsmechanisme (De Souza Briggs, 2008; Isin, 2002). Volgens deze wetenschappers zouden participatieprocessen aan moeten sluiten bij de kennis en belevingswereld van burgers en niet andersom. Of er pogingen toe zijn gedaan om de activiteiten aan te laten sluiten bij de verschillende doelgroepen, is dus een vierde criterium om van de kwaliteit van het participatieproces te analyseren.

Een laatste criterium dat moet worden meegenomen is het criterium dat er een diverse vertegenwoordiging van de buurt heeft geparticipeerd of dat er een poging is gedaan deze mensen te betrekken. Uit onderzoek blijkt dat bepaalde groepen, zoals lageropgeleiden en mensen met een migratieachtergrond, zijn ondervertegenwoordigd in burgerparticipatieprocessen (Schaap et al., 2019; Van Hulst et al., 2009). De participatie van deze groepen zou zowel de inclusiviteit van het proces als de representativiteit van de uitkomst versterken. Hier zijn veel creatieve en laagdrempelige oplossingen voor te verzinnen.

Dit laatste criterium zou niet moeten worden verward met het idee dat de deelnemende groep altijd een representatieve afspiegeling van de buurt moet zijn. Diversiteit is belangrijk, maar ook participatieprocessen met een beperkte diversiteit aan bewoners kunnen kwalitatief goed verlopen. De kwaliteit van het proces zelf is niet alleen af te lezen aan de deelneming van diverse groepen. Daarom neem ik de pogingen tot het betrekken van een diverse groep participanten wel mee, maar analyseer ik de kwaliteit van het proces op basis van de effectiviteit van de interactie tussen professionals en bestuurders en burgers die wel actief meedoen tijdens het proces.

Samenvattend, de vijf criteria voor deze evaluatie zijn:

1. In hoeverre er overeenstemming was tussen partijen over de doelen van het participatieproces (B), over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen.
2. In hoeverre er gedeelde kennis was van de oorzaak-gevolgrelatie tussen verschillende activiteiten tijdens het participatieproces (A) en de gespecificeerde doelen van het participatieproces als geheel (B).
3. In hoeverre NIMBY-framing is voorkomen of er pogingen zijn gedaan hier bewust mee om te gaan.
4. In hoeverre de activiteiten tijdens de participatie aansloten bij de belevingswereld en kennis van burgers of dat er pogingen zijn gedaan hierin te voorzien.

5. In hoeverre diverse groepen bewoners hebben geparticipeerd, of dat er pogingen zijn gedaan hen te betrekken.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de aanpak en werkwijze van het opstellen van dit rapport (hoofdstuk 1). Vervolgens schets ik in hoofdstuk 2 een overzicht van het proces. De evaluatie en analyse van het participatieproces zijn opgebouwd in 11 reflectiepunten die in 4 chronologische onderdelen van het participatieproces worden besproken: de aanloop naar het participatieproces (hoofdstuk 3), de gebeurtenissen tijdens het proces (hoofdstuk 4), de vertaling van de inhoud van het participatieproces naar de stedenbouwkundige visie (hoofdstuk 5), en de besluitvorming en rol van volksvertegenwoordigers (hoofdstuk 6). In ieder van deze hoofdstukken bespreek ik eerst verschillende reflectiepunten die inzicht bieden in wat er is gebeurd, en daarna bied ik per hoofdstuk alternatieve werkvormen en manieren waarop het beter had gekund. In hoofdstuk 7 bespreek ik een mogelijke toekomstvisie op basis van mijn bevindingen. Daarna kom ik tot conclusies en pas ik de analyse van het proces toe op bovenstaande criteria.

Dit rapport is voor verschillende soorten lezerspubliek geschreven. Omdat mijn analyse zich richt op de reflectie van het participatieproces als geheel en hoe dat beter kan, zijn veel van de aanbevelingen gericht op de praktijk van professionals. Betrokken professionals van de gemeente, corporaties, stedenbouwkundig bureau en consultantbureau zullen hun praktijken en de reflectie daarop het meest terugzien in hoofdstuk 3 t/m 5. Betrokken bewoners zijn wellicht geïnteresseerd in de hele analyse. Omdat burgers niet in een professionele rol betrokken zijn, niet betaald worden voor hun inzet, en in hun vrije tijd deelnemen, is het ongepast van hen te verwachten dat zij, zoals professionals, hun praktijken verbeteren. Ik kan natuurlijk wel tips geven die hen wellicht kunnen helpen meer invloed uit te oefenen; deze bespreek ik dan ook kort in hoofdstuk 7. Bestuurders zullen op een meer strategisch niveau geïnteresseerd zijn in de bevindingen en kunnen zich daarvoor richten op hoofdstuk 6 en de conclusies.

Hoofdstuk 1 – Methodologische verantwoording

Het onderzoek dat ik voor deze evaluatie heb uitgevoerd liep van oktober 2020 tot april 2021. Ik heb een (soms digitale) etnografische benadering gebruikt. Etnografie is een methode om het gebied, proces en ervaringen van betrokkenen van binnenuit te begrijpen (Verloo, 2020). Ik combineerde drie methoden – interviewen, observatie en documentanalyse – om een breed en diepgaand beeld te krijgen van de gebeurtenissen, praktijken en ervaringen in het proces in relatie tot de ambities en plannen voor het participatieproces. Deze drie methoden bieden de mogelijkheid om de perspectieven van verschillende betrokkenen in het proces aan elkaar te spiegelen. Door uitspraken in interviews te vergelijken met andere uitspraken, en beschrijvingen van momenten tijdens het proces te vergelijken met andere beschrijvingen en documenten, kom je in etnografie tot een betrouwbaar beeld van een proces. Door daarnaast zelf te observeren hoe mensen over bepaalde problematiek praten tijdens interne vergaderingen, worden inzichten gevalideerd. Daarnaast heb ik na afloop van de eerste analyse van dit rapport zowel met betrokken professionals als bewoners en de lokale bestuurder een reflectiesessie georganiseerd waarin zij hebben gereageerd op het rapport, aanvullingen hebben gegeven en op bevindingen hebben gereflecteerd. Ook deze sessies hebben bijgedragen aan een hogere betrouwbaarheid van het rapport.

Narratieve interviews

Via een narratieve strategie heb ik interviews gehouden met 28 directe betrokkenen: 12 betrokken professionals en 16 bewoners, waarvan 7 die zich identificeren met de Willem Leeft groep en 9 andere bewoners of betrokkenen uit de buurt (zie Appendix I). Een narratieve manier van interviewen houdt in dat je de geïnterviewde zijn handelingen en ervaringen chronologisch laat vertellen. Ik heb bij ieder interview een tijdslijn bijgehouden om de handelingen, ervaringen en de relatie daartussen op te tekenen. Een narratieve benadering biedt ten eerste de mogelijkheid om een proces vanuit de belevingswereld van de geïnterviewde te begrijpen. Omdat het veel ruimte biedt voor de subjectieve manier waarop de persoon het verhaal wil vertellen, kan ik als het ware even in de huid van die persoon kruipen (Georgakopoulou, 2006). Ten tweede biedt het een diepgaande blik op ‘praktijken’ en ‘handelingen’ doordat specifieke momenten, zoals bijvoorbeeld de ateliersessie of vergaderingen, heel gedetailleerd worden beschreven. Door die beschrijvingen kreeg ik een gedetailleerd inkijkje in momenten uit het verleden. Ten derde biedt deze methode de mogelijkheid om de verschillende ervaringen en perspectieven van betrokkenen met elkaar te vergelijken. Het geeft inzicht in de manier waarop hetzelfde proces op verschillende manieren is beleefd. Daarmee kan ik begrijpen wanneer, waar en hoe conflicten en verschillen zijn ontstaan en waarom.

Documentanalyse

Ten tweede heb ik de subjectieve ervaringen en handelingen van betrokkenen vergeleken met hoe het proces wordt omschreven in beleidsdocumenten, brieven van bewoners, rapportages van bijeenkomsten en plannen (zie lijst documenten in appendix I).

Observaties en wandelingen

Als derde heb ik verschillende wandelingen gemaakt met bewoners uit de buurt die mij hebben rondgeleid langs de plekken waar het participatieproces over ging. Ik heb de interne evaluatie van professionals ter plekke kunnen observeren om te begrijpen hoe er achteraf over het proces wordt gesproken en hoe er betekenis wordt gegeven aan verschillende momenten. Ik heb ook alle bestuurlijke bijeenkomsten geobserveerd sinds september 2020 om te begrijpen hoe bestuurders van het stadsdeel of de centrale stad de EGW-visie en het participatieproces bespreken en hoe zij reageren op insprekende burgers.

Actieonderzoek

De intensieve betrokkenheid van mij als onderzoeker bij het gezamenlijk evalueren van het proces zou kunnen worden gezien als een vorm van actieonderzoek. Ik onderzoek of evalueer het participatieproces niet alleen, maar ben ook actief betrokken bij de voorbereidingen op het toekomstige proces; dat van het investeringsbesluit waar professionals wederom burgers uit de wijk bij willen betrekken. In deze rol heb ik reflectiesessies georganiseerd met lokale betrokkenen, meerdere gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder en met bewoners onderzocht wat zij nodig hebben om een toekomstig proces met vertrouwen tegemoet te treden. Ook zal ik een bijeenkomst faciliteren waarin we met alle betrokkenen gezamenlijk terugkijken op het proces om zo ruimte te maken voor een toekomstig participatief proces. Deze bijeenkomst zal plaatsvinden in April 2021.

Hoofdstuk 2 – Overzicht van het proces

Het achteraf analyseren van wat er beter had gekund is natuurlijk altijd makkelijker dan vooraf of tijdens een proces. Veel van de adviezen en reflectiepunten hadden de betrokkenen niet vooraf kunnen weten of plannen. Dit rapport is bedoeld om te leren van de dingen die tijdens de EGW-participatie zijn gebeurd en te reflecteren op wat er in een volgend participatieproces anders zou kunnen worden gedaan. Maar ook dan zal er weer tegen andere of nieuwe problemen aangelopen worden. Participatie is nu eenmaal niet te plannen als een vaststaand stappenplan en vraagt om een adaptief proces dat past bij een concrete context en opgave. Daarnaast is flexibiliteit en improvisatievermogen nodig om tijdens het proces te leren, reflecteren en te handelen op een manier die past bij de situatie (Forester et al., n.d.; Laws & Forester, 2015)

De eerste fase van het Plaberum is het opstellen van de principenota. Doorgaans is het niet gebruikelijk dat bewoners in deze fase participeren. Desondanks zijn bewoners van de Willem Leeft groep wel informeel betrokken geweest bij het opstellen van de principenota. Dat kwam mede omdat dit participatieproces niet op zichzelf staat. Om dit proces te begrijpen moet er ook gekeken worden naar voorafgaande pogingen om met bewoners uit het gebied samen te werken aan gebiedsontwikkeling. Er zijn verschillende participatieprocessen vooraf gegaan aan het EGW-participatieproces, zoals een eerder gemaakt plan voor de strook langs de A10, het ontwerpen van het plantsoen langs de Admiraal de Ruijterweg. Hier zal ik onder reflectiepunt 3 op terugkomen.

Deze bestaande relaties tussen lokale bestuurders en bewoners hebben de toenmalige stadsdeelbestuurder doen besluiten om bewoners die al lange tijd actief waren, te betrekken bij de fase van de principenota. Daarnaast hebben deze bewoners ook ingesproken tijdens de vergadering waarin het Dagelijks Bestuur West besloot over de goedkeuring van de principenota.

In de principenota stonden een aantal uitgangspunten, waaronder het bouwvolume:

Het huidige oppervlak m² BVO in de strook is nu ongeveer 27.500m². De FSI van het studiegebied ligt in de huidige situatie op 0,8. De gemiddelde dichtheid van de wijk ligt tussen de FSI 0,75 en de 1.0. Een verdubbeling van vloeroppervlak van de strook langs de A10 betekent voor het studiegebied dat de FSI ruim kan worden verhoogd (Principenota, gemeente Amsterdam, 2018: 25).

Bewoners vreesden ten tijde van deze nota al dat dit bouwvolume te veel druk zou leggen op de publieke ruimte in de buurt. Bewoners uit de Willem Leevendstraat vreesden ook voor de lichtinval en uitzicht vanuit hun woningen.

Daarnaast is in de principenota beschreven dat bewoners in de fase van het projectbesluit een adviserende rol zouden krijgen:

Het is van belang om de buurt nauw te betrekken bij de ontwikkelingen. In de volgende fasen zal dan ook nader bepaald moeten worden op welk niveau de participatie zal plaatsvinden.

Als basis uitgangspunt wordt gedacht aan het participatieniveau 'adviseren' (Principenota, gemeente Amsterdam, 2018: 39).

De mate van invloed is dus vooraf bepaald door te stellen dat een adviserende rol het meest gepast was in deze casus. Zoals hierboven beschreven wordt in de participatieladder van Arnstein (1969a) de rol 'adviserend' gekenmerkt als een vorm van tokenisme: de burger mag meepraten en advies geven, maar heeft geen daadwerkelijke macht om invloed uit te oefenen op de uiteindelijke beslissing; die ligt bij de bestuurders. Voor de bewoners, die graag doormiddel van co-creatie hadden willen participeren, was dit een teleurstelling. Toch komt het vaak voor dat bewoners op het niveau van 'adviserend' worden geconsulteerd. Daar is op zichzelf niets mis mee, mits er aan de andere voorwaarden voor een effectief participatieproces wordt voldaan: Overeenstemming tussen partijen over de doelen van het participatieproces (B) en kennis van de oorzaak-gevolgrelatie tussen verschillende activiteiten tijdens het participatieproces (A) en de gespecificeerde doelen van het participatieproces als geheel (B). In de onderstaande analyse zal ik op deze zaken terugkomen.

Door het zelfbenoemde gebrek aan ervaring met burgerparticipatie van betrokken projectleiders van de gemeente is er een consultantbureau in de arm genomen om te ondersteunen bij het vormgeven van een zorgvuldig proces. Dit consultantbureau is na een tender gekozen, omdat zij in hun opzet de verschillende stakeholders duidelijk hadden geanalyseerd en omdat de communicatie en oplossingsrichtingen van hun opzet inging op de verschillende leefstijlen van de betrokken bewoners (Plan van aanpak participatie, 25 juli 2019: 5). Het plan van aanpak laat een goed voorbereid proces zien waarin er aan gezamenlijk vastgestelde ambities wordt gewerkt doormiddel van actieve werkvormen.

In het plan van aanpak van het participatieproces zijn de richtlijnen voor burgerparticipatie van de gemeente Amsterdam meegenomen. Naar aanleiding van gesprekken met de lokale portefeuillehouder en projectmanagers werd duidelijk dat de voorwaarden 'bereidheid van bestuurders' zeker aanwezig was. Voorafgaand aan het participatieproces hadden er al meerdere gesprekken tussen projectmanagers, portefeuillehouder en bewoners plaatsgevonden en de intentie om bewoners te horen en een goed participatieproces op te zetten was zeker aanwezig. Ook de voorwaarden 'kennis en/of ervaring van betrokkenen', 'voldoende tijd', 'geld en ambtelijke capaciteit' (Leidraad participatie, gemeente Amsterdam, 2019) waren aanwezig. Dit maakt het des te interessanter om te onderzoeken hoe het dan komt dat het proces toch eindigt in een conflict tussen bewoners en gemeente en een protestbeweging.

Wat misschien minder aanwezig was waren de 'juridische ruimte' en voldoende 'beleidsruimte'. Er stonden al veel zaken vast in de principenota en de communicatie over de kaders van dit participatieproces liet te wensen over; daar kom ik onder reflectiepunt 2 op terug.

Het proces was opgezet in drie fasen: fase 1 informeren over uitgangspunten en (h)erkennen van wat er leeft in de buurt, fase 2 raadplegen over scenario's, en fase 3 uitwerken (Plan van

aanpak participatie, 25 juli 2019). Doormiddel van verschillende sessies werden deze fasen doorlopen. Er was een inloopsessie, 3 atelierssessies, 1 kennissessie, en twee sessies voor de presentatie van de stedenbouwkundige visie. Daarnaast hebben er aparte sessies plaatsgevonden met bewonersgroep Willem Leeft en de portefeuillehouder om hun vragen en zorgen te bespreken. (Voor totaaloverzicht zie gedetailleerde tijdslijn van gebeurtenissen.)

Het plan van aanpak is er een ‘volgens het boekje’ en hierop is niet veel aan te merken. Maar om participatie en met name de conflicten die tijdens een participatieproces ontstaan te begrijpen, is het belangrijk om verder te kijken dan de plannen en zowel de uitvoering als de verschillende ervaringen tijdens het proces gedetailleerd te onderzoeken. In dit onderzoek zal ik dan ook dieper kijken naar de uitvoering van het plan, de onderliggende assumpties waarmee bewoners en gemeente zijn benaderd en behandeld, en de gebeurtenissen tijdens de sessie en hoe daarop is gereageerd. Het succes van een participatieproces is deels te wijten aan goede voorbereiding, maar ook aan de manier waarop burgers en professionals tijdens de sessies met elkaar omgaan, hoe er voorafgaand en tussen sessies wordt gecommuniceerd, hoe er wordt omgegaan met onverwachte en moeilijke gebeurtenissen, en of de relatie tussen doelen, activiteiten, en het uiteindelijke plan helder zijn afgesproken vanaf het begin.

Ondanks een zorgvuldige uitwerking van het proces en de intentie de buurt in een adviserende rol te betrekken is er een groep bewoners die zich niet gehoord heeft gevoeld gedurende het proces en na afloop. De betrokken professionals omschrijven deze groep als een klein deel van de buurt, wat in cijfers natuurlijk ook zo is. Maar, gezien de wetenschappelijke inzichten die zijn besproken in de inleiding, is de vraag in hoeverre de grootte van de betrokken groep belangrijk is voor het slagen van een participatieproces. De groep heeft een brede achterban en waren als actieve bewoners al betrokken bij andere activiteiten in de buurt. Zij hebben kennis van zaken, willen graag gehoord worden en zijn ook inhoudelijk in staat een constructieve bijdrage te leveren. De vraag is dus, wat is hier – ondanks alle goede intenties en zorgvuldige voorbereiding – misgegaan en hoe had het beter gekund?

Tijdslijn van gebeurtenissen en toelichting

Datum	Gebeurtenis	Beschrijving
Principenota		
11 december 2018	Gesprek portefeuillehouder en Willem Leeft groep	Gesprek waarin bewoners hun zorgen uitspreken over het project, en het participatieproces.
14 januari 2019	Principenota vastgesteld door College B&W	

Start participatieproces		
2 juli 2019	Inloopsessie	Algemene inloopsessie voor de buurt om informatie over de uitgangspunten van het project te verstrekken. Bewoners en betrokkenen konden hun wensen en ideeën achterlaten op een kaart voor het gebied. En zij konden zich alvast aanmelden als zij interesse hadden om deel te nemen aan het participatieproject.
17 juli 2019	Brief van bewoners aan gemeente	Bewoners zijn niet tevreden over de opzet van het proces, voelen zich niet serieus genomen en herkennen in het lopende proces niet de afspraken die zijn gemaakt met de gemeente ten tijde van de principenota. De brief wordt ondertekend door 25 bewoners.
31 juli 2019	Reactie op brief bewoners door projectleider	Hierin wordt een afspraak gemaakt met de portefeuillehouder.
3 september 2019	Bewonersoverleg	Aparte afspraak portefeuillehouder en bewoners waarin uitgangspunten in principenota werden uitgelegd.
23 september 2019	Eerste ateliersessie (portefeuillehouder was aanwezig)	Schuimblokken en maquette materiaal om te bouwen op aangewezen locatie, samenstellen van moodboards waarmee sfeer en ideeën konden worden aangegeven voor het gebied.
3 oktober 2019	Brief van bewoners aan gemeente	Bewoners zijn ontevreden over de inhoud van de eerste ateliersessie die wat hen betreft te veel nadruk legde op bouwhoogte en te weinig op integraliteit van het plan in de leefomgeving.

