Waarde creëren voor de K-buurt

Lessons learned uit het

public mediation

5.1, 2, e	5.1, 2, e	16.10. 2023

Inleiding

Na een periode waarin extern onderzoek de bewoners in het gelijk stelde, na relatietherapie van bewoners met het gemeentelijk team, is er een experiment uitgevoerd waarin niet de gemeente een plan maakte met input van bewoners, maar de buurt een plan maakte, met facilitering door gemeente. Met de leefbaarheid van de buurt als insteek.

Dit citaat geeft een beeld van de plannen van bewoners en ambtenaren vanuit Grond en Ontwikkeling (G en O) bij de start van het experiment om samen een plan te maken voor de ontwikkeling van het gebied K-buurt Midden. Die samenwerking werd vormgegeven in een stuurgroep die bestond uit ambtenaren en vertegenwoordigers vanuit het buurtplatform Hart voor de K-buurt. Het experiment loopt dit jaar af, maar er is een wens om de samenwerking voort te zetten. Public Mediation heeft dit jaar een aantal gesprekken begeleid om over die gezamenlijke toekomst na te denken.

In dit document reflecteren we op deze gesprekken en geven een aantal adviezen mee aan de betrokken partijen voor de doorontwikkeling van dit bijzondere participatieproces.

Heel kort: wat hebben we gedaan?

- Op 27 januari gingen we in gesprek over het vervolg van de samenwerking. We gebruikten de methodiek ‘Back to the future’. Die is ontwikkeld door het Public Mediation. De methodiek is geschikt in situaties waarbij partijen een gezamenlijk proces aangaan, waarvan de contouren nog niet geheel duidelijk zijn, maar waarbij het duidelijk is dat betrokkenen in hoge mate afhankelijk zijn van elkaar voor de te behalen gewenste resultaten. Door met de betrokkenen samen op de belangrijkste lessen uit het verleden te reflecteren en door te vertalen naar de toekomst ontstaat een gedeeld beeld over wat (niet) werkt en hoe de samenwerking in de toekomst vorm kan krijgen. Kernvraag is: wat is nodig om het opgebouwde vertrouwen te behouden en uit te werken in de volgende fase?
- Op 14 april probeerden we de antwoorden op die vraag te concretiseren. We probeerden een gedeelde probleemanalyse te maken, we gingen in gesprek over de vraag hoe de ideale samenwerking er in de toekomst zou uitzien, en hoe je die samenwerking concreet zou kunnen organiseren. We spraken af of in vervolgsessies zowel de korte en middellange, als de lange termijn van de samenwerking beter te doordenken.
- Op 10 juli gingen we in gesprek over de samenwerking in de uitvoeringsfase van het Stedenbouwkundig Plan. Het ging o.a. over de samenwerking met derde partijen en de vraag wat dat betekent voor de communicatie tussen ambtenaren en bewoners. Een andere belangrijke vraag was hoe je ervoor dat de eerder gemaakte ontwikkelstrategie leidend blijft. Een conclusie was dat de grondbeginselen van die strategie nog altijd onvoldoende duidelijk zijn.
- 27 september spraken we over de toekomst, de wens om een ‘WijkOntwikkelVehikel’ op te zetten, waarin de buurtontwikkeling duurzaam samen met verschillende partners (gemeente; bewoners; bedrijven; sociale en culturele instellingen) vorm kan krijgen.
- Op 29 september spraken we over hoe Hart voor de K-Buurt en het programmateam van G en O op een pragmatische manier hun onderlinge issues kunnen oplossen. Beiden zijn er zich van bewust dat en gedurende de ontwikkeling van het Stedenbouwkundig plan voortdurend issues zullen opkomen waarover discussie bestaat. In plaats van deze te (laten) escaleren is het belangrijk om snel het goede gesprek te voeren hierover.

Van elke bijeenkomst hebben we een apart verslag gemaakt. In deze reflectie maken we daarvan gebruik. Ook reflecteren we soms op basis van andere ervaringen in participatietrajecten door de stad heen.

Rode draden

Waarden creëren voor wijk en gemeenschap als gedeeld uitgangspunt

In de gesprekken merkten we een gedeeld doel dat de samenwerking in de toekomst zou moeten blijven voortstuwen: de wens om samen waarden te creëren voor de wijk, en voor de gemeenschap die er woont. De fysieke ontwikkeling van de wijk zou de sociale ontwikkeling moeten dienen. De stuurgroep wil blijven zoeken naar mogelijkheden om de sociale uitgangspunten zo op tafel te leggen dat ze zo effectief mogelijk op de juiste plekken terecht komen. Een belangrijk deel van het gesprek gaat over de vraag hoe je dat kunt organiseren. Dat leverde een aantal vragen op: Welke organisatievorm, of -vormen passen daarbij? Hoe ziet de samenwerking tussen buurt en gemeente eruit nadat Grond en Ontwikkeling klaar is met haar werkzaamheden? Hoe garandeer je dat er vanuit de gemeente meer aandacht komt op de sociale blik? Hoe regel je gezamenlijk integraal buurtmanagement vanuit een brede blik? Mogelijk vergt dit een hele andere visie op de stad, en de samenwerking tussen gemeente en bewoners daarin.

Blijven leren van elkaars perspectieven moet je blijven organiseren

De gedeelde doelen, en de wens om samen op te blijven trekken vormen een goede basis voor een verlenging van het experiment. Toch merkten we ook dat de perspectieven van ambtenaren en bewoners van elkaar verschilden. We zien vaak dat zulke perspectieven onuitgesproken blijven. Partners zijn zich daardoor niet altijd bewust dat ze het weliswaar over hetzelfde hebben, maar op een net andere manier.

We hebben het perspectief van Hart voor de K-buurt samengevat als ‘community perspectief’. Dat uitte zich in een focus op de sociale kant van de wijkontwikkeling, en in een wens om te durven dromen over een mooie toekomst. We hebben het perspectief van de betrokken ambtenaren beschreven als een ‘procesperspectief’, dat er meer op is gericht om te zorgen dat de besluitvorming rondom bepaalde kritieke momenten in de ontwikkeling gedegen en gezamenlijk wordt voorbereid. Tegenover het ‘durf te dromen’ perspectief, zit daar ook een focus op beheersbaarheid en procescontrole bij. Die perspectieven hoeven elkaar niet in de weg te staan. Zo lang betrokkenen van elkaar weten wat voor hen belangrijk is, en waarom, dan is het mogelijk om daarover afspraken te maken. Een belangrijke conclusie is dan ook dat het belangrijk is om steeds opnieuw samen te reflecteren op de voortgang en op nieuwe uitdagingen. Het proces om elkaar te begrijpen en te blijven begrijpen kost veel tijd. Goede persoonlijke relaties zijn daarin erg belangrijk.

Het heeft de afgelopen jaren erg geholpen om soms buiten de gebaande paden te treden om dingen te bereiken, en om het perspectief van de buurt serieus te nemen. Voor de buurt was het heel belangrijk om het besef te hebben dat het met goede inzet mogelijk is om doelen te bereiken. We constateerden dat er nog steeds goed zou zijn om te blijven leren. We stelden vast dat het belangrijk is om nog beter door elkaars bril te leren kijken, en daardoor te werken aan onderling begrip. Bewoners zullen altijd de nadruk willen houden op het ‘doen’, terwijl ambtenaren niet om gedegen voorbereide besluitvorming heen kunnen. De kunst om beide doelen gezamenlijk op te pakken, of om elkaar erin te versterken. Ook spraken betrokkenen de wens uit om de rest van de stad meer te betrekken in dit leren.

De gemeente als veelkoppig monster

De samenwerking tussen Hart van de K-buurt en het programmateam van Grond en Ontwikkeling is positief en veerkrachtig. Zelfs als het tegenzit weten de leden van de Stuurgroep elkaar te vinden en – dankzij hun enorme investering in de persoonlijke relaties – er altijd samen uit te komen.

Deze positieve ervaring leunt dus voor een groot deel op de persoonlijke inzet van de betrokkenen en de wil om er samen uit te komen.

Helaas is de samenwerkingsrelatie tussen Hart voor de K-buurt en de gemeente niet altijd positief. Belangrijk hier is de moeizame relatie tussen Hart voor de K-buurt en het stadsdeel Zuidoost. Die spanning is expliciet geen onderdeel geweest van de gesprekken die we hebben begeleid binnen de stuurgroep. We zien dat dat de gespannen relatie veel pijn heeft veroorzaakt, voor alle betrokkenen. Er zijn al pogingen geweest tot relatieherstel, die nog onvoldoende effect hebben gehad. We raden aan om daar nog meer in te investeren maar om de verdere doorontwikkeling van de samenwerking in de K-buurt hier niet door te laten afremmen.

De spanning tussen het buurtplatform en de stadsdeel organisatie is zeker niet alleen voorbehouden aan de K-buurt. Zeker rondom gebiedsontwikkelingsopgaven zien we dat ook op andere plekken in de stad. Voor de doorontwikkeling van het Buurtplatformrecht is het belangrijk om dat bij de kop te pakken.
De driehoeksrelatie tussen Grond en Ontwikkeling, buurtplatforms en gebiedsteams is bij voorkeur zelfversterkend. We raden daarom aan om de relatie tussen het buurtplatform Hart voor de K-buurt en het gebiedsteam EGK-buurt in dat bredere perspectief te plaatsen. Het lijkt ons belangrijk om te achterhalen welke patronen er spelen, niet alleen in Zuidoost, maar ook in de rest van de stad. In de voorbereiding van het buurtplatformrecht zou het goed zijn om die patronen te adresseren.

Paradigmawissel t.a.v. democratisering en buurtplatformrecht is nodig

Bij Hart voor de K-buurt leeft het gevoel dat er binnen de gemeente een angst is voor ‘bewonersmacht’. De ervaring met het experiment van deze stuurgroep is daarentegen overwegend positief geweest. Toch is dit maar één experiment, over één specifieke wijk, dat zou kunnen eindigen als er geen concrete afspraken worden gemaakt over het vervolg. De wens is sterk om de gedeelde lessen breder te delen binnen de gemeente. Dat betekent bijvoorbeeld: een zoektocht naar meer politieke en ambtelijke steun voor dit soort experimenten. Dat betekent ook dat er veel meer aandacht zou moeten komen voor de sociale kant van gebiedsontwikkeling.

Binnen de gemeente is er momenteel voedingsbodem voor dit soort ontwikkelingen. De democratiseringsagenda van de stad is bedoeld om de stap te maken van bewonersinspraak naar een meer fundamentele vorm van gezamenlijke besluitvorming tussen gemeente en bewoners. Co-creatie is een van de uitgangspunten van die agenda. De participatieverordening die in voorbereiding is, biedt daarvoor een belangrijke basis. Daarin wordt o.a. het buurtplatformrecht verankerd.

Dit soort ontwikkeling bieden kansen op de gewenste ‘paradigmawissel’. Tegelijk is het goed om in te zien dat een hele andere manier van besturen ook veel spanningen met zich meebrengt. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de discussie over het buurtplatformrecht. Binnen de gemeente zijn er zorgen dat buurtplatforms onvoldoende inclusief en representatief zouden zijn, en daarmee dus onvoldoende legitiem als gesprekspartner voor de gemeente.
Het is belangrijk om dat soort zorgen serieus te nemen en uit te diepen waar deze zorgen over gaan. We raden aan om gemeente breed veel meer reflectie te organiseren op vragen over het verschil tussen representatieve vormen van participatie en doe-democratie: welke vormen zijn er? Wat is het verschil en wanneer is wat belangrijk? Hoe kunnen de twee elkaar aanvullen in plaats van beconcurreren?

Bredere organisatievorm is nodig om duurzame ontwikkeling wijk te faciliteren: WijkontwikkelVehikel als stuwende kracht

De Stuurgroep en gemeentelijke leden van het Masterplan team hebben samen

nagedacht over hoe de achterliggende doelen van het participatie experiment rondom het stedenbouwkundig plan voor de K-buurt een duurzame doorontwikkeling kan krijgen. De gemeenschappelijke wens die daarbij geformuleerd is, is de opzet van een zogenaamd 'WijkOntwikkelVehikel' (WOV). Een WOV heeft als hoger doel om de wijk duurzaam te verbeteren waarbij de 'oude' bewoners en de nieuwe bewoners in verbinding staan en waarbij duurzame waarde voor de buurt en haar bewoners wordt gecreëerd. De WOV biedt een organisatorische, juridische en financiële structuur om partners langdurig aan de wijk te binden. Deze partners bestaan in ieder geval uit een afvaardiging van verschillende onderdelen van de gemeente (G en O; sociale kant (stadsdeel en stedelijk); ambtelijk opdrachtgevers Masterplan); afvaardiging bewoners (niet alleen Hart voor de K-Buurt); bedrijven (Rabobank; Service Now?; Vattenfall?; Royal Haskoning?) en sociale en culturele instellingen (iig OBA). De WOV biedt de mogelijkheid om behaald rendement weer terug te investeren in de wijk en voor bedrijven om hun sustainable goals in de wijk te kunnen behalen. De WOV heeft niet zozeer een sturende rol, maar juist een aanjagende en ondersteunende rol, een soort 'omgekeerde paraplu' die verschillende projecten mede mogelijk maakt. De leden van de Stuurgroep en de afgevaardigden van het Masterplan-team hebben concrete afspraken gemaakt over hoe de eerste stappen gezet zouden kunnen worden.

Pragmatische spelregels om 'gedoe oplossend vermogen' te vergroten zijn helpend

In een co-creatie proces zoals het experiment in de K-buurt is het van groot belang om spelregels met elkaar te maken hoe je omgaat met issues waar je het niet over eens bent. Belangrijk is dat deze spelregels zo pragmatisch mogelijk zijn en op gezette tijden geëvalueerd worden. In de samenwerking tussen Hart voor de K-Buurt en het programmateam van G en O ontstaan veel issues vanuit de verschillende perspectieven over wat de ontwikkelstrategie precies betekent. Deze verschillende perspectieven zijn goed terug te voeren op de verschillende perspectieven die Hart voor de K-Buurt en het programmateam van G en O mee naar de tafel nemen (zie boven). In veel van de inhoudelijke issues die spelen (bijvoorbeeld over de kavels van Woonzorg; de torens in het groen) is terug te zien dat Hart voor de K-buurt de ontwikkelstrategie datgene is wat overeengekomen is met de gemeente en wat uitgevoerd gaat worden. Voor het team van G en O is de ontwikkelstrategie echter een startdocument wat weliswaar richting geeft, maar waar ook, als het nodig is, van afgeweken kan worden. Wat duidelijk wordt in de gesprekken is dat in de ontwikkelstrategie het hogere doel en de gekozen oplossing soms door elkaar lopen. Wat feitelijk ontbreekt is een praktische werkwijze *hoe* de ontwikkelstrategie vertaald wordt naar de verschillende kavels op een manier waarin beide partijen zich kunnen vinden.

Gezamenlijke pragmatische werkwijze uitwerking ontwikkelstrategie

Belangrijk is dan ook om de ontwikkelstrategie te vertalen naar dat gezamenlijk hoger doel: wat vinden we echt belangrijk voor de K-buurt? Deze vertaling kan vervolgens uitgewerkt worden per kavel (Wat vinden we op dit kavel belangrijk? Wat heeft hier prioriteit?). Op deze manier kan de ontwikkelstrategie een gedeelde ambitie worden die in de discussie over verschillende ontwerpoplossingen gezien kan worden als 'meetlat': vinden we met elkaar dat de gekozen oplossing voldoende recht doet aan de ambities voor dit kavel? Dit biedt tevens de mogelijkheid om per kavel te kijken hoe de prioriteiten uit de ontwikkelstrategie 'gematcht' kunnen worden met de stedelijke ambities. Voor Hart voor de K-buurt biedt dit de gelegenheid om de buurt op gezette tijden mee te nemen hoe de ambities en prioriteiten uit te buurt vertaald worden in de plannen voor de verschillende kavels. Daarbij is belangrijk dat de momenten waarin de brede buurt betrokken wordt van tevoren goed met elkaar gemarkeerd worden (iig VO en DO). Belangrijk is dat de leden van de SG elkaar niet verassen en eigen routes gaan bewandelen.

De Stuurgroep heeft hiervoor een pragmatische werkwijze afgesproken. Deze werkwijze zou ook in andere gebiedsontwikkeltrajecten gehanteerd kunnen worden.

Werkwijze stap-voor-stap

1. Gezamenlijke vertaling van de ontwikkelstrategie naar het hogere doel en de prioriteiten voor de wijk (op één A4)
2. Gezamenlijke vertaling van het hogere doel en de prioriteiten naar de verschillende kavels: wat vinden we op dit kavel het meest belangrijk? Hoe draagt dit bij aan de bovengenoemde doelen en prioriteiten?
3. Uitzoeken waar de uitwerking per kavel eventueel botst met stedelijke ambities en uitzoeken wat dit betekent. Hierbij op zoek gaan naar het zoveel mogelijk samen laten gaan met stedelijke ambities en/of kijken of dit op andere kavels opgelost kan worden.
4. Indien de SG het eens is, vertaling maken naar bouwenvelop
5. Gezamenlijke beoordeling resultaten. Hierbij zijn er drie mogelijkheden: we zijn tevreden; we 'duwen' terug; of we stellen eigen ambities bij.

Gezamenlijke escalatieroute
Wat als de leden van de stuurgroep er niet samen uitkomen? Belangrijk is dat hier een gezamenlijke escalatie route komt. Dit om te voorkomen dat het gehele samenwerkingstraject onder druk komt te staan.

- Stap 1. Een eerste stap zou kunnen zijn een gezamenlijk gesprek o.l.v. een 'critical friend'.

- Stap 2: Een tweede stap zou kunnen zijn een 'trusted third party' te vragen die een deskundig advies geeft waar de leden van de SG zich aan commiteren.

- Stap 3. In een derde stap kan de SG besluiten om elkaar even 'los te laten' en Hart voor de K-buurt de politiek route te laten bewandelen, bijv. door naar de gemeenteraad te gaan. Belangrijk is dat dit goed samen besproken wordt om de verhoudingen niet op scherp te laten komen.

Lessons learned in het kort

Waar het schuurt…

- *Verschillende opdrachten, verschillende perspectieven*
  Het perspectief waarmee Hart voor de K-buurt en het programmateam naar de samenwerking kijken is niet hetzelfde. Voor Hart voor de K-buurt gaat het om langdurige 'community-development'. Het programmateam van G en O heeft echter een beperkte opdracht en daarmee een andere horizon. Daarbij komt ook dat Hart voor de K-buurt afhankelijk is van subsidie van de gemeente. Deze subsidie is altijd tijdelijk. Dit maakt het lastig om een perspectief op de langere termijn daadwerkelijk samen gestalte te geven.

- *Veelkoppigheid gemeente; zoveel afdelingen, zoveel meningen*
  Het participatie experiment in de K-buurt is uitzonderlijk en loopt op vele manieren voorop in de gemeente Amsterdam als het gaat om het vormgeven van een co-creatie proces tussen gemeente en bewoners. Het werken in deze vorm van co-creatie is dus verre van gemeengoed. Binnen de gemeente zijn er verschillende ideeën en meningen over wat een co-creatie wel en niet kan zijn en ook wat de rol van Hart voor de K-buurt en in bredere zin een buurtplatform wel of niet kan zijn. Zowel de leden van Hart voor de K-buurt als de leden van het programma team van G en O ondervinden hier last van en dit werkt ook door in de samenwerking in het traject zelf.

- *Instrumentarium voor co-creatie nog niet goed ontwikkeld*
  Mede omdat deze verregaande vorm van samenwerking nog relatief

nieuw is, is het concrete instrumentarium en werkwijze (*hoe doen we dat nou echt samen*) nog niet goed uit uitontwikkeld. Dit levert in de praktijk soms frictie op omdat partijen terugvallen op hun eigen manier van werken die (gezien de verschillende perspectieven) niet op elkaar aansluiten.

Waar het werkt…

- *Het belang van goede persoonlijke relaties.*
  De reden waarom het co-creatie proces in de K-buurt is toch een succes te noemen is, is grotendeels te danken aan de goede persoonlijke relaties, de wil van beide kanten om te investeren en samen te leren. Ook al gaat het soms niet vanzelf, er blijft bovenal toch respect voor elkaars rol en expertise.

- *Reflecteren op de samenwerking*
  Een belangrijke les die het team heeft geleerd de afgelopen maanden is het nemen van de tijd om even uit de waan van alledag te stappen en samen te reflecteren op de samenwerking. Tijdens deze bijeenkomsten ging het niet zozeer over de inhoud, maar vooral over de manier van samenwerken, de onderliggende emoties en dynamiek en wederzijdse verwachtingen. Deze extern begeleidde reflecties hebben ertoe geleid dat de partijen elkaar over en weer toch steeds opnieuw gevonden hebben, ook al was er soms ruis op de lijn, of wederzijdse irritaties. Deze tussentijdse sessies hebben ervoor gezorgd dat de partijen elkaar niet zijn kwijtgeraakt en het vertrouwen over en weer steeds opnieuw werd bezegeld.

- *Pragmatisch oplossingsgericht werken in kleine stappen, soms buiten gebaande paden*
  De gezamenlijke werkwijze die stap voor stap ontwikkeld is kenmerkt zich door het pragmatische karakter. Het gezamenlijk experiment speelt zich af in een context van een gemeente waarin het leeuwendeel (nog) niet zo ver is om daadwerkelijk te kunnen co-creëren. De samenwerking in de K-buurt laat zien dat de co-creatie ook – weliswaar met vallen en opstaan- kan slagen als je samen praktische kleine stappen neemt, het lef hebt om buiten gebaande paden te denken en de tijd neemt om samen een goede werkwijze te ontwikkelen.

Wat doorontwikkeld moet worden…

- *Het WijkOntwikkelVehikel als wenkend perspectief*
  Voor een duurzame wijkontwikkeling is een breder platform nodig dan alleen de samenwerking tussen Hart voor de K-buurt en G en O. een WijkOntwikkelVehikel, waarin het Masterplan goed verankerd is, biedt perspectief.

- *Driehoeksrelatie buurtplatform; gebiedsteam en G en O in gebiedsontwikkeling*
  Voor een duurzame gebiedsontwikkeling waar het perspectief van bewoners leidend is, is een sterke driehoekrelatie tussen G en O, het buurtplatform en het gebiedsteam van de gemeente belangrijk. Zeker

wanneer het Buurtplatformrecht steviger verankerd is in de participatieverordening van de gemeente Amsterdam. Dit geldt niet alleen voor de K-buurt, maar ook op andere plekken van de stad. Belangrijk om aandacht te geven aan de haken en ogen die dit met zich meeneemt en ook corporaties en ontwikkelaars in deze ontwikkeling mee te nemen.

- *Uitwerken pragmatische werkwijze en spelregels voor co-creatie in toolkit voor co-creatieprocessen.*
  De gezamenlijke werkwijze die langzaamaan ontwikkeld wordt in de K-buurt zou verder uitgewerkt kunnen worden tot een toolkit voor co-creatieprocessen in gebiedsontwikkeling in de rest van de stad.

- *Uitdragen successen om reserves in de stad weg te nemen*
  Co-creatie processen worden nog steeds op veel plekken met reserve bekeken. Belangrijk is om de leasons learned van dit traject breed uit te dragen zowel binnen de gemeente als bij de ontwikkelpartners om die reserve langzaam om te kunnen vormen tot enthousiasme.