EVALUATIE
STEDENBOUWKUNDIGE BUURTVISIE

Gemeente Zoetermeer

December 2023

Inhoud

Inleiding 3
1. Doel van de pilot en methodiek van de evaluatie 4
2. De Luxemburglaan en Nederlandlaan 5
3. Participatie, kader en uitvoering 7
4. Terugblik en evaluatie van de activiteiten 9
5. Leerpunten 11
6. Conclusies en aanbevelingen 15

Inleiding

De gemeenteraad heeft in juli 2021 ingestemd met het initiatiefvoorstel Stedenbouwkundige Buurtvisie.(raadsbesluit stedenbouwkundige buurtvisie). Er werd besloten om bij de start van nieuwe bouwprojecten aan de 'voorkant' belanghebbenden te betrekken en ze niet te overvallen met kavelpaspoorten met kaders die al zijn vastgesteld. Verder werd besloten om niet per kavel maar per buurt, met daarin meerdere kavels en de omgeving waarin de locaties worden ontwikkeld, te bekijken.

Omdat het hier ging om een nieuwe aanpak is besloten eerst een pilot uit te voeren en na evaluatie daarvan te beslissen over eventuele verdere implementatie in het participatiebeleid van de gemeente.

Daarnaast heeft de gemeenteraad op 8 oktober 2018 de motie 1810-11 'omgeving betrekken' aangenomen. In deze motie geeft de gemeenteraad de opdracht aan het college om met omwonenden en betrokken eigenaren en/of ontwikkelaars het gesprek aan te gaan over mogelijke verbeteringen in de openbare ruimte van en rondom een ontwikkellocatie. Over de mogelijke hieruit voortkomende verbeteringen - voor zover deze geen integraal onderdeel zijn van het beoogde ontwikkelplan - een voorstel aan de raad te doen inclusief een voorstel voor het dekken van de kosten. Gezien de vele raakvlakken met het initiatiefvoorstel is deze opdracht samengevoegd met de evaluatie van de pilot.

Najaar 2022 is de pilot Stedenbouwkundige Buurtvisie uitgevoerd voor de deelgebieden (buurten) Luxemburglaan e.o. en Zuidflank Nederlandlaan in de Binnenstad. Maart 2023 is de concept buurtvisie aan de deelnemers van het participatietraject verstuurd en is ook de evaluatie van de buurtvisie gestart. Op 26 juni 2023 heeft de raad de deelgebiedsvisie Nederlandlaan met de buurtvisies vastgesteld. Op 3 juli 2023 werd ook de deelgebiedsvisie Luxemburglaan e.o. met buurtvisie vastgesteld.

In het voorliggend rapport worden de ervaringen met de aanpak stedenbouwkundige buurtvisie voor de twee deelgebieden in de Binnenstad geëvalueerd.

In hoofdstuk 1 wordt het doel en de methodiek van de evaluatie toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 beschreven waarom deze gebieden zijn gekozen en de kenmerken die de deelgebieden hebben. De werkvormen die in de participatie zijn gebruikt worden in hoofdstuk 3 omschreven. Vervolgens wordt aan de hand van de beschreven methodiek in hoofdstuk 4 teruggekeken op de uitgevoerde participatie activiteiten. Hieruit volgen leerpunten die in hoofdstuk 5 zijn opgetekend. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de conclusies beschreven én worden aanbevelingen gegeven voor verdere implementatie van de buurtvisie methodiek in het participatiebeleid.

1. Doel van de pilot en methodiek van de evaluatie

Alvorens over te gaan tot evaluatie is het belangrijk om vast te stellen wat het doel van de pilot was. In de toelichting op het raadsvoorstel (12-07-2021) wordt aangegeven dat de besluiten 1 en 2 de doelstellingen zijn van de 'Stedenbouwkundige buurtvisie':

Besluit 1. Het overleg over bouwprojecten met de belanghebbenden aan de 'voorkant' te starten, zodat niemand wordt overvallen door kavelpaspoorten met kaders die al zijn vastgesteld.

Besluit 2. De ontwikkelingen niet per kavel te bekijken maar per buurt, met daarin meerdere kavels, en de omgeving waarin de locaties worden ontwikkeld.

Deze doelen zijn omgevormd tot vragen waarop deze evaluatie een antwoord wil geven:

1. Voelen de belanghebbenden zich meer betrokken en minder verrast, vergeleken met het proces van kavelpaspoorten, wanneer in een vroeg stadium met een buurtvisie wordt gewerkt?

2. Helpt het proces van participatie op het buurtniveau voor het draagvlak van een ontwikkeling bij belanghebbenden vergeleken met participatie per kavel?

De beantwoording van deze vragen, samen met geconstateerde verschillen in doorlooptijd en kosten, kan de raad ondersteunen bij besluitvorming over verdere toepassing van de stedenbouwkundige buurtvisie en eventuele aanpassing van het participatiebeleid op dit punt.