18 oktober 2019	Reactie op brief bewoners van portefeuillehouder	Hierin wordt ingegaan op ontevredenheid van bewoners, er wordt beloofd bewoners uit de Sara Burgerhartstraat nogmaals te benaderen, en algemene uitgangspunten worden benoemd.
28 oktober 2019	Tweede ateliersessie	Presentatie door bewoners en presentatie van 3 mogelijke stedenbouwkundige scenario's en in kleine groepjes werken aan reacties op scenario's.
Oktober 2019	Enquête door bewoners	Enquête door bewoners met 50 respondenten, de uitkomsten worden door gemeente betwist op basis van vraagstelling en achtergrond respondenten.
18 november 2019	Ingelaste kennissessie	Sessie waarin technische details en gemeentelijk beleid werden toegelicht door o.a. een verkeerskundige, een planoloog, en een stedenbouwkundige.
9 december 2019	Derde ateliersessie	Presentatie van voorkeursscenario.
19 december 2019	Brief van bewoners aan gemeente	Bewoners maken hun ontevredenheid met het plan kenbaar en lichten toe waarom zij denken dat hun inbreng niet zichtbaar terug is gekomen in het gepresenteerde voorkeursscenario.
8 januari 2020	Klankbordgroep enquête	Vragen van de enquête bespreken en herformuleren en het opzetten van de enquête met betrokkenen uit de buurt.
5 februari 2020	Bewonersoverleg met portefeuillehouder	Aparte afspraak met participanten om reactie te geven op brief van bewoners 19 december 2019.
20 januari – 7 februari 2020	Enquête door gemeente	Enquête door gemeente in samenwerking met de klankbordgroep. 434 respondenten. De uitkomsten worden door bewoners betwist

		op basis van vraagstelling, uitvoering en afname van enquête en analyse.
7 april 2020	Participatie advies	Hierin worden thema's van het participatieproces samengevat. Bewoners hebben hier reactie op gegeven. Na de verwerking daarvan is het aangeboden aan de gemeente Amsterdam en de corporaties.
19 juni 2020	Reactie van gemeente en corporaties op participatie advies	De gemeente en corporaties geven per punt in het participatie advies hun reactie.
25 juni 2020	Online spreekuur	Presentatie van participatie advies + reactie gemeente en corporaties en informatie over stedenbouwkundige visie aan deelnemers participatie
29 juni 2020	Digitale vergadering met bewoners (Portefeuillehouder aanwezig)	Afronding van de participatie en beantwoording vragen door projectteam.
Start besluitvormingsproces		
30 juni 2020	Dagelijks Bestuur West ingestemd met voorleggen aan stadsdeelcommissie	
2 juli 2020	Inloopbijeenkomst	Digitale en fysieke inloopbijeenkomst voor de buurt waar plannen zichtbaar waren met maquette
22 september 2020	Stadsdeelcommissie vergadering	Kritische inspraak van bewoners en vragen van stadsdeelcommissieleden. Opdracht tot evaluatie van de participatie door de waarnemend portefeuillehouder
30 september 2020	Brief van bewoners aan gemeente	N.a.v. stadsdeelcommissievergadering
3 oktober 2020	Brief van bewoners aan stadsdeelcommissieleden	N.a.v. gesprekken

6 oktober 2020	Stadsdeelcommissie vergadering	Geen inspraak. Positief advies om plan als advies aan te bieden aan Dagelijks Bestuur. Wel kanttekening Groenlinks over bouwvolume.
19 november 2020	Brief van bewoners aan wethouder Van Doorninck	Hierin wordt de wethouder gevraagd om het rapport over de participatie af te wachten en bewoners de kans te geven een passender plan te ontwikkelen voordat er een besluit wordt genomen.
8 December 2020	Beslissing	College van B&W stemt in met het Projectbesluit.
10 December 2020	Reactie op brief van bewoners door wethouder Van Doorninck en waarnemend portefeuillehouder Poorter.	Waarin wordt gereageerd op zorgen van bewoners en waarin wordt uitgelegd waarom er toch wordt doorgegaan met het advies van het stadsdeel om in te stemmen met het projectbesluit.
13 januari 2021	Raadscommissievergadering	Het plan is 'gepiept' door raadslid van Groenlinks
18 januari 2021	Brief van bewoners aan wethouder Van Doorninck	Hierin wordt de wethouder gevraagd te reageren op nieuwe aspecten zoals het SIRK-advies dat niet eerder publiek was gedeeld.
27 januari 2021	Reactie op brief door wethouder Van Doorninck	Hierin wordt ingegaan op de vragen en zorgen van de bewoners.
3 februari 2021	Raadscommissievergadering	Er worden kritische vragen gesteld door raadsleden over het plan en over de participatie en 4 bewoners maken gebruik van inspraak, waaronder een architect uit de buurt die kritisch is op de plannen, twee bewoners die kritisch inspreken over de afbraak van erfgoed, en een representant van Willem Leeft groep.

14 april 2021	Raadscommissievergadering	Aanvullende vragen geagendeerd door raadslid (PvdA)
Volgende fase van Plaberum	Investeringsbesluit	Nieuw besluitvormingstraject via DB, Stadsdeelcommissie, B&W, Raadscommissie en uiteindelijk Gemeenteraad

Hoofdstuk 3 – Aanloop naar het participatieproces

Tijdens de aanloop en start van een participatieproces wordt de basis gelegd voor onderling vertrouwen en vertrouwen in het proces, en zou de mogelijkheid moeten worden geboden aan bewoners om, op basis van heldere kaders, te kiezen om wel of niet deel te nemen aan het proces. Echter, in het EGW-participatieproces zie ik dat er een voedingsbodem is gelegd voor weinig vertrouwen en teleurstelling in het proces. Ik zal aan de hand van drie samenhangende reflectiepunten uitleggen hoe en waar ik een gebrek aan wederzijds vertrouwen terugzag en per onderdeel zal ik alternatieven aanbieden voor een betere aanloop naar dit participatieproces.

Reflectiepunt 1: Te weinig erkenning voor emoties en inzet uit het verleden

Zoals hierboven beschreven was het EGW-participatieproces niet het eerste proces waar professionals van de gemeente en bewoners uit het gebied met elkaar in aanraking kwamen. Bewoners, en vooral die uit de Willem Leeft groep, waren al sinds 2005 actief betrokken geweest bij lokale planningsprocessen voor de te bebouwen strook langs de A10. Dit plan werd tijdens de economische crisis afgeblazen. Ze waren ook al meerdere keren in gesprek geweest met de portefeuillehouder tijdens de besluitvorming omtrent de principenota. Daarnaast hadden ze een plan gemaakt voor een plantsoen aan de Admiraal de Ruitersweg. Van die laatste plannen was, ondanks beloften, nog niet veel terecht gekomen toen de participatie omtrent het EGW-project startte. Bewoners hadden hierdoor al een gebrek aan vertrouwen in het stadsdeelbestuur en de mate waarin participatietrajecten worden opgevolgd.

De start van het proces werd door professionals heel anders beleefd. Zij waren gefocust op het zorgvuldig voorbereiden van het participatieproces en hadden een oprechte intentie om naar bewoners te luisteren. Mede door het voortraject en inspraak tijdens de principenota waren betrokken bestuurders, ambtenaren en professionals van corporaties zich echter wel bewust van het feit dat er een bewonersgroep actief was die zich kritisch uitsprak over EGW-plannen zoals die zijn benoemd in de principenota.

In het plan van aanpak wordt een analyse gemaakt van de verschillende leefstijlen van bewoners in het gebied, hierin wordt de Willem Leeftgroep als de ‘rode groep’ omschreven, die dynamisch, zelfverzekerd en daadkrachtig zijn. Daarnaast wordt er uit de analyse opgehaald dat er een andere groep in de buurt woont die moeilijker te betrekken is:

Met betrekking tot de participatie betekent de leefstijlanalyse grofweg dat we zowel rekening moeten houden met een groep actieve, ondernemende en extraverte bewoners, als met een flink aandeel introvertere, secundair reagerende bewoners. We zullen moeite moeten doen om de mening van de tweede groep ook nadrukkelijk op tafel te krijgen (Plan van aanpak participatie, 25 juli 2019: 6).

Het plan van aanpak tracht deze meer introverte bewoners dus ook actief bij het participatieproces te betrekken, maar erkent dat er een actieve groep bewoners betrokken is die ‘het oneens zijn met de richting en geen vertrouwen hebben in het proces’ (Plan van

aanpak participatie, gemeente Amsterdam, 25 juli 2019: 4). Met deze kennis is er aan de start van het participatieproces te weinig gedaan om het vertrouwen tussen beide partijen te versterken; ik zal uitleggen waarom.

Professionals vertelden mij tijdens de interviews dat ze tijdens de eerste inloopsessie en tijdens de eerste bewonersbijeenkomst met de portefeuillehouder wel hebben geprobeerd om aandacht aan eerdere ervaringen te geven, maar dat deze oudere plannen geen onderdeel van het EGW-participatieproces konden zijn.

Het verslag van de bewonersbijeenkomst met de portefeuillehouder op 3 september 2019 maakt zichtbaar dat er vooral duidelijk gemaakt wordt dat de plannen uit 2005 niet langer voldoen en dat er hard wordt gewerkt aan een oplossing voor de uitblijvende werkzaamheden in het plantsoen. Dit is natuurlijk goed bedoeld, maar het heeft niet geholpen om wederzijds vertrouwen te ontwikkelen.

Ook de inloopsessie had niet dit effect. Tijdens de inloopsessie werd er informatie verstrekt over de komende activiteiten en de belangrijkste uitgangspunten werden gedeeld (hier kom ik onder het volgende punt op terug). Het was, volgens de participatieconsultants, ook de bedoeling om bewoners die eerder meegedaan hadden aan participatie in de buurt te erkennen voor hun inzet. Doordat bewoners ideeën op een kaart konden plaatsen zou de kennis van professionals over bestaande ideeën worden getoetst en het verleden een plek krijgen.

De vraag is echter of een inloopsessie hier de geschikte methode voor was. Tijdens deze sessie waren er professionals aanwezig waarmee afzonderlijk gesproken kon worden, maar er was geen plenair moment waarop eerdere gebeurtenissen konden worden besproken en erkend. Er was ook geen mogelijkheid om een gezamenlijk gesprek te hebben over de uitgangspunten van het proces. Laat staan om te doen wat voor een effectieve start zou zorgen: een gezamenlijk gesprek voeren waarin er overeenstemming kan worden bereikt over de doelen van het participatieproces (B), over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen (Rosener, 1978: 459). Hier zal ik onder reflectiepunt 2 op terugkomen.

Reflectiepunt 2: Onduidelijke kaders voor inspraak en invloed

Het tweede belangrijke reflectiepunt, dat tevens effect heeft gehad op het uitblijven van wederzijds vertrouwen, is de communicatie van heldere kaders waarbinnen er geparticipeerd kon worden. Hier is voorafgaand aan en tijdens het proces veel om te doen geweest op twee verschillende manieren. Ten eerste is er blijvende onenigheid over het helder communiceren van de onderwerpen en doelen waar het participatieproces over ging. Hierin was het minimale bouwvolume dat nodig is om het project rendabel te maken een terugkomend onderwerp van onenigheid. Heldere kaders zijn noodzakelijk om tot overeenstemming te komen over de doelen van het participatieproces (B), over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen (Rosener, 1978: 459). Ten tweede was er blijvende onenigheid over de betekenis van 'advies'. Om de oorzaak-gevolgrelatie

tussen de activiteiten tijdens het proces (A) en de doelen van het participatieproces (B) te begrijpen (Rosener, 1978: 459), zijn heldere afspraken over invloed nodig.

Onduidelijke kaders – overeenstemming over de doelen van participatieproces

Ondanks dat er zeker is geprobeerd om de kaders helder te maken voorafgaand aan het proces, is er toch voortdurende onduidelijkheid blijven bestaan. Tijdens de eerste inloopbijeenkomst hebben betrokken professionals wel geprobeerd om de centrale uitgangspunten te communiceren, maar zij stellen tijdens de interviews dat er heel veel nog niet vast stond en dat dit ook is gecommuniceerd. Er stond inderdaad nog veel niet vast, maar juist als er veel niet vast staat en er een onderwerp is, zoals het bouwvolume, dat zoveel emoties en conflict oproept, zou er veel zorgvuldiger moeten worden vastgesteld wat er al wel vast staat en waar nog over geparticipeerd kan worden.

Nu ontstond er onduidelijkheid over de kaders op meerdere manieren. Ten eerste in de enigheid over het bouwvolume. In de verschillende documenten die de bouwvolumekaders voor het participatieproces vooraf hebben beschreven zien we de verwarring terug:

Principenota: *Uit een studie naar de mogelijkheden van dichtheden (o.a. FSI) wordt geconcludeerd dat het te bouwen oppervlak maximaal een verdubbeling kan zijn van het huidige bruto vloeroppervlak (m² BVO) in de strook langs de A10. Het huidige oppervlak m² BVO in de strook is nu ongeveer 27.500m². De FSI van het studiegebied ligt in de huidige situatie op 0,8. De gemiddelde dichtheid van de wijk ligt tussen de FSI 0,75 en de 1.0. Een verdubbeling van vloeroppervlak van de strook langs de A10 betekent voor het studiegebied dat de FSI ruim kan worden verhoogd (Principenota, 14 januari 2018: 25).*

Plan van aanpak participatie: *Mogelijke uitbreiding van bestaande bebouwing met 300 tot 600 woningen, met name nabij de A10. Gebouwen Hendrick de Keyser en de voormalige wereldbibliotheek (deels) transformeren naar woningen. De ruimtelijke kwaliteit van het hele entreegebied verbeteren (Plan van aanpak, 25 juli 2019: 11).*

In gesprek met bewoners: *De portefeuillehouder benadrukt dat zij het belangrijk vindt dat de bewoners kunnen adviseren over de kaders en uitgangspunten en dat het participatieproces hierin moet voorzien (Verslag bewonersoverleg, 3 september 2019).*

Wat kunnen bewoners uit deze laatste opmerking opmaken? Dat de kaders nog niet vast staan? Dat ze mee kunnen denken over de kaders waarbinnen er gebouwd wordt en daarover kunnen adviseren?

Tijdens de interviews werd mij meerdere keren uitgelegd dat het bouwvolume niet het belangrijkste uitgangspunt van het project was en dat de relatie tot de leefomgeving even belangrijk is. In het plan van aanpak worden de doelen van het participatieproject als volgt beschreven:

De organisatie/projectdoelstellingen zijn vooral gericht op een kwalitatief betere wijk met meer woningen en een prettige leefomgeving. Er is in Amsterdam een dijk van een

inbreidingsopgave, die in het geval van Entreegebied Gulden Winckel hand in hand kan gaan met kwaliteitsverbetering. Het gaat dus om:

- *toevoeging van nieuwe woningen en transformatie van bestaande waardevolle gebouwen*
- *met behoud van een ontspannen en groene woon- en leefomgeving*
- *met kruisbestuiving tussen verschillende functies en mensen*
- *met een sterke identiteit van het gebied - meer samenhang in de openbare ruimte en een levendig hart (Plan van aanpak participatie, 25 juli 2019: 2).*

Hiermee zijn de doelstellingen van het project relatief duidelijk opgesteld, maar niet de doelstellingen van het participatieproces zelf. En hier wordt het bouwvolume dat nodig is om het project te kunnen uitvoeren wederom niet meegenomen in de doelstellingen van het project.

Ongeacht wat het juiste bouwvolume is of zou moeten zijn, gaat de onduidelijkheid over het bouwvolume voorbij aan twee veel fundamentele vragen: op welke onderwerpen konden bewoners inspreken en is dit helder gecommuniceerd? En was er overeenstemming over de doelen van het participatieproces, of en op wat voor manier is er geprobeerd tot overeenstemming te komen?

Gezien de principenota en het minimale bouwvolume dat corporaties nodig hadden om hun investering rendabel te maken, was er eigenlijk helemaal geen ruimte om het over het bouwvolume te hebben. Het minimale bouwvolume en het algemene principe dat er gebouwd zou gaan worden in de strook tussen de A10 en de Krelis Louwenstraat/Willem Leevendstraat stond eigenlijk niet ter discussie in dit participatieproces. Dit had veel duidelijker gecommuniceerd kunnen worden vanaf het begin. Een helder kader zou hebben gecommuniceerd dat het participatieproces niet zou gaan over de locatie van de woningbouw en het bouwvolume, maar wel over de overige functies in de wijk zoals de Lidl, het buurthuis, de publieke ruimte, groen, het plein bij de Lidl, etc. Op die manier hadden bewoners zelf een afweging kunnen maken of ze hun tijd in het participatieproces wilden investeren. Door deze kaders niet helder te stellen konden zij deze afweging nu niet maken.

Nu werden de kaders veel te los gecommuniceerd, volgens professionals uit goede bedoelingen en om ruimte te bieden aan bewoners om breed mee te denken. Terwijl er door professionals steeds werd benadrukt dat het bouwvolume niet het enige en belangrijkste uitgangspunt was, is er tijdens de eerste ateliersessie voor een werkvorm gekozen die nu juist op het bouwvolume de nadruk legde. Nadat de stedenbouwkundige in een presentatie de uitgangspunten van het project had uitgelegd, kregen de deelnemers de opdracht om met schuimblokken en maquette materiaal te bouwen in de te bebouwen strook langs de A10. De voorwaarden voor het bouwen waren echter dat alle blokjes op moesten en dat ze niet op andere plekken in de buurt mochten worden ingedeeld. Hier werd, volgens bewoners, het bouwvolume uit de principenota ineens niet langer als uitgangspunt genomen en was het bouwvolume ineens vele malen hoger.

Ook in het advies voor de visie, dat achteraf is opgesteld over de inhoud van het participatieproces, komt de onenigheid over het bouwvolume terug:

Participatieadvies: *De deelnemers vinden het voorgestelde maximum van toevoeging 35.000 m² te veel. Zij vinden dat uitgegaan zou moeten worden van een maximum volume uit de Principenota (=27.500 m²) en bij voorkeur minder, zodat de leefbaarheid niet verder onder druk komt (Participatieadvies, 7 april 2020: 3).*

Reactie gemeente op advies: *De gemeente houdt in lijn met de principenota rekening met ongeveer een verdubbeling van het aantal m² in de verdichtingsstrook. Deze verdubbeling komt op het volgende uit: het te behouden aantal m² (uitgaande van een gedeeltelijke sloop) + het nieuw toe te voegen m² is samen niet meer dan 60.500 m² BVO (Participatieadvies, 19 juni 2020: 3).*

Voor bewoners was deze sessie een moment waarop werd bevestigd dat de gemeente zich niet aan de principenota hield en waarin bevestigd werd dat het project niet zou gaan over een integraal plan voor de hele leefomgeving, maar enkel over de te bebouwen strook.

Het bouwen met maquette materiaal en schuimblokken zou een leuke opdracht zijn geweest als er daadwerkelijk ruimte was om samen aan het ontwerp of de bebouwing van de strook te werken, maar dat was hier niet het geval. De klacht van professionals was dat bewoners de blokjes niet wilden opmaken. Dat hadden ze kunnen zien aankomen, aangezien ze wisten dat bewoners al tijdens de principenota zich hadden uitgesproken tegen het bouwen in de strook met de benoemde bouwvolumes. Waarom werd er in de eerste sessie de nadruk gelegd op precies het onderwerp waar de participatie eigenlijk niet over kon gaan? Het was waarschijnlijk een betere start geweest om deze eerste sessie te laten gaan over onderwerpen waar bewoners wel invloed op konden uitoefenen en waar ook veel van de belangen van bewoners naar uit gingen: de bredere inbedding van het plan in de omgeving.

Bewoners waren erg teleurgesteld en boos na deze eerste ateliersessie. In de bewonersbrief van 3 oktober 2019 vragen de bewoners van de Willem Leeft om de kaders helderder te communiceren. Als reactie stelt de portefeuillehouder het volgende:

Alle uitgangspunten moeten helder zijn. Ik ben het met jullie eens dat de uitgangspunten meer toelichting en status moeten krijgen. Bij de bijeenkomst van 28 oktober zullen we daar aandacht aan besteden. De uitgangspunten zijn een middel om te komen tot het doel kwalitatief betere leefbaarheid. We hebben overigens wel gezien dat in de groepen discussies ontstonden over de inrichting en mogelijkheden alsook over parkeerproblematiek en groen. Dat is wat voor de gemeente zinvol is om te horen (Reactie op bewonersbrief, 18 oktober 2019).

Hier raakt de portefeuillehouder aan iets interessants: voor ambtenaren zou het verhelderen van kaders zinnig zijn, omdat zij op die manier onderwerpen waarover eigenlijk weinig tot geen participatieruimte bestaat voorafgaand aan het participatieproces kunnen uitsluiten. Dit zou voor de duidelijkheid naar bewoners toe zinnig zijn, omdat het verkeerde verwachtingen voorkomt en zij op die manier zelf kunnen bepalen of zij mee willen doen of niet. Voor bestuurders is dit echter lastiger, omdat zij participatie ook zien als het ophalen van ideeën uit de buurt. Zij willen een belangenafweging kunnen maken op basis van wat de buurt vindt. Hierdoor sprak de portefeuillehouder zich tijdens de reflectiesessie dus uit

tegen het beperken van het participatieproces tot de zaken omtrent de publieke ruimte: voor haar is de informatie over onenigheid over het bouwvolume ook belangrijk om te weten. Toch laat deze casus zien dat onduidelijke kaders over waar het participatieproces nu daadwerkelijk over gaat ervoor zorgt dat het vertrouwen aan het begin van het proces niet wordt opgebouwd en dat het later op verschillende manieren voor teleurstelling zorgt. Ik zal onder ‘alternatieven voor het opstellen van heldere kaders’ terugkomen op de vraag hoe er, naast het bieden van heldere kaders, ook een belangenafweging kan worden gemaakt.

Vanuit bewoners kwam ook veelal de vraag hoe corporaties in het proces stonden: bewoners wilden graag duidelijkheid over het minimale bouwvolume. De corporaties hebben tijdens de derde ateliersessie een presentatie gegeven waarin zij de plannen en hun visie hebben toegelicht. Hierin worden de uitgangspunten van de corporaties als volgt benoemd:

Toevoegen van een flink aantal woningen, door het transformeren van bestaande monumenten en door het toevoegen van nieuwbouw.

- a. *De focus van de corporaties ligt op het toevoegen van sociaal + middensegment als antwoord op de grote vraag in Amsterdam. De richting vanuit de gemeente is een verdeling van 40% sociaal, 40% middenhuur en 20% koop.*
- b. *Aan sociale huurwoningen voor lage inkomens is een groot tekort in Amsterdam: er is een wachttijd van bijna 9 jaar en deze wachttijd neemt nog verder toe.*
- c. *Ook aan middenhuurwoningen voor middeninkomens is een tekort (720-1.000), door deze te realiseren bevorderen we ook de doorstroming van mensen die een sociale huurwoning achterlaten die weer vrij komt (Toelichting corporaties, 9 december 2019).*

Verder werd er gesproken over verdichten in de strook om de kwaliteit en leefbaarheid te vergroten en over de beslissing om het stedenbouwkundig bureau een integraal plan te laten opstellen waarin alle drie de corporaties en gemeente op zoek zijn:

Naar een optimale invulling van de verdichtingsstrook, waarin we zoveel mogelijk woningen proberen toe te voegen binnen een kwalitatief hoogwaardig en verantwoord plan. Dit plan moet wel financieel haalbaar en uitvoerbaar zijn voor de corporaties (Toelichting corporaties, 9 december 2019).

Deze presentatie gaf de bewoners niet de duidelijkheid waar ze naar op zoek waren. Er werd in de presentatie ook niet duidelijk wat een financieel haalbare ondergrens van het bouwvolume eigenlijk was. Na de derde ateliersessie schreven bewoners het volgende in hun brief:

Na vele bijeenkomsten is nog steeds onduidelijk wat de belangen van de corporaties zijn. Hoeveel BVO hebben ze echt nodig? Maar zelfs is onbekend bij de bewoners wie bijvoorbeeld de projectleider is vanuit Eigen Haard (Bewonersbrief, 19 december 2019).

