

(ON)GELIJKWAARDIG SAMENWERKEN?

Tussen democratiseringsbeloftes
en democratiseringspraktijk in
Amsterdam-Noord

Yannick Drijfhout, foto's Maria Heijndael

‘Wat is dit voor democratie?’ vraagt Klaasje zich verbijsterd af. Het is een gure donkere najaarsavond. Klaasje is lid van een bewonerscollectief dat ik volg, net als Gulia die naast haar staat. We leunen tegen de lege balie in het felverlichte stadsdeelkantoor naast de ruimte waarin de stadsdeelcommissievergadering plaatsvond die we zojuist hebben verlaten. Tijdens de vergadering werd duidelijk dat een woningbouwontwikkelaar meer zeggenschap had dan de gemeente in een door bewoners betwist nieuwbouwproject. ‘Een bestuurlijke erfenis,’ aldus de verantwoordelijke lokale bestuurder. ‘Hoe kan de gemeente dit uit handen geven?’ vraagt Gulia zich gefrustreerd af. Het onbegrip is groot bij beide bewoners van Amsterdam-Noord. Klaasje is geëmotioneerd en verbolgen over de ongelijke behandeling van bewoners in een stadsdeel dat decennialang is bestempeld

als het ‘afvoerputje’ van de stad, maar in groeiende mate aantrekkelijk is voor meer vermogende bewoners. Terwijl we naar buiten lopen zegt Klaasje geïrriteerd: ‘Zo’n ontwikkelaar mag een lobby opzetten om de stadsdeelcommissie te overtuigen van hun bouwproject; dan zegt iemand wat van de publieke tribune tijdens de vergadering, en die moet gelijk zijn mond houden?’

Klaasje en Gulia zijn onderdeel van Red Amsterdam Noord (RAN) – een bewonerscollectief dat worstelt met zijn positie als samenwerkingspartner van de gemeente. Het idee van samenwerking tussen RAN en de gemeente ontstond zo’n vier jaar geleden. Klaasje schreef een brandbrief aan de gemeente over de groeiende ongelijkheden in haar stadsdeel, waar een ‘participatietime-out’ aan werd gekoppeld. Bewoners stapten uit lopende participatietrajecten.

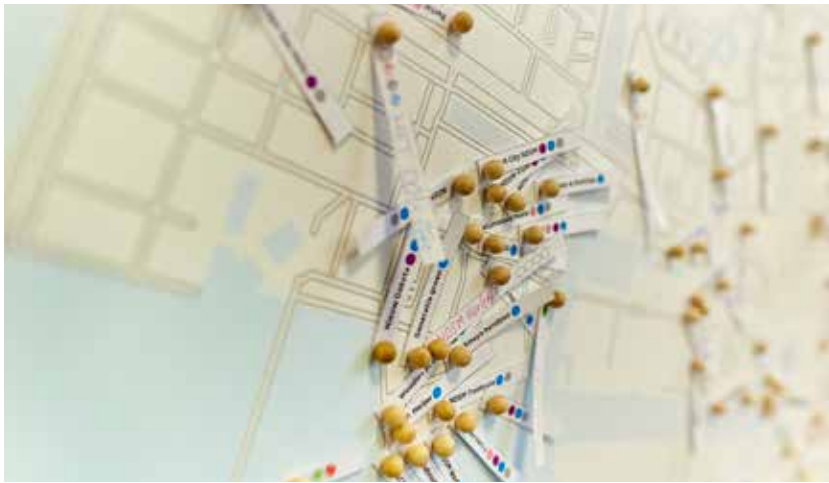


Deze noodkreet leidde tot een hoorzitting van de gemeenteraad en een collegebezoek aan het stadsdeel. De burgemeester gaf aan: 'schrijf maar op wat jullie anders willen'; en zo geschiedde. Door de samenwerking met de gemeente hoopt RAN op 'verregaande zeggenschap' voor bewoners en 'gelijkwaardigheid in samenwerken'. Er kwam een stadsdeelgericht beleidsplan waarin deze democratiseringswensen centraal staan.

