

Evaluatie van participatie bij herinrichting en mobiliteit, Gemeente Utrecht

Er zit meer in!

12 november 2018
Dorien de Wit



Evaluatie van de participatie bij vijf herinrichtingsprojecten in de gemeente Utrecht: de inhoudelijke resultaten zijn positief; de organisatie en inbedding van participatie leveren tal van lessen en leerpunten

Inhoud

1. Opdracht	2
2. De vijf projecten in het kort	2
3. Conclusies en belangrijkste les	3
4. Evaluaties van vijf projecten	6
4.1 Busbaan Vleuterweide	7
4.2 Verkeersroute Votulast	12
4.3 Busbaan Dichterswijk/Van Zijstweg	16
4.4 Stadsboulevard West	24
4.5 Vijfsprong Adriaen van Ostadelaan	29
5. Lessen en leerpunten Participatie Aanpak	34
Bijlage: Geïnterviewden	40

1. Opdracht

‘Evalueer de participatie bij vijf recente Utrechtse herinrichtingsprojecten: wat gaat goed, wat kunnen we ervan leren’, zo luidde de opdracht van de Opgave Mobiliteit (Ontwikkelorganisatie Ruimte, gemeente Utrecht) waar dit document het resultaat van is. Er werden vijf projecten aangereikt, die deels succesvol waren en deels tot hoofdbrekens hadden geleid. Onderzoeker Dorien de Wit heeft zich verdiept in documentatie en met 3 tot 7 betrokkenen per project gesproken: zowel van gemeentezijde als vanuit de kring van participanten.

Er was grote bereidheid bij geïnterviewden om mee te werken aan deze evaluatie: met waardering voor het initiatief tot evaluatie en de bereidheid om te leren door de gemeente.

De evaluatie vond plaats in de periode februari tot en met mei 2018.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden in het kort de vijf geëvalueerde projecten geïntroduceerd.

Hoofdstuk 3 gaat over de overall conclusies van deze evaluatie.

Hoofdstuk 4 bestaat uit de vijf deelevaluaties: elk project worden geschreven, het verhaal van de betrokkenen wordt verteld en er zijn lessen en leerpunten per project.

Hoofdstuk 5 verwerkt de conclusies en lessen in aanbevelingen: over het goed inrichten en begeleiden van participatietrajecten, maar vooral en eerst ook over tijdige en stevige inbedding in bestuur en organisatie.

2. De vijf projecten in het kort

Vijf herinrichtingsprojecten waren onderwerp van deze evaluatie:

- 1 Busbaan Vleuterweide
- 2 Verkeersroute Votulast
- 3 Busbaan Dichterswijk/Van Zijstweg
- 4 Stadsboulevard West
- 5 Vijfsprong Adriaen van Ostadelaan

Met de selectie van deze vijf beoogde de gemeente een variëteit aan projecten te laten evalueren, uit verschillende wijken in de stad, met verschillende benaderingen van participatie.

In hoofdstuk 4 is de participatie bij elk project beschreven op drie manieren: een tijdlijn aan de hand van de belangrijkste openbare documenten; het samengestelde verhaal van de verschillende geïnterviewden; lessen en leerpunten van het participatietraject. De verhalen doen zo goed mogelijk recht aan de verschillende perspectieven en waarnemingen van betrokkenen. Ze onderstrepen de noodzaak om bij herinrichtingsprojecten niet te lichtvaardig over een participatieproces te denken. Zie de vijf deelevaluaties voor de veelstemmigheid en nuances. Hieronder passeren ze in het kort de revue.

Busbaan Vleuterweide

Een gecompliceerde opgave, waar veiligheid en bereikbaarheid langere tijd op gespannen voet stonden. Er is met bewoners en ondernemers gewerkt aan varianten en daarna is het proces nogmaals opgepakt

met meer en nieuwe belanghebbenden. Projectmanagement en procesmanagement lagen in één hand, terwijl de projectmanager tegelijk moest schaken op het participatiebord en het lobby/actiebord.

