

voorpublicatie

slimmer **SAMEN** **STADMAKEN**

8 LESSEN

over zeggenschap, honoreren, organiseren en oogsten



8 LESSEN

over zeggenschap, honoreren, organiseren en oogsten

Dit is een journalistiek verslag van de bijeenkomst ‘Verder met samen stadmaken’. Deze is georganiseerd door de Utrechtse Ruimtemakers en de Utrechtse gemeenteraad op dinsdag 28 november in De Stadstuin in Utrecht. Initiatiefnemers, ambtenaren, ondernemers en raadsleden wilden onderzoeken naar hoe de rol van initiatiefnemers in het samen stadmaken is te versterken. Dit is gedaan door in 2 rondes te kijken naar initiatieven in verschillende stadia: Oosterspoorbaan, Hof van Cartesius, de Stadskraan, Ringpark Dichterswijk, Smakkelaarsveld en een zonnepark op de geluidswal bij Veldhuizen, door Energie-U.

AUTEURS *Martijn Duineveld en Marit Overbeek*

‘Everywhere I hear the sound of marching, charging feet, boy ‘cause summer’s here and the time is right for fighting in the street, boy’, schreef Mick Jagger in 1969. Een halve eeuw later werken georganiseerde groepen burgers door het hele land, vreedzaam samen met politici, ambtenaren en projectontwikkelaars. Burgers nemen steeds vaker zelf stappen om hun leefomgeving te verbeteren en om maatschappelijke initiatieven te ontplooiën die in hun ogen de markt en de overheid laten liggen. Ze plengen bloed, zweet en tranen om hun ideeën te realiseren. Daarmee versterken ze eigenaarschap in de publieke ruimte en soms ook ‘het wij-gevoel’ in buurten. Ze zijn steeds vaker professioneel georganiseerd en ze kunnen als een stem spreken namens de bewoners



*Burgerinitiatieven
die de leefomgeving
verbeteren, versterken
eigenaarschap
in de publieke ruimte*





van bepaalde gebieden. Overheden op hun beurt betrekken bewoners steeds beter bij de planning, vormgeving en onderhoud van de stad. Zo ook in Utrecht, het kleine zusje van Amsterdam. Nog niet omvergelopen en omgeploegd door toeristen en nog geen magneet voor internationale bedrijven, maar wel de snelst groeiende stad van Nederland. En net als de hoofdstad ervaart Utrecht een enorme druk op de huizenmarkt en de publieke ruimte.

Tegen deze achtergrond nam een brede vertegenwoordiging in de Utrechtse gemeenteraad op 30 juni 2016 motie 99 aan. Deze motie droeg het college op om maatschappelijke waarde in gebiedsontwikkeling mee te nemen en was het directe resultaat van een expertmeeting die de Utrechtse Ruimtemakers voor de raad organiseerde. Het verslag van de eerste bijeenkomst maakt duidelijk dat nieuwe relaties tussen politiek, ambtenarij en burgerinitiatieven toen nog werden afgetast en verkend. Ruim een jaar later komen de Utrechtse Ruimtemakers opnieuw bijeen. Iets ouder en een stuk wijzer. Met politici van D66, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, VVD en Student en Starter, initiatiefnemers plus tientallen ambtenaren buigen ze zich twee uur lang over zes initiatieven: Hof van Cartesius, Ringpark Dichterswijk, De Stadskraan, Oosterspoorbaan, Smakkelaarsveld en een voorstel van coöperatie Energie U om zonnepanelen op de geluidswal bij Veldhuizen te leggen. Volgens de uitnodiging zijn deze initiatieven gekozen omdat: 'hier zowel successen te melden zijn als zaken die schuurden of schuren. Daar leren we het meeste van: hoe verankeren we de succesvolle aanpak en sturen we bij op wat niet goed gaat in het 'samen stad

maken'? Opdracht voor alle deelnemers is te onderzoeken hoe ieder vanuit zijn eigen rol daar iets mee kan.'