Methode en criteria:
Om een totaal beeld te krijgen van het succes van de pilot zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens verzameld. Zowel objectieve meetwaarden (zoals het aantal aanwezigen op een bijeenkomst) als subjectieve percepties (de mening van deelnemers) zijn onderzocht.

De criteria zijn afgeleid van het oorspronkelijk raadsbesluit 'Initiatiefvoorstel Stedenbouwkundige Buurtvisie' en aangevuld met de gebruikelijke project beheersaspecten (geld, tijd, kwaliteit).

De data zijn verkregen via een digitale enquête gehouden onder de deelnemers aan de buurtvisies Luxemburglaan e.o. en Zuidflank Nederlandlaan. Ook zijn interviews gevoerd met betrokken medewerkers, met de projectontwikkelaars, raadsleden die deelgenomen hebben aan (onderdelen van) de buurtvisie en inwoners die in de enquête hadden aangegeven bereid te zijn nadere toelichting te geven op hun ervaring met de buurtvisie. Bij de enquête was ruimte voor een eigen toelichting en bij de interviews werden open vragen gesteld. Projectdocumentatie en verslagen zijn eveneens gebruikt bij de analyse.

Voor de vergelijking tussen de kosten voor de buurtvisie en een meer traditionele aanpak van participatie bij bouwplannen zijn kengetallen gebruikt die werden aangeleverd door desbetreffende beleidsafdelingen.
Omwille van de objectiviteit is deze evaluatie opgesteld door medewerkers die in het geheel niet betrokken waren bij de inhoudelijke totstandkoming van de buurtvisies.

2. De Luxemburglaan en Nederlandlaan

Een van de twee doelstellingen van de pilot was om “overleg over bouwprojecten met de belanghebbenden aan de ‘voorkant’ te starten zodat niemand wordt overvallen door kavelpaspoorten met kaders die al zijn vastgesteld.” (raadsbesluit 12-07-2021, besluit 1). Bij het selecteren van geschikte pilot-locaties moest alleen worden geconstateerd: er zijn geen buurten in de stad waarin zich kansrijke ontwikkellocaties bevinden zónder beleidsambitie, intentieovereenkomst, visie, verwachting of een ander gevestigd belang. Deze kaders kunnen zijn vastgelegd in kavelpaspoorten, zoals verwoord in het raadsbesluit, maar ook in andere vormen die net zo zeer (juridisch) beperkend zijn.

Desalniettemin heeft op 21 december 2021 het college voor de pilot stedenbouwkundige buurtvisie twee deelgebieden in de Binnenstad aangewezen: deelgebied Luxemburglaan en omgeving inclusief Stadshartpassage en deelgebied Zuidflank Nederlandlaan.

De voorwaarden die gesteld waren voor de selectie van buurten die zich lenen voor de voorgestelde aanpak buurtvisie bleek meer beperkend dan vooraf gedacht en zijn ook voor deze gebieden niet zo ‘vrij’ van voorwaarden als de pilot buurtvisie als doelstelling voor ogen had. Er was immers wel al een visie vastgesteld door de raad. Dit betekende dat bij de start van de pilot al kaders vastlagen waar alleen via een raadsbesluit vanaf geweken kan worden.

De opgaven volgens de uitwerkingsstrategie programma Binnenstad 2022-2023 en de Visie Binnenstad 2040 voor deelgebied 3 Luxemburglaan e.o. inclusief Stadshartpassage zijn:

- Toevoegen ca. 250 woningen
- Upgrade openbare ruimte
  - Aansluiting Duitslandlaan
  - Herprofilering Luxemburglaan



Deelgebied 3 Luxemburglaan e.o. incl. Stadshartpassage

De opgaven volgens de uitwerkingsstrategie programma Binnenstad 2022-2023 en de Visie Binnenstad 2040 voor deelgebied 5A Zuidflank Nederlandlaan waren:

- Toevoegen ca. 750 woningen + stedelijke voorzieningen in de plint
- Kwaliteitsverbetering openbare ruimte

- Verbinding Promenadeplein – Engelandlaan met parkbrug



Deelgebied 5a Zuidflank Nederlandlaan

De afbakening van de gebieden voor de stedenbouwkundige buurtvisie, de doelen en de aanpak van het participatieproces zijn een combinatie geworden van de eerder vastgestelde kaders en de doelstelling van de pilot buurtvisie. Deze zijn door het college (mei 2022) vastgesteld in Startnotities buurtvisie deelgebied 3 Luxemburglaan e.o. en deelgebied 5A Zuidflank Nederlandlaan

3. Participatie, kader en uitvoering

In 2018 en 2019 was al een participatietraject gevoerd over de Visie Binnenstad, o.a. door een stadscongres en bijeenkomsten voor diverse stakeholders, gemeentelijke onderzoeken via het online participatieplatform Doe Mee en het digitale Stadspanel, externe onderzoeken in de vorm van een burgerpanel en een onderzoeksopdracht van de Haagsche Hogeschool. De reacties zijn verwerkt in de Visie Binnenstad 2040, die op 21 september 2020 is vastgesteld door de gemeenteraad.