Op basis van deze bevindingen kom ik tot de conclusie dat er weinig tot geen duidelijkheid bestond over de kaders van het participatieproces. Het bouwvolume zelf werd op verschillende wijzen verwoord. Tijdens de sessies werd er gezegd dat het bouwvolume uit de

principenota werd aangehouden, maar dat bleek later toch meer te moeten zijn. Een duidelijker kader zou zich hebben beperkt tot de leefbaarheid en publieke ruimte, maar tijdens de eerste ateliersessie werd die boodschap verward door een werkvorm die zich juist op het onbespreekbare bouwvolume concentreerde. De corporaties en de portefeuillehouder hadden een ander belang achter het stellen van eigen kaders: de portefeuillehouder wilde breed informatie en belangen ophalen uit de buurt en de corporaties wilden alleen vanuit een financieel haalbaar kader verder denken al stond niet vast wat dat precies zou zijn. Met al deze onduidelijkheid over de uitgangspunten, onderwerpen en doelen van het participatieproces werd het wantrouwen aan de start van het participatieproces gevoed. Over overeenstemming tussen partijen over de doelen van het proces, wiens doelen dat zijn, en de criteria om die doelen te behalen kan niet gesproken worden.

Onduidelijke kaders – kennis over oorzaak/gevolg van activiteiten (A) en doelen participatie (B)
Een tweede onderdeel van het stellen van heldere kaders is de betekenis van het hebben van een ‘adviserende rol’. Deze betekenis is belangrijk om de oorzaak-gevolgrelatie tussen de activiteiten tijdens het proces (A) en de doelen van het participatieproces (B) te begrijpen (Rosener, 1978: 459). Hiervoor zijn heldere afspraken over invloed nodig.

Bewoners hadden tijdens het opstellen van de principenota gevraagd om co-creatie: een proces waarin de plannen gezamenlijk door bewoners en professionals zouden worden opgesteld. Al tijdens de besluitvorming over de principenota was duidelijk gemaakt dat de rol van bewoners adviserend zou zijn. De gemeente zag geen mogelijkheid tot co-creatie, omdat zij niet zelf de grondeigenaar is en niet de investering zal maken: de corporaties hebben lopende pachtcontracten of bezitten de grond en zij zullen de investering en ontwikkeling op zich nemen. Dat de mate van invloed van bewoners geen co-creatie was, was dus voor iedereen duidelijk.

De mate van invloed in de rol als ‘adviserend’ werd in het participatieadvies als volgt samengevat:

Vooraf is toegezegd dat er sprake is van het participatieniveau ‘advies’ vanuit bewoners en andere belanghebbenden in het gebied. Dat betekent dat gemeente (en corporaties) het advies serieus nemen en uitleggen wat zij met het advies hebben gedaan (Participatieadvies, 7 april 2020: 2)

De mate van invloed als ‘adviserend’ is dus relatief duidelijk. Wat ook helder is, is dat de adviezen van bewoners niet opgevolgd hoeven te worden zolang er maar wordt uitgelegd waarom niet. Die uitleg wordt gegeven in het participatieadvies dat na het participatieproces is opgesteld. Wat echter minder helder is, is de vraag wat de oorzaak-gevolgrelatie tussen de activiteiten tijdens het participatieproces is en wat de doelen van het participatieproces als geheel zijn.

Zo worden er bijvoorbeeld voorwaarden gesteld aan de invloed van bewoners:

Helder moet zijn dat elke denkrichting ook uitvoerbaar moet zijn voor corporaties en gemeente. Als dat duidelijk is, is er vervolgens veel meedenkruimte. In fase 1 (wat speelt er in de buurt) is vooral belangrijk om de inbreng van bewoners en andere stakeholders goed vast te leggen en mee te geven aan de mensen die de denkrichtingen voorbereiden in fase 2 (meedenken en beïnvloeden) (Plan van aanpak participatie, 25 juli 2019: 9).

Er wordt echter niet geëxpliciteerd wanneer de denkrichtingen uitvoerbaar zijn voor corporaties en gemeente en in welke mate meedenken en beïnvloeden in fase 2 kunnen plaatsvinden. Betekent dit dat de ideeën van bewoners uit fase 2 niet genegeerd mochten worden? Ook niet op het onderwerp bouwvolume en locatie van de bouw? Dat betekende het blijkbaar niet, want die onderwerpen waren eigenlijk geen onderwerp binnen de kaders van het participatieproces.

Het gebrek aan heldere afspraken over de invloed van bewoners heeft ertoe geleid dat tot op de dag van vandaag de kaders nog steeds worden bediscussieerd. Door de bewoners wordt het afwijkende bouwvolume van de principenota gezien als een argument om de bouwplannen te de-legitimeren. Het vooraf heldere grenzen stellen aan wat wel en niet onderwerp is van het participatieproces en hoe ver de invloed van bewoners kan gaan, is essentieel voor het ontwikkelen van onderling vertrouwen. De gemeente is hier verantwoordelijk voor en had dit veel zorgvuldiger kunnen voorbereiden.

Reflectiepunt 3: Te weinig bewustzijn van wederzijdse *framing*

Uit de interviews met bewoners bleek dat de bewoners geen vertrouwen hadden in de oprechte intentie van betrokken professionals om naar hen te luisteren. Bewoners waren bang dat de meeste plannen al waren gemaakt voordat het participatieproces begon en het participatieproces alleen werd uitgevoerd om 'dat hokje af te vinken'. Hiermee hebben de bewoners de gemeente op een bepaalde manier *geframed*. Een *frame* wordt door Laws en Rein (2003) uitgelegd als een verhaallijn waarin bepaalde waarden en onderliggende overtuigingen worden geuit. Een *frame* maakt inzichtelijk hoe mensen onzekere situaties en problemen interpreteren. *Frames* worden dus actief maar vaak onbewust geconstrueerd om situaties te begrijpen en met onzekerheid om te gaan. Het *frame* van een onbetrouwbare gemeente bleek hardnekkig in de aanloop naar het proces, maar ook tijdens de ateliersessies en in de reflecties en interviews achteraf.

Echter waren de bewoners niet de enige met een negatieve *framing* van de ander. Ook professionals ontwikkelden gedurende het participatieproces een *frame* waarmee zij de bewoners van de Willem Leeft groep gingen begrijpen en behandelen. Het is belangrijk om aan te geven dat negatieve *framing* van bewoners niet de inzet van het participatieproces was: er was een oprechte intentie om naar hen te luisteren. Toch werd er gedurende het proces een wederzijds *frame* ontwikkeld waarmee beide partijen elkaar steeds meer bestreden. Deze ontwikkeling stond wederzijds vertrouwen in de weg.

Gedurende het proces en door de interacties tijdens de ateliersessies waarin bewoners steeds om dezelfde zaken vroegen – zoals de kaders, het bouwvolume, de drukte, de leefbaarheid – ontstond het idee dat deze groep voornamelijk op kwam voor hun eigen

belang, dat zij de Amsterdamse woningopgave wel onderkennen maar deze niet in de strook achter hun huis wilden oplossen, en dat zij een te dominante rol speelden in het participatieproces. Zonder deze termen expliciet te noemen, werd de Willem Leeft groep gedurende de interviews met professionals regelmatig beschreven als de zogenaamde *Not In My Backyard* (NIMBY) burgers. Zo vertelden professionals dat ‘wat we ook probeerden, ze waren toch wel tegen de plannen’, ‘ondanks dat ze over de leefbaarheid wilden praten, kwamen ze steeds terug op dat bouwvolume’ en ‘ze waren moeilijk mee samen te werken want ze domineerden de gesprekken met hun eigen ideeën’. Ondanks deze uitspraken gaven professionals ook aan dat zij de eigen belangen van deze bewoners heel serieus namen, omdat zij immers de meeste impact zouden ervaren van de bouwplannen. De intentie was misschien om echt te luisteren, maar gedurende het luisteren naar een groep burgers die de plannen steeds tegenspreken en de kaders, doelen en het proces bevroegen, ontstond er toch een *frame* waarmee de handelingen van deze groep werd begrepen.

De bewoners zagen hun eigen inbreng in het participatieproces echter heel anders. Zij waren wel kritisch, maar zij wilden op zoek naar integrale oplossingen die woningbouw zouden combineren met het versterken van de verkeersveiligheid en leefbaarheid van het grotere gebied. Het argument dat deze bewoners zich alleen voor hun eigen belang inzetten en woningbouw prima zouden vinden als het maar elders gebeurt klopt niet. Dit wordt onder andere zichtbaar in een brief die zij stuurden aan de portefeuillehouder na de eerste inloop sessie:

De bewoners vinden dat op de inloopavond te veel het accent lag op de woningbouwplannen en te weinig op de rest van het gebied. De impact van de toe te voegen woningen vindt men te weinig zichtbaar gemaakt (Verslag bewonersoverleg, 3 september 2019).

Zij waren van mening dat er niet genoeg informatie was verstrekt aan deelnemers en wilden andere bewoners informeren over het project. Tijdens deze presentatie zetten ze hun belangen op een rijtje:

- *Dat iedereen het proces begrijpt*
- *Dat iedereen op hetzelfde kennisniveau zit*
- *Dat de belangen van alle partijen op tafel komen*
- *Dat er voldoende tijd is voor het gesprek en de discussie => impact op de buurt*
- *Dat we hierin worden bijgestaan door een onafhankelijk adviseur*
- *Dat de leefbaarheid verbetert (of niet verslechtert)*
- *Behoud of verbetering verkeersveiligheid*
- *Behoud identiteit buurt: geen hoogbouw*
- *Versterking sociale cohesie*
- *Versterking van groen en openbare ruimte*
- *Meekoppelkansen: wateroverlast, hittestress, rattenoverlast, luchtkwaliteit (Presentatie van bewonersgroep Willem Leeft, 28 oktober 2019).*

Het is dus niet zo dat de professionals deze groep mond dood maakten tijdens sessies. De groep kreeg evenveel ruimte om te spreken als andere bewoners en gaf tijdens de tweede ateliersessie een presentatie.

Frames ontstaan, worden versterkt en worden bevestigd tijdens interacties tussen partijen. De beschrijvingen van de sessies tijdens de interviews geven inzicht in hoe zowel het frame van een onbetrouwbare gemeente als het frame van de NIMBY-burger ontstonden en bevestigd. Zo werd er door professionals verteld dat er ongemakkelijkheid ontstond, omdat de groep een dominante positie innam door zich bijvoorbeeld over kleinere werkgroepjes te verdelen om zo het gesprek met andere bewoners te beïnvloeden. Geïnterviewde bewoners bevestigden dat de groep vaak dominant aanwezig was tijdens de sessies en zij minder ruimte lieten om de stem van andere bewoners te horen. Ook kwamen zij in hun reacties tijdens de sessies vaak terug op het vraagstuk over bouwvolume. Deze handelingen komen mede voort uit het groeiende wantrouwen dat er daadwerkelijk geluisterd zou worden, de onduidelijke kaders die niet werden verhelderd gedurende het proces en de afkeer van de plannen. Het gebrek aan vertrouwen en onduidelijke kaders wreekte zich dus tijdens de ateliersessies en zorgden ervoor dat het *NIMBY-frame* zich kon ontwikkelen gedurende het participatieproces.

De *NIMBY-framing* lijkt meer onbewust dan intentioneel te zijn. Toch heeft ook een onbewuste *NIMBY-framing* grote gevolgen voor de relatie tussen partijen in een participatieproces. Dat zien we vooral in de beschrijvingen van het proces achteraf.

Ik zag het frame terugkomen in de interne evaluatie achteraf waarin opnieuw de zorgen van de Willem Leeft groep werden omschreven alsof ze alleen draaiden om de hoogte van de torens en hun vooringenomenheid het proces te verstoren. In een reflectiesessie op dit rapport bleken de handelingen van de groep een dilemma te hebben gevormd voor het gesprek tijdens de sessies. Er werd uitgelegd dat een aantal deelnemers (met name Willem Leeft) enerzijds vond dat er te veel over woningbouw werd gesproken. Anderzijds wilde een aantal deelnemers van Willem Leeft *juist* praten over de hoeveelheid bebouwing. Dit maakte het gesprek over andere onderwerpen als de inrichting van de openbare ruimte moeilijk. Bovendien zag ik het frame terugkomen in de presentatie naar de stadsdeelcommissie en tijdens de raadsvergadering: ook daar werden de zorgen van deze groep bewoners opnieuw *geframed* alsof ze niet representatief zijn voor de buurt, alsof de buurt het ook niet met hen eens is, en alsof zij alleen voor hun eigen belang opkomen.

Om het argument van een gebrekkige representativiteit te bevestigen wordt door de professionals vaak de enquête aangehaald die in januari 2020 is afgenomen. Deze bevestigt dat de 434 respondenten geen problemen hebben met de bebouwing in de strook. Na een analyse van de uitkomsten per straat bleek dat bewoners uit de omliggende straten Admiraal de Ruijterweg, de Sara Burgerhartstraat, en de Willem Leevendstraat relatief veel kritischer waren over de plannen dan bewoners uit andere straten. Over de werkwijze van invullen en de analysemethode van de uitkomst van deze enquête is echter veel onenigheid. Het gaat echter buiten de doelstellingen van dit onderzoek om ook de enquête te evalueren, vandaar dat ik mij niet uitspreek over de betrouwbaarheid van de enquête. In relatie tot het participatieproces heeft de enquête in ieder geval niet opgeleverd dat er meer vertrouwen ontstond tussen de deelnemers aan het participatieproces en gemeente. Voor participanten is de enquête een bevestiging dat de gemeente andere bewoners die minder kritisch zijn wil

opvoeren om op die manier de plannen waar de actieve groep bewoners tegen is te legitimeren.

Mijns inziens is de groeiende wederzijdse *framing* tijdens het EGW-participatieproces de basis geweest voor het escalerende conflict. Het *NIMBY-frame* heeft, ondanks dat dit niet de intentie was, de inbreng van de groep in de latere stadia van het proces onbewust gedelegitimeerd. Andersom heeft de insteek van een deel van de bewoners dat de gemeente op voorhand niet te vertrouwen is en toch niet zou luisteren ook niet geholpen om het participatieproces te laten slagen. Hier zijn de twee groepen in de aanloop naar het participatieproces niet tot elkaar gekomen. Deze negatieve *framing* van beide kanten heeft ervoor gezorgd dat er geen vertrouwen was in de andere partij. Aan dit gebrek aan wederzijds vertrouwen is niet genoeg gedaan zowel tijdens de voorbereiding van het proces als tijdens het proces, en zelfs nu achteraf. Dit zou mede kunnen komen doordat partijen zich niet bewust waren/zijn van het onderliggende *frame* waarmee ze de ander begrijpen en behandelen.

Aanbevelingen over de aanloop naar participatieprocessen

Hoe had de aanloop van het proces zo kunnen verlopen dat er wel werd gebouwd aan vertrouwen, dat de *framing* van beide kanten en de emoties en ervaringen uit het verleden een duidelijkere plek hadden gekregen in het proces, en de kaders duidelijker waren geformuleerd en gecommuniceerd?

Alternatieven voor erkenning

Voor de emotionele lading van stadsvernieuwing is op twee manieren aandacht nodig. Je zou kunnen zeggen dat het nadenken over de toekomst hand in hand gaat met het nadenken en verwerken van het verleden. Voordat er nagedacht kan worden over de toekomst moet er eerst stil gestaan worden bij hoe het vroeger was en wat er gemist gaat worden. Er zou gerouwd kunnen worden om de wijk die niet langer is. Dit klinkt misschien dramatisch, maar de ervaring laat zien dat participatieprocessen die hier expliciet aandacht aan geven succesvoller en positiever verlopen. En ten tweede is er aandacht nodig voor de eerdere ervaringen en frustraties van bewoners omtrent hun rol in besluitvorming. Deze aandacht kan het beste vooraf worden gegeven.

Het was vanaf het begin duidelijk dat er in deze context georganiseerde tegenstand was tegen de plannen, dat er veel oud zeer overheerste, en dat er een gebrek aan onderling vertrouwen was. Nu hebben de professionals ervoor gekozen een laagdrempelige inloopsessie te organiseren waarin werd opgehaald wat er speelt in de buurt. Maar hierin zijn ze voorbijgegaan aan het feit dat er een actieve bewonersgroep was, die graag betrokken wil worden en die al eerder beschikte over kennis van het project. Deze groep was al kritisch op de plannen en had al eerdere negatieve ervaringen met participatie. Als die emoties geen plek krijgen, zullen ze gedurende het proces en ook daarna steeds weer opnieuw de overhand nemen. Precies wat we nu ook hebben zien gebeuren.

In een context waarin duidelijk is dat twee partijen het niet met elkaar eens zijn over de plannen, lijkt het verstandig om niet te beginnen met een algemene inloopsessie waarin bewoners vrijblijvend informatie kunnen inwinnen, maar om te starten met een sessie waar alle emoties, oud zeer, frustratie en verwachtingen een plek kunnen krijgen. Tijdens deze sessie kunnen emoties en ervaringen een plek krijgen door eerdere ervaringen omtrent participatie, maar ook ervaringen in de buurt en mooie of pijnlijke herinneringen aan specifieke plekken te bespreken, benoemen en erkennen.

Erkenning is hier van groot belang en daarin is de manier waarop erkenning wordt gegeven cruciaal. Professionals zijn geneigd zijn om te reageren met 'ik heb u gehoord', 'dank voor uw bijdrage, we nemen het mee'. Dit is geen erkenning geven. Erkenning ontstaat wanneer je ervaart dat iemand je echt ziet en hoort, dat jouw verhaal niet alleen wordt gedeeld of beluisterd, maar ook wordt opgenomen en gehoord door een ander. Wanneer er dus een andere laag van empathie wordt aangeboord dan alleen het delen en luisteren: wanneer de ander zich zichtbaar en voelbaar in jouw situatie en perspectief inleeft.

Een mooi voorbeeld van erkenning geven en ontvangen kwam ik tegen in de praktijk van een professional in Den Haag die voorafgaand aan een participatieproces waarin burgers erg boos waren, sessies hield waarin hij niet alleen de ruimte bood om hen te laten praten, maar ook hun verhalen in hun taal te herhalen. Hij herhaalde letterlijk de woorden en zette ze ook zwart op wit op een groot papier. In die herhaling was hij niet bang voor de emoties waarmee de bewoners zich uitdrukten. Van professionals wordt vaak verwacht dat zij zich professioneel opstellen, en daarmee wordt vaak bedoeld dat zij zich rationeel moeten gedragen (Gabriels et al., 2018). Dit botst regelmatig met het gedrag van bewoners die hun emoties laten zien en met passie spreken over hun buurt. De professional in Den Haag maakte ook zijn eigen emoties onderdeel van het gesprek en gaf daarmee ruimte en erkenning aan de emoties van bewoners (lees meer over deze casus in Verloo, 2015). Door op deze manier met aandacht emoties en ervaringen een plek geven in het proces, werd er aan het vertrouwen tussen de partijen gewerkt.

[Alternatieven voor belangenafweging en re-framing](#)

Naast het aandacht besteden aan emoties uit het verleden is het in een contentieus participatieproces, waarin al van tevoren bekend is dat er tegenstand is tegen de plannen, des te belangrijker om goede afspraken te maken en deze afspraken na te komen. Nu werden de kaders veel te los gecommuniceerd. Uit goede bedoelingen werd er gedaan alsof alles ter sprake kon komen in het participatieproces. Daarnaast werd de nadruk gelegd op de uitgangspunten van de principenota, maar was het bouwvolume tijdens de sessie met de schuimblokken anders dan het volume in de principenota. Dit soort onduidelijkheid en veranderingen werden door de bewoners ervaren als een bevestiging van het idee dat zij geen inspraak of invloed hadden.

Om de boze reacties van bewoners achteraf te begrijpen werd er tijdens de interviews teruggerepen op het argument dat het hen voornamelijk gaat om hun privébelang en dat zij de sessies domineerden met dat belang (Inch, 2012; Wolsink, 2006). Door een *NIMBY-framing* te gebruiken lijkt het publieke belang voorop te worden gezet. Maar, zoals we ook

in deze casus hebben gezien, gaan de argumenten van burgers zelden alleen over hun privébelang. In het verhaal van burgers lopen individuele belangen, publieke rechtvaardiging en argumenten die verbonden zijn aan emotionele waardering van publieke plekken meestal door elkaar heen (Eranti, 2017: 290). Het *framen* van deze argumenten als zijnde NIMBY is dan ook niet eerlijk en helpt niet om de nuance in het verhaal van burgers te begrijpen en hen vervolgens echt te horen. De term ‘publiek belang’ lijkt misschien een gegeven, maar ook deze term is niet neutraal: wat publiek belang betekent, verandert door de tijd en aan de hand van maatschappelijke debatten en politieke agenda’s. Ook de scheidslijn tussen private en publieke belangen is zeer hybride. Het zou daarom helpen om de belangen van burgers te nuanceren en ze te begrijpen als onderdeel van ‘het politieke’ (zie reflectiepunt 9).

Tijdens een sessie waarin eerdere ervaringen worden gedeeld, kan er ook direct aan belangenafweging en *re-framing* worden gewerkt. Door de ervaring dat er met aandacht naar bewoners wordt geluisterd en hun belangen worden gehoord, maar ook door de ervaring dat er duidelijke afspraken worden gemaakt en dat die worden nagekomen tijdens het proces, zal het *frame* dat de gemeente niet oprecht wil luisteren en participatie alleen voor schijn uitvoert veranderen. Ook een (onbewust) *NIMBY-frame* kan veranderen door de ingewikkelde grenzen tussen persoonlijke en publieke belangen gezamenlijk te onderzoeken. De portefeuillehouder vertelde dat één van de belangrijkste doelen van het proces is om een goede belangenafweging te maken. Hiervoor zou tijdens zo’n eerste sessie tijd en ruimte kunnen worden gemaakt. Er zou een belangenkaart gemaakt kunnen worden waarin zowel de belangen van bewoners als die van de gemeente en corporaties zichtbaar en transparant worden. Hieruit zal duidelijk worden dat de bewoners niet alleen privébelangen behartigen, dat hun intentie niet is om publieke voorzieningen naar andere locaties te verbannen, en zullen de publieke belangen van hun verhaal geëxpliciteerd kunnen worden. Ook zou er in zo’n belangensessie gebouwd kunnen worden aan het vertrouwen in de gemeente en corporaties door te delen waarom dit plan zo belangrijk voor ze is, wat haalbaar is en waar zij geen mogelijkheden toe zien.