*Utrecht
wil door met motie 99:
samen de stad
blijven maken en
maatschappelijke waarde
in gebiedsontwikkeling
meenemen*

De conclusie van de avond was eenduidig en hoopvol: de aanwezige raadsleden, ambtenaren en bewoners van de stad willen samen stad blijven maken. Nu en in de toekomst. Ze willen verder invulling geven aan motie 99 en de samenwerking tussen burgerinitiatieven, de gemeente en projectontwikkelaars verbeteren en intensiveren. Alle ervaringsdeskundigen noteerden knelpunten en kansen. Wij tekenden 8 lessen op.



LES 1

Geef naast verantwoordelijkheid ook zeggenschap

Alle initiatieven aan de tafels werken of werkten samen met ambtenaren om het plan te realiseren of verder te brengen. Daarbij krijgen de initiatiefnemers, gevraagd of ongevraagd, veel verantwoordelijkheden. Ze moeten het plan toetsen aan gemeentelijke eisen en ambities, randvoorwaarden uitzoeken, draagvlak creëren en bewijzen, kostenraming opstellen, fondsenwerving regelen en contact hebben met allerlei belanghebbenden. Tegelijkertijd krijgen initiatiefnemers geen zeggenschap over aanpak en inzet van middelen. Dat zie je goed als de gemeente er in stapt en min of meer het initiatief overneemt. Ambtenaren schrijven doorgaans het te volgen proces voor en nemen beslissingen over vervolgstappen, met initiatiefnemers in een ongelijkwaardige rol. In het honoreren van initiatieven als volwaardig partner van de gemeente valt nog veel te leren.

Na vijf jaar voortvarend samenwerken staat het initiatief ineens in de wachtstand

uit de wachtstand *De initiatiefnemers van Ringpark Dichterswijk zijn al vijf jaar voortvarend bezig met het verbinden van stukken groen in de dichtbevolkte wijk vlakbij het stationsgebied. Daarbij geholpen door een coöperatieve ambtenaar en wijkadviseur, veel draagvlak in de omgeving en diverse subsidies. Opname in het stedenbouwkundig plan bleek echter geen garantie voor realisatie, toen de ontwikkelaar koudwatervrees kreeg over een tijdelijk onderdeel van het Ringpark op zijn bouwterrein. Ineens staat het Ringpark weer in de wachtstand. De initiatiefnemers hebben geen formele positie in het proces, noch zeggenschap over hoe verder te gaan. Dus zal de gemeente, als organisatie met wel een formele positie in de ontwikkeling, het voortouw moeten nemen om samen met de initiatiefnemers en ontwikkelaar te zoeken naar goede oplossingen.*



LES 2

Ga slimmer om met kaders en spelregels

Vertrouwen tussen initiatiefnemer en overheid komt niet vanzelf. Vertrouwen creëren en behouden is hard werken. Er zijn kaders en regels nodig die het vertrouwen ondersteunen en bestendigen. Het vertrouwen tussen gemeente en burgers kan worden verhoogd door transparant te zijn over het proces, en de spelregels. 'Waarom is er een commercieel bureau betrokken om de klus te klaren, het is toch óns initiatief?' De complexiteit van grondpolitiek en de samenwerking tussen ontwikkelaars en bestuurders, bijvoorbeeld zijn soms lastig uit te leggen. Echter, onbegrip kan het vertrouwen schaden. Soms is het ook nodig om transparant te zijn over het feit dat het niet altijd mogelijk is om volledig transparant te zijn. Communiceer als gemeente helder en direct of wat wel en niet kan wel en niet mag. Wees daarbij bewust dat innovatie en de onverwachte initiatieven en ideeën al vroeg in het proces kunnen sneuvelen als de randvoorwaarden te strak worden vastgelegd. 'Durf als raad wat uit handen te geven'.