De uitgangspunten voor de buurtvisie Luxemburglaan en Nederlandlaan, zoals vastgesteld in de beide startnotities, worden in het onderstaande kort samengevat.

Doelen van de participatie:

- Creativiteit uit de stad aanboren, om een zo goed mogelijke inhoud te krijgen;
- Wensen inventariseren;
- Belangen en ideeën op transparante wijze wegen;
- Alternatieven laten aandragen;
- Kwaliteit van het beleid en de plannen vergroten.

Participanten: inwoners van de deelgebieden; bezoekers van het Stadshart, ondernemers, eigenaren, belangengroepen, verenigingen en Toegankelijkheidsraad. Gestreefd is een brede groep belanghebbenden te betrekken bij de buurtvisie.

Participatieniveau: Consulteren. Dat houdt in dat meningen, suggesties, ervaringen en ideeën actief worden geïnventariseerd. De gemeente verwerkt deze zoveel mogelijk in de concept gebiedsvisie. Waar meningen en suggesties niet overgenomen kunnen worden, wordt dit onderbouwd en toegelicht bij de presentatie van de concept gebiedsvisie.

Aanpak van het participatieproces
Gekozen is voor een mix van digitale werkvormen (E-Participatie via DoeMee Zoetermeer en social media) en fysieke bijeenkomsten. De fysieke bijeenkomsten vonden plaats op:

- 07-09-2022 startbijeenkomst in het Stadstheater;
- 20-09-2022 safari (wandeling) omgeving Nederlandlaan;
- 22-09-2022 safari (wandeling) omgeving Luxemburglaan;
- 19-10-2022 wereldcafé in lunchroom Bij Daan;
- 09-11-2022 themabijeenkomst De Kapelaan
- 23-11-2022 slotbijeenkomst in lunchroom bij Daan.

Het was voor participanten mogelijk mee te doen met één, meerdere of alle bijeenkomsten. Omdat weinig jongeren zich aanmeldden voor de bijeenkomsten is tijdens het participatieproces besloten om via straatgesprekken in het Stadshart jongeren te betrekken bij het participatieproces. Van alle bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt en aan de deelnemers toegestuurd.

Communicatie – Werving deelnemers

Om deelnemers voor de bijeenkomsten te werven is actief gecommuniceerd door de gemeente. Er zijn 2500 brieven huis-aan-huis verspreid in de binnenstad. Via huis-aan-huis bladen, nieuwsbrieven, ‘social media’ en ook op straat in het Stadshart zijn mensen geattendeerd op de mogelijkheid tot deelname aan de bijeenkomsten.

Communicatie – Tijdens het traject

Van alle bijeenkomsten en van de digitale participatie zijn verslagen gemaakt die aan de deelnemers zijn verzonden en op de gemeentelijke website zijn geplaatst.

Alle deelnemers hebben in maart 2023 het eindverslag van de participatie en de concept stedenbouwkundige buurtvisie van de deelgebieden ontvangen. Enkele dagen daarna ontvingen alle deelnemers een korte digitale enquête over hun ervaring met dit participatietraject.

In juni 2023 ontvingen alle deelnemers het raadsvoorstel met de stedenbouwkundige buurtvisie.

4. Terugblik en evaluatie van de activiteiten

Op basis van de uitkomsten van de enquête (zie bijlage) en de interviews die afgenomen zijn bij deelnemende inwoners, ontwikkelaars, bestuurders, raadsleden en medewerkers die betrokken waren bij de opzet en uitvoering van de stedenbouwkundige buurtvisie wordt in het onderstaande toegelicht hoe de aanpak van de stedenbouwkundige buurtvisie is ervaren.

Opkomst

In het algemeen kan gesteld worden dat het geringe aantal deelnemers door de gemeente als teleurstellend werd ervaren. Uiteindelijk hebben 71 unieke deelnemers minimaal aan één bijeenkomst deelgenomen. Raadsleden en aanwezige ambtenaren zijn daarbij niet meegeteld. In de wetenschap dat 2500 brieven huis-aan-huis zijn verspreid en er via meerdere communicatiekanalen (toenmalig twitter en facebook) mensen zijn opgeroepen om deel te nemen komt de opkomst uit op 2,8%. Dit opkomstpercentage komt overeen met wat gebruikelijk is bij grotere projecten. Positief is dat bij de deelnemers het terugkeerpercentage (mensen die meer dan één bijeenkomst bijwoonden) hoog was. Ook blijkt uit de enquête dat de deelnemers zelf de opkomst wel voldoende vonden. Uitzondering daarop zijn alleen de wandelsafari's, daarbij was het aantal deelnemers gering.

Opzet van de bijeenkomsten

Uit de enquête komt duidelijk naar voren dat de startbijeenkomst in het Stadstheater minder gewaardeerd werd dan de bijeenkomsten erna. Bewoners ervaarden in het Stadstheater een éénrichtingsverkeer van de gemeente naar de deelnemers. Dit ondanks dat naast het plenaire deel ook een informatiemarkt aanwezig was waar vragen werden beantwoord en feedback kon worden gegeven. Achteraf constateerde de organisatoren dat de grote zaal in het Stadstheater niet uitnodigt tot een dialoog. Dit terwijl dat wel was beoogd. De opzet van de bijeenkomsten 'bij Daan' werden daarentegen zeer gewaardeerd. De opstelling met gespreksgroepen van maximaal 10 personen aan ronde tafels is uitnodigend, laagdrempelig en nodigt mensen uit om inbreng te leveren.