Verkeersroute Votulast

Een geslaagd participatietraject in de zin van opbrengst en deelname van belanghebbenden, goed georganiseerd, met als heikele conditie dat een verkenning met de buurt werd uitgevoerd terwijl bekend was dat er op korte termijn geen geld beschikbaar was voor uitvoering. Hoe duidelijk dat ook vooraf was, het was onvermijdelijk dat het leidde tot teleurstelling bij betrokkenen. Temeer daar het project als pilot in het kader van vernieuwing wijkparticipatie door het college was aangewezen.

Busbaan Dichterswijk/Van Zijstweg

Na jarenlange onduidelijkheid en wisselende uitspraken over de inrichting van een weg plus busbaan, zegt de verantwoordelijke wethouder toe dat het ontwerp voor de weg verder via cocreatie met de bewonersorganisatie uitgewerkt zal worden. Op dat moment is voor iedereen onduidelijk wat daarmee wordt bedoeld. De onheldere kaders en verhoudingen wreken zich: het proces duurt lang en wordt door wederzijds gebrek aan vertrouwen gekenmerkt. Het inhoudelijke resultaat strekt tot algemene tevredenheid, de cocreatie wordt beëindigd en beide cocreatie partijen hebben een kater van het proces.

Stadsboulevard West

Herinrichting van een vier kilometer lange route, die sinds het vernieuwde mobiliteitsbeleid Stadsboulevard is getiteld. Een mooi participatieproces met belanghebbenden ingedeeld naar groepen met verschillende belangen en betrokkenheid: aanwonenden, mensen die wonen en werken in omliggende wijken en andere 'stadsbrede' stakeholders. Veel aandacht gaat uit naar een klein gedeelte van de route, waarvoor bewoners al eerder een alternatief hebben aangedragen. Deze variant ligt voor naast de variant van de gemeente en wordt gekozen.

Vijfsprong Adriaan van Ostadelaan

Een aanpak met een methodiek (*functional ambiance*) die betrokkenen leerde vanuit verschillende perspectieven naar de opgave te kijken en oplossingsgericht te denken. Waarbij de overige belanghebbende bewoners en ondernemers aan de late kant betrokken werden. Extra inspanning om mensen mee te krijgen was nodig en werd geleverd. De vijfsprong is tot brede tevredenheid heringericht. De spanning tussen stadsbrede (busroute, ziekenhuis) en lokale belangen is redelijk, maar nog niet helemaal tot ieders tevredenheid opgelost.

3. Conclusies en belangrijkste les

De evaluatie leidt tot twee conclusies:

- a. Participatie levert mooie resultaten op,
- b. Er gaat veel goed, maar er zit meer in.

Beide conclusies worden hieronder uitgewerkt.

Daarna volgt een paragraaf met overwegingen over de kenmerken van mobiliteitsprojecten. Deze paragraaf geeft argumenten waarom participatie bij herinrichting en mobiliteit om extra aandacht vraagt. Dat leidt ten slotte tot de belangrijkste les van deze evaluatie: participatie is niet iets om aan de

projectmanager over te laten. Participatie bij mobiliteit vraagt om vroegtijdig en continu commitment van bestuur en leiding en om een systemische aanpak.

Resultaten van participatie

Bij alle vijf projecten is sprake van mooie resultaten van de participatie:

- Betere oplossingen door het benutten van lokale kennis, ervaring en connecties
- Groter draagvlak voor de ontwikkelde en gekozen oplossingen doordat belanghebbenden de eigen inbreng terugzien en inzicht in/begrip voor gemaakte keuzes hebben
- Meer inzicht bij belanghebbenden in de ambities van de gemeente
- Waardering voor het feit dat de gemeente belanghebbenden betreft en raadpleegt.

Er gaat veel goed, maar er zit meer in

Bij alle vijf projecten is door betrokken en professionele ambtenaren goed werk geleverd: door de manier waarop belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken, door methodes die zijn toegepast om inzicht te verdiepen en belangen te verkennen, en door de manier waarop zij ook in lastige situaties en dilemma's hebben gehandeld.