Dat is het idee althans. In de samenwerkingspraktijk zag ik vooral dat bewoners tegen ongelijkwaardigheid in macht en zeggenschap aanliepen. Ik nam als onderzoeker een half jaar deel aan de samenwerking door mee te doen aan overleggen tussen RAN en de gemeente en bewoners

te volgen naar raadsvergaderingen en stadsdeelvergaderingen. Daarnaast besprak ik observaties die ik tijdens verschillende bijeenkomsten had gedaan met RAN-leden. Zo zag ik vaak hoe zij onmacht uitten en vermoeid raakten, wat gepaard ging met gevoelens van frustratie. Die uitten zich door verschillende emoties, vanuit zowel RAN als de gemeente, tijdens besprekingen over bouwplannen, sociale budgetten of veranderende regels. De samenwerkingsrelatie tussen RAN en de gemeente werd, al met al, omgeven door frictie.

Deze frictie, en de daaraan gelieerde gevoelens van onmacht en frustratie, vormen het startpunt van deze reportage. In deze reportage stel ik dat de relationele frictie



voortkomt uit de discrepantie tussen samenwerkingsbelofte en -praktijk, en dat vermoeide of gefrustreerde bewoners daar een product van zijn. Dat maak ik duidelijk door eerst te laten zien dat de beleidsbelofte van ‘nabijheid’ bewoners in aanraking brengt met het tegenstrijdige karakter van de gemeente. Vervolgens laat ik zien hoe samenwerken met de gemeente een diffuse ervaring is voor bewoners, omdat – zoals ik in de daaropvolgende sectie betoog – de hardnekkige verticale gemeentelijke machtsstructuur schuurt met de belofte van horizontale samenwerking. Ten slotte stel ik voor om frictie te omarmen zodat we kunnen nadenken over manieren van ongelijkwaardig samenwerken. Om dat te doen is het allereerst van belang om te beginnen bij de frictie.

Frictie in nabijheid

De ochtend na de stadsdeelcommissie-vergadering loop ik naar het ‘thuishonk’ van RAN voor een meeting. De gemeente financiert dit ‘thuishonk’ waar RAN-leden vaak samenkomen en dat grenst aan het lokale marktplein. Binnen, op de betonnen

muren van deze standplaats, is de activistische identiteit van het collectief zichtbaar door het levensgrote ‘time-out’-manifest ondertekend door de burgemeester; borden met leuzen als ‘huizen voor mensen, niet voor winst’, maar ook *post-its* met beleidsgerichte ideeën van de werkgroepen groen en wonen. Te midden van deze talige pamfletten tref ik vandaag Klaasje met vijf andere RAN-leden aan. Er staat een meeting tussen RAN, het lokale gemeenteteam en een bestuurder gepland. Ik voel dat de sfeer enigszins gespannen is. De woningbouwplannen waar Klaasje en Gulia zo gefrustreerd over zijn, zullen ongetwijfeld besproken worden. We gaan dichtbij elkaar zitten, terwijl ambtenaren Madelief en Ton en de bestuurder aanschuiven.

Het gesprek is gespannen. De spanning nadert een kookpunt als de bouwplannen van de private ontwikkelaar uit de openingsscène aan bod komen. Klaasje geeft fel aan: ‘Neem bewoners nou mee in je acties!’ Met tranen van onbegrip en frustratie loopt ze weg van tafel. Haar frustratie richt zich tot de bestuurder. Hij twijfelt of hij op basis



van zijn titel kan voldoen aan de eis van het collectief om de corporatie stevig aan te spreken op onrechtvaardige behandeling van huurders en om omwonende bewoners meer zeggenschap te geven in een nieuwbouwproject.

‘We hebben een taakverdeling, dit valt niet onder mijn budget. Daarnaast is het lastig: jullie zien integraliteit, wij werken verkokerd,’ legt de bestuurder uit.

‘Er komt een enorme verantwoordelijkheid bij de gemeente te liggen, maar wij kunnen ook wel afstand nemen,’ vult Madelif (ambtenaar) aan.

‘Het voelt alsof er een schaduw over hen heen zit. En als we invloed proberen te hebben slaan de deuren dicht,’ reageert Bente (Red Amsterdam Noord).

Klaasje voegt vervolgens scherp toe: ‘Het kan zijn dat er honderd regels zijn, maar het gaat om de netto-uitkomst voor bewoners. Bestuurders hebben te weinig feeling met Noord, dat zorgt voor onrecht.’

‘Wij vinden de plannen van de private ontwikkelaar even slecht,’ stelt Ton (ambtenaar). ‘Ton, namens wie spreek je nu?’ vraagt de

bestuurder vervolgens.