Het de straat op gaan om in gesprek te komen met onder andere jongeren was een interventie. Gaandeweg het participatietraject werd de opkomst van deze doelgroep niet als voldoende beschouwd en is op die manier extra geïnvesteerd in het betrekken van jongeren. Dit bleek een goed werkende methode te zijn. Op die manier werden diverse mensen die zich niet direct geroepen voelden om participatiebijeenkomsten bij te wonen bereikt en nog niet gehoorde invalshoeken gehoord.

Voor de beide safari's was erg weinig belangstelling. Het tijdstip van de safari's is misschien een oorzaak voor de lage opkomst. Er is geen duidelijke verklaring gevonden hoe het kwam dat daar zo weinig belangstelling voor was.

De houding van de ambtenaren tijdens de bijeenkomsten werd gewaardeerd: ze hadden een luisterend oor, boden ruimte voor inbreng van inwoners. In het algemeen was er veel waardering voor de goede organisatie van de bijeenkomsten.

Communicatie

Uit zowel de enquête als de interviews kwam naar voren dat de communicatie vanuit de gemeentelijke organisatie tijdens het traject zeer uitvoerig was. De verslaglegging werd over het algemeen als goed en precies ervaren.

Bij de interviews met buurtbewoners kwam naar voren dat lang niet iedereen het uiteindelijke resultaat: de concept buurtvisie, had gelezen. De reden hiervoor werd meestal niet goed duidelijk. Er leek bij geïnterviewden wat gêne aanwezig om hier voor uit te komen en verklaringen bleven vaag. Men leek zelf ook niet goed te weten waarom er geen behoefte aanwezig was om het uiteindelijke product, het resultaat van alle geïnvesteerde energie, tot zich te nemen en een diepere verklaring zou vanuit de evaluatie enkel speculatie zijn.

In de interviews kwam naar voren dat het van belang is om betrokken bewoners ook ná het traject van de stedenbouwkundige buurtvisie te blijven informeren over de vervolgstappen. Besluitvorming door de politiek (de vorm en het moment) was in veel gevallen onbekend bij de geïnterviewden. Desondanks heeft het traject van de buurtvisie er wel toe geleid dat buurtbewoners van de Luxemburglaan hebben ingesproken in de raad om een scenario toe te lichten dat door het college als uitkomst van het proces in het onderzoek is opgenomen.

Het raadsvoorstel is daarop door de raad aangepast.

Kosten en doorlooptijd stedenbouwkundige buurtvisie

In totaal zijn de kosten voor de stedenbouwkundige buurtvisie voor de twee deelgebieden uitgekomen op ca. € 50.000 per deelgebied. Ten opzichte van de kosten voor reguliere participatietrajecten voor grote projecten (ca. € 15.000) is dit zeer hoog. Deze hogere kosten zijn te verklaren door de hogere dan gebruikelijke aantal bijeenkomsten (zes ten opzichte van een of twee), het afgehuurde Stadstheater, inzet van een extern bureau en het grotere aantal medewerkers en de externe voorzitter die betrokken waren om alles in goede banen te leiden.

De hele serie bijeenkomsten heeft plaatsgevonden in een periode van minder dan drie maanden. Voor de medewerkers was dit een zeer intensieve periode. Bijna iedere 14 dagen werd een nieuwe bijeenkomst voorbereid. De hoge werkdruk heeft geleid tot een hoge motivatie maar ook tot verminderde flexibiliteit qua inzetbaarheid: het is zeer gebruikelijk dat medewerkers van de gemeente tegelijkertijd aan meerdere projecten werken en gedurende deze tijd was men verminderd in staat werkzaamheden die buiten de buurtvisie lagen uit te voeren. Voor de deelnemers die alle bijeenkomsten bijwoonden was de korte doorlooptijd juist aantrekkelijk. Door de korte intervaltijd kostte het minder moeite om de draad steeds weer opnieuw op te pakken.

Ten opzichte van reguliere participatietrajecten is de doorlooptijd van de participatie in absolute zin niet veel langer geweest. Door de hogere hoeveelheid aan contactmomenten zijn wel meer verslagen gemaakt, verdiepende vervolgacties uitgevoerd en toezeggingen tot onderzoek gedaan aan de buurt. Dit leidde tot extra inzet van het ambtelijk apparaat. De kosten die deze extra inzet met zich meebracht kunnen moeilijk worden verhaald op de initiatiefnemer en passen ook niet in regulier grondexploitaties.