Bij alle vijf de projecten zijn ook zaken niet goed gegaan, die voorkomen hadden kunnen worden. Een herstart maken met participatie alsof er geen voorgeschiedenis is, waardoor actieve mensen van het eerste uur afhaken. Een uitgebreid proces starten, terwijl bekend is dat er geen geld is voor uitvoering van de oplossingen die eruit gaan komen. Toezeggen dat er in cocreatie gewerkt gaat worden, zonder helderheid en overeenstemming wat daarmee wordt bedoeld.

Sommige kwesties waren snel en binnen het traject te herstellen; andere kwesties hebben in meer of mindere mate schade aangericht:

- Beschadigd vertrouwen in de gemeente,
- Afnemend vertrouwen in participatie,
- Een lobbytraject parallel aan het participatietraject,
- Vertraging in proces en besluitvorming,
- Hoge kosten.

Deze schadeposten zijn wellicht overkomelijk, maar sieren de gemeente niet. Utrecht profileerde zich in de periode van 2014 tot 2018, waarin deze participatietrajecten zich afspeelden, met de slogan: 'Utrecht maken we samen'. Het coalitieakkoord 2018 zet deze lijn voort en spreekt over het benutten van de kracht van de stad. Dat veronderstelt dat de gemeente participatie zorgvuldig, transparant en consequent aanpakt. En daar is, getuige de ervaringen uit deze evaluatie met een beeld over deze vijf projecten, echt nog winst in te behalen.

Overwegingen over mobiliteitsprojecten

Participatie bij herinrichting van straten en wegen stelt bijzondere eisen. Herinrichting en mobiliteitsopgaven raken aan het dagelijks leven van mensen; hun loop-, fiets- en autoroutes, hoe snel en veilig zij op hun bestemming kunnen komen.

Keuzes maken vergt het afwegen van belangen: bereikbaarheid en veiligheid staan soms tegenover elkaar. Verandering van dagelijkse routes vraagt acceptatie, gedragsverandering en gewenning. Dat kost tijd.

Vaak is er spanning tussen stadsbrede belangen (busroutes en doorgaand autoverkeer) ten opzichte van de belangen van buurtbewoners, scholieren en ondernemers. Dat betekent ook spanning tussen de belangen en posities van heel verschillende stakeholders. Mobiliteitsopgaven vragen bovendien om een

integrale benadering. Ook groen, luchtkwaliteit, ontmoeting, veiligheid, enzovoort doen ertoe.

Participatie moet daar ruimte voor geven, evenals voor het breder nadenken dan over het ontwerp van een weg en kruisingen.

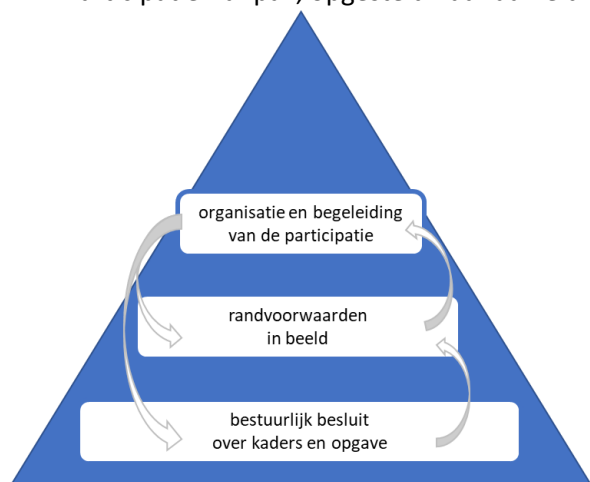
Ook andersoortige benaderingen, zoals mobiliteitsmanagement (ook vraagsturing genoemd) en dynamisch verkeersmanagement maken deel uit van de zoekrichting van oplossingen.