Samenvattend zou een sessie over de inzet en emoties uit het verleden in relatie tot een actieve reflectie op de huidige belangenafweging helpen om:

- 1) Het onderlinge vertrouwen en vertrouwen in het proces te verbeteren.
- 2) Beide *frames* van onoprechte participatie te veranderen. Meer inzicht in de uiteenlopende belangen van bewoners zou een groeiend NIMBY-frame kunnen voorkomen en professionals ervan bewust kunnen maken dat zij een NIMBY-*frame* hanteren.
- 3) Direct te kunnen bijdragen aan het verhelderende van de kaders voor participatie en invloed, en deze gezamenlijk vast te stellen.

Als bestuurders, buiten de kaders van een participatieproces, toch willen weten hoe de buurt tegenover de plannen staat, zouden zij er verstandig aan doen hier een aparte sessie voor te plannen. Het is immers verwarrend om het over deze zaken te hebben, terwijl daar eigenlijk geen beleidsruimte is. Daarnaast is het belangrijk om de politieke redenen waarom er tot bepaalde interventies besloten is niet minder ‘politiek’ te maken dan dat ze

daadwerkelijk zijn. Bijvoorbeeld, de woningopgave is een politiek besluit. Het is belangrijk om niet net te doen alsof bewoners hier invloed op kunnen uitoefenen. Hier kom ik in hoofdstuk 6 op terug.

Alternatieven voor een gedifferentieerde uitnodigingsstrategie

Tenslotte, een belangrijk onderdeel van het groeiende NIMBY-*frame* was dat de bewoners van de Willem Leeft groep niet representatief zijn voor de buurt als geheel. Dit klopt natuurlijk: er zijn ook andere belanghebbenden in de buurt, zoals de mensen in zorgwoningen, de eigenaar van het hostel, entrepreneurs uit de Hendrik de Keijzerschool, het kinderdagverblijf, en de moskee en deze zijn ook persoonlijk uitgenodigd te participeren. Veel van hen hebben deelgenomen aan het participatieproces en zijn voor deze studie geïnterviewd. De groep die ontbrak waren de bewoners van de Sara Burgerhartstraat of andere plekken in de wijk die minder geregeld deelnemen aan participatie. Echter, dit maakt de stem van de Willem Leeft groep niet minder belangrijk en hun inbreng niet minder relevant.

In het betrekken van groepen die relatief minder vaak deelnemen aan participatieprocessen zijn een aantal strategieën te volgen. Nu is er ingezet op formele uitnodiging per brief en via het netwerk van de omgevingsmanager. Om een diverse groep bewoners aan te trekken had er veel meer gebruik kunnen worden gemaakt van informele netwerken in de buurt of van bestaande gemeenschapsnetwerken, buurthuizen, verenigingen, moskee, etc. Het waren de bewoners uit de Willem Leeft groep die zulke alternatieve methoden ontwikkelden, zoals een buurtfeest op straat, om mensen bewust te maken van de plannen en hen uit te nodigen om aan het participatieproces deel te nemen. De gemeente heeft hier subsidie voor verleend voor dit buurtfeest ter bevordering van de sociale cohesie. Tegelijkertijd heeft de groep de professionals meerdere keren uitgenodigd om aanwezig te zijn om bewoners te spreken. Alleen de omgevingsmanager is echter langs geweest en de andere professionals hebben geen gebruik gemaakt van deze strategie om een breder publiek uit te nodigen. Het festival werd door een professional tijdens een interview geduid als 'een middel om mensen te beïnvloeden', maar dit zegt minder over het alternatieve middel om diverse bewoners bij het proces te betrekken en meer over de groeiende NIMBY-*framing*.

Hoofdstuk 4 – Tijdens het participatieproces

In dit hoofdstuk wordt er gereflecteerd op vier onderdelen die tijdens de uitvoering van het participatieproces hebben plaatsgevonden. Ik zal reflecteren op de vorm in relatie tot de inhoud van het proces, op de ruimte die er was voor alternatieve ideeën en plannen, op de communicatie en samenwerking tussen professionals in de voorbereiding van de sessies, en op de communicatie en informatievoorziening richting bewoners. Hierna zal ik wederom alternatieve werkmethoden bespreken.

Reflectiepunt 4: Relatie tussen vorm en inhoud

Zoals ik al eerder benoemde was de opzet van het participatieproces goed doordacht en zorgvuldig. Er werd gewerkt met verschillende interactieve werkvormen (plan van aanpak, 25 juli 2019). De zorgvuldige gespreksleiding van het consultantbureau werd door alle betrokkenen unaniem geprezen. De gesprekken en activiteiten tijdens de sessies werden goed begeleid en iedereen kreeg de kans om zijn bijdrage te leveren aan het gesprek.

Ondanks deze goede gespreksleiding zie ik in de verslagen van de sessies en in de verslagen van de interviews dat de nadruk van de avonden lag op de vorm: het meedoen aan activiteiten. Tijdens de interviews werd duidelijk dat bewoners het inhoudelijke deel van het gesprek misten. Niet alleen de bewoners van de Willem Leeft groep maar ook anderen vertelden dat zij voornamelijk aan het werk werden gezet en dat er door die activiteiten weinig tijd over was voor het daadwerkelijk bespreken van de inhoud. Vooral de punten waar onenigheid over bestond, konden door de interactieve werkvormen naar de zijlijn worden geschoven. Dit lieten de bewoners van de Willem Leeft groep niet toe en zo ontstond er dan ook geregeld conflict.

Ik heb het voorbeeld van het schuimblokken bouwen tijdens de eerste sessie al genoemd als een voorbeeld waarbij de leuke en creatieve vorm die werd gebruikt niet goed aansloot bij het inhoudelijke gesprek dat gevoerd kon worden. Een ander voorbeeld dat tijdens de interviews werd benoemd was het stickers plakken tijdens de eerste inloopbijeenkomst. Dit werd daar gepresenteerd als enkel het ophalen van informatie uit de buurt, maar werd, volgens geïnterviewde bewoners, in een latere sessie ook ingezet voor het opstellen van drie scenario's, wat weer tot meer wantrouwen leidde.

Tijdens de tweede ateliersessie dienden de bewoners het verzoek in om de consequenties van de plannen zoals beschreven in de Principenota (bijvoorbeeld voor verkeer) zichtbaar te maken aan andere bewoners. In hun ogen deed de gemeente niet genoeg aan het inzichtelijk maken van de leefbaarheid in de buurt en waren zij gedwongen om het inzichtelijker te maken voor hun medebewoners. Er werd flexibel omgegaan met dit verzoek en bewoners hebben een presentatie gegeven. Tijdens deze presentatie werden de belangen van bewoners uiteengezet. Zoals beschreven op pagina 27 werden de zorgen die bewoners van de Willem Leeft groep hadden over het bouwvolume toegelicht in relatie tot de toenemende drukte in het gebied en de invloed daarvan op de leefbaarheid en verkeersveiligheid (Verslag ateliersessie, 28 oktober 2019; Presentatie van bewonersgroep Willem Leeft, 28 oktober 2019). Dat deze presentatie heeft plaatsgevonden was erg

belangrijk en laat twee dingen zien: bewoners hadden wel degelijk de intentie andere bewoners te betrekken en informeren, en professionals waren wel degelijk op zoek naar manieren om te luisteren.

Het hoofddoel van de tweede ateliersessie was het werken aan drie scenario's die door het stedenbouwkundig bureau waren ontwikkeld. Participanten gingen in kleine groepjes met deze scenario's aan de slag. Deze sessie werd door de participanten veruit het meest gewaardeerd: de focus lag op het bespreken van de mogelijkheden en verbeterpunten van specifieke scenario's en het gesprek ging daadwerkelijk over het hele gebied en niet alleen over de te bebouwen strook. In het verslag zie je duidelijk terug wat de inbreng van bewoners was op de verschillende scenario's.

Het enthousiasme over ateliersessie twee staat in schril contrast met ateliersessie drie, die door de bewoners, ook door hen die niet bij de Willem Leeft groep horen, werd omschreven als een dieptepunt in het proces. Tijdens deze sessie werd het basismodel van het stedenbouwkundig bureau gepresenteerd. Hierin heeft het stedenbouwkundig bureau geprobeerd zoveel mogelijk van de ideeën en inbreng van bewoners mee te nemen, maar sommige ideeën waren door externe omstandigheden niet mogelijk (hier kom ik onder reflectiepunt 7 en 8 op terug). Een aantal bewoners zagen hun ideeën daarom niet voldoende terug in de plannen en reageerden boos en gefrustreerd. Zij vroegen om een gesprek waarin de keuzes voor bepaalde zaken zouden worden onderbouwd. Dat inhoudelijke gesprek over die keuzes en de onderzoeken die gedaan waren of die nog liepen kwam in deze sessie niet van de grond.

Ik zie hier drie samenhangende redenen voor. Ten eerste was er ook in deze sessie een interactieve werkvorm bedacht waarin mensen uiteengingen in groepjes. Dit helpt om iedereen aan het woord te laten en om mensen die niet gemakkelijk spreken in een groep ook de kans te geven een bijdrage te leveren. Maar tegelijkertijd leidde het af van een inhoudelijk plenair gesprek waarin bewoners op de inhoud van het plan kunnen reageren. Ten tweede werd de emotionele reactie van bewoners begrepen en gevoeld als een aanval waardoor professionals het lastig vonden inhoudelijk te reageren. Ten derde werden de professionals van de corporaties en de technisch geschoolde planologen en stedenbouwkundigen van de gemeente een passieve rol toegeschreven door geïnterviewde bewoners. Zij werden tijdens de ateliersessie niet naar voren geschoven om bepaalde keuzes inhoudelijk uit te leggen. Over dit laatste punt werd tijdens een interview met een professional gezegd dat dit ook niet wenselijk is, omdat het anders te technisch zou worden voor een deel van de bewoners of dat er te weinig tijd was ingebouwd om deze zaken te bespreken. Echter, het was bekend dat hier ook een groep bewoners in de zaal zat die juist wel dat technische gesprek wilde voeren. Door de combinatie van de focus op het aan het woord laten van alle groepen, en de groeiende spanning omtrent de Willem Leeft groep en hun hun passievolle reacties, kreeg deze groep geen inhoudelijk reactie op hun technische vragen tijdens de ateliersessie.

Tegelijkertijd werd er wel aan deze vraag tegemoet gekomen door een kennissessie te organiseren op 18 november 2019. Hierin werden technische details en gemeentelijk beleid

toegelicht door o.a. een verkeerskundige, een planoloog, en een stedenbouwkundige. Deze sessie heeft de Willem Leeft groep geholpen om antwoorden te krijgen op technische vragen, maar werd door andere bewoners niet breed bezocht.

Tenslotte, een ander inhoudelijk punt dat nu op de agenda staat door de insprekers van de raadscommissievergadering op 3 februari 2021, is de monumentale status van de wereldbibliotheek en het Lindenbaumgebouw alsook het Hendrick de Keysergebouw. Het argument dat de drukkerij achter het Lindenbaumgebouw niet relevant zou zijn als publiek monumentaal erfgoed wordt in een brief uit 2011 bevestigd door het hoofd afdeling monumenten. Deze brief is natuurlijk erg oud en bewoners hebben inmiddels meerdere keren gevraagd om een inhoudelijk gesprek over de monumentale status van de gebouwen in het gebied. In de participatieverslagen en in de andere documenten is weinig terug te vinden dat duidt op een inhoudelijk gesprek over monumenten met bewoners. Aangezien dit ook zo'n belangrijk onderwerp is geworden in de inspraak en besluitvorming, lijkt het erop dat er hier iets over het hoofd is gezien wat tijdens het proces meer aandacht had kunnen krijgen.

Reflectiepunt 5: Ruimte voor alternatieven

Ondanks dat professionals erop hamerden dat er nog niet veel vast stond in het project, was er maar beperkte ruimte voor alternatieven. Dit werd door professionals tijdens de interviews ook benoemd als simpele pech. En inderdaad, het is tijdens een participatieproces ook gewoon pech als je op veel ideeën en plannen van bewoners 'nee' moet antwoorden. Dit zou met het vaststellen van heldere kaders voorafgaand aan het proces al voor een deel zijn opgelost. Desondanks waren er ook onderwerpen die tijdens het proces naar boven kwamen waarvan bewoners stellen dat ze niet serieus zijn meegenomen, en waarvan professionals stellen dat ze die goed onderzocht hebben, maar helaas niet mogelijk bleken. Voorbeelden hiervan zijn de verplaatsing van de Lidl naar het Hendrik de Keijzer gebouw, het verplaatsen van de moskee, en het bouwen in de scholendriehoek. De bewoners ervaren op deze punten dat zij hierin niets voor elkaar hebben gekregen. Volgens professionals zijn de eerste twee punten op haalbaarheid onderzocht en bleken simpelweg niet mogelijk. Het laatste punt was een van de basisprincipes en stond al vast voorafgaand aan het proces; het had dus onderdeel kunnen zijn van een helder kader.

Wie hier precies gelijk heeft is niet het belangrijkste. Wat belangrijk is, is de vraag waarom hier geen overeenstemming is bereikt over de oorzaak-gevolgrelatie tussen activiteiten en onderwerpen tijdens het proces en het uiteindelijke plan? Waarom zijn er geen afspraken gemaakt over de communicatie van de onderzoeken die tussentijds zijn uitgevoerd en die als basis hebben gediend om ideeën van bewoners wel of niet mee te nemen in de uiteindelijke visie?

De beperkte ruimte voor alternatieven en het moeten uitleggen van niet haalbare plannen is op zichzelf natuurlijk geen probleem in een participatieproces. Als de kaders helder zijn en de ideeën die niet haalbaar zijn goed worden gehoord, onderzocht en beargumenteerd, is het niet meer dan normaal dat professionals 'nee' zeggen op ideeën van bewoners. Een

participatieproces is niet bedoeld om precies te doen wat bewoners willen. Daarnaast zijn er ook politieke keuzes die bepaalde alternatieven niet wenselijk maken en die als zodanig kunnen worden besproken met bewoners. Hier is de rol van de bestuurder van groot belang. Ambtenaren zouden niet in de positie moeten worden gebracht om politieke keuzes te verantwoorden (hier zal ik in hoofdstuk 6 op terugkomen). Kortom, er was beperkte ruimte voor alternatieven. Dit op zichzelf is geen probleem, echter, de afspraken die hierover zijn gemaakt aan de start van het proces en de manier waarop er vervolgens met dit gesprek wordt omgegaan zijn wel te beïnvloeden en sturen tijdens het proces. In het volgende reflectiepunt zal ik hier op ingaan.

Reflectiepunt 6: Informatievoorziening voorafgaand en na afloop van ateliersessies

Het vorige reflectiepunt hangt nauw samen met het onderwerp communicatie en informatievoorziening voorafgaand, tijdens en na afloop van de sessies. Kortgezegd was er weinig informatievoorziening richting de bewoners voorafgaand aan de ateliersessies. Bewoners konden zich hierdoor niet inhoudelijk voorbereiden op de sessie en dat vonden zij vervelend en oneerlijk. Natuurlijk willen niet alle bewoners zich inhoudelijk voorbereiden, maar het moge duidelijk zijn dat er ook een groep bewoners aanwezig was die dat wel wilde. Daar kregen zij de kans niet toe.

Tijdens de interne evaluatie van professionals met het consultantbureau werd dit punt als het voornaamste kritiekpunt op het participatieproces besproken. Dit werd verklaard doordat de sessies snel op elkaar waren gepland. Dit was bedoeld om 'de vaart erin te houden', maar had als nadeel dat de informatie van wat er besproken zou gaan worden er simpelweg nog niet was. Een ander belangrijk nadeel was dat haalbaarheidsonderzoeken vaak nog liepen en dus niet konden worden besproken of gepresenteerd tijdens de sessies. Hierdoor ontstond een situatie waarin er tijdens de volgende sessie niet of nauwelijks inhoudelijk kon worden teruggekoppeld wat er met de inbreng van bewoners uit de vorige sessie was gedaan, en op basis van welke argumenten bepaalde keuzes waren genomen.

Al voorafgaand aan de ateliersessies zien bewoners dit probleem aankomen en kaarten dit aan:

De bewoners vinden de sessies kort op elkaar waardoor ze zich afvragen of er wel voldoende tijd zal zijn om zich te kunnen voorbereiden (Verslag bewonersoverleg, 3 september 2019).

Hierop maken de bewoners en gemeente de afspraak dat:

Gemeente Amsterdam zal 1 week voorafgaand aan de participatiesessies informatie opsturen (indien deze beschikbaar is) zodat de aanwezigen zich kunnen voorbereiden (Verslag bewonersoverleg, 3 september 2019).

Dit is niet gebeurd om bovenstaande redenen. Wat wel had kunnen gebeuren is een duidelijke terugkoppeling van de uitkomsten van de verschillende onderzoeken op een later tijdstip. Ook dat is nu niet gebeurd. Tijdens de interviews met een breed scala aan bewoners werd door hen allen benoemd dat de onderzoeken die de gemeente met goede bedoelingen heeft uitgevoerd niet terecht waren gekomen bij bewoners. Hierdoor wisten bewoners niet

wat er daadwerkelijk met hun inbreng was gedaan. En dat leidde weer tot nieuwe frustraties en zogenaamde participatiemoedigheid.

Ook hier liet de Willem Leeft groep het er niet bij zitten en stelden in hun brief aan de portefeuillehouder:

Welke onderzoeken lopen er? Zijn er al uitkomsten bekend? Hoe worden wij hierin gedeeld? En hoe worden deze gekoppeld aan de plannen, zodat we gezamenlijk een inschatting kunnen maken van de impact? (Bewonersbrief, 3 oktober 2019)

Een belangrijk onderzoek dat wel bij iedereen bekend was en werd gewaardeerd, was het onderzoek door het stedenbouwkundigbureau naar de zonrichting en schaduw van het hoogteaccent op de woningen en tuinen aan de Willem Leevendstraat. De resultaten van dit onderzoek werden besproken en gevisualiseerd tijdens de derde ateliersessie, wat door participanten unaniem werd gewaardeerd. De resultaten uit de onderzoeken naar parkeernormen, verkeer, de mogelijkheid de Lidl naar het Hendrik de Keijzer gebouw te verplaatsen, etc. lijken niet bij bewoners terecht te zijn gekomen. Dit versterkt hun idee dat er niets met hun inbreng is gebeurd. Door het voortdurende wantrouwen wekte het niet vrijgeven van onderzoeksresultaten de suggestie dat de onderzoeken geheim moesten blijven, omdat er informatie instond die niet in het belang van gemeente of corporaties was, terwijl niets erop duidt dat dit het geval was (met uitzondering van het SIRK-rapport dat pas veel later onderdeel van gesprek werd).

Reflectiepunt 7: Samenwerking tussen professionals

Bovenstaande problemen hadden misschien voorkomen kunnen worden als de samenwerking tussen professionals onderling nog sterker was geweest. In de verschillende interviews, die ik hier vertrouwelijk en anoniem behandel, is mij verteld dat sommige professionals zich minder gehoord voelden dan anderen in de voorbereiding van de sessies. De functie, kennis, netwerk en rol van verschillende professionals had intelligenter ingezet kunnen worden. In de onderstaande alternatieve werkvormen zal ik uitleggen hoe.

Aanbevelingen voor tijdens participatieprocessen

Er zijn verschillende aandachtspunten waarmee de relatie tussen vorm en inhoudelijke gesprekken zou kunnen worden versterkt, de informatievoorziening zou kunnen worden verbeterd, en de kennis en netwerken van professionals slimmer ingezet zouden kunnen worden.

Informatie

De ervaringen in de casus suggereren dat sessies beter niet te dicht op elkaar kunnen worden gepland, zodat de informatievoorziening vooraf, tijdens en achteraf verbeterd kan worden. Niet alleen kunnen bewoners zich dan beter voorbereiden, ook de onderzoeken zouden dan tijdens de sessies gepresenteerd kunnen worden en dat geeft de ruimte voor het inhoudelijk gesprek waar zoveel behoefte aan was. Tevens zou dit tot meer onderling

vertrouwen leiden en zouden bewoners bevestiging zien van het feit dat er wel degelijk iets met hun inbreng wordt gedaan.

Terugkoppeling

Hieraan gelinkt zie ik in de reportages van de atelierssessies wel dat er is teruggekoppeld naar onderwerpen uit de voorgaande sessies. Echter, er had meer gedaan kunnen worden aan de terugkoppeling over wat er met de opbrengsten uit de vorige atelierssessie is gedaan. Dit is vooral belangrijk om de oorzaak-gevolgrelatie van verschillende onderwerpen en activiteiten tijdens het proces in relatie tot de uiteindelijke visie te begrijpen. Die relatie werd nu veelal in het ongewisse gelaten voor bewoners. Twee zaken hadden in die terugkoppeling gedaan kunnen worden.

Ten eerste had de terugkoppeling veel meer aan kunnen sluiten bij de kennisniveaus van verschillende bewoners. Het was duidelijk dat hier een groot verschil was tussen bewoners die veel (technische) kennis van het project hadden en bewoners die dat niet hadden. Er zijn verschillende manieren – via beeldmateriaal, 3D, maquettes, tekeningen, maar ook inhoudelijke en technische documenten – die ervoor kunnen zorgen dat iedereen de informatie en inzichten ontvangt die hij of zij nodig heeft om verder te gaan in het proces. Dit is op sommige momenten gebeurd, maar had ook gedifferentieerd ingezet kunnen worden, gericht op de verscheidenheid aan deelnemers.

Ten tweede had de terugkoppeling veel meer kunnen ingaan op informatie over de onderzoeken die werden gedaan om de haalbaarheid van ingebrachte ideeën te toetsen. Naast de kennissessie waar veel technische experts aanwezig waren die onderdeel waren van het participatieproces, zouden ook externe professionals – verkeersdeskundigen, planologen, mensen van monumentenzorg – slimmer kunnen worden ingezet om de inhoud van onderzoeken te bespreken. Voor ingewikkelde zaken waar bepaalde keuzes zijn gemaakt op stedenbouwkundig niveau zou zelfs de ambtelijk opdrachtgever een rol kunnen spelen in het beargumenteren en uitleggen van keuzes. Experts van buitenaf zijn niet alleen goed om te betrekken omdat zij buiten de reeds vaststaande en vaak contentieuze dynamiek staan, maar ook omdat hun expertise vaak meer wordt geaccepteerd, omdat zij het inhoudelijke gesprek nog diepgaander kunnen voeren. Bewoners ervaren door de inbreng van externe experts dat hun zorgen serieus zijn genomen. Nu was het veelal de projectleider die alle keuzes moest verantwoorden, en ondanks dat zij dit naar eer en geweten en met alle geduld probeerde te doen, werd zij, door steeds in die rol te staan, ook het object van frustratie. Dat was wellicht minder het geval geweest als ook anderen die inhoudelijke rol hadden kunnen nemen en keuzes hadden kunnen verantwoorden.