Voor medewerkers was sprake van een spanning tussen enerzijds uitvoering geven aan historisch vastgestelde raadskaders waar al veel werk en energie in zat (de eerder vastgestelde visie Binnenstad maar ook de gevoelde urgentie om tot woningbouw te komen) en anderzijds de nieuwe opdracht om de participatie via een buurtvisie een plek te geven. Er is daarbij hard gewerkt aan het zoeken naar een win-win: zonder verdere vertraging en kostenstijging binnen de vastgestelde kaders zoveel mogelijk ruimte vinden voor de resultaten van de participatie.

5. Leerpunten

Kernvraag voor deze evaluatie is of de doelstellingen van de stedenbouwkundige buurtvisie zijn bereikt. Onderstaande wordt per doelstelling toegelicht wat de bevindingen zijn op basis van de pilots voor de gebieden Luxemburglaan en omgeving (incl. Stadshartpassage) en het gebied Nederlandlaan en omgeving.

Naast de twee hoofddoelstellingen die geformuleerd in hoofdstuk 1 van deze evaluatie heeft het college in de Startnotities buurtvisie deelgebied 3 Luxemburglaan e.o. en deelgebied 5A Zuidflank Nederlandlaan aanvullend de volgende doelen geformuleerd:

- Creativiteit uit de stad aanboren om een zo goed mogelijke inhoud te krijgen;
- Wensen inventariseren;
- Belangen en ideeën op transparante wijze wegen
- Alternatieven laten aandragen
- Kwaliteit van het beleid en de plannen vergroten.

Voelt de buurt zich betrokken?

De eerste doelstelling voor de stedenbouwkundige buurtvisie is;

> *Voelen de belanghebbenden zich meer betrokken en minder verrast, vergeleken met het proces van kavelpaspoorten, wanneer er met een buurtvisie wordt gewerkt?*

Voor de beantwoording van deze vraag zijn er twee verschillende invalshoeken:

a. De algemene ervaring van de deelnemers aan de participatie over de stedenbouwkundige buurtvisie
b. In hoeverre hebben belanghebbenden uit de buurt meegedaan aan de stedenbouwkundige buurtvisie; en vormden de deelnemers een goede afspiegeling van alle belanghebbenden in de buurt.

a. Ervaringen van deelnemers

Uit de enquête komt naar voren dat de ervaring van betrokkenen sterk wisselt tussen de verschillende participatie-bijeenkomsten en stadia.

Startbijeenkomst

Zo voelt een minderheid van de participanten zich tijdens de startbijeenkomst gehoord. Ruim een derde deel oordeelt neutraal; nog eens een derde deel oordeelde negatief. Enkele toelichtingen laten zien dat emoties onder het publiek aan dat gevoel bijdroegen, terwijl er achteraf wel ruimte voor gesprek was. Over de beide safari's is, gezien de kleine aantallen respondenten, niet veel te zeggen.

De startbijeenkomst in het Stadstheater blijkt achteraf voor alle betrokkenen geen succes. De deelnemers ervaarden onduidelijkheid over de opzet en het verhaal van de gemeente. Het lastige bij de bijeenkomst in het Stadstheater was dat de spanning die al eerder genoemd is tussen de door de raad vastgestelde kaders in de visie Binnenstad en de nieuwe opdracht van een buurtvisie duidelijk werd. Het resulteerde in een mis-match aan verwachtingen. Deelnemers hadden eerder ervaringen binnen participatieprocessen in het gebied opgedaan en het nieuwe verhaal van de gemeente sloot hier te weinig op aan. Zo werden de historische kaders, conform de insteek van de buurtvisie, ook niet als uitgangspunt gepresenteerd terwijl aanwezigen deze kaders wel al kenden.

Deze mismatch werd overigens binnen het project direct opgepakt wat resulteerde in een aangepaste aanpak in het verdere proces. De vervolg bijeenkomsten zijn na de feedback op de startbijeenkomst van vorm veranderd. Deze gang van zaken is eveneens besproken met de klankbordgroep van de binnenstad en de flexibiliteit van de opzet heeft hoogstwaarschijnlijk bijgedragen in de waardering van het vervolgproces.

Overige bijeenkomsten

Over gehoord worden tijdens het wereldcafé, de themabijeenkomst en de slotbijeenkomst oordeelt men overwegend positief of neutraal. Aangegeven wordt dat, doordat ambtenaren zich luisterend opstelden en oprechte belangstelling toonden voor hetgeen door de deelnemers werd ingebracht, iedereen meer in de 'meedenkstand' kwam.

Uit de interviews met deelnemers kwam naar voren dat zij zich niet zozeer door een buurtvisie beter gehoord voelden door de gemeente, maar dat dit vooral te maken had met de werkvormen, de hoeveelheid aandacht voor zorgen uit de buurt en uitleg over de belangenafwegingen die de gemeente maakt. Het feit dat door de opzet van de bijeenkomsten er veel meer ruimte dan anders was voor de toelichting door de gemeente waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, heeft bij de deelnemers geleid tot meer begrip voor gemaakte keuzes.

b. Waren de belanghebbenden uit de buurt betrokken?