Bovendien lopen planvorming en uitvoering van herinrichting vaak over vele jaren: de doorlooptijd van probleemsignalering tot oplossing is vaak ruim meer dan tien jaar. Dit vergt van alle betrokkenen bij participatie niet alleen geduld, maar ook weten om te gaan met tussentijdse (politieke) veranderingen, en continuïteit zoeken te midden van wijzigingen in actoren en soms ook belangen, zowel aan de zijde van de gemeente als bij de andere stakeholders. Uit de evaluaties blijkt dat lange adem hebben, heldere transparante processen voeren en consequent zijn echte aandachtspunten zijn.

Belangrijkste les uit de evaluatie

Participatie bij herinrichting en mobiliteitsopgaven is niet iets om 'erbij' te doen en uit te besteden aan een projectmanager. Het vergt dat het College en de top van de ambtelijke organisatie zich serieus - vroegtijdig en continu - committeren met aandacht en steun voor het proces. Participatie als systemische aanpak. Een projectmanager in een participatietraject staat sterk als hij of zij zich gesteund weet door bestuur en leiding in de organisatie en waar nodig terug kan praten tegen het bestuur. Bestuur en leiding hoeven niet te vrezen voor participatie (en de verwerking van de resultaten) als zij via hun commitment bij de opgave de juiste kaders meegeven en bewaken. Als duidelijk is dat belangrijke besluiten en ontwikkelingen tijdig vertaald en gedeeld worden, zodat de gemeente in het participatietraject transparant en betrouwbaar kan zijn. 'Sterk staan' betekent met rechte rug de stakeholders tegemoet treden, en echt open staan voor input en kritiek binnen duidelijke kaders. Het betekent ook kunnen zoeken naar de beste oplossing, met alle juiste informatie. En het betekent grenzen kunnen stellen als dat nodig is in de tijd die participatie vraagt: enerzijds om de tijd te nemen die nodig is, anderzijds om zuinigheid op ieders tijd in acht te nemen. De beste partners in participatie zijn degenen die met open vizier, een duidelijke opgave voor ogen en support van hun organisatie aan tafel zitten. Zo draagt participatie bij herinrichting eraan bij hoe Utrecht samen de stad wil maken. Deze evaluatie nodigt uit tot en biedt brandstof voor het noodzakelijke leerproces.

In hoofdstuk 5 wordt deze 'brandstof' uitgewerkt met behulp van het volgende model voor een Participatie Aanpak, opgesteld naar aanleiding van deze evaluatie. De bestuurlijke en ambtelijke



organisatie heeft werk te doen om participatie te ontwikkelen van 'iets erbij' naar een integraal onderdeel van de herinrichtings-projecten en het mobiliteitsbeleid, en van de verantwoordelijkheid van zowel bestuur als ambtelijke organisatie. Dat wil zeggen: 1) Duidelijke bestuurlijke besluiten over de kaders van de opgaven, zodat ambtenaren met een heldere opdracht aan de slag gaan en de gemeenteraad weet waarop te toetsen. 2) Helderheid over randvoorwaarden over planning, begroting, beleid en afspraken met derden en over escalatie. 3) Een professionele participatieaanpak, met kennis van procesinrichting en -begeleiding, van communicatie en inclusiviteit, rolvastheid en taakverdeling.



4. De vijf projecten

Leeswijzer

Hieronder volgen de vijf deelevaluaties.

Lezen is aanbevolen, omdat het vooral de echte verhalen zijn die inzicht geven in de soms lastige dynamiek van participatieprocessen, zowel in het proces zelf, als in de verhouding tussen het project en de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

Wie haast heeft en ze later wil lezen, kan ze overslaan en doorgaan naar het volgende hoofdstuk.

4.1 Evaluatie Participatietraject Busbaan Vleuterweide

Gesproken met:

Projectmanager gemeente (PMB) vanaf 2015

Wijkbureau Vleuten-De Meern

Amadeus Lyceum

Bewonersorganisatie Stichting Natuurlijk!Vleuterweide (Natuurlijk Vleuterweide)

Opgave: de primaire doelstelling van het project was ‘het verbeteren van de verkeersveiligheid op en rond de busbaan Vleuterweide tussen de Landschapsbaan en Station Vleuten. In algemene zin draagt een verheldering van de verkeersstructuur daaraan bij. Daarnaast dient specifiek aandacht besteed te worden aan de conflicten op de oversteken over de busbaan en de conflicten die op (school)fietsroutes ontstaan’.