Ruimte voor improvisatie

Als de situatie anders blijkt te lopen dan verwacht, is het belangrijk om de ruimte te hebben te kunnen improviseren. Dat is tijdens de tweede atelierssessie gebeurd toen de bewoners ruimte werd geboden om te presenteren. Ook tijdens andere sessies had er op die manier besloten kunnen worden om meer ruimte en tijd in te bouwen voor inhoudelijke discussie. Met een beetje flexibiliteit en uitgaande van de doelstelling om verschillende typen burgers te betrekken, had er in de derde atelierssessie kunnen worden geïmproviseerd. Er had

bijvoorbeeld gedifferentieerd gereageerd kunnen worden: door de technische experts met de ene groep om de tafel te zetten en de activiteit met de andere groep te doen. De gespreksleider van het consultantbureau is hier vast en zeker bedreven in. Het is mij dan ook niet duidelijk waarom er niet vaker van het voorbedachte plan is afgeweken als de situatie daarom vroeg.

Rolverdeling van verschillende professionals

De rolverdeling van de betrokken professionals met ieder hun eigen expertise had slimmer ingezet kunnen worden in het proces. Ik zal hier een aantal reflecties bieden op de verschillende rollen:

- Ten eerste had de lokale kennis van de omgevingsmanager meer ingezet kunnen worden tijdens de voorbereidingen van de sessies. Haar kennis van de verschillende bewoners had wellicht meer diversiteit in de werkvormen en terugkoppeling kunnen brengen. Deze professional kende bijna alle participanten persoonlijk en had al ervaringen in de samenwerking met verschillende bewoners dankzij andere activiteiten.
- De technische kennis van de stedenbouwkundige en planoloog van de gemeente hadden meer ingezet kunnen worden om argumenten en onderzoeksuitkomsten te duiden. Zoals hierboven beschreven kunnen hier, naast de stedenbouwkundige en professionals van gemeente en woningcorporaties, ook externe experts voor worden ingezet. En in gevallen waar de technische kennis van bewoners heel ver gaat en het vertrouwen in het projectteam heel laag blijkt, zou zelfs de ambtelijke opdrachtgever een rol kunnen spelen.
- De professionals van de corporaties hadden een rol kunnen nemen in het uitleggen van de kaders die voor hen de haalbaarheid beïnvloedden. Ook werd mij tijdens de interviews verteld dat zij niet altijd begrepen waarom sommige alternatieven door de gemeente als onmogelijk werden gezien. Hier hadden zij wellicht een rol kunnen nemen in het verbreden van de kaders en het kritisch bevragen van ogenschijnlijk vaststaande feiten. Zo'n houding zou het 'blok', zoals de gemeente en corporaties nu werden beschreven door verschillende betrokkenen, ook wat nuanceren en dat zou tot meer vertrouwen kunnen leiden.
- De aanwezigheid van een externe adviseur die de taal van de bewoners spreekt, geeft de mogelijkheid om een brug te slaan tussen de bewonersgroep en ambtenaren. Er is weinig gebruik gemaakt van die bruggenbouwerfunctie vanuit de gemeente: de adviseur heeft voornamelijk de bewoners geadviseerd in hun bijdragen aan het proces.
- De consultant wiens gespreksleiding erg werd gewaardeerd heeft zich nu gefocust op het opzetten van het proces, het faciliteren van de avonden en het aanbieden van een advies op basis van de participatie. Door sommigen werd de rol van het bureau uitgelegd als communicatieadviseur en gespreksleider. De vraag is of een participatieconsultant zich ook als een mediator zou kunnen/willen opstellen om zodoende ook achter de schermen en na afloop van de avonden de belangen van alle partijen te behartigen. Een rol als mediator zou betekenen dat de consultant een veel actievere rol krijgt in de vertaling van de besproken onderwerpen en belangen van verschillende partijen naar de uiteindelijke planvorming. Er zou in die rol meer

verantwoordelijkheid bij de consultant komen te liggen om ervoor zorgen dat alle belangen zorgvuldig worden afgewogen tijdens maar ook vooral na het participatieproces. Hiervoor is echter een neutrale persoon nodig die door iedereen wordt geaccepteerd en er moet van tevoren worden vastgesteld of er genoeg beleidsruimte is om de mediator de ruimte te bieden invloed uit te oefenen in de vorming van de plannen, dit is weer afhankelijk van de kaders.

Hoofdstuk 5 – Na het participatieproces

In dit hoofdstuk bespreek ik de periode na het participatieproces en ga ik tegelijkertijd in op mogelijke verbeterpunten.

Reflectiepunt 8: Vertaling van participatie naar planvorming

Een heikel punt in ieder participatieproces is de vertaling van de inbreng tijdens de participatie naar de uiteindelijke planvorming. Interessant is dat deze derde fase van uitwerking ook niet is uitgewerkt in het Plan van aanpak participatie, dat suggereert dat ervanuit wordt gegaan dat dit niet echt bij het actieve deel van het participatieproces hoort. Er zijn wel een aantal dingen gedaan om die vertaalslag op een constructieve manier te maken. Ten eerste waren de professionals van de corporaties, de gemeente en het stedenbouwkundig bureau aanwezig bij de sessies waardoor zij wisten wat de belangen en ideeën van verschillende partijen waren en waar de pijnpunten lagen. Ten tweede is er een advies geschreven op basis van de participatie die de vertaalslag zou moeten maken naar het uiteindelijke plan.

Het evaluatiecriterium over of er gedeelde kennis was over de oorzaak-gevolgrelatie tussen de activiteiten tijdens het proces (A) en de doelen van de participatie als geheel (B) is hieraan verwant. Zoals besproken miste de aanloop van het proces heldere afspraken over de kaders en was de invloed als ‘advies’ wel gecommuniceerd, maar werd de invloedruimte omstreden door bewoners. Deze kennis was in de voorbereiding op het proces dus niet compleet. Wat wel helder was, was dat er een advies uit de participatie zou voortvloeien waar de gemeente op verschillende punten op zou reageren. Dat is gebeurd.

In maart 2020 is er door het consultantbureau een advies op basis van de ateliersessies geschreven en aangeboden aan bewoners. Bewoners mochten hierop reageren en het advies is op basis van die reacties bijgesteld. In april is het advies in definitieve versie verstuurd naar bewoners en naar de betrokken organisaties om een reactie op te geven en om per punt uit te leggen hoe zij in het ontwikkelen van de visie zijn omgegaan met de verschillende punten. Met dit advies is aan de minimale eis voldaan om op te schrijven wat er met de ideeën en opmerkingen van bewoners is gedaan in de stedenbouwkundige visie.

De reactie van de gemeente bleef uit tot juni 2020. Deze reactie is essentieel voor bewoners om te zien wat de gemeente wel en niet heeft gedaan met hun adviezen en hoe deze zijn vertaald in de stedenbouwkundige visie. Op 25 juni is er een bijeenkomst geweest waar het participatieadvies inclusief de reactie daarop van gemeente en corporaties werd besproken. Het document met de reactie van de gemeente (bijlage III) is een week voorafgaand aan de bijeenkomst naar participanten toegezonden, het is niet openbaar verschenen of op de

website van de gemeente Amsterdam geplaatst ter inzage. Het is alleen toegevoegd aan de stukken voor vergaderingen in de stadsdeelcommissie en later de raadsvergadering. Deze vergadering vond plaats na de publieke presentatie van de stedenbouwkundige visie. Tot erg kort voor de presentatie van de visie, was het zodoende voor bewoners nog niet duidelijk wat er met hun inbreng is gedaan in de planvorming. Voor bewoners bleef het tussen januari 2020 en juni 2020 onduidelijk wat er daadwerkelijk met hun inbreng was gebeurd.

Toen de uiteindelijke stedenbouwkundige visie op 29 juni in een digitale sessie en op 2 juli doormiddel van een inloopbijeenkomst werd gepresenteerd aan participanten, hadden de bewoners al lange tijd niets meer over de plannen gehoord. Dit was ook een vorm van overmacht gezien de start van de coronapandemie ervoor zorgde dat iedereen ineens vanuit huis moest werken en publieke bijeenkomsten niet langer mogelijk waren. Deze nieuwe thuiswerksituatie tijdens een lockdown maakte de toch al complexe vraagstukken over hoe de inbreng van bewoners kon worden ingevoegd in de stedenbouwkundige visie alleen maar complexer.

Er is in deze fase wel degelijk ingezet op een goede afsluiting van het participatieproces door een aparte sessie te plannen waarin vragen beantwoord konden worden (25 juni 2020). Er kan niet worden gesteld dat er door professionals niet is ingezet op een goede communicatie aan het einde van het proces, maar de communicatie was door gebrekkige informatie niet helemaal transparant en wederom konden bewoners zich niet op basis van documenten voorbereiden op deze gesprekken. Ook was van tevoren niet geheel bekend bij bewoners welke onderwerpen wel en niet waren meegenomen, en vooral *waarom* niet. Dit zorgde voor veel frustratie aan hun kant.

Een interessante bevinding is dat alle bewoners die zijn geïnterviewd, waaronder ook bewoners die zich niet hadden aangesloten bij de Willem Leeft groep (die zich inmiddels had omgedoopt tot 'Bewoners van het EGW-gebied'), het opviel dat er weinig verschil was tussen de plannen die tijdens de eerste inloopbijeenkomst op 2 juli 2019 werden gepresenteerd en dat wat er na het hele participatieproces op 25 juni 2020 werd gepresenteerd. Dit zegt op zichzelf natuurlijk niets over de kwaliteit van de stedenbouwkundige visie zoals het er nu ligt. Het zegt op zichzelf ook niets over de vraag of de inbreng van bewoners is meegenomen. Achteraf is er blijvend verschil van mening over het beantwoorden van deze laatste vraag. De professionals stellen allemaal dat er met veel details rekening is gehouden in de uiteindelijke stedenbouwkundige visie. De bewoners benoemen allemaal dat ze veel van de ideeën die tijdens de participatie zijn besproken niet terugzien in het stedenbouwkundig plan. Het enige onderwerp dat zij wel zien terugkomen is 'advies' om de Willem Leevendstraat af te sluiten. Echter, zij stellen dat ze meerdere keren hebben aangegeven dat dit helemaal geen advies noch diepe wens van de bewoners is of was en een idee was van de stedenbouwkundige. Voor sommige bewoners en ondernemers in het gebied is de weinige verandering tussen de eerste plannen en de visie geen probleem: voor hen waren de plannen altijd al acceptabel of ze hebben er zelfs economisch belang bij dat deze plannen worden uitgevoerd. Voor anderen is dit het punt waarop hun vertrouwen in het participatieproces en hun geloof in de oprechte intentie om bewoners te horen zo'n

dieptepunt heeft bereikt, dat zij naar andere middelen op zoek gaan waarmee ze invloed kunnen uitoefenen: de actiegroep Geen Beton en Lommer wordt opgericht.

Aanbevelingen voor na participatieprocessen

Na een lang participatieproces zou er natuurlijk alles aan gedaan moeten worden om de inbreng van bewoners zoveel mogelijk een plek te geven in de uiteindelijke planvorming. Als hier niet aan voldaan kan worden zou er tijdens de vertaling van het participatieproces moeite kunnen worden gedaan om afwegingen te verantwoorden. Dat is in het EGW-project zeker gedaan doormiddel van het participatieadvies en de reactie daarop van gemeente en corporaties.

Maar mijn aanbeveling is dat participatie niet is afgelopen nadat de geplande sessies voorbij zijn. Juist in de periode dat de inbreng van bewoners naar een visie of plan worden vertaald zouden bijeenkomsten moeten plaatsvinden waarin de afwegingen zichtbaar en bespreekbaar worden. Als de reactie op het participatieadvies pas wordt gepresenteerd net voordat de visie wordt gepresenteerd (zoals in het geval van het EGW-project) komen burgers voor een voldongen feit te staan. Daarom zouden er tussentijdse momenten moeten worden georganiseerd waarin dit gesprek kan worden aangegaan met bewoners die daar behoefte aan hebben.

Nu is het natuurlijk ook niet zo dat de stedenbouwkundige visie één op één moet representeren wat bewoners hebben ingebracht. In de stedenbouwkundige visie wordt het participatieproces per thema besproken in een 'gedachteroos' (pagina 66). Hierin worden de belangrijkste opbrengsten en zorgen uit het participatieproces besproken. Het is mijns inziens dan ook niet zo dat er niets met deze zorgen is gedaan: ze zijn gehoord en bewust benoemd in de visies. Ondanks dat er meerdere sessies hebben plaatsgevonden om deze overwegingen uit te leggen, zijn de redenen waarom specifieke inbreng van bewoners niet is meegenomen bij bewoners niet bekend of niet overtuigend. Er dus niet per se sprake van incomplete kennis van de oorzaak-gevolgrelatie tussen de activiteiten tijdens het proces en de uiteindelijke visie, want die worden uitgelegd in het advies. Maar er is nog steeds sprake van onenigheid over de doelen van het proces, wiens doelen dat zijn, en de criteria om die doelen te behalen.

Dit gebrek aan onenigheid wordt ook zichtbaar tijdens de besluitvormingsperiode waarin de bewoners tijdens hun inspraak stellen dat zij in de visie geen overtuigende argumenten voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving terugzien. Zij zien dit als een onoverkomelijk gebrek van het participatieproces en vragen daarom, bijvoorbeeld ook tijdens de raadscommissievergadering op 3 februari 2021, om ruimte en tijd om een alternatief plan te ontwikkelen dat naar hun idee uitgaat van de kwaliteit van het gebied in plaats van de opgave tot woningbouw.

Hoofdstuk 6 – Algemene reflecties voor bestuurders

In dit hoofdstuk zal ik op het besluitvormingsproces reflecteren en op algemene onderwerpen die de context scheppen voor participatieprocessen. Deze context gaat niet alleen het EGW-project aan, maar ook andere participatieprocessen in de stad. Ik zal ingaan op de politieke kant van participatie: de politieke betekenis van vraagstukken, de rol van de portefeuillehouder en de wethouder, en de relatie tussen de stadsdelen en de centrale stad.

Reflectiepunt 9: Het depolitiseren van politieke vraagstukken

Politiek filosofen stellen dat onze huidige democratie steeds a-politiek wordt (Laclau, 1996; Metzger et al., 2014; Mouffe, 2000). Het vermijden van ‘het politieke’ wordt door deze filosofen aangedragen als een van de grootste problemen in de huidige democratie (Mouffe, 2014). Met ‘het politieke’ bedoelen zij de onderwerpen, ideeën en normen die in een samenleving voor verschil van mening zorgen. Deze conflicten zijn inherent aan de democratie en vormen zelfs de basis. Historisch gezien zou een democratie de garantie moeten bieden dat deze onderwerpen zonder geweld in de publieke sfeer kunnen worden besproken en bediscussieerd door verschillende groepen. ‘De politiek’ refereert aan het stelsel van besluitvorming en de dingen die volksvertegenwoordigers doen (Mouffe, 1993). Dit onderscheid is belangrijk om beter te begrijpen hoe participatieprocessen steeds minder ‘het politieke’ aan de orde stellen en steeds vaker draaien om ‘de politiek’.

Tijdens het participatieproces zijn politieke keuzes, bijvoorbeeld de prioriteit voor het bouwen van woningen boven de prioriteit leefbaarheid, of de keuze om parkeerplekken te schrappen om Amsterdam autoluw te maken, niet als politieke keuzes gepresenteerd. Mede omdat het participatieproces voornamelijk wordt uitgevoerd door ambtenaren, wordt er ook ambtenarentaal gebezigd om de opgave te formuleren. De opgave wordt uitgelegd in apolitieke termen zoals een FSI-berekening om de toenemende druk op de publieke ruimte te verantwoorden, de ruimtelijke beperkingen door de stedenbouwkundige geschiedenis van het gebied, of de financiële haalbaarheid van het project. Dit zijn natuurlijk allemaal belangrijke zaken die in een participatieproces besproken kunnen worden, maar aan de basis van de opgave in dit gebied liggen politieke beslissingen en prioriteiten en die worden nu amper genoemd. De inhoud en aanleiding van het participatieproces wordt hiermee gedepolitiseerd, wat niet ten goede komt aan het democratisch gehalte van het proces. Ik zal uitleggen waarom.

Met her-politiseren wordt hier niet bedoeld dat er meer strijd zou moeten worden gevoerd op basis van partijpolitiek. In de evaluatie van het Amsterdams bestuurlijk stelsel onder leiding van Alex Brenninkmeijer wordt geadviseerd dat de verbinding met de burger verbeterd kan worden als partijpolitieke profilering minder de boventoon zou voeren en er meer effectief vorm wordt gegeven aan pragmatische oplossingen in samenspraak met burgers (Brenninkmeijer et al., 2016: 9). Partijpolitiek, oftewel ‘de politiek’ en niet ‘het politieke’ zoals Mouffe (1993, 2000, 2004) het zou noemen, zou inderdaad tussen de burger en de gemeenteraad of het college B&W in kunnen staan. Dan staat het inderdaad in de weg om beter naar burgers te luisteren. Maar wat nodig is voor het luisteren naar burgers, is het

bieden van duidelijkheid over ‘het politieke’: over de ideeën, uitgangspunten en prioriteiten die door het college zijn gesteld voor de toekomst van Amsterdam.

Een veel gehoorde klacht van burgers is dat plannen die samen met burgers worden uitgewerkt door de ‘centrale stad’ kunnen worden afgeserveerd (Brenninkmeijer et al., 2016: 7). Zo was het stelsel in 2016 en zo is het nu nog steeds, al is de bereidheid van bestuurders om zich te verbinden aan de uitkomsten van een participatieproces hoog in de huidige coalitie. Zo wordt in de leidraad participatie, opgesteld door de gemeente (2019), vastgesteld dat bestuurders de verplichting hebben de resultaten zwaar mee te wegen in besluitvorming. Ook probeert dit college zoveel mogelijk de adviezen van de stadsdeelcommissie (SDC) op te volgen, echter, het blijft een advies. Met andere woorden, de beslismacht ligt in het huidige stelsel bij het college van B&W.

Nu schort het regelmatig aan duidelijkheid over politieke keuzes en afwegingen die de basis zouden moeten vormen voor een realistisch en politiek gesprek over de toekomst van Amsterdam. Op basis van het coalitieakkoord Nieuwe Lente (2018) lijken de agendapunten over democratisering even belangrijk als het bouwen van woningen en verduurzaming. Maar in de praktijk vormen deze onderwerpen regelmatig een contradictie. Als burgers gezamenlijk geen windmolens of grote woonblokken in hun buurt willen, lijken de agenda’s van woningbouw en verduurzaming toch te worden geprioriteerd. Dat is op zichzelf natuurlijk geen probleem: een gekozen volksvertegenwoordiger staat in haar recht om deze afwegingen, samen met het college en in overeenstemming met de raad, te maken. Maar als democratisering nog enigszins van belang is, moeten burgers ook een keuze worden gegeven. En dat gebeurt door heldere politieke afwegingen te gecommuniceerd. Allereerst zodat burgers vooraf aan het participatieproces kunnen inschatten waar de participatieruimte zit en hoeveel invloed zij eigenlijk hebben. Ten tweede omdat het voeren van een politieke discussie tijdens een participatieproces de basis kan zijn voor een weloverwogen keuze tijdens de volgende lokale verkiezingen.

Natuurlijk zou een totale verandering van het democratisch stelsel nog veel meer ruimte kunnen bieden aan burgers die mee willen denken of zelfs voor directe vormen van democratie kunnen zorgen. Dat vraagt echter om de volledig herziening van het beslissingsmandaat en het hervormen van de manier waarop de stad nu wordt bestuurd. Zo ver gaat de democratiseringsagenda voor zover bekend niet, maar als de agenda voor het luisteren naar burgers tijdens planprocessen serieus is, dan is het minste dat moet gebeuren een her-politiseren van de inhoud van het participatieproces.

Daarnaast is de manier waarop actiegroepen worden behandeld een belangrijk onderdeel van het her-politiseren van participatieprocessen. In Amsterdam West kwam er geen officiële reactie van bestuurders op de acties van Geen Beton en Lommer. Nu heeft de groep hun petitie ook nooit officieel ingediend, wat de uitblijvende reactie verklaart. Ook de professionals van het participatieproces zijn niet in gesprek gegaan met de actiegroep. Voor hen was het participatieproces voorbij en had een nieuw gesprek met dezelfde bewoners geen zin meer. Een professional beschreef de relatie tot de actiegroep als dat ‘actiegroepen nu eenmaal niet goed samengaan met participatie’. Vanuit een democratiseringsperspectief

is dat een zeer antidemocratische opmerking. Juist burgers die zich organiseren in actiegroepen of sociale bewegingen hebben in het verleden veel bijgedragen aan de stad (Verloo 2017, 2018, 2019). Deze groepen zouden een serieuze plek moeten krijgen in de besluitvorming. Ambtenaren vinden het vaak lastiger om binnen een participatieproces met actiegroepen om te gaan. Uiteraard geldt dat in West de actiegroep pas werd opgericht na het participatieproces, daarna heeft de groep wel kunnen inspreken tijdens de stadsdeelcommissievergadering en vervolgens tijdens de raadscommissievergadering. De vraag is alleen wat dat inspreken daadwerkelijk betekent. Tijdens de raadscommissievergadering stond het project 'ter kennisname' op de agenda, bewoners vragen zich nog steeds af wat er in die context met hun inspraak gedaan kan worden buiten de vragen aan de wethouder. Als de gemeente Amsterdam de democratiseringsagenda wil versterken op het gebied van participatie dan zou het verstandig zijn om actiegroepen tot onderwerp te maken op de agenda en met hen in gesprek te gaan over hoe zij zouden kunnen bijdragen aan het agenderen van onzichtbare onderwerpen en hun rol als tegenmacht kunnen waarborgen.