Zoals eerder vermeld was het aantal deelnemers (totaal 71 personen) aan de bijeenkomsten laag. Zeker gelet op de zeer actieve communicatie vooraf over de bijeenkomsten.
Voorts zijn de deelnemers zeker géén afspiegeling van alle inwoners, ondernemers en bezoekers aan de binnenstad. Er was sprake van een oververtegenwoordiging van 50-plussers, tegenstanders van hoogbouw aan de Luxemburglaan, verbaal redelijk sterke personen. Woningzoekenden, jongeren, voorstanders van de ideeën waren daarentegen nauwelijks vertegenwoordigd. Dit werd bevestigd bij de later ingelaste straatgesprekken in het Stadshart waar nieuwe standpunten en nieuwe doelgroepen werden gehoord.
Bij de werving van deelnemers op straat in het Stadshart (voorafgaand aan de eerste bijeenkomst) bleek dat veel inwoners het goed vinden dat vernieuwingen plaatsvinden en erop vertrouwen dat dit tot verbeteringen leidt. Zij zagen daardoor geen aanleiding om deel te nemen aan de buurtvisie.

Samengevat antwoord op de vraag 'voelt de buurt zich betrokken'

De deelnemers die mee hebben gedaan aan de buurtvisie voelden zich (behalve bij de startbijeenkomst in het Stadstheater) redelijk goed betrokken. Kijkt men echter naar het aantal deelnemers in relatie tot de moeite die de gemeente heeft gedaan om mensen te mobiliseren dan is de conclusie dat een groot deel van de buurt zich juist zo níet betrokken voelde dat men überhaupt niet kwam opdagen.

Het blijkt ook in andere participatietrajecten dat het veel moeite kost om in de fase van visievorming mensen te betrekken. Het lastige bij participatie blijft, presenteer je een kant-en-klaar plan dan zijn belanghebbenden makkelijker te mobiliseren maar is er meestal weinig ruimte meer voor inbreng. Vraag je belanghebbenden om vroegtijdig inbreng te leveren in de fase van visievorming dan is de belangstelling gering.

Tot slot kan worden gesteld dat de vórm van de participatie van grote invloed is op het wel of niet betrokken voelen. Een bijeenkomst met een centraal podium (de startbijeenkomst in het Stadstheater) straalt eenrichtingsverkeer uit, ook al was er ook een informatiemarkt. Op koffie met gebak komen jongeren niet af, die moeten op straat aangesproken worden. Potentiële nieuwe

bewoners van een woningbouwlocatie wonen er niet direct naast en moeten via bijvoorbeeld ontwikkelaars gezocht worden.

Een interessante vraag die de gemeente zich in de toekomst ook kan stellen is: “heeft de gemeente alle doelgroepen op de voor hen logische wijze aangesproken en betrokken?” Dit in plaats van of aanvullend op: “voelen de mensen die zichzelf hebben aangemeld voldoende betrokken?” Dit heeft in potentie ook consequenties voor de manieren waarop de gemeente personen uitnodigt.

Groter draagvlak bij buurtvisie in plaats van participatie per kavel?

De tweede doelstelling voor de stedenbouwkundige buurtvisie is:

> Helpt het proces van participatie op het buurtniveau voor het draagvlak van een ontwikkeling bij belanghebbenden vergeleken met participatie per kavel?

Een van de voordelen van een buurtvisie boven de participatie per kavel is dat er meer integraal gekeken wordt naar een gebied en dat ook zaken die niet direct betrekking hebben op een concreet bouwproject worden meegenomen in de plannen. In de praktijk bleek echter dat het toch lastig is om mensen te mobiliseren die niet direct betrokken zijn bij een concreet bouwproject. Zeker voor deelgebied 3 werd de inbreng vrij sterk gedomineerd door een aantal participanten die direct belang hebben bij het bouwplan voor Luxemburglaan. Hier wreekte zich ook dat bij deze stedenbouwkundige buurtvisie de door de raad vastgestelde Visie Binnenstad er al lag. Het beginpunt was dus niet de ‘schone lei’ waarmee eigenlijk een stedenbouwkundige buurtvisie zou moeten starten.

Inzet mensen en middelen

Belangrijk nadeel van deze aanpak boven de reguliere aanpak van participatie per kavel is dat het veel meer ambtelijke capaciteit en veel meer geld heeft gekost. Het idee achter de stedenbouwkundige buurtvisie is dat deze extra inspanningen en extra kosten zich later terugverdienen in de hogere kwaliteit van de plannen en de grotere betrokkenheid en acceptatie van nieuwe plannen door de inwoners en bedrijven in de directe omgeving. Gelet op het geringe aantal deelnemers en dat de deelnemers geen afspiegeling vormden van alle betrokkenen bij de Binnenstad is dit niet aantoonbaar gemaakt.

De aanpak van de stedenbouwkundige buurtvisie heeft wel geleid tot een aantal zeer praktische verbeterpunten in de omgeving en aspecten om rekening mee te houden bij verdere uitwerking van de plannen.