Looptijd participatietraject: najaar 2014 – najaar 2017

Tijdslijn participatietraject Busbaan Vleuterweide aan de hand van documenten

Wanneer	Wat	Participatie en reacties
2014	Commissiebrief over kansrijke varianten voor knelpunten, nodig om verkeersveiligheid te verbeteren, juli 2014	Afspraak met raad om de meest ‘kansrijke’ varianten met de bewoners en overige stakeholders te bespreken
2015	Commissiebrief, voortgang, april 2015	Overleg geweest met stakeholders, circa 20 belanghebbenden: doel is komen tot keuze. Extra werksessie nodig met bredere vertegenwoordiging. Wijkbericht met informatie.
2015	Commissiebrief, voortgang en VO, juli 2015	Drie bijeenkomsten geweest in klankbordgroep: belanghebbendenoverleg met vertegenwoordigers van bewoners en ondernemers: inbreng, vragen en signalen t.b.v. VO
2015	Voorlopig Ontwerp (VO) voor de verkeersaanpassingen rond de busbaan in Vleuterweide ter hoogte van het Winkelcentrum Vleuterweide	Ontwerp ter visie: Inspraakperiode en inloopavond (augustus en september 2015). Wijkbericht.
2016	Reactienota VO, februari 2016	Ruim 200 reacties, vaak uitgebreid, zijn beantwoord: Noordelijk deel: ruim voldoende draagvlak, dus ‘we gaan over tot uitvoering’. Zuidelijk deel: aanvullend onderzoeken gedaan, enkele wijzigingen in VO aangebracht en andere

		reacties ter kennisgeving aangenomen maar afgewezen
2016	Commissiebrief, februari 2016	VO noordelijke deel vastgesteld, realisatie in gang gezet. VO zuidelijk deel: Voorkeursvariant plus aanpassingen n.a.v. inspraak wordt verder uitgewerkt naar Definitief Ontwerp
2017	Raadsbrief, september 2017	Verschillende maatregelen zijn uitgevoerd. N.a.v. signalen over onduidelijkheid heeft schouw plaatsgevonden met bewoners, school, politie en raadsleden. Voor nieuwe aansluiting is omgevingsvergunning afgegeven waar 8 bewoners tegen in beroep zijn gegaan. College start aanleg ontsluiting, kiest voor niet afwachten oordeel rechter en informeert belanghebbenden
2018	Website Utrecht.nl, februari 2018	Informatie: veiligheid is verbeterd; er volgen nog enkele werkzaamheden in maart en april 2018

Het verhaal van betrokkenen

Het participatietraject ging van start in 2014. De voorgeschiedenis is relevant en van invloed. Al bij de bouw van het Amadeus Lyceum (15 jaar geleden) was de onveiligheid rond de busbaan geagendeerd. De urgentie om het op te pakken was toen nog niet groot genoeg. Na een dodelijk ongeval elders op de busbaan in 2012 is veiligheid alsnog op de agenda gekomen. De ondernemers van het aangrenzende winkelgebied inclusief het Amadeus Lyceum zijn met de gemeente om de tafel gaan zitten, hebben knelpunten vastgesteld en verschillende oplossingsrichtingen besproken. Ook de bewonersgroep Natuurlijk Vleuterweide is met de gemeente om tafel gaan zitten om oplossingen te zoeken. Er is een oproep uitgegaan aan de gemeenteraad om beslissingen te nemen.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 bleek dat het college haar koers had bijgesteld: een van de drie ontwikkelde varianten (met auto's op de busbaan) was duidelijker dan voorheen geen optie meer. Daarnaast wilde de raad graag dat er een participatietraject zou komen waar meer stakeholders bij betrokken waren. Dit naar aanleiding van een RaadsInformatieAvond waar zich bewoners hadden gemeld die zich niet vertegenwoordigd voelden in het eerdere traject.

Er werd een klankbordgroep ingesteld, met bewoners uit verschillende betrokken buurten (op open uitnodiging), het lyceum, de winkeliersvereniging, de wijkraad, het wijkbureau, Veilig Verkeer Nederland, Fietzersbond en de eerder betrokken ondernemers en Natuurlijk Vleuterweide.

De klankbordgroep kwam 6 à 8 keer bijeen onder leiding van de gemeentelijke projectmanager. Tussendoor vonden ook nog afzonderlijke gesprekken plaats met bepaalde stakeholders en werden enkele brede bijeenkomsten voor belangstellenden georganiseerd. De omgeving werd op de hoogte gehouden via Wijkberichten. De status van de participatie was 'raadplegen'. Er waren drie varianten, waarvan variant 3 door de gemeente in 2014 als ongewenst en onhaalbaar was aangemerkt. Deze

diende vooral als referentie. Variant 2 was op basis van schetsen ingediend door Natuurlijk Vleuterweide; variant 1 was de voorkeursvariant van de gemeente.

Voor degenen (ondernemers, school, Natuurlijk Vleuterweide) die al eerder om tafel hadden gezeten en plannen hadden ontwikkeld was de 'herstart' met de klankbordgroep op zijn zachtst gezegd geen vooruitgang. Te open, allerlei nieuwe mensen die qua kennisniveau bij het begin begonnen, veel herhaling. De belangen liepen behoorlijk uiteen: ondernemers wilden maximale bereikbaarheid, bewoners wilden minder doorgaand verkeer, maar zelf niet teveel omrijden, en de veiligheid voor langzaam verkeer stelde weer andere eisen. Ook de belangen van de busbaan – net zo belangrijk voor de gemeente als de verkeersveiligheid – speelden een rol. Het groepsproces in de klankbordgroep stelde door al die verschillende belangen veel eisen aan de projectleider in de rol van procesbegeleider. De werkwijze was zoekend, zonder duidelijke structuur. Later kwam er meer focus in de gesprekken. Per knelpunt werd gekeken naar de best mogelijke oplossingen.

Toen een nieuw integraal plan tot stand kwam, bleken consequenties van de afzonderlijke belangen en oplossingen. Het leidde tot nare discussies; partijen haakten af. Zoals een geïnterviewde stelde: "Er zou winst te behalen zijn geweest met een tussenpersoon die de gesprekken leidt tussen de gemeente en de participanten. Die kan bewaken dat er eerst uitleg is, dan standpunten worden uitgewisseld en dan pas discussie plaats vindt. Die kan ook bewaken dat er een breder gedragen oplossing komt. Zeker ook door het eenvoudiger te maken: zorg voor drie verschillende goede oplossingsrichtingen en laat erover stemmen. Nu heeft een kleine groep bewoners veel ruimte gekregen ten opzichte van veel andere belangen in het gebied en kwamen groepen bewoners tegenover elkaar te staan'.

Uiteindelijk werd er een grote bijeenkomst georganiseerd voor 'iedereen' in de omgeving van de busbaan: er kwamen circa 70 mensen. De reacties op het plan liepen uiteen van opgelucht dat er eindelijk een plan was, tot boos over de gekozen oplossingen, tot weer opnieuw heel veel vragen. Toen bleek dat maatregelen voor veiligheid consequenties zouden hebben voor bereikbaarheid van het winkelcentrum, haakten de winkeliers af en kozen voor een lobby-route richting de gemeenteraad. Parallel aan het proces met de klankbordgroep wendden ook sommige bewoners zich rechtstreeks tot de gemeenteraad, met brieven en video's over onveilige situaties en wensen over bereikbaarheid. Voor de gemeentelijke projectleiding voelde het als schaken op twee borden: enerzijds met alle belangen om tafel en zoeken naar de beste oplossing, anderzijds reageren op de raad die reacties vroeg op de signalen die raadsleden uit de omgeving van de busbaan kregen. Dat ook via sociale media en met folders in de omgeving actie werd gevoerd, maakte het nog lastiger om intussen gewoon door te gaan met het participatietraject. Het voelde voor de projectleiding als ongelijke strijd waar verschillende partijen met eigen spelregels speelden.