Reflectiepunt 10: De rol van de wethouder

Het voorgaande punt brengt ons naar de rol van de wethouder in participatieprocessen. Veelal worden participatieprocessen door ambtenaren en werknemers van woningcorporaties georganiseerd en uitgevoerd, soms met behulp van een consultant. Zo ook in het EGW-participatieproces. Ambtenaren zijn vaak niet ervaren in het opzetten van participatie en vinden de omgang met burgers lastig, zeker als deze boos zijn en zich met passie uiten. Hierin zouden ambtenaren getraind kunnen worden. Maar wat ambtenaren niet kunnen doen vanuit hun rol, is het communiceren en verantwoorden van politieke keuzes. Hier zou de wethouder een grotere rol in moeten nemen.

De wethouder is verantwoordelijk voor het duiden van politieke keuzes aan de burger en staat in haar of zijn recht om die keuzes te maken. Dit geldt ook voor politieke keuzes die zijn gebaseerd op idealen van partijen, zoals een klimaatbestendige stad of betaalbare woningen voor kwetsbare bewoners. Deze representeren immers waar de burger voor heeft gestemd. Door stevig voor deze principes en keuzes te staan, wordt de democratie alleen maar versterkt. Burgers kunnen na vier jaar geen ambtenaren wegstemmen en dat maakt hun rol in een besluitvormingsproces ingewikkeld en ondemocratisch. De rol van gekozen vertegenwoordigers is dus cruciaal in het verantwoorden van politieke keuzes die veelal de kaders van een participatieproces bepalen.

Het is belangrijk om te vermelden dat in gesprek gaan, erkenning geven aan emoties, zorgen en ervaringen, en het politieke gesprek voeren niet betekent dat de wethouder de bewoners gelijk hoeft te geven. Over gelijk geven gaat erkenning geven en serieus nemen niet, al wordt het wel vaak met elkaar verward. Dit vraagt wel van de wethouder dat hij of zij zich beweegt op de dunne lijn tussen gelijk en erkenning geven (zie onderdeel erkenning in hoofdstuk 3).

Dit betekent ook niet dat de wethouder bij iedere participatiebijeenkomst hoeft te zijn. Alleen op kritieke momenten in een participatieproces, bijvoorbeeld tijdens een sessie zoals

ik onder reflectiepunt 1, 2 en 3 heb besproken, waarin erkenning kan worden gegeven aan de emoties van bewoners, hun belangen gehoord en begrepen, en er duidelijke afspraken kunnen worden gemaakt over hoe die belangen worden meegenomen in besluitvorming. De erkenning van een wethouder zal voor meerwaarde zorgen en tegelijkertijd biedt het de wethouder de mogelijkheid contact en vertrouwen te ontwikkelen onder burgers. Daarnaast is dit een belangrijk moment om de politieke keuzes die onder een plan of project liggen te bespreken en beargumenteren. Juist in het bespreken van de kaders is het van belang dat een wethouder die politieke keuzes als zodanig benoemt en erover in gesprek gaat zonder haar standpunten te verliezen (zie reflectiepunt 9). Een tweede moment waarop de rol van de wethouder zou kunnen worden ingeschakeld, is wanneer de participatie omslaat in protest. Zoals hierboven beschreven zou dit moment niet behandeld moeten worden als het einde van de participatie van die groep. Het zou juist van democratie getuigen als op dat moment de wethouder komt om het politieke gesprek met deze groep aan te gaan. Daarna kan worden onderzocht of deze groep nog onderdeel wil zijn van het participatieproces en wat zij daarvoor nodig hebben.

Ik zie vier voordelen van een actieve rol van wethouders in participatieprocessen:

- a. Het zal de-escalerend werken.
- b. Het geeft ambtenaren de ruimte het proces te leiden zonder hen in de rol van de politicus te duwen (wat vaak leidt tot a-politieke verantwoording van politieke keuzes en dus meer wantrouwen).
- c. Burgers zullen door de status en kennis van de wethouder zich meer erkend voelen in het belang van hun rol.
- d. Tegelijkertijd biedt het een kans om het democratische gesprek aan te gaan en afspraken te maken over wat de invloed van bewoners is in besluitvorming.
- e. Het zal de relatie en het vertrouwen tussen gemeente en burgers verbeteren.

Reflectiepunt 11: De relatie tussen centrale stad en stadsdeel

Op basis van de recent verschenen en kritische evaluatie over het bestuurlijke stelsel in Amsterdam is de discussie over de rol van de stadsdeelcommissies weer opgelaaid. Het rapport is kritisch over de ingewikkelde constructie, de beperkte en adviserende rol van stadsdeelcommissies en de afspiegeling van de buurt in deze commissies (Van Zuydam et al., 2020). Nu hebben de stadsdeelcommissies de taak om te ontdekken wat er in de buurt speelt en dit onder de aandacht te brengen van het bestuur. De stadsdeelraden kunnen veel betekenen op lokaal niveau door hun lokale kennis, maar ze hebben niet het mandaat of de status om de rol van de wethouder over te nemen. Zij hebben slechts een adviserende rol in het uiteindelijke besluitvormingsproces.

De rolverdeling tussen stadsdelen en centrale stad zou op het gebied van burgerparticipatie opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden. In het EGW-project lag het mandaat voor het participatieproces bij de portefeuillehouder van het stadsdeelbestuur. Dan neemt de portefeuillehouder van het stadsdeel dus de politieke rol van de wethouder over in het proces. In het geval van het EGW-participatieproces heeft de portefeuillehouder haar



uiterste best gedaan om politieke keuzes te verantwoorden en heeft zij een belangrijke en succesvolle rol gespeeld in de verhouding tussen het stadsdeel, het projectteam en de bewonersgroep. Doormiddel van echt luisteren tijdens aparte bewonersbijeenkomsten (zie tijdslijn) en zoveel mogelijk aanwezig te zijn tijdens de ateliersessies, heeft zij getracht een brug te bouwen tussen het projectteam en de bewonersgroep. Voor zo'n vergaande rol zou de wethouder nooit tijd hebben. Toch is ook rol van de portefeuillehouder tijdens het EGW-project ter discussie komen te staan. Het stadsdeelbestuur is aangewezen door het college van B&W. Zij zijn dus niet gekozen en hebben daardoor voor bewoners een ander statuut dan de wethouder. Daarbij maken zij ook niet de politieke afwegingen zoals de wethouder dat doet, en al kunnen ze die wel uitleggen, zij zijn niet degenen die hier verandering in kunnen brengen. Precies om die reden is het verstandig om bij sommige hoogoplopende conflicten tussen burgers en gemeente de wethouder in gesprek te laten gaan met bewoners.

Hoofdstuk 7 – Toekomstperspectief

Het is een groot verlies voor de stad Amsterdam als burgers die zoveel van hun vrije tijd investeren in de publieke zaak en zich zo hard inzetten voor hun buurt uiteindelijk tot frustratie en woede worden gedreven en daardoor hun motivatie verliezen deze activiteiten voort te zetten. Het zou ook een groot verlies voor de stad zijn als woningbouw voor lage en middeninkomens niet van de grond komt. Gelukkig is dit geen zero-sum game en kunnen deze twee opgaven prima samengaan, ook in het EGW-gebied.

Ondanks de gebeurtenissen en frustraties is de groep bewoners uit het EGW-gebied nog steeds bereid mee te denken over de toekomst van hun leefomgeving. Maar voordat de volgende fase van participatie omtrent het investeringsbesluit van start kan gaan zou de bewonersgroep oprechte erkenning moeten krijgen voor hun kennis van de buurt, hun inzet, en de relevantie van hun inbreng. Erkenning is op dit moment echter niet meer genoeg. Er zou moeten worden gewerkt aan vertrouwen en afspraken. En kaders en inzicht in de oorzaak-gevolgrelatie van een toekomstig participatieproces zouden veel duidelijker overeengekomen moeten worden. Daarnaast zou er zo helder mogelijk gecommuniceerd moeten worden wat de invloedruimte van bewoners is. Vragen als ‘wat ligt er wel en niet op tafel als onderwerp van discussie’ en ‘wat is de betekenis van advies van bewoners’ zouden eerlijk beantwoord moeten worden. Op die manier kunnen bewoners zelf bepalen of ze mee willen denken over de esthetische/architectonische/programmatische/ruimtelijke invulling van de reeds vastgestelde visie. Ook zou het SIRK-rapport besproken moeten worden: bewoners beschreven het niet openbaar maken van het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit als een laatste klap die het vertrouwen nog dieper heeft geschaad. Volgens hen heeft dit niet alleen negatieve effecten op het projectplan en het participatieproces van het EGW-gebied, maar schaadt het onbedoemd laten van dit soort rapporten ook de democratie.

In het maken van een toekomstplan zou het verstandig zijn om politieke agenda's die ten grondslag liggen aan de plannen met bestuurders te bespreken. Welke politieke agenda krijgt hier prioriteit: de woningbouwagenda of de democratiseringsagenda? Hierin is er geen goed of fout: het is een politieke keuze die volksvertegenwoordigers legitiem mogen nemen, maar laat er geen onduidelijkheid over bestaan en doe niet net alsof het allemaal even belangrijk is. Geef de burger de kans geïnformeerd te stemmen bij volgende verkiezingen. Daarmee wordt vertrouwen in de overheid sterker en zal er meer begrip ontstaan voor politieke keuzes. Ook zal de weerstand waarschijnlijk minder worden en ontstaat er ruimte om binnen de bestaande kaders te participeren.

Wat kunnen bewoners hiervan leren?

In dit rapport heb ik veel zaken besproken die professionals anders hadden kunnen doen. Echter, ik zie ook dingen die bewoners in een vervolgtraject anders zouden kunnen doen. Ten eerste staat de *framing* van een onbetrouwbare en onoprechte gemeente een goede samenwerking in de weg. De bewoners van het EGW-gebied zouden kunnen onderzoeken of zij eigenlijk nog wel mee willen denken over de plannen zoals ze er nu liggen. Als het antwoord ‘nee’ is, dan zouden zij alternatieve wegen kunnen zoeken, want dan is deelname

aan een vervolg op het participatieproces misschien niet de beste methode. Als het antwoord 'ja' is, dan zouden zij kunnen onderzoeken wat zij nodig hebben om op basis van vertrouwen samen te werken met de gemeente en corporaties in dit project. Ten tweede zou de bewonersgroep kunnen reflecteren op hun participatie als het bouwvolume in het vervolgtraject volledig buiten de kaders valt. Kunnen zij dit accepteren of niet? Ten derde zou de groep in hun communicatie naar professionals en de portefeuillehouder tijdens het participatieproces en achteraf naar een wethouder meer in kunnen zetten op leefbaarheid en verkeersveiligheid, zodat zij niet in hun eigen communicatie het NIMBY-*frame* bevestigen. Daarbij zouden bewoners deze onderwerpen juist tot een politiek gesprek kunnen maken met verantwoordelijke wethouders. Nu is hier al een grote stap in gemaakt tijdens de inspraak op 3 februari 2021. Tenslotte zouden leden van de groep kunnen afkijken bij andere actiegroepen om hun petitie, die toch al zo'n 620 keer is ondertekend, van meer betekenis te laten zijn in de politieke besluitvorming.

Conclusies en samenvatting

In deze studie is het participatieproces omtrent de gebiedsontwikkeling Entreegebied Gulden Winckel gedetailleerd onder de loep genomen. Het doel van dit rapport is om een bijdrage te leveren aan het versterken van burgerparticipatie in Amsterdam. De afgelopen jaren hebben we regelmatig gezien dat participatieprocessen eindigen in conflict tussen gemeente en burgers. Vooral participatie omtrent ruimtelijke ordeningsvraagstukken lijkt moeilijk te verlopen. De democratiseringsagenda om van onderop naar gebieden te kijken en burgers te betrekken bij beslissingen over hun leefomgeving lijkt hier op gespannen voet te staan met de meer top-down opgaven voor woningbouw of verduurzaming.

Participatieprocessen die eindigen in lokaal conflict zijn frustrerend voor professionals die de opdracht krijgen naar burgers te luisteren, zich met hart en ziel inzetten om dat zo goed mogelijk te doen, en vervolgens met diezelfde burgers in conflict komen. Voor burgers gaat die frustratie natuurlijkerwijs nog een stap verder: zij zien hun leefomgeving veranderen, besluiten hun vrije tijd te investeren in meedenken, en ervaren vervolgens dat er niet naar hen geluisterd wordt of dat hun inbreng niet voldoende wordt meegenomen in de planvorming. Dit schaadt het vertrouwen in de (lokale) democratie en verdiept de reeds groeiende kloof tussen burgers en de staat. Uiteindelijk komt het controversiële plan bij het college van B&W en de gemeenteraad terecht die een beslissing moeten nemen binnen deze gespannen context waarin niemand tevreden is. Dit moet anders en kan beter.

Door een casus gedetailleerd uit te werken kunnen we begrijpen wanneer, waar en waarom burgerparticipatie verandert in conflict. Op basis van 28 interviews, 10 observaties van interne vergaderingen, stadsdeelcommissie- en raadscommissievergaderingen, en 57 interne en publieke documenten (zie appendix I) heb ik de fase van participatie voor het projectbesluit uitgeplozen en de besluitvorming over deze fase op de voet gevolgd. Het rapport biedt reflectie op wat er goed en minder goed is gegaan tijdens het proces, en hoe het beter zou kunnen. Op basis van wetenschappelijke literatuur heb ik vijf criteria geformuleerd om het participatieproces te analyseren. Deze zal ik bespreken aan de hand van twee centrale onderwerpen: de effectiviteit en de inclusiviteit van het participatieproces.

Effectiviteit van het proces

De eerste twee criteria bieden inzicht in de effectiviteit van het participatieproces:

1. In hoeverre was er overeenstemming tussen partijen over de doelen van het participatieproces (B), over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen?
2. In hoeverre was er gedeelde kennis van de oorzaak-gevolgrelatie tussen verschillende activiteiten tijdens het participatieproces (A) en de gespecificeerde doelen van het participatieproces als geheel (B)?

De antwoorden op deze vragen hebben het meest betrekking op de aanloop naar het proces: de afspraken die daar zijn gemaakt en de kaders die zijn opgesteld om de participatieruimte en mate van invloed van bewoners af te bakenen.

De doelstelling van het project zoals professionals het uitleggen en de belangen van bewoners komen interessant genoeg erg overeen. Professionals hadden de opdracht om een integrale visie te maken waarin er woningen zouden worden toegevoegd, evenals de kwaliteit van de leefomgeving verbeterd. Bewoners stellen dat zij vragen hebben bij de druk die honderden nieuwe woningen leggen op de beperkte publieke ruimte in de wijk, maar hebben als doel om binnen die realiteit te zoeken naar integrale manieren om de leefbaarheid, het groen en de verkeersdruk te verbeteren. Ondanks deze overeenkomstige doelen, is er vanaf het begin conflict geweest over de kaders van het participatieproject en de criteria om de doelen te bereiken. Hoe komt dat?

Effectiviteit in termen van overeenstemming doelen

Het bereiken van overeenstemming over de criteria om de doelen van het participatieproces te bereiken leek geen streven tijdens de aanloop naar het participatieproces. Die aanloop was vooral gericht op het betrekken van diverse bewoners. De eerste inloopsessie was er op gericht bewoners op een laagdrempelige manier uit te nodigen om deel te nemen aan het proces, om kennis en ervaringen uit de buurt op te halen, en er is geprobeerd om de doelen van het proces duidelijk te maken. Vanuit de goede intentie om alle ideeën van bewoners op te halen, zijn de kaders die duidelijkheid zouden moeten bieden over waar het participatieproces wel en niet over ging niet helder gecommuniceerd. Er waren verschillende documenten die de kaders allemaal net wat anders uitlegden. Een onderwerp dat tot op de dag van vandaag ter discussie staat, is het bouwvolume van de te bouwen woontorens in de strook tussen de A10 en de Krelis Louwenstraat/Willem Leevendstraat.

Gezien de principenota en het minimale bouwvolume dat corporaties nodig hadden om hun investering rendabel te maken, was er eigenlijk helemaal geen ruimte om het over het bouwvolume te hebben. Een helder kader had vanaf het begin kunnen stellen dat er gebouwd zou gaan worden in de strook en dat dit bouwvolume niet ter discussie stond in dit participatieproces. Dan had er tegelijkertijd kunnen worden vastgesteld dat het participatieproces wel ging over de leefomgeving en andere zaken zoals de publieke ruimte, functies in de buurt, het groen, en de verkeersdruk. Op die manier hadden bewoners zelf een afweging kunnen maken of ze hun tijd in het participatieproces wilden investeren. Door deze onduidelijkheid is er geen overeenstemming over de criteria waarmee de doelen zouden kunnen worden bereikt. Hier ligt de basis van het voortdurende conflict.

Er is wel steeds geprobeerd om de groep kritische bewoners betrokken te houden bij het proces: ze zijn nooit uitgesloten of monddood gemaakt. Maar deze goede bedoelingen hebben het omgekeerde effect gehad. Tijdens de interviews zijn alle bewoners gevraagd wat de kaders waren – ook aan bewoners die zich niet met de Willem Leeft groep identificeren. Voor niemand waren de kaders helder. Daarnaast hebben veel bewoners aangegeven dat ze liever van tevoren duidelijkheid hadden gehad over de beperkte participatieruimte. Hoe pijnlijk die beperking ook is, het is minder pijnlijk om te weten waar je aan toe bent en het voorkomt veel frustraties als duidelijk is waar de participatieruimte wel en niet zit.

Waar het voor ambtenaren en bewoners helpt om de kaders te beperken tot zaken waar daadwerkelijk over mee kan worden gepraat, is het voor bestuurders belangrijk om ze open te houden om zo een brede belangenafweging te kunnen maken en te begrijpen wat de buurt van plannen vindt, ook al liggen de plannen al vast. Deze casus laat zien dat onduidelijke kaders en de suggestie dat er invloed kan worden uitgeoefend op onderwerpen die al vast liggen, ervoor zorgen dat het vertrouwen tussen partijen aan het begin van het proces al wordt verstoord en dat het later op verschillende manieren voor teleurstelling zorgt. Het advies is dan ook om de informatie voor die belangenafweging op andere manieren op te halen, en niet een participatieproces te gebruiken om vrijblijvend informatie op te halen onder bewoners die vervolgens geen invloed op die zaken kunnen uitoefenen.

Effectiviteit in termen van kennis over oorzaak/gevolg

De onduidelijkheid over kaders heeft zich gedurende de rest van het proces gewroken. Het zorgde ervoor dat ook 'gedeelde kennis van de oorzaak-gevolgrelatie tussen verschillende activiteiten tijdens het participatieproces (A) en de gespecificeerde doelen van het participatieproces als geheel (B)' niet helemaal van de grond kwam. Ten eerste werd dit pijnlijk zichtbaar tijdens de eerste ateliersessie waarin de werkvorm was om schuimblokken te bouwen in de strook. Ieder schuimblok representeerde een hoeveelheid bouwvolume en alle schuimblokken moesten op. Deze eerste sessie bracht wederom verwarring over waar het participatieproces nu eigenlijk over ging: over de bebouwing in de strook die al besloten was? Of over de integrale aanpak in de buurt? Bewoners waren gefrustreerd en boos over deze sessie en schreven een brief waarin ze opnieuw om heldere kaders en een meer integrale visie vroegen.

Ten tweede droeg de gebrekkige informatievoorziening voorafgaand van de sessies niet bij aan het begrip van het proces. Bewoners wisten niet wat er tijdens de sessies ging gebeuren, konden zich zodoende niet inhoudelijk voorbereiden, en zagen niet hoe de besproken onderwerpen uit voorgaande sessies mee werden genomen in de volgende sessie en daarna.

Ten derde werden de onderzoeken die zijn gedaan om de ideeën van bewoners op haalbaarheid te toetsen niet genoeg naar bewoners gecommuniceerd. Met uitzondering van de bezonningsstudie hebben bewoners tot op de dag van vandaag geen kennis over de onderzoeken die als basis hebben gediend om hun inbreng niet of maar beperkt op te nemen in de uiteindelijke visie.

De oorzaak-gevolgrelatie was op andere plekken juist weer wel duidelijk. Ten eerste in de mate van invloed die bewoners kregen: deze was vooraf vastgesteld in de principenota als 'adviserend'. Ondanks dat dit op de participatieladder van Arnstein (1969a) als een vorm van tokenisme wordt begrepen, waarin burgers wel mee mogen denken maar geen echte macht hebben om een plan te beïnvloeden, is dit relatief helder. Bewoners wisten dat hun advies niet opgevolgd hoefde te worden zolang er maar uitgelegd werd waarom niet. Of bewoners het met die rol eens zijn, is een andere vraag. Tokenisme wordt in de wetenschap sterk bekritiseerd, omdat het veel tijd en inzet van burgers eist en de schijn geeft van een participatieproces waar vervolgens niet veel mee hoeft te worden gedaan.

Toch laat de analyse zien dat hier niet kan worden gesproken van een schijnproces. De tweede manier waarop oorzaak en gevolg helder was, was in de opzet van het participatieproces. Er is zorgvuldig nagedacht over het participatieproces en de vorm waarin dat is uitgevoerd. En ook de manier waarop de aanbevelingen van bewoners zijn samengevat in het uiteindelijke participatieadvies laat zien dat de bewoners wel gehoord zijn. Of deze adviezen daadwerkelijk zijn overgenomen in de visie is een andere vraag, maar de kwaliteit van een participatieproces valt of staat niet met de eis dat alle ideeën van bewoners worden opgevolgd. Het participatieadvies dat achteraf is opgesteld, geeft heel duidelijk per punt aan waarom bepaalde ideeën niet zijn overgenomen en geeft daarmee inzicht in de oorzaak-gevolgrelatie. Een nadeel hiervan is dat het enkel achteraf te zien en te begrijpen is voor bewoners. En op dat moment, net voordat de visie wordt gepresenteerd, staan bewoners dus voor een voldongen feit en kan het gesprek over die keuzes niet langer gevoerd worden.

Met andere woorden, er kan niet worden gesproken over overeenstemming tussen partijen over de doelen van het participatieproces (B), over wiens doelen dit zijn, en de criteria om deze doelen te behalen. Dit plaatst het proces in de onderste rij van de effectiviteitsmatrix. De kennis van de oorzaak-gevolgrelatie is niet compleet, maar op een aantal belangrijke punten was er wel kennis over die relatie. Daarom wordt dat criterium in het midden geplaatst op de matrix.