Doelen van de participatie gesteld in de startnotities

- *Creativiteit uit de stad aanboren om een zo goed mogelijke inhoud te krijgen;*
- *Wensen inventariseren;*
- *Belangen en ideeën op transparante wijze wegen*
- *Alternatieven laten aandragen*
- *Kwaliteit van het beleid en de plannen vergroten.*

Deze doelen veronderstellen een actieve inbreng van de deelnemers. De respondenten van de enquête gaven als belangrijkste reden om deel te nemen dat ze behoefte aan informatie hadden (76%). Voor 41% was het kunnen uiten van zorgen een belangrijke reden om zich aan te melden.

Van de deelnemers gaf 35% aan ook zijn mening en ideeën in te willen brengen.

In de interviews is verder ingegaan op de inbreng van de deelnemers. Bij de startbijeenkomst was er veel onduidelijkheid over de kaders van de bijeenkomsten en kwam duidelijk ook de ontevredenheid naar boven over het eerder vaststellen van kavelpaspoorten zonder dat er enige vorm van participatie was geweest en de Visie Binnenstad die al vastgesteld is.

Bij de safari's en de daaropvolgende bijeenkomsten (aan kleinere ronde tafels, waar ruimte was voor ieders inbreng) werd de sfeer veel positiever.

Uit de gesprekken met betrokken ambtenaren kwam naar voren dat het traject van de buurtvisie een aantal nieuwe inzichten heeft opgeleverd. Dit betrof onder andere een aantal verkeerskundige punten zoals suggesties ter verbetering van fietsroutes en knelpunten in het gebruik van de parkeergarages. In deelgebied 3 is als gevolg van de buurtvisie in overleg met de ontwikkelaar het plan voor de woningbouw op de Luxemburglaan aangepast.

Dit geeft aan dat de doelen van de participatie in zekere zin zijn gerealiseerd.

In de interviews werd van verschillende kanten opgemerkt dat de vraag of de doelen van de participatie werkelijk zijn bereikt, pas te beantwoorden is als de plannen uiteindelijk zijn gerealiseerd. De ervaring leert dat plannen in latere fase weer kunnen wijzigen.

Motie omgeving betrekken

Ook kwam uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren naar voren dat de opdracht die in motie 1810-11 is beschreven in veel gevallen al als standaard werkwijze een plek vond in de werkzaamheden binnen het participatietraject. Projectmedewerkers gaven aan ook bij andere projecten vanuit dit principe te werken en dat dit iets is wat door bewoners altijd wordt gewaardeerd.

Een mooi voorbeeld uit de stedenbouwkundige buurtvisie Binnenstad is dat de eigenaren van de appartementen aan het Noordwaarts een parkeerplaats hebben op de bovenste verdiepingen van een verder openbare P-garage. Op drukke dagen staan zij daardoor lang in de file om bij hun privéparkeerplaats te komen. Dit probleem is nu opgepakt vanuit de projectorganisatie. De gemeente gaat een extra rijstrook aanleggen bij de ingang van de parkeergarage en is in gesprek met de eigenaar om een extra slagboom te plaatsen zodat de bewoners altijd gemakkelijk bij hun parkeerplaats kunnen komen.

6. Conclusies en aanbevelingen

De conclusies zijn:

- Vanuit de deelnemende inwoners en raadsleden is er veel waardering voor de aanpak van de participatie in het traject voor de stedenbouwkundige buurtvisie voor de twee deelgebieden in de Binnenstad. Het ging daarbij vooral om de gekozen werkvormen en niet zozeer de schaal of het product van de uiteindelijke buurtvisie zelf.

- De bijeenkomsten (uitgezonderd de start in het Stadstheater) hadden een goede opzet waarin deelnemers zich echt uitgenodigd voelden om mee te denken en inbreng te leveren. De ambtenaren die de bijeenkomsten begeleidden toonden oprechte belangstelling voor de inbreng van de deelnemers.

- Doordat er meerdere bijeenkomsten waren was er meer tijd om dieper op zaken in te gaan. Deelnemers gaven aan daardoor meer begrip te hebben voor de afwegingen die de gemeente maakt.

- Het aantal deelnemers (totaal 71 personen die één of meerdere bijeenkomsten bijwoonden) was lager dan verwacht/gehoopt. In het algemeen ziet men dat participatie over visies, beleid dat nog niet zeer concreet is over het algemeen minder belangstellenden trekt dan als het gaat over zeer concrete onderwerpen/plannen die mensen direct gaan ervaren. Deze verklaring is in dit geval beperkt houdbaar: de Luxemburglaan was een behoorlijk concrete ontwikkeling. Voor veel mensen is er ook een (mentale) drempel om aan dit soort bijeenkomsten deel te nemen. Het is alsof je naar een verjaardagsfeestje gaat waar je behalve de jarige niemand kent.

- Bij de bijeenkomsten waren mondige 50-plussers oververtegenwoordigd. Uit de ervaring met de gesprekken op straat in de Binnenstad komt naar voren dat op die manier, weliswaar minder uitvoerig, ook andere doelgroepen worden bereikt. Op straat bereik je juist ook mensen die zich minder aangesproken voelen om een bijeenkomst bij te wonen, mensen die geen tijd hebben of geen zin hebben om tijd vrij te maken.

- De kosten, ruim het drievoudige van reguliere participatie, zijn hoog. Door de aanpak van de stedenbouwkundige buurtvisie met een aantal bijeenkomsten in een korte periode was de doorlooptijd voor de participatie niet heel veel langer dan in reguliere trajecten.

- De bewoners vonden het prettig dat de bijeenkomsten kort op elkaar volgden. De betrokken medewerkers vonden dit achteraf geen goede keuze. De werkdruk was in die weken erg hoog.

- Nu zo goed als alle bouwprojecten in bestaand stedelijk gebied plaatsvinden is het bij de meeste ontwikkelproject gebruikelijk om ook de directe omgeving van de ontwikkellocatie te betrekken bij de participatie. Van het begin af aan wordt ook rekening gehouden met de noodzaak financiële dekking te regelen voor het oplossen van knelpunten en voldoen aan wensen van direct belanghebbenden. Het gaat hierbij om maatwerk. Een vast percentage vooraf reserveren voor dergelijke ingrepen is niet opportuun: kosten kunnen erg uiteenlopen, samenhangen met gepland werk of

onderhoud of toch de verantwoordelijkheid zijn van een projectontwikkelaar. Afhankelijk van het project zal de gemeente de kosten voor haar rekening nemen en/of worden bij ontwikkelingen op private gronden hierover afspraken met marktpartijen gemaakt.

- Op dit moment is het nog te vroeg om conclusies te trekken of de stedenbouwkundige buurtvisie werkelijk heeft bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak voor de plannen. Immers, de uitvoering moet nog beginnen. Het zou interessant zijn om over een aantal jaar als de plannen gerealiseerd zijn nogmaals te evalueren wat de meerwaarde is geweest van dit traject.

De aanbevelingen zijn:

- Een aantal van de succesvolle elementen van de stedenbouwkundige buurtvisie (de verschillende manieren van participatie) worden sinds kort al breder toegepast in de reguliere participatietrajecten. Het voeren van gesprekken in kleinere groepen met ambtenaren die open staan voor de suggesties uit de buurt wordt zeer gewaardeerd. Ook is het uiterst belangrijk dat van te voren duidelijke verwachtingen worden geschept.

- Ook komt uit de evaluatie naar voren dat het belangrijk is om voor participatiebijeenkomsten locaties te kiezen dichtbij de mensen waar het om gaat. Om een betere afspiegeling van belanghebbenden te betrekken bij buurtvisies/participatietrajecten is het van belang om daarnaast belanghebbenden ook actief te benaderen op straat of bijvoorbeeld in een kraampje op straat, bij een winkelcentrum of andere plek in de buurt waar veel mensen langskomen.

- Naast bewust kiezen voor de fysieke ruimte waar de participatie wordt georganiseerd is het ook van belang aandacht te geven aan waar de figuurlijke ruimte in een plan zit voor de inbreng van participanten. Hier vooraf duidelijk over kunnen zijn voorkomt teleurstelling.

- Een onafhankelijk voorzitter voor bijeenkomsten komt ook naar voren als aanbeveling. Door bewoners wordt dit als prettig ervaren en ook voor medewerkers is het handiger om niet de rollen van voorzitter en van inhoudelijk deskundige te combineren.

- Verder wordt aanbevolen om deelnemers aan participatietrajecten ook na afronding van de participatie (regelmatig) te blijven informeren over de verdere besluitvorming.

- Aandachtspunt is ook het nakomen van toezeggingen die worden gedaan. Zeker als het gaat om zaken in het openbaar gebied die buiten de scope van de projectopdrachten vallen moet bij het doen van toezeggingen zorgvuldig worden gecommuniceerd over wat wel en niet haalbaar is en wanneer de wensen gerealiseerd kunnen worden.

- Gelet op de grote inzet van ambtelijke capaciteit, het ingehuurde communicatiebureau voor de buurtvisie en daarmee ook de hoge kosten, verdient het aanbeveling om terughoudend te zijn met het inzetten van de aanpak van de participatie met een stedenbouwkundige buurtvisie als standaard voor de gehele stad.

- Het maakt reeds deel uit van het werken in bestaand stedelijk gebied om ook de directe leefomgeving van een project mee te nemen. Het gaat daarbij steeds om maatwerk. De ene keer gaat het om het toevoegen of kappen van bomen, de andere keer over inrichting van een speelvoorziening, verbeteren van fietspaden enzovoort. Desalniettemin is het aan te bevelen om deze manier van werken ook als beleidsmatig uitgangspunt te borgen in het participatiebeleid.

- De conclusies uit deze evaluatie buurtvisie kunnen geborgd worden in een aantal aanpassingen van het participatiebeleid.

- Uiteindelijk is het een politieke afweging in welke situaties gekozen wordt voor de aanpak van de stedenbouwkundige buurtvisie. De ervaringen met de twee pilots en de inzichten uit deze evaluatie kunnen daaraan bijdragen.