Uiteindelijk is in 2017 variant 1 met aanpassingen vastgesteld door de raad: de bus krijgt vrij baan over ongeveer 2 kilometer; de auto heeft minder voorrang, zodat er meer ruimte en veiligheid is voor fietsers en voetgangers. Voorafgaand aan de besluitvorming heeft de raad een bezoek gebracht aan de locatie. Na de besluitvorming is het participatietraject gestopt. De actiegerichte bewoners en ondernemers hebben hun lobby voortgezet. De meeste werkzaamheden zijn inmiddels (oktober 2018) uitgevoerd. In de loop van 2018 zijn de effecten van de verkeersveiligheidsmaatregelen geëvalueerd. Hierover zijn de gemeente en ondernemers met elkaar in gesprek.

Evaluatie: lessen en leerpunten

Participatie over een route met een busbaan betekent dat niet alles kan: er is een bovenwijks belang, namelijk een hoogwaardig openbaar vervoer netwerk voor de hele stad, waarover de gemeente afspraken heeft gemaakt en waar investeringen voor zijn gedaan. De belangen van de buurt – veiligheid en bereikbaarheid – moeten binnen dat kader een plaats krijgen. Deze ingebakken spanning vraagt om een heel heldere afweging voor de opzet en aanpak van een participatietraject.

Positief

- Het participatietraject heeft geleid tot aanpassingen en oplossingen voor veiligheidsknelpunten. Inbreng uit de consultatie, met name concrete lokale kennis, was waardevol.
- Oplossingen kunnen uiteindelijk op een redelijk draagvlak rekenen: voor de school, voor fietsers en voetgangers. Winkeliers zijn matig tevreden, effecten moeten nog blijken. Voor automobilisten betekent de oplossing een paar minuten omrijden. Er zijn echter ook nog steeds geluiden van mensen die niet blij zijn met de uitkomsten.
- De gemeente vond het werken met de meest betrokken personen en organisaties op een gelijkwaardige manier positief: het leverde locatiekennis via de 'ogen en oren' uit de wijk. Er was ruimte voor ieders belangen zodat die door de gemeente konden worden meegewogen. De deelnemers kregen tegelijk meer inzicht in veiligheidsprincipes die de gemeente hanteert waardoor draagvlak voor de gekozen oplossing toenam.
- De werkwijze met een klankbordgroep was in principe goed: er was sprake van brede vertegenwoordiging vanuit de omgeving van de busbaan, en goed zicht op alle belangen. De verschillende belangen zijn aan bod gekomen en besproken. Gemeente heeft geluisterd, verwerkt en gekozen.
- De projectleiding was toegankelijk, er was al met al een transparant proces met duidelijke stappen.
- Bijeenkomsten werden in de omgeving zelf gehouden, op het Amadeus Lyceum: lage drempel, dichtbij, positief voor cohesie en betrokkenheid van betrokkenen/omwonenden.
- Schouw voor raadsleden gaf raadsleden inzicht in varianten en voor- en nadelen.
- Informatievoorziening vanuit het wijkbureau was goed: via Wijkberichten. Ook bij de uitvoering: via borden op straat werd men op de hoogte gehouden.
- Continuïteit: ook na besluit en invoering maatregelen wordt de omgeving goed geïnformeerd via Wijkberichten.

Verbeterbaar en leerpunten

- De start van het participatietraject in 2014 was voor sommige stakeholders een doorstart. Helderheid over kaders en uitgangspunten (welke inhoudelijke ruimte is er; hoe loopt het proces) en managen van verwachtingen had beter gekund.
- Bij de komst van het nieuwe college in 2014 werd een bestuurlijke keuze gemaakt voor een