‘Vanuit onze beleidsaanpak,’ stelt Madelif.

De onmacht en frustratie zijn voelbaar in Klaasjes en Bentes uitspraken. RAN wil meer zeggenschap voor bewoners. Dat proberen ze, zoals leden zelf geregeld stelden, te bereiken door aan te schuiven aan tafels van ‘geld en macht’. Maar tijdens deze momenten wordt voor hen vooral duidelijk hoe bestuurders balanceren tussen tal van schurende belangen. Zo zit RAN wel aan tafel met bestuurders, maar ondervindt daarin vooral dat bestuurders bewoners wel zeggenschap willen geven, maar gebonden zijn aan juridische procedures, beperkt mandaat en machtige woningcorporaties. Deze tegenstrijdigheid vertaalt zich ook naar ambtenaren, die het evengoed oneens kunnen zijn met gemeentelijke keuzes. RAN-leden lopen aan tegen het tegenstrijdige karakter van de gemeente. Dat veroorzaakt onmacht, frustratie en vermoeidheid binnen RAN.

Daarmee zorgt ‘de belofte van nabijheid’ er niet direct voor dat betrokken bewoners

en gemeente dichterbij elkaar komen. De 'belofte van nabijheid' is onderdeel van de decentralisatie van sociaal beleid uit 2015. Bestuurders en ambtenaren dienen dichterbij bewoners te staan, om zo tot een beter begrip van bewonersperspectieven en -ervaringen te komen (Duyvendak & Tonkens, 2018). De samenwerkende overheid komt dus naar bewoners toe, om daar met hen in gesprek te gaan. De 'nabijheid' biedt kans voor bewoners om in gesprek te gaan met bestuurders in een institutionele machtspositie, maar de macht blijft desondanks ongrijpbaar. Zo leidt de belofte van 'nabijheid' in de praktijk tot relationele frictie tussen RAN en de gemeente.

Deze relationele frictie ontstaat in een spanningsveld dat de samenwerkende overheid zelf heeft gecreëerd. Door de groeiende nadruk op *governance* deelt de gemeente verantwoordelijkheden met steeds meer actoren. De woningcorporatie of stichtingen dragen verantwoordelijkheden voor woningbouwdoelen of sociale activiteiten. De samenwerkende overheid heeft op verschillende gebieden haar invloed uit handen gegeven en spreekt zichzelf daarnaast geregeld tegen. Zo stelt een ambtenaar bijvoorbeeld tijdens een overleg met RAN over schimmelwoningen dat hij 'strengere handhaving' naar corporaties wil, terwijl een bestuurder een maand daarvoor juist aangeeft dat de woningbouwcorporatie een 'samenwerkingspartner' is. Zo brengt het idee van 'samenwerkingspartner' spanningen binnen het collectief omhoog, want kan RAN wel partner zijn van een gemeente die samenwerkt met partijen waar bewoners tegen strijden?

Gelijkwaardig samenwerken met wie? Samenwerken met de gemeente kan een mistige ervaring zijn voor bewoners want de gemeente kent een diffuse structuur. De vraag 'namens wie spreek je?' die de bestuurder aan ambtenaar Ton stelt aan het einde van het gespannen gesprek uit de vorige sectie, toont dit aan. De vraag 'met wie werk je samen als je met de gemeente werkt?' kan worden beantwoord vanuit verschillende gemeentelijke logica's, afdelingen en perspectieven. De vertegenwoordigingsvraag stellen aan de gemeente levert geen eenduidig, maar een diffuus antwoord op.

De ambtenaren uit het lokale gemeentelijk team waar RAN mee samenwerkt staan voor een 'samenwerkende overheid'. Zij belichamen de gemeente, maar staan tegelijkertijd ook voor een ander soort 'samenwerkende' gemeente. Voor RAN levert dit een lastige spanning op, want deze ambtenaren vormen het gezicht van de gemeente waar de bewoners mee samenwerken, maar ambtenaren uit dit team hebben geen mandaat.

Relationele frictie vanuit gevoelens van onmacht of frustratie zijn een product van de complexe gemeentelijke organisatie

De diffuse gemeentelijke organisatie speelt hier een rol in: er is een politieke en ambtelijke centrale stad, wiens wensen en belangen kunnen verschillen van het stadsdeel waar het lokale ambtelijke team toe behoort. Het ambtelijk team – werkzaam vanuit het stadsdeel – staat naast de gemeente om zo 'naast bewoners' te kunnen staan, maar heeft zich nog wel te verhouden

tot bestuurlijke keuzes waar het collectief tegen vecht. De machteloosheid van het bewonerscollectief komt daarmee voort uit de diffuse structuur waar zij tegenaan loopt. Ambtenaren komen nabij RAN, maar het zijn politiek georiënteerde bestuurders die op afstand de knopen blijven doorhakken. Relationele frictie vanuit gevoelens van onmacht of frustratie zijn daarmee een product van de complexe gemeentelijke organisatie.

De samenwerkende overheid is een diffuse collectiviteit met 'verschillende petten'. Deze verschillende rollen binnen eenzelfde gemeente zorgen voor een relationele beleidspraktijk met differentiatie tussen 'bondgenoot' en 'vijand'. Voor RAN zijn 'bondgenoten' bestuurders of ambtenaren die inzien dat er 'geen samenhang is tussen systeem en beleid' en dat de 'strijd' niet gaat over meer of minder huizen, maar over rechtvaardig beleid. 'Vijanden' zijn bestuurders of ambtenaren die het samenwerken met bewoners een sta-in-de-weg vinden. Dit zorgt voor obstakels, die leiden tot een frustrerende spagaat tussen hoop op zeggenschap en frustratie over onmacht.

Verticale machtsstructuur

'Vooruit struikelen' – zo refereerde Gulia geregeld aan de samenwerking tussen RAN en de gemeente. Wat symboliseert deze lijfspreuk? De gemeente is niet, of slechts gedeeltelijk, ingericht op samenwerken met bewoners. Ondanks beloftes van gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid, blijft het delen van macht conditioneel aan de paraatheid van bestuurders. Zo symboliseert 'vooruit struikelen' de botsing tussen

beloftes van horizontale samenwerking en verticale beslisstructuren in de praktijk.

Gulia heeft dit aan den lijve ondervonden. Vorig jaar werkte ze naar eigen zeggen 'dagen en avonden' aan een succesvol referendum voor het behoud van haar geliefde groengebieden in het stadsdeel. Ze startte dit referendum in verzet tegen een gemeentelijke motie om aanpassingen in de hoofdgroenstructuur mogelijk te maken, wat de gemeente in staat stelde om op meer plekken woningen te bouwen. Gulia won het referendum met verve. Ze haalde meer stemmen op 'dan de hele coalitie in de gemeenteraad bij elkaar', zoals ze zelf geregeld stelt om de onrechtvaardigheid van het uiteindelijke resultaat te benadrukken. Terwijl ze hoopte dat het referendum tot een afkeuring van de motie zou leiden, werd deze toch doorgezet. Ondanks al het harde werk om een meerderheid aan stemmen voor het referendum te verzamelen, werd haar slechts een zogenaamd 'burgerberaad' beloofd.

'Vooruit struikelen' symboliseert de botsing tussen beloftes van horizontale samenwerking en verticale beslisstructuren in de praktijk

Gulia voelt zich hierdoor bestolen en raakt gedesillusioneerd over de zin van democratische instrumenten voor zeggenschap. Ze heeft zich ingezet om gebruik te maken van een lokaal democratisch instrument voor meer zeggenschap, maar moet vervolgens maanden wachten op een burgerberaad. Daarom stelt ze in ons interview dat samenwerken vooral gebeurt als het instrumenteel is aan gemeentelijk beleid:



‘Als het puntje bij paaltje komt, dan hebben zij nog een oude bestuursstijl en hebben ze wel allerlei instrumenten bedacht, maar op het moment dat bewoners daar gebruik van maken, weten ze zich letterlijk geen raad. En gebruiken ze de uitkomsten alleen als dat gunstig is voor het doel wat ze hebben. Is het niet gunstig, dan hebben ze allerlei diskwalificatie-mechanismen.’

Gulia identificeert vier verschillende diskwalificatie-mechanismen: (1) *verbreden* (‘dan zeggen ze “ja, dat zou hier wel kunnen, maar laten we het nou eens in breder perspectief bekijken”’), (2) *vermoeien* (‘dan sturen ze je gewoon allerlei hoeken in tot je het opgeeft’), (3) *verwarren* (‘dan gaan ze met allerlei cijfers en juridische regels smijten’), en (4) *verdelen* (‘dan geven ze de ene bewoner gelijk en de ander niet’).

Gelijkwaardige samenwerking wordt dus bemoeilijkt door de macht van de verticaal georganiseerde politiek-bestuurlijke laag. Deze mechanismen fungeren in feite als middel om de zeggenschap van bewoners teniet te doen wanneer hun perspectieven

en wensen niet passen binnen beleidskaders. Logisch dus, die frustratie van Gulia en Klaasje.

‘Als we omhooggaan, dan gaan alle kleppen dicht. We lopen tegen dichte deuren aan’

Alhoewel ambtenaren zich vaak als gelijkwaardig partner positioneren, blijven zij onderdeel van een verticaal georganiseerde gemeente. Het ambtelijk team is een minderheid ten opzichte van een meerderheid die nog steeds van bovenaf werkt. Deze ambtenaren zitten, net als RAN, in een complexe tussenpositie tussen ongezien en ongehoord blijvende bewonersperspectieven en een machtige politiek-bestuurlijke laag. Deze laag blijft gecentraliseerd en verticaal georganiseerd, waardoor horizontale samenwerking een verre horizon blijft. Fricities in de samenwerking kan dus ook gezien worden als gevolg van een overheid die wel ‘naast’ bewoners *wil* staan, maar tegelijkertijd boven bewoners blijft staan. Nieuwe gemeentelijke rollen en teams vanuit de ‘samenwerkende overheid’, zoals



het lokale gemeenteteam dat met RAN samenwerkt, zorgen ervoor dat de overheid telkens in nieuwe hoedanigheden naar voren treedt. Deze rollen zijn in het leven geroepen om de afstand tot de overheid te verkleinen. Maar als we het diffuse karakter van de gemeente in acht nemen, dan wordt de vraag: tot welke overheid verkleint dit de afstand?

Momenten van frictie worden vaak gezien als het gevolg van het emotionele gedrag van bewoners, in plaats van het gevolg van de inherente ongelijkwaardigheid die niet strookt met de belofte van gelijkwaardig samenwerken

Karel, RAN-lid sinds het eerste uur, be- toogt dat door de samenwerking het 'hek om de gemeente' slechts verplaatst is. Op een heidag over de samenwerking tussen RAN en de gemeente stelt hij: 'De gemeente is nu zichtbaar en tastbaar, maar het hek is niet afgebroken; het hek is verschoven naar onbereikbare 'grond en ontwikke- ling'-planologen.' Zo wordt wel een aanzet gegeven tot horizontale samenwerkingsre-

laties, maar blijft echte zeggenschap voor bewoners afhankelijk van waar 'het hek om de gemeente' staat.

Daardoor stelde Klaasje in gesprek met ambtenaren geregeld: 'als we omhoog- gaan, dan gaan alle kleppen dicht. We lopen tegen dichte deuren aan.' De hieruit voortkomende vermoeidheid en frustratie ontstaan dus door frictie tussen beloftes van gelijkwaardigheid aan de ene kant en een praktijk van ongelijkwaardige relaties aan de andere kant. Desalniettemin wor- den momenten van frictie vaak gezien als het gevolg van het emotionele gedrag van bewoners, in plaats van het gevolg van de inherente ongelijkwaardigheid die niet strookt met de belofte van gelijkwaardig samenwerken. Zo problematiseert de 'samenwerkende overheid' emoties die voortkomen uit de discrepantie tussen belofte en praktijk, waardoor voorbij wordt gegaan aan de oorsprong van inherente ongelijkwaardigheid in 'samenwerking'. Als we dit als de oorsprong van frictie zien, dan kan frictie ook een opening bieden.

Frictie als opening

Klaasje stelt haar scherpe vraag waar ik dit artikel mee opende – ‘wat is dit voor democratie?’ – omdat een bewoner met een kritisch perspectief vanaf de publieke tribune tijdens de stadsdeelvergadering ‘de mond wordt gesnoerd’. Uitsluiting van antagonistische perspectieven past bij de ‘samenwerkende overheid’ die graag wil dat bewoners zich opstellen als beleidspartners, en niet als tegensprekers. Dit vermindert de ruimte voor kritische stemmen. Zo zei Klaasje, toen we het stadsdeeltkantoor na de vergadering verlieten, te twijfelen of ze een kritisch stuk voor de lokale krant zou schrijven. Haar twijfel ontstaat door de samenwerkingsrol, want: ‘wat zal zo’n stuk doen met de beleidsaanpak waar we onderdeel van zijn?’ Zo schuilt achter de beleidswens van ‘samenwerking’ het gevaar dat het een spel van concessies wordt, waarbij frictie ongewenst is.

Dit is een breder gevaar voor de ‘samenwerkende overheid’. In zijn boek *De Integrale Staat* beschrijft hoogleraar Bestuurskunde Paul Frissen (2023, p. 117) de overheidswens om ‘coalities en allianties te smeden op verschillende niveaus in verschillende combinaties’. Samenwerking op lokaal niveau is een poging hiertoe. Het leidt tot een samenkomst van verschillende, soms tegenstrijdige, belangen en waarden. Deze samenkomst opent de weg naar representatie van ondervertegenwoordigde stemmen in beleidskeuzes. Dat is een hobbelige weg waarop frictie omhoogkomt wanneer verschillende belangen elkaar kruisen. Maar deze frictie past niet binnen een ‘samenwerkende overheid’ die zich tegelijkertijd

opwerpt als verdediger van het ‘algemeen belang’ en dat doet door een ‘subtiel spel van concessies en compromis’, berustend op het opwekken en uitbuiten van positieve emoties (Frissen, 2023, p. 116, 118). Vandaar: liever gezelligheid dan frictie.

Frictie is waardevol voor de lokale democratie, want conflict en democratie vormen elkaar. Frictie ontstaat vaak als bewoners twisten over wier perspectief vertegenwoordigd is in beleidskeuzes. De strijd tussen deze verschillen en het conflict dat daaruit voortkomt, is democratie in essentie. Elke vorm van consensus komt voort uit een tijdelijke bestendiging van macht, waaraan inherent is dat bepaalde keuzes en stemmen worden uitgesloten. Frictie tornt aan deze stabilisatie en biedt daarmee de mogelijkheid tot insluiting van uitgesloten stemmen (Mouffe, 1999, p. 756). Door momenten van frictie te omarmen ontstaat ruimte om op een wrijvende, maar democratiserende manier, samen te werken.

Bewoners zijn ongelijk gepositioneerd ten opzichte van ambtenaren en bestuurders, en die ongelijkheid moet onderkend worden als startpunt voor samenwerking

Zo kunnen we de onrealistische belofte van gelijkwaardig samenwerking overboord gooien, dat is *wishful thinking*. Bewoners zijn ongelijk gepositioneerd ten opzichte van ambtenaren en bestuurders, en die ongelijkheid moet onderkend worden als startpunt voor samenwerking. Daarom is frictie soms ook gepaster dan gezelligheid. Dat stelt ook Milad, kritisch RAN-lid, in ons interview: ‘helemaal als ik weet dat ik

aan tafel zit waar de machtsverhouding in jouw voordeel is, voel ik mij niet verplicht om gezellig en beleefd te zijn'. Frictie biedt de mogelijkheid om in gesprek te gaan over waar de ongelijkwaardigheid vandaan komt.

Al met al...

Al met al dienen gevoelens van frustratie en onmacht gezien te worden als een gevolg van de complexiteit en ongelijkwaardigheid van samenwerken met de gemeente. De belofte van 'nabijheid' leidt niet tot meer zeggenschap en eigenaarschap voor bewoners, maar laat vooral zien hoe diffuus en tegenstrijdig de gemeente is gestructureerd. Samenwerken met de gemeente zorgt voor een mistige ervaring, waarbij bewoners tegen verschillende logica's aanlopen, wat tot frustratie, onmacht en vermoeidheid leidt. Uiting hiervan biedt juist een opening om in gesprek te gaan over de ongelijkwaardige insluiting van belangen die voorafgaat aan deze gevoelens. De samenwerking tussen gemeente en gemeenschap is er geen van 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Nieuwe rollen gericht op het realiseren van samenwerking werpen, ironisch genoeg, nieuwe dilemma's rondom ongelijkwaardigheid op. Dat past bij de democratische uitdaging van deze beleidspraktijk: Hoe werken we samen in ongelijkwaardigheid?