	Complete kennis over relatie tussen A en B	Incomplete kennis over relatie tussen A en B
Ja, overeenstemming tussen partijen		
Nee, geen overeenstemming tussen partijen		X

Matrix om de effectiviteit van het participatieproces te evalueren (Rosener, 1978: 459).

De inclusiviteit van het proces

Om de inclusiviteit van het proces te analyseren zijn er drie criteria gebruikt:

1. In hoeverre NIMBY-framing is voorkomen of dat er pogingen zijn gedaan hier bewust mee om te gaan.
2. In hoeverre de activiteiten tijdens de participatie aansloten bij de belevingswereld en kennis van burgers of dat er pogingen zijn gedaan hierin te voorzien.
3. In hoeverre diverse groepen bewoners hebben geparticipeerd, of dat er pogingen zijn gedaan hen te betrekken.

Uit de analyse kwam naar voren dat de voedingsbodem voor conflict is gelegd tijdens de aanloop naar het participatieproces. Hierin is er niet genoeg aandacht besteed aan het verbeteren van wederzijds vertrouwen. Op basis van teleurstellingen over beloften die niet na waren gekomen omtrent eerdere participatieprocessen, startte een deel van de

bewoners met veel wantrouwen jegens de gemeente. De onduidelijke kaders hebben bijgedragen aan het groeien van dit wantrouwen.

Inclusiviteit in termen van onderling vertrouwen

In de analyse heb ik het wederzijds wantrouwen geanalyseerd via twee *frames* die gedurende het participatieproces steeds sterker werden en de relatie tussen beide partijen verslechterden. Bewoners werden gesterkt in hun frame dat stelde dat de gemeente geen echte intentie had om te luisteren en een schijnproces had opgetuigd over een plan dat reeds vaststond. Dit frame heb ik niet kunnen bevestigen in het onderzoek, maar er is ook niet genoeg aandacht besteed aan het veranderen van dat frame in de aanloop naar het proces. Professionals startten met de intentie om naar alle bewoners te luisteren en hun kennis te gebruiken voor het verbeteren van het plan. Maar ondanks die intentie groeide er tijdens de conflictueuze interacties met de Willem Leeft groep een frame waarin deze groep burgers werden begrepen als ‘not in my backyard’ (NIMBY) burgers. Dit NIMBY-*frame* was niet intentioneel, maar kwam gedurende het onderzoek op verschillende plekken terug: tijdens beschrijvingen van de groep in interviews, tijdens de interne evaluatie, en de uitleg van het proces tijdens de stadsdeelcommissievergadering. Of dit frame nu bewust is of niet, het heeft wel in de weg gestaan van het participatieproces. Het heeft de relatie met burgers verslechterd en het vertrouwen in de legitimiteit van hun bijdrage doen slinken.

Inclusiviteit in termen van de diversiteit van deelnemers

Het NIMBY-*frame* is echter niet gebruikt om deze burgers buiten te sluiten van het participatieproces. Ondanks dat de leidraad participatie aangeeft dat, ‘vaak participatie dan meer problemen geeft dan het oplost en goede voorlichting in de agenda- en beleidsvormingsfase dan doorslaggevend is’ (Leidraad participatie, gemeente Amsterdam, 2019) is er hier niet afgeweken van de intentie om te luisteren. De groep is tot op de dag van vandaag actief betrokken gebleven. De inclusiviteit van het proces was dus hoog in termen van aanwezigheid en de mogelijkheden voor bewoners om zich uit te spreken.

De diversiteit van bewoners die deelnamen aan het proces is minder groot gebleken, maar het is niet zo dat hier geen pogingen toe zijn gedaan. Het is moeilijk gebleken om bewoners te betrekken die niet geïnteresseerd leken in het project of die de plannen wel best leken te vinden. Pogingen van de omgevingsmanager hebben een aantal van deze mensen betrokken, maar geen substantiële groep. De deelname bleef beperkt tot de actieve bewoners uit de Willem Leeft groep (die overigens niet alleen in de Willem Leevendstraat wonen, maar verspreid zijn over de buurt), een aantal andere betrokkenen uit de buurt en een aantal direct belanghebbenden die hun bedrijven in de buurt gevestigd hebben of werkzaam zijn in het gebied. De gemeente had hier nog meer kunnen inzetten op een gedifferentieerde uitnodigingsstrategie door lokale netwerken te activeren of doormiddel van buurtactiviteiten bewoners die niet op brieven afkomen te werven. Het is niet zeker of dat de diversiteit van deelnemers daadwerkelijk had vergroot.

Inclusiviteit in termen van inhoud

Deze beperkte diversiteit zegt echter niet veel over de kwaliteit en inhoud van het proces. In termen van inhoud was het proces voor sommige bewoners inclusiever dan voor anderen.

De activiteiten tijdens de participatie sloten voornamelijk aan bij de belevingswereld en kennis van burgers die nog niet zoveel (technische) kennis hadden van het project. De professionals hebben inhoudelijk ingezet op een inclusief proces dat ook bewoners die eerder niet actief betrokken waren aan het participatieproces verbond. Dat is natuurlijk te prijzen, maar het had geholpen als er flexibeler om was gegaan met het feit dat hier ook een groep actieve burgers was die wel de kennis hadden om dieper op de onderwerpen in te gaan. Het groeiende NIMBY-*frame* heeft hier in de weg gestaan van het zoeken naar creatieve oplossingen om de groep in plaats van minder, juist meer ruimte te geven voor inhoudelijke bijdragen tijdens de sessies.

Tijdens de sessies is er wel geprobeerd om steeds antwoord te geven op de vragen van bewoners met (technische) kennis, maar de nadruk lag op de vorm van de activiteiten in plaats van inhoud van verschillende onderwerpen. Waar actieve werkvormen voor bewoners met minder kennis over het project een laagdrempelige manier zijn om mee te denken, is het voor bewoners met meer kennis heel frustrerend gebleken om geen diepgaand gesprek over die inhoud te kunnen voeren. Hier waren wel uitzonderingen op: de Willem Leeft groep heeft een presentatie gegeven en er is een aparte kennissessie georganiseerd. Dit soort flexibiliteit en improvisatievermogen had ook tijdens andere sessies geholpen om de activiteiten ook inclusiever te maken voor de Willem Leeft groep. Inhoudelijk zijn er veel alternatieven besproken. Sommige werden snel aan de kant geschoven als geen onderdeel van het plan of niet volgens de principenota. Waar de ideeën wel zijn onderzocht, zijn die onderzoeken niet genoeg naar deze bewoners gecommuniceerd.

Door deze alledaagse onhandigheden tijdens de interacties met professionals werd het wantrouwen van bewoners keer op keer bevestigd. Het onderliggende NIMBY-*frame* aan de ene kant en het *frame* van een onbetrouwbare gemeente aan de andere kant hebben niet bijgedragen aan de inclusiviteit van interacties tussen professionals en actieve maar kritische bewoners. In termen van vorm was het proces inclusief, maar in termen van inhoud werd er door de kritische groep bewoners uitsluiting ervaren. Dat dit niet de intentie was van professionals is belangrijk, maar dat maakt het des te belangrijker om naar alternatieven te zoeken die het wederzijds vertrouwen voorafgaand en tijdens het proces kunnen verbeteren.

Adviezen

In de aanloop naar het proces:

- Het lijkt een open deur en we weten dit al lang, maar toch blijkt het in de praktijk moeilijk: het bieden van heldere kaders is cruciaal voor het voorkomen van valse beloften en het bouwen aan wederzijds vertrouwen.
- Als bestuurders die kaders willen verbreden om informatie voor belangenafweging in de buurt op te halen, is het advies om hier niet het participatieproces voor te gebruiken. Er zou voorkomen moeten worden dat er vrijblijvend informatie op wordt gehaald waarmee de suggestie wordt gewekt dat bewoners die zaken kunnen beïnvloeden, maar vervolgens geen invloed kunnen uitoefenen.

- Het advies is om in de aanloop naar het proces meer aandacht te besteden aan het bouwen van wederzijds vertrouwen. Door een sessie te wijden aan de inzet en kennis van bewoners uit het verleden, het erkennen van emoties uit het verleden, en door gezamenlijk te reflecteren op de belangen van alle partijen, zal het onderlinge vertrouwen en vertrouwen in het proces verbeteren. Ook kan het *frame* van onoprechte participatie worden bijgesteld.
- Tegelijkertijd zou meer inzicht in de uiteenlopende belangen van bewoners een groeiend NIMBY-*frame* kunnen voorkomen en professionals ervan bewust kunnen maken dat zij wellicht een NIMBY-*frame* hanteren.
- Tenslotte, zou een gezamenlijke belangenafweging of het maken van een belangenkaart direct kunnen bijdragen aan het verhelderen van de kaders voor participatie en invloed.

Tijdens het proces:

- De ervaringen in de casus suggereren dat sessies beter niet te dicht op elkaar kunnen worden gepland, zodat de informatievoorziening voorafgaand aan de sessies, maar ook tijdens en achteraf verbeterd kan worden. Niet alleen kunnen bewoners zich dan beter voorbereiden, ook de onderzoeken zouden dan tijdens de sessies gepresenteerd kunnen worden en dat geeft de ruimte voor het inhoudelijk gesprek.
- Om vertrouwen te ontwikkelen is de terugkoppeling over wat er in een voorgaande sessie is opgehaald en wat daarmee is gedaan cruciaal.
- Daarnaast kan die terugkoppeling beter aansluiten bij de kennisniveaus van verschillende bewoners. Het was duidelijk dat hier een groot verschil was tussen bewoners die veel (technische) kennis van het project hadden en bewoners die dat niet hadden. Hier had creatief mee om kunnen worden gegaan door bijvoorbeeld in verschillende groepen terug te koppelen.
- De onderzoeken die werden gedaan om de haalbaarheid van ingebrachte ideeën te toetsen, zouden met bewoners die daar geïnteresseerd in zijn moeten worden gedeeld om zo afwegingen in de stedenbouwkundige visie te begrijpen.
- Naast de aanwezigheid van interne technische experts die onderdeel zijn van het team dat het participatieproces uitvoert, zouden ook externe professionals – verkeersdeskundigen, planologen, mensen van monumentenzorg – slimmer kunnen worden ingezet om de inhoud van onderzoeken te bespreken. Voor ingewikkelde zaken waar bepaalde keuzes zijn gemaakt op stedenbouwkundig niveau zou de ambtelijk opdrachtgever een rol kunnen spelen in het beargumenteren en uitleggen van keuzes. Experts van buitenaf zijn niet alleen goed om te betrekken omdat zij buiten de contentieuze dynamiek staan, maar ook omdat hun expertise vaak meer wordt geaccepteerd omdat zij het inhoudelijke gesprek nog diepgaander kunnen voeren.
- De rolverdeling tussen verschillende professionals zou slim in kunnen worden gezet op verschillende momenten en doelen van het project. Zo weten bewoners bij wie ze voor verschillende vragen terecht kunnen. Daarnaast zou een consultant die is aangesteld om het proces te leiden zich niet hoeven te beperken tot het opstellen van het proces aan de voorkant, het faciliteren van gesprekken, en het opstellen van een participatieadvies. Deze persoon zou ook een rol als mediator op zich kunnen

nemen waarin zij de belangen van alle partijen behartigt tijdens het proces en tijdens de vertaling van het proces naar de stedenbouwkundige visie. Hiervoor is echter een neutrale persoon nodig die door iedereen wordt geaccepteerd en moet er van tevoren worden vastgesteld of er genoeg beleidsruimte is om de mediator de ruimte te bieden invloed uit te oefenen in de vorming van de plannen; dit is weer afhankelijk van de kaders.

Na afloop van het proces:

- Participatie is niet afgelopen nadat de geplande sessies voorbij zijn. Juist in de periode dat de inbreng van bewoners naar een visie of plan wordt vertaald zou participatie moeten plaatsvinden. Als de afwegingen zichtbaar worden in een reactie op het participatieadvies net voordat de visie wordt gepresenteerd (zoals in het geval van het EGW-project) komen burgers tot een voldongen feit te staan. Daarom zouden er tussentijdse momenten moeten worden georganiseerd waarin dit gesprek kan worden aangegaan met bewoners die daar behoefte aan hebben.
- Bestuurders zouden op verschillende kritieke momenten in het proces een rol kunnen nemen in het erkennen van de belangen en inzet van bewoners en het aangaan van een politiek en democratisch gesprek met bewoners over de uitgangspunten van de agenda achter gebiedsontwikkeling.

Algemene reflecties voor bestuurders

Dit laatste advies breng ons naar een aantal algemene reflectiepunten voor bestuurders. Participatieprocessen worden voornamelijk uitgevoerd door ambtenaren. Hierdoor wordt er ook ambtenarentaal gebezigd om de opgave te formuleren. Zo worden politieke keuzes, zoals de woningopgave in relatie tot leefbaarheid of democratisering, niet als politieke keuzes gepresenteerd maar als technocratische overwegingen gebaseerd op FSI-berekeningen, financiële haalbaarheid, of ruimtelijke beperkingen. De inhoud en aanleiding van het participatieproces wordt hiermee ge-depolitiseerd, wat niet ten goede komt aan het democratisch gehalte van het proces.

Een tweede manier waarop participatieprocessen worden ge-depolitiseerd is door de manier waarop actiegroepen worden behandeld. Vaak wordt de rol van actiegroepen begrepen alsof die nu eenmaal niet goed samengaan met participatie. Vanuit een democratiseringsperspectief is dat een zeer antidemocratische gedachte. Juist burgers die zich organiseren in actiegroepen of sociale bewegingen hebben in het verleden veel bijgedragen aan de stad. Deze groepen zouden, ook tijdens burgerparticipatieprocessen, een serieuze plek moeten krijgen in de besluitvorming.

De rol van de wethouder

Voor het her-politiseren van participatieprocessen en het serieus nemen van actiegroepen is er een rol weggelegd voor de wethouder. De wethouder is verantwoordelijk voor het duiden van politieke keuzes. Dit geldt ook voor politieke keuzes die zijn gebaseerd op idealen van partijen. Juist als de wethouder stevig voor die keuzes staat en deze in een politiek gesprek met bewoners vertegenwoordigd, wordt de democratie versterkt. Ambtenaren kunnen niet worden weggestemd, dat zou hun rol in het participatieproces moeten beperken. Nu

hebben zij in participatieprocessen vaak verantwoordelijkheden die verder gaan dan hun rol als projectmanager of planoloog. Wethouders zouden hier veel meer in kunnen betekenen en zijn door hun verkozen positie ook meer geschikt dat te doen. Vooral tijdens kritieke momenten in het participatieproces, zoals tijdens de sessie die ik hierboven beschreef waarin emoties worden gedeeld, belangen afgewogen en kaders gesteld. Of wanneer de afwegingen voor de uiteindelijke visie moeten worden verantwoord aan bewoners wiens ideeën niet zijn meegenomen. Of wanneer het proces dreigt te escaleren, omdat professionals en bewoners elkaar niet weten te vinden. Op die momenten zal het gesprek met de wethouder van meerwaarde zijn, het zal ruimte bieden aan ambtenaren om zich op het project te concentreren, en het zou tegelijkertijd de wethouder de kans geven het democratisch gesprek aan te gaan met diverse bewoners. Dit zal het vertrouwen tussen gemeente en bewoners versterken.

Bestuurlijk stelsel

Veel participatieprocessen worden gemandateerd aan de stadsdelen. Dat is aan de ene kant goed, omdat het stadsdeel veel meer kennis heeft van specifieke plekken, problemen en groepen bewoners in het gebied. Tegelijkertijd zou er ook op het gebied van participatie opnieuw gereflecteerd moeten worden op de relatie tussen de stadsdelen en de centrale stad. Het beslissingsmandaat ligt nu uiteindelijk niet bij de stadsdelen. Dat maakt het voor bewoners ingewikkeld om te weten bij wie ze moeten aankloppen als er problemen ontstaan. Dat het dagelijks bestuur en de stadsdeelcommissie geen beslissingsmandaat hebben, geeft hen indirect ook niet de statuur die zij nodig hebben om effectief te reageren op conflicten. Als bewoners vervolgens inspreken tijdens raadscommissievergaderingen in de centrale stad, is het project al besloten op basis van het advies van de stadsdeelcommissie en moet het eerst worden 'gepiept' om in de raadsvergadering te worden besproken. Vervolgens staat het enkel op de agenda 'ter kennisname' waardoor onduidelijk is wat er nog met de inspraak gedaan kan worden. Deze constructie geeft bewoners weinig vertrouwen in het democratisch stelsel en zorgt voor onnodige onduidelijkheid, juist terwijl democratisering zo hoog op de agenda prijkt.

Toekomstvisie

De toekomst van participatie in het EGW-project is onduidelijk maar hoopvol. De bewoners van de Willem Leeft groep geven niet op en gaan door met het stellen van vragen en het bieden van alternatieven. Bovendien hebben zij aangegeven zich weer in te willen zetten voor participatie tijdens het investeringsbesluit, mits zij antwoord krijgen op een aantal vragen en heldere kaders waarbinnen zij hun invloed kunnen wegen om zo te bepalen of deelname effectief kan zijn. Ook de professionals willen graag dat deze groep deelneemt: hun kennis wordt nog steeds gewaardeerd en zij zullen de meeste impact gaan ervaren van het project. De toekomst is dus hoopvol, maar een stevige reflectie op wat er is gebeurd tijdens het vorige participatieproces is nodig om het vertrouwen in het proces en de lokale democratie terug te winnen. In april 2021 zal er een bijeenkomst plaatsvinden waarin er aan dit wederzijds vertrouwen kan worden gewerkt. Het doel is om bewoners, die zich al sinds jaren inzetten voor de stad, opnieuw te enthousiasmeren om hun tijd en energie te steken in een gezamenlijke en integrale uitkomst van het project. Participatie is helaas regelmatig de plek waar de ervaring van uitsluiting, niet gehoord worden en machtsverschillen aan den

lijve wordt ondervonden. Maar daar staat tegenover dat het ook de plek is waar 'de burger' en 'de staat' elkaar tegenkomen. Als dat goed gaat, kan het de plek zijn waar het succes van de democratie kan worden gevierd.

Bibliografie

- Amsterdam, G. (2018). *Coalitieakkoord een nieuwe lente een nieuw geluid*.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Brenninkmeijer, A. F. M., Kruiter, A. J., Vries, J. de, Twist, M. J. W. van, & Vlugt, Y. M. van der. (2016). *Amsterdam 2020. Advies en evaluatiecommissie bestuurlijk stelsel Amsterdam*.
- Callahan, K. (2007). Citizen participation: Models and methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179–1196.
<https://doi.org/10.1080/01900690701225366>
- De Souza Briggs, X. (2008). *Democracy as Problem Solving: Civic Capacity in Communities Across the Globe*. The MIT press.
- Eranti, V. (2017). Re-visiting NIMBY: From conflicting interests to conflicting valuations. *Sociological Review*, 65(2), 285–301. <https://doi.org/10.1177/0038026116675554>
- Forester, J., Verloo, N., & Laws, D. W. (n.d.). Context-Responsive Improvising: The Structure of Creative Discretion. *Journal of Urban Affairs*.
- Gemeente Amsterdam (2018). *Coalitieakkoord een nieuwe lente een nieuw geluid*.
Gabriels, R., Koenis, S., & Swierstra, T. (2018). *Het hart op de tong. Emoties in de politiek*. Amsterdam University Press.
- Georgakopoulou, A. (2006). Thinking big with small stories in narrative and identity analysis. *Narrative Inquiry*, 16(1), 122–130. <https://doi.org/10.1075/ni.16.1.16geo>
- Hulst, M. van, Karsten, N., Geurtz, J. C. H. C., Boluijt, B., Hendriks, F., Schaap, L., & Wassink, D. A. J. (2009). *Nogmaals aandacht voor bewonersparticipatie. Een tweede meting van de bevordering van bewonersparticipatie in de krachtwijkenaanpak*.
- Inch, A. (2012). Creating ‘a generation of NIMBYs’? Interpreting the role of the state in managing the politics of urban development. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 520–535.
- Inch, A. (2015). Ordinary citizens and the political cultures of planning: In search of the subject of a new democratic ethos. *Planning Theory*, 14(4), 404–424.
- Isin, E. F. (2002). Ways of being political. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 3(1), 7–28. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2002.9672809>
- Laclau, E. (1996). *Emancipation (s)*. Verso.
- Laws, D., & Forester, J. (2015). *Conflict, improvisation, governance: Street level practices for urban democracy*. Routledge.
- Laws, D., & Rein, M. (2003). Reframing practice. In M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society* (pp. 172–206). Cambridge University Press.
- McAvoy, G. E. (1998). Partisan probing and democratic decisionmaking rethinking the NIMBY syndrome. *Policy Studies Journal*, 26(2), 274–292.
- Metzger, J., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2014). *Planning against the political: Democratic deficits in European territorial governance*. Routledge.
- Mouffe, C. (1993). *The return of the political*. Verso.
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. Verso.
- Mouffe, C. (2014). Democratic politics and conflict: An agonistic approach. In M. Lakitsch (Ed.), *Political power reconsidered: state power and civic activism between legitimacy and violence*. (pp. 17–29). Lit Verlag.

- Rosener, J. B. (1978). Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness? *Public Administration Review*, 38(5), 457–463.
- Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., van Ostaijen, J., & Wagenaar, C. (2019). Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47–69.
<https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002004>
- Smith, E. R. A. N., & Marquez, M. (2000). The other side of the NIMBY syndrome. *Society & Natural Resources*, 13(3), 273–280.
- Verloo, N. (2015). Develop stories, develop communities: Narrative practice to analyze and engage in urban conflict. In E. Gualini (Ed.), *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments* (pp. 279–297). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203734933>
- Verloo, N. (2017) Strijd om de straat in de Amsterdamse Wallen. *Rooilijn*, 50(1), 8-17.
- Verloo, N. (2018) Conflict als democratische kans: handelingsrepertoire voor publieke conflicten. In de S. Lange & J. Zuure (Eds.) *#Woest. De kracht van verontwaardiging* (pp. 272–288). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verloo, N. (2019) Democratie ligt op straat, *Bestuurskunde*, 29(4), 65–75.
- Verloo, N. (2020). Urban ethnography and participant observations: Studying the city from within. In N. Verloo & L. Bertolini (Eds.), *Seeing the City* (pp. 37–55). Amsterdam University Press.
- Wolsink, M. (2006). Invalid theory impedes our understanding: a critique on the persistence of the language of NIMBY. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(1), 85–91.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880–892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>
- Zuydam, van S., De Jong, W., Klaassen, L.M. en Verkooijen, B.L.K. (2020) *Evaluatie bestuurlijk stelsel Amsterdam. Onderzoeksrapport*. Amsterdam: Necker van Naem.

Appendix I - Lijst van verzamelde data

Narratieve interviews (28 in totaal van gemiddeld 1,5 uur: geluidsopnamen, samenvattingen en aantekeningen aanwezig):

- 4 professionals van gemeente Amsterdam
- 4 professionals van woningcorporaties
- 1 professional van stichting Woon
- 1 stedenbouwkundige
- 2 lokale bestuurders
- 7 bewoners die zich identificeren met Willem Leeft groep
- 9 andere bewoners of betrokkenen uit de buurt

Aanvullende gesprekken (totaal 8):

- 5 met geïnterviewde
- 3 met raadsleden van gemeente Amsterdam

Observaties (totaal 10 observaties):

- 4 wandelingen door het gebied met bewoners
- 2 stadsdeelcommissie vergaderingen
- 1 raadscommissievergadering
- 1 interne evaluatiesessie
- 1 reflectiesessie met professionals op eerste versie rapport
- 1 reflectiesessie met bewoners op eerste versie rapport

Document analyse (totaal 57 documenten):

- Leidraad burgerparticipatie 2019
- Principenota Entree Gulden Winckel 2018 (versie 14-01-2019)
- 8 Verslagen van participatiesessies, bewonersbijeenkomsten, technische kennis sessie en klankbordgroep enquête
- 14 brieven van bewoners aan de gemeente
- 12 reacties op brieven van bewoners
- Ppt presentatie bewoners (ateliersessie 28-10-2019)
- Toelichting corporaties (ateliersessie 9-12-2019)
- Plan van aanpak participatie (25-07-2019)
- Enquête door bewoners en resultaten
- Enquête door gemeente, resultaten, rapport en samenvattingen (07-02-2020)
- Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (SIRK) (12-02-2020)
- Advies participatie en reactie gemeente (bijlage III) (19 juni 2020)
- Reactie van bewoners op advies participatie (22-04-2020)
- Stedenbouwkundige visie & bijlagen
- Concept projectnota (07-07-2020)
- Documentatie van vragen stadsdeelcommissieleden en antwoorden van Melanie van der Horst (D66, PvdA, Groenlinks)
- Reactie van corporaties tbv besluitvorming stadsdeelcommissie
- Zienswijze bewoners tbv besluitvorming stadsdeelcommissie (22-09-2020)



- 6 documenten omtrent monumentale status van gebouwen in het gebied:
 - Erfgoedvereniging Heemschut (21-08-2020)
 - Bureau monumenten en archeologie (21-04-2011)
 - Verslag Scheerboom en Bos en Lommer (17-08-2020)
 - Standpunt gemeente mbt Scheerboom (17-09-2020)
 - Rapport Wereldbibliotheek,
 - Antwoord gemeente aan van Veen en Knoppers mbt wereldbibliotheek (21-09-2020)
- Reactie van corporaties voor Raadscommissie ruimtelijke ordening (29-01-2021)

Appendix II – Bestuurlijke Reacties van de Wethouder
Democratisering en de portefeuillehouder Ruimtelijke Ontwikkeling
Stadsdeel West



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 12 april 2021
Portefeuille(s): Democratisering
Portefeuillehouder(s): Rutger Groot Wassink
Behandeld door: CTO Innovatieteam, bestuurszaken.cto@amsterdam.nl
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport "Van Participatie tot Conflict Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel"

Geachte leden van de gemeenteraad,

Bij deze doe ik u het onderzoeksrapport toekomen dat Dr. Nanke Verloo heeft opgesteld over het gemeentelijke participatietraject in Entreegebied Gulden Winckel. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het NIAS-fellowship 'urban citizenship'.

Dit fellowship is een samenwerking tussen de Gemeente Amsterdam en het NIAS (Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences) waarbij de gemeente en het NIAS gezamenlijk onderzoek financieren naar stedelijke ontwikkeling, burgerschap en diversiteit. In het kader van dit fellowship worden gedurende drie jaar jaarlijks twee gastonderzoekers geworven en ondersteund. Zij ronden in het kader van hun verblijf ieder een product af dat de gemeente Amsterdam kan benutten.

Het onderzoek is in opdracht van het programma democratisering uitgevoerd, en had als doel om bij te dragen aan het denken over een nieuw participatiebeleid. Voor dit doel zijn en worden op dit moment diverse onderzoeken en evaluaties gedaan om inzicht te krijgen in welke criteria en uitgangspunten voor transparant beleid en uitvoering randvoorwaardelijk zijn. Doel van dit onderzoek was de factoren in kaart te brengen bij burgerparticipatietrajecten die eindigen in protest tegen de gemeente. Op verzoek van stadsdeel West, is het onderzoek gebruikt om specifiek het participatieproces in de Gulden Winckelbuurt onder de loep te nemen.


De resultaten van het onderzoek worden, net als de andere evaluaties en onderzoeken in dat kader, gebruikt bij het formuleren van het nieuwe op te stellen participatiebeleid. Omdat dit onderzoek ook meerwaarde heeft voor de lopende discussie over dit traject in stadsdeel West, wordt het onderzoek echter nu alvast aan uw raad en de stadsdeelcommissie gezonden. In de bijlage vindt u een uitgebreide inhoudelijke reactie op de evaluatie van de portefeuillehouder in stadsdeel West. Ook in algemene zin bevat het onderzoek bevindingen en conclusies over participatie die van grote waarde zijn, voor zowel het nieuwe beleid als voor de dagelijkse uitvoering van participatietrajecten.

In algemene zin onderstrepen de conclusies een aantal zaken, die cruciaal zijn om de participatie bij gemeentelijke besluitvorming te verbeteren. Een aantal zaken was daarbij al bekend, zoals het grote belang van het stellen van heldere kaders vooraf. Dit onderzoek geeft wel nieuwe inzichten voor hoe daar beter handen en voeten aan kan worden gegeven, zoals met een startbijeenkomst waarbij het heden en de voorgeschiedenis van de planvorming ook aan bod komen. Op andere punten bevat het rapport ook interessante inzichten, zoals op de twee destructieve frames van "wantrouwen versus Nimby burgers" die bewoners en gemeente bewust of onbewust jegens elkaar ervaren. En de aanbeveling om voor de start van een traject eerst meer te investeren in het opbouwen van wederzijds vertrouwen. Ook geeft het rapport overwegingen over de mogelijke rol van bestuurders bij participatietrajecten, juist wanneer belangen op gespannen voet staan met elkaar. Het rapport geeft daarnaast aanbevelingen om deskundige burgers in participatietrajecten beter de ruimte te kunnen geven om ook vanuit hun kennis bij te dragen aan het traject. En om meer aandacht te besteden aan de fase na het participatieproces, zodat betrokkenen ook in gesprek kunnen gaan over het resultaat.

De inzichten uit het rapport gebruikten we – stadsdeel en college - bij het opstellen van het nieuwe participatiebeleid, waarover u voor de zomer geïnformeerd wordt.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Rutger Groot Wassink
Wethouder Democratisering

Bijlagen

1. Van Participatie tot Conflict Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel"
2. Bestuurlijke reactie van stadsdeel West



**Gemeente
Amsterdam**

Evaluatie participatie Entreegebied Gulden Winckel

Aan Leden van de stadsdeelcommissie
Van Melanie van der Horst
Kopie aan Dagelijks Bestuur
Datum 12 april 2021

Beste leden van de Stadsdeelcommissie,

Ik bied u hierbij het rapport aan van onderzoeker dr. Nanke Verloo over de evaluatie van de participatie EGW projectbesluitfase. Ik heb het met veel interesse gelezen en ben mevrouw Verloo veel dank verschuldigd voor de zorgvuldigheid van haar onderzoek.

Ik wil beginnen met het geven met een toelichting op hoe dit onderzoek tot stand is gekomen. De gemeente Amsterdam is in 2019 een samenwerkingsverband met het Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS) aangegaan. De gemeente het NIAS financieren gezamenlijk onderzoek naar stedelijke ontwikkeling, burgerschap en diversiteit. Het onderzoek is in opdracht van het programma democratisering uitgevoerd, waarvan wethouder Groot Wassink bestuurlijk opdrachtgever is.

Een van de doelen van het programma democratisering is te komen tot nieuw transparant participatiebeleid met duidelijke kaders en werkwijzen voor alle betrokkenen (bewoners, professionals en bestuur). Voor dit doel zijn diverse onderzoeken en evaluaties gedaan om inzicht te krijgen in welke criteria en uitgangspunten voor transparant beleid en uitvoering randvoorwaardelijk zijn. De aanvankelijke focus van het onderzoek van mevrouw Verloo was gericht op de proteststem en hoe deze stem in participatieprocessen een plek krijgt. De casus Entreegebied Gulden Winckel was reeds door haar geselecteerd. Tijdens de bespreking van het projectbesluit in de stadsdeelcommissievergadering heeft u geadviseerd om het proces te laten evalueren. Wij hebben dat advies ter harte genomen en aan mevrouw Verloo gevraagd haar onderzoek mede met deze blik op deze casus uit te voeren. Zij heeft dit met grote toewijding gedaan en wij hebben haar daarin zo goed mogelijk gefaciliteerd. De bevindingen en conclusies van het rapport zijn niet alleen van belang voor de beschreven casus, maar ook voor participatie in het algemeen.

Ik zal hieronder ingaan op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport en toelichten hoe wij met deze aanbevelingen om willen gaan. Maar eerst schets ik u graag de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling voor Entreegebied Gulden Winckel uitgevoerd wordt.

Context

Dit plan is in West geboren. Wij zijn met de corporaties, die zich als initiatiefnemers bij ons hebben gemeld, om tafel gegaan en we zijn met de Stadsdeelcommissie van West tot een principebesluit gekomen, waarin de uitgangspunten ofwel principes voor dit project zijn vastgelegd. Vanwege de omvang en de integraliteit van de opgave is het ingericht als een stedelijk project. Daarbij is er gekozen om het bestuurlijke opdrachtgeverschap bij mij te leggen, omdat ik de omgeving dan de bestuurlijke aandacht kan geven die zij verdient in een project dat zo ingrijpt op hun directe leefomgeving.

In het onderzoek lees en herken ik de worsteling die wij doormaken met de complexiteit van een project dat meerdere doelen dient (in willekeurige volgorde): verdichting om woningbouw voor een brede groep te realiseren, een kwaliteitsimpuls voor de openbare ruimte ten behoeve van leefbaarheid en een uitgebreid participatietraject om de belangen van de huidige bewoners te kennen en mee te wegen.

In het onderzoek is gefocust op het participatiedoel. Mijn reactie formuleer ik dan ook in de context van genoemde doelen. Met de verdichtingsopgave en de leefbaarheidsopgave die daarbij hoort worden toekomstige projecten eerder complexer dan gemakkelijker.

Conclusies onderzoek

De onderzoeker heeft aanbevelingen geformuleerd voor elke fase en daarnaast de effectiviteit en inclusiviteit beoordeeld. Ze concludeert dat de intentie steeds is geweest om de participatie goed te doen. Dat er tijd en budget voor gereserveerd was. Dat het participatieproces uitermate zorgvuldig is voorbereid en er veel van wat bewoners hebben aangedragen echt serieus onderzocht is en telkens weer gekeken is wat er wel mogelijk gemaakt kon worden. Ik zie dat ook, bij het ambtelijk projectteam en bij mezelf. Ik wil nogmaals mijn waardering uitspreken voor de niet aflatende inzet van bewoners en ambtenaren.

De onderzoeker concludeert ook dat een aantal zaken echt beter had gekund in het proces. Deze kritiekpunten concentreren zich (kort samengevat) met name op 'hoe' we de participatie uitvoeren. We moeten werken aan een betere verbinding tussen de complexe inhoudelijke, bestuurlijke en ambtelijke processen enerzijds en de leefwereld met zorgen en ideeën van omwonenden anderzijds. Dit klinkt abstract, maar gelukkig zijn er een aantal concrete aanbevelingen waarmee we aan de slag kunnen.

De bijeenkomsten kunnen duidelijker worden vormgegeven met heldere kaders en in aansluiting op de belevingswereld van bewoners. Een goede startbijeenkomst is cruciaal. Communicatieprofessionals kunnen breder worden ingezet om ervoor te zorgen dat het onderling vertrouwen tussen ambtenaren en bewoners versterkt wordt. Er moet beter worden

teruggekoppeld naar bewoners en op gedifferentieerde kennisniveaus. Het gaat er om op het juiste moment te duiden wat politieke keuzes zijn.

De onderzoeker concludeert dat de kaders van de participatie bij aanvang veel scherper hadden moeten. Deze belangrijkste conclusie deel ik, maar stelt mij gelijk voor een dilemma. Ik wil als bestuurder ruimte bieden aan bewoners om al hun zorgen die samenhangen met het project, met mij te delen, ook over zaken uit het principebesluit waar zij het mee oneens zijn. Ik wil die zorgen kennen, zodat ik ze mee kan wegen waar dat mogelijk is. Dat vragen de leden van de stadsdeelcommissie West en de gemeenteraad ook van mij. Maar ik wil ook helder zijn in waarover we hen op dat moment in het proces raadplegen of om advies vragen. Suggesties van de onderzoeker neem ik hier dan ook graag in mee om een vorm te vinden om zowel meningen over het geheel op te halen, als daarna de participatie in te richten over zaken waar meer ruimte is om plannen aan te passen.

Ik vind ook dat we de kaders zelf nog scherper hadden kunnen neerzetten en nog beter onze inspanningen hadden kunnen laten zien. Met name de startbijeenkomst die de onderzoeker voorstelt, vind ik zeer de moeite waard. We delen met elkaar wat het kader is, wat politieke afwegingen zijn en wat de ruimte is. Alles kan hier gezegd worden. Ook kan worden teruggeblikt op de tijd voorafgaand aan een project zodat wordt onderzocht of er oud zeer is. Niet aan alles kan tegemoet gekomen worden. We zullen strenger zijn: dit zijn de kaders, hier gaan we het wel over hebben, daarover niet. Dat helpt uiteindelijk iedereen. Maar vraagt ook iets van stadsdeelcommissie en gemeenteraad.

Veel van wat bewoners hebben aangedragen is serieus onderzocht en telkens is gekeken wat er wel mogelijk gemaakt kon worden. Ten onrechte is een beeld ontstaan dat de gemeente toch niet wou luisteren en van tevoren alles al was uitgedacht. Helaas was het vaak na nader onderzoek niet mogelijk aangedragen wensen te verwezenlijken. Ik lees in dat licht ook de aanbevelingen van de onderzoeker om duidelijker terug te koppelen waarom iets niet kan, zowel op gedifferentieerde kennisniveaus als ook door experts. Die aanbeveling nemen we over.

Tot slot stelt de onderzoeker voor dat er geparticipeerd zou moeten worden tijdens de vertaling van de inbreng van bewoners naar de uiteindelijke visie of plan. Daar zouden de afwegingen zichtbaar en bespreekbaar kunnen worden. In deze casus heeft de uitleg over de afwegingen wel plaatsgevonden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, maar dat heeft bewoners onvoldoende overtuigd en het zou te kort voorafgaand aan de besluitvorming zijn. De onderzoeker stelt dat bewoners het dan voelen als een voldongen feit.

Het zijn concrete aanbevelingen die we meenemen bij de inrichting van nieuwe participatieprocessen. Dit betekent wel dat we met elkaar moeten accepteren dat planvormingsprocessen meer tijd en middelen vragen. Als bestuur blijven wij degene die de afwegingen maken en daarvoor staan, maar ik zie mogelijkheden om meer begrip van en betrokkenheid bij deze afwegingen te organiseren hiermee.

Bij de beoordeling van de mate van inclusiviteit van het participatietraject, gaat de onderzoeker in op de twee destructieve frames die bewoners en gemeente bewust of onbewust jegens elkaar

ervaren en die het wederzijds wantrouwen versterken. Enerzijds bestaat het frame van bewoners dat de gemeente toch niet luistert en anderzijds constateert ze het ontstaan van het nimby-frame aan de zijde van de gemeente. Ik wil hier heel duidelijk stellen dat ik juist de groep die een grote impact zal ondervinden op hun leefomgeving, heel graag wil horen: zij zijn betrokken en goed geïnformeerde bewoners, vertegenwoordigen vaak naast hun eigenbelangen ook bredere buurtbelangen en kunnen door hun kennis van het gebied plannen vaak beter maken.

De aanbevelingen die de onderzoeker doet om dat vertrouwen te herstellen, zullen we dan ook ter harte nemen. Laten we leren van deze evaluatie. En niet alleen voor de volgende fase van het project EGW, maar ook breder in West.

Vervolg

Ik deel daarom de conclusies en ga aan de slag met de aanbevelingen. In West lopen we als het gaat om invloed van bewoners op besluitvorming voorop. Mijn gewaardeerde oud-collega Jeroen van Berkel startte in de vorige bestuursperiode met succes met nieuwe vormen van democratisering, waar duizenden bewoners hun invloed hebben laten gelden op de besteding van middelen. In West zetten we ons op alle mogelijke manieren in voor participatie vanuit ons DNA: binnen de democratiseringsagenda, projecten in de openbare ruimte, ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en in het sociaal domein. We zetten allerlei middelen in om inwoners te betrekken, want inclusiviteit is ook een van de speerpunten van dit dagelijks bestuur. Inmiddels hebben andere stadsdelen onze initiatieven ook overgenomen. Een heel mooie ontwikkeling, waar ook mijn collega-bestuurders Fenna Ulichki en Carolien de Heer zich vol overtuiging voor inzetten.

Waar het de afgelopen jaren nog wel eens knelde, was de beperkte ruimte voor participatie bij projecten ruimtelijke ontwikkeling en in de openbare ruimte, die wel direct ingrijpen op de leefomgeving van bewoners. In een verdichtende stad staat ieder woningbouwproject onder druk. Men wil graag meer huizen, maar er is steeds minder ruimte in de bestaande, reeds bebouwde en bewoonde stad. Dat levert spanning op. De uitdaging is om participatie binnen die projecten helder en in goede aansluiting op de buurt vorm te geven.

In West heb ik enige tijd geleden al gezien dat we op dit vlak kunnen verbeteren. Daarom hebben we werk gemaakt van het aanscherpen van onze werkwijze: 'regie op participatie' bij bouwplannen van derden, de processen verbeterd, een handreiking opgesteld, inzichtelijk gemaakt voor bewoners wie waarvoor verantwoordelijk is, we monitoren nu ook veel meer of we regie op participatie toepassen bij verschillende bouwprojecten. Maar participatie is zoveel meer dan dat. Het gaat om het echte gesprek, elkaar vertrouwen, waar mogelijk samen een proces inrichten. Het gaat om open staan voor de vragen en daarnaast dan ook zorgen dat bewoners open kunnen staan voor de antwoorden, zelf genoeg vragen stellen en doorvragen om echt te snappen wat er speelt. En daar waar het schuurt, gaat het er om dat op tijd politiek te maken. Tegenstelde belangen zijn niet erg, het is aan de politiek om dan duidelijke keuzes te maken en op het juiste moment het gesprek aan te gaan.

Ik heb middelen vrijgemaakt om de hierboven beschreven aanbevelingen van de onderzoeker te implementeren, zowel in de ontwikkeling van het Entreegebied Gulden Winckel, als bij andere projecten in West.

Wat gaan we de komende periode doen:

1. Voorafgaand aan de start van een participatieproces, organiseren we een brede bijeenkomst waarbij we markeren wat er voorafging aan het project en hoe we verder gaan. Dat is een vorm die in maatwerk breed toepasbaar is voor alle projecten en we komen hiermee tegemoet aan de aanbevelingen met betrekking tot heldere kaders, maar ook aan de behoefte aan ruimte en gehoor voor wat er voorafging aan het project.
2. We gaan met een participatiedeskundige het komende jaar een aantal lopende projecten doornemen om geleerde lessen toe te passen en ons te bezinnen op het nemen van de juiste stappen op het juiste moment door de professionals en bestuurders. Hier gaat het ook over het tijdig en op het juiste (en verschillende) kennisniveau(s) terugkoppelen van informatie, door projectleider, expert of bestuurder. Hier heb ik budget voor vrijgemaakt.
3. We blijven onze participatierichtlijnen monitoren en actueel houden. We hebben dit de afgelopen twee jaar opgepakt voor bouwprojecten van derden. We voegen daar aan toe wat de lessen zijn die we vanuit de grote projecten kunnen trekken.

Ik wil de verschillende leerpunten voor het vervolg van de ontwikkeling van het Entreegebied Gulden Winckel in praktijk brengen, te beginnen met de investeringsbesluitfase waar we de komende periode mee zullen starten. Gemeente en corporaties willen gaan ontwerpen met de bewoners om tot een goede inpassing van de woningen te komen en de openbare ruimte een kwaliteitsimpuls te geven. De onderzoeker heeft aangeboden om een gesprek te faciliteren tussen gemeente en bewoners om een start te maken met het herstel van de relatie. Van dat aanbod maken wij graag gebruik van. We willen bouwen aan het herstel van vertrouwen. Uit het rapport blijkt dat bewoners dit ook willen. Dat vind ik ontzettend mooi om te lezen en ik wil daar mijn waardering en respect voor uitspreken.

Tot slot

Er is binnen de gemeente al veel gesproken en gedaan op het gebied van participatie. We zullen dus ook niet op nul beginnen, maar putten uit alle beschikbare kennis en expertise. Participatie betekent niet altijd het met elkaar eens worden, maar ook het met elkaar oneens zijn kan op een betere manier gebeuren. We zijn al een eind op de goede weg, maar moeten ook nog een paar belangrijke stappen zetten. En participatie is nooit af, dus we zullen continue moeten bijsturen en leren.

Ik stel voor om het rapport met u te bespreken. Ik hoop op een constructief gesprek waar we samen weer een stap vooruit zetten met participatie in West. Dit rapport levert hier een belangrijke bijdrage aan.

Met vriendelijke groet,



Melanie van der Horst
Portefeuillehouder Ruimtelijke Ontwikkeling