*Rigide kaders
ontmoedigen initiatief
en staan innovatie
in de weg*

Kaders... *Alle initiatieven waarderen heldere spelregels en kaders. Ze geven wel een waarschuwing aan de gemeenteraad: Formuleer niet te snel te rigide kaders, die initiatief ontmoedigen en innovatie in de weg zitten. De Oosterspoorbaan was misschien wel nooit van de grond gekomen als de raad vooraf kaders had gesteld, concludeerden de tafelgenoten van dit initiatief. Een initiatief creëert juist mogelijkheden daar waar niemand er nog in gelooft of waar nog geen prioriteit van de gemeente ligt.*

...en kaders. *Lof is er voor de ambtenaren die zich bogen over hoe de inwoners van Utrecht meer invloed konden krijgen op de bestemming van het beruchte Smakkelaarsveld. Weg van de wensenlijstjes en vrijblijvendheid, door ontwikkelaars te bevragen op hun samenwerkingscompetenties en niet op visies. En met bewoners in het tenderteam. Wel had de raad al het scenario Park+ meegegeven, oftewel park met vastgoed.*

De aanbeveling of de volgorde niet andersom had moeten, eerst het gesprek met de stad en dan pas kaders laten maken door de raad, roept de discussie over kaders op. Zonder kaders valt toch niet te werken? Maar dat er verschillende soorten kaders zijn, wordt wel gezien. Hierover nadenken is aan te bevelen. Wel met de waarschuwing naar de raad dan niet achteraf alsnog hun eigen afweging te maken, maar gecommitteerd te blijven aan deze aanpak.



LES 3

Wees transparant over de taaie kost

Veel burgerinitiatieven botsen vroeg of laat tegen de harde kant van stadsontwikkeling: grondprijzen, tenders, vastgoedbeurzen waar deals worden gesloten. Op dat terrein hebben marktpartijen, sommige ambtenaren en een enkele bestuurder vaak een grote kennisvoorsprong. Zij weten hoe de hazen lopen, waar de vossen schuilen en de ratten wonen. Er is een gebrek aan kennis over de complexiteit en de gelaagdheid van de relaties tussen politiek, ambtenarij en projectontwikkeling bij de stadmakers en ook bij bestuurders, raadsleden, en ambtenaren. Daardoor is het niet voor elke speler altijd even eenvoudig om zich optimaal te mengen in de discussies en ruimtelijke processen en een positie in te nemen. Bestuurders, raadsleden, ambtenaren en initiatiefnemers kunnen veel meer bereiken als zij manieren vinden om kennis over lokale netwerken, lokaal bestuur, de ambtenarij en de projectontwikkeling te vergaren en delen. Taaie kost ja. Transparantie hierover zal tot meer debat leiden, maar komt de democratie ten goede.

Deel de proceskennis *In het proces rondom Hof van Cartesius mocht er bewust geen ander pad worden bewandeld door de ambtenaren van Grondzaken. Dat er een maatschappelijk initiatief aan tafel zat in plaats van een marktpartij, deed daar niets aan af. Bij de initiatiefnemer en zelfs bij de financier die ze meebrachten was dat lang niet bekend, omdat er niet open over is gesproken. Aan de ambtenaren wordt gevraagd zich te realiseren dat zij veel impliciete proceskennis bezitten, die de andere partijen aan tafel heel hard nodig hadden. Zowel gemeente als projectontwikkelaar mogen in zo'n geval zich er bewuster van zijn dat het initiatief weliswaar heel innovatief is, maar zo'n bouwproces voor het eerst doorloopt. En dat dit dus dubbel pionieren is.*

Deel proceskennis,
want initiatieven
doorlopen bouwproces
vaak voor het eerst



LES 4

Beter organiseren en netwerken

Hoe beter burgerinitiatieven zijn georganiseerd, hoe gemakkelijker communicatie en samenwerking kunnen verlopen, vinden de aanwezige ambtenaren en politici. Dan weet je waar je moet zijn. Initiatiefnemers kunnen nog beter worden in het zich professioneel organiseren, in een bestuursvorm als een stichting. Vaak gebeurt dit pas als er financiering voor het plan is. Sociaal makelaars van de gemeente Utrecht kunnen initiatiefnemers hier in een eerder stadium bij helpen.

Tegelijkertijd vormen initiatiefnemers met het grootste gemak allerlei online en offline netwerken in buurt en stad, die ze onderling met elkaar weten te verbinden, als dit voor alle partijen kansen en kennis oplevert. Als ambtenaren uit het stadskantoor in die netwerken duiken, is samenwerken en kennisdelen nóg gemakkelijker. Het is voor initiatiefnemers wel de kunst die netwerken vitaal te houden, ook als het realiseren van het initiatief lastig wordt.

Van rood naar paars. *Als alle fietspaden in Utrecht rood moeten zijn omdat de gemeente dit zo heeft voorgeschreven, beweeg als initiatiefnemer dan eerst mee om überhaupt een fietspad te kunnen realiseren. Gaandeweg zorg je er dan wel voor dat het bijvoorbeeld pimpepaars wordt. Initiatiefnemers moeten veel slimmer inspelen op hoe de systemen van de gemeente werken, en dienen kennis hierover beter te delen.*



Eerst meebewegen
om daarna een stap verder
te kunnen gaan



LES 5

Integreer omgang met burgerinitiatieven in het dagelijks werk

De politiek wil publiek belang goed kunnen meenemen in de afwegingen die ze maakt, en is alert op hoe het stadsbestuur omgaat met initiatieven van onderop, maar kampt met tijd- en informatiegebrek. ‘We worden vaak pas betrokken door initiatiefnemers als processen vastlopen en we noodverbandjes moeten leggen’. Intussen lopen ambtenaren vast in interne systeemstroop en worden ze niet altijd beloond voor hun bijdrage aan burgerinitiatieven en participatie. ‘Dat is iets voor erbij.’

Stadsmakers zouden graag meer verankering in de ambtelijke en politieke organisatie zien. Hiervoor zullen er organisatorische veranderingen moeten plaats vinden binnen het ambtelijk apparaat. Er zijn nieuwe formele en informele regels en organisatievormen nodig (van sectoraal naar (nog meer) projectmatig werken), en er zal geld en tijd moeten worden vrijgemaakt. Ambtenaren zullen op die projecten moeten werken waar de gemeente zich mee wil verbinden.

Deze veranderingen vragen om een andere aansturing van ambtenaren door wethouders en de ambtelijke top. Worden ze afgerekend op een goed eindresultaat: een goed stedenbouwkundig plan waar veel volume is gemaakt? Of op het proces: de mate van transparantie en participatie van bewoners en belangenverenigingen?

Goedwillende ambtenaren *Bij het initiatief De Stadskraan bleek hoe afhankelijk de initiatiefnemers zijn van goedwillende ambtenaren: de gebiedsregisseur was van begin af aan enthousiast over het plan en nam een hoop blokkades weg. Een even enthousiaste wethouder als eigenaar hielp natuurlijk ook mee. Is de aanpak die bij De Stadskraan is gehanteerd, te gebruiken bij andere initiatieven? Zijn de blokkades die deze ambtenaar tegenkwam, weggehaald in de organisatie? Wat als deze gebiedsregisseur vertrekt? De vraag rijst hoe de kennis van dit voortvarend lopende initiatief wordt geborgd, of dat collega's opnieuw een pad door de jungle moeten hakken.*



Wat als de enthousiaste gebiedsmanager vertrekt?

LES 6

Koester en creëer wegwijzers in het ambtelijk apparaat

Het navolgen van les 5 vraagt om politieke wil en tijd. Op de korte termijn zijn wegwijzers in het ambtelijk apparaat van groot belang. 'De gemeente is een doolhof. Sofie (een ambtenaar) helpt altijd weer, de weg te wijzen.' De wegwijzers zijn ambtenaren die weten 'hoe de hazen lopen', welke potjes met geld beschikbaar zijn en die bijvoorbeeld geduldig willen en kunnen uitleggen wat de juridische consequenties zijn van sommige afspraken. 'Geef uitleg waar nodig (waar zet ik een handtekening onder).' Maar voor initiatiefnemers zijn ambtenaren met doorzettingsmacht, die met de verschillende vakafdelingen kunnen sparren en bestaande structuren weten te doorbreken, om tot resultaat te komen, de beste partners.



Vier keer
koffiedrinken om
op hetzelfde punt
uit te komen

Backup regelen. *Als er iemand wegvalt bij de gemeente, kun je als initiatiefnemer vaak weer opnieuw beginnen. 'Moet je weer vier keer koffiedrinken met de nieuwe ambtenaar voor je verder kunt.' Het verzoek aan de gemeente is om de continuïteit beter te waarborgen en de processen zo op orde te hebben, dat initiatiefnemers niet te afhankelijk worden van een individuele ambtenaar. Zou het niet handig zijn om twee ambtenaren per initiatief aan te wijzen, zodat iemand kan wegvallen? Tegelijkertijd zouden initiatiefnemers graag de ambtenaren met wie het fijn werken is publiekelijk op het schild hijsen.*





LES 7

Pas op voor de lokhipster, borg positie stadmakers ten opzichte van ontwikkelaars

Burgerinitiatieven, kustenaars, ontwerpers en andere creatieveling kunnen door de gemeente of marktpartijen worden gezien als 'lokipsters'. Ze maken plekken aantrekkelijk voor huizenkopers en investeerders. Ze maken de grond heet, voegen waarde toe en zien er vervolgens geen cent voor terug. Als hun interventies slagen, is de grond soms te duur om er zelf te blijven. Dit willen de vanavond aanwezige initiatiefnemers voorkomen. Ze willen geen pauzenummer zijn, maar gelijkwaardig in gebiedsontwikkeling meewerken.

Het zal niet eenvoudig zijn om hier een oplossing voor te vinden, dat vraagt om politieke moed en bestuurlijke draagkracht. 'Dan kom je vaak bij taaie en complexe vastgoed- en grondprijzaken terecht. En dat vinden niet alle raadsleden leuk.' Een idee is om marktpartijen te vragen 1-1,5% van de aanneemsom te gebruiken voor bovenwijkse voorzieningen. Dit gebeurt al in verschillende gemeenten zoals Nieuwegein.

Vrijwilligers vs marktpartijen

Als marktregels en grondprijzen tellen, merken initiatiefnemers dat maatschappelijke waarde niet meer meetelt. Initiatiefnemers, vaak begonnen in de crisis, soms zelfs op uitnodiging van de gemeente, zien dat zij - nu de marktpartijen zich weer aanbieden - minder prioriteit hebben. Coöperatie Energie U zag na een lange radiostilte zijn idee om zonnepanelen op de geluidswal van de A12 bij Veldhuizen te leggen, overgenomen in een tender door de gemeente. Zij vragen zich af wat ze nu zijn: aanjagers of aanbieders, net als een marktpartij? Zit er niets tussen vrijwilliger zijn of commercieel bedrijf? Is er geen slimme manier om maatschappelijk rendement te waarderen en de makers daarvan te honoreren? De gemeenteraad zou dit bijvoorbeeld kunnen 'bestellen', als prikkel naar de ambtelijke organisatie om hier oplossingen voor te vinden.

Als grondprijzen stijgen, lijkt maatschappelijke waarde minder belangrijk



LES 8

Waarborg de democratische legitimiteit

Loslaten (zie les 3). Het klinkt zo logisch. Hoe directer burgers kunnen besluiten over de invulling van de publieke ruimte, hoe democratischer toch? Maar loslaten kan de democratie ook schaden. We leven namelijk in een representatieve democratie, waardoor er veel macht en verantwoordelijkheid ligt bij de overheid (alternatieven voor deze staatsvorm zijn er ook, maar die hebben in het verleden wat imagoschade opgelopen).

Waar macht uit handen wordt gegeven, ligt willekeur op de loer. In sommige buurten organiseren mensen zich effectiever en vinden ze gemakkelijker aansluiting met politici en de ambtenarij dan in andere buurten en wijken. Dat kan voor democratische spanningen zorgen. De gemeente dient immers de stad en al haar bewoners en niet een selectie van goed georganiseerde burgers. De gemeente is er ook voor mensen die geen aansluiting vinden, die geen initiatief kunnen of willen nemen maar wel burger zijn met alle rechten en plichten van dien.

Daarbij doet een burgerinitiatief niet per definitie het goede. Geen enkel belang is een volledig collectief belang, dus net als de gemeente zal een burgerinitiatief altijd opkomen voor sommige belangen en andere links laten liggen. Bewaak dus altijd de democratische legitimiteit van de burgerinitiatieven.

Eerst praten met de stad *Een interessante aanbeveling die op de bijeenkomst naar voren kwam, is om vooraf aan beleidsveranderingen of gebiedstransformaties, eerst het gesprek met de stad aan te gaan. Vervolgens kan men goed geïnformeerd over het maatschappelijk draagvlak en de wensen vanuit de stad naar de raad stappen.*



Goed
geïnformeerd
beginnen

Zijn we te lief in Utrecht?

Over consensus, onenigheid, strijd en innovatie

Na afloop merkte een ambtenaar op dat hij het een erg interessante avond vond. Maar hij twijfelde er wel aan of de gesprekken nu de innovatie oplevert die een stad als Utrecht nodig heeft. Daarvoor zijn misschien wat meer ‘disruptive innovations’ nodig, stelde hij. Eerder op de avond merkte een initiatiefnemer ongeveer hetzelfde op: ‘Zouden we niet meer als Rotterdam moeten zijn? Meer guerilla-acties opzetten? Die Luchtsingel lag er vrijwel meteen, wij moesten eerst een jaar ons idee uitleggen.’

Het consensusmodel waarin wordt samengewerkt tussen overheden, burgers en af en toe een projectontwikkelaar, is wellicht niet in elke situatie de meest productieve manier om iets voor elkaar te krijgen. Soms is een expliciete geweldloze strijd of verzet tegen de plannen van de overheid en projectontwikkelaars effectiever dan vreedzame samenwerking. Zo is in Arnhem een natuurgebied in de uiterwaarden gered van grootschalige ontwikkeling en wordt er nu natuurinclusief, duurzaam en kleinschalig ontwikkeld. Mede dankzij groepen burgers die niet

keuzes voor de stad te maken, die soms totaal tegen de belangen van burgers ingaan. ‘Zetten we het wel voldoende op scherp in Utrecht?’ Burgers hebben altijd het recht zich tegen de plannen van een overheid te verzetten, hun eigen visie aan de stad kenbaar te maken, via de formele inspraakprocedures, de juridische weg en de media. Bij een toenemende verwevenheid van burgerinitiatieven, ambtenarij en de gemeente (samen stad maken) kan het door de onderling versterkte afhankelijkheden moeilijker worden het conflict aan te gaan.

Soms is geweldloze strijd effectiever dan vreedzame samenwerking

ophouden met het op de hielen zitten van de gemeente en de projectontwikkelaars. Overheden zijn democratisch gelegitimeerd om

Zeker in een snelgroeende stad als Utrecht, waar geld vaak een hardere stem heeft dan de bewoners en waar een overheid overstemd door

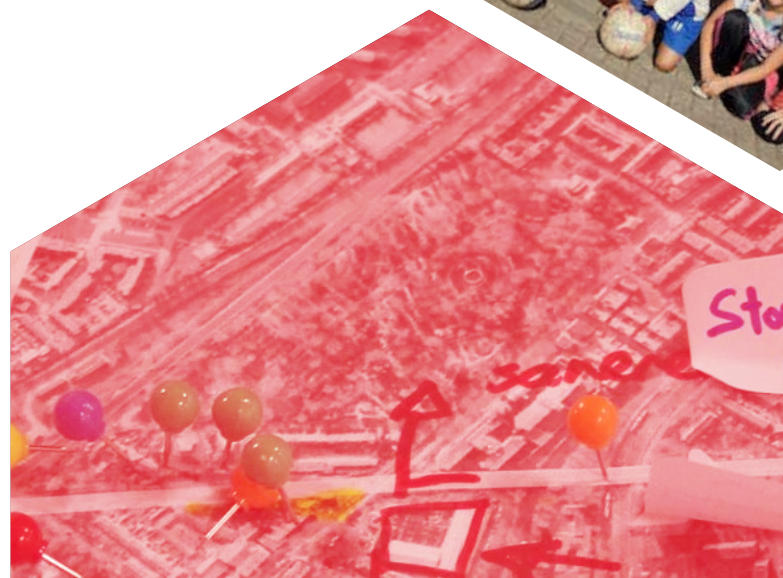
klaterende munten wat doof zou kunnen raken voor de publieke belangen, kan het geen kwaad om naast samenwerking ('We houden elkaar te vriend en we zoeken zeker niet de pers op. We lopen voorzichtig door de porseleinkast.') soms ook de confrontatie op te zoeken. Een vreedzame confrontatie, dat wel, want tussen samenwerken aan de stad en straten vol oproer en geweld zit een wereld van mogelijkheden, van constructief verzet en productieve conflicten.

Als we met elkaar de successen vieren, wordt Utrecht misschien wel de mooist bloeiende stad van het land.

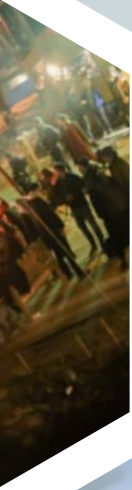
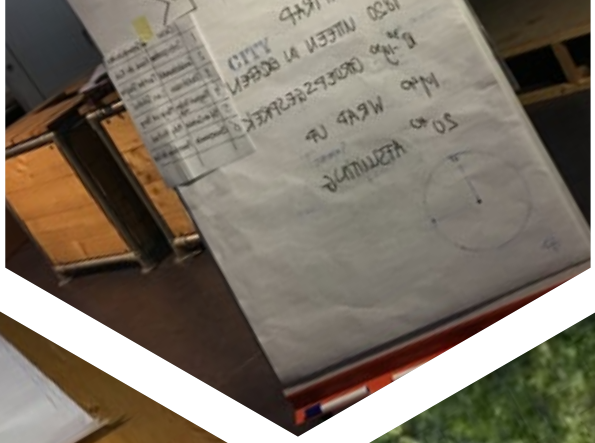
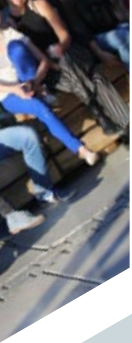
'The time is right for *samen stad maken*'! Soms 'samen voor ons eigen', soms met en soms tegen elkaar. En met elkaar de successen vieren. Dan zal Utrecht weleens niet alleen de snelst groeiende, maar ook de mooist bloeiende stad van het land kunnen worden.



Slow dancing *Aan het eind van de avond zijn de deelnemers door moderator Martine Sluijter gevraagd om aan te geven welk cijfer ze het 'samen stad maken' geven. Ze mogen zich verspreiden op een denkbeeldige lijn waarvan het ene uiterste een 10 (het gaat perfect) markeert en het andere uitgezette een 1 (we bakken er niets van in Utrecht). Na een korte langzame dans verzamelen de aanwezige raadsleden zich rond de cijfers zeven en acht. De initiatiefnemers en ambtenaren hangen rond de vier en vijf. Tussen politieke ambities en de praktijk zit blijkbaar nog een kloof...*







AUTEURS

Martijn Duineveld en Marit Overbeek

VORMGEVING

Leentje van Wirdum

BEELDMATERIAAL

*archieven Utrechtse stadsinitiatieven
en Utrechtse ruimtemakers*

DATUM

januari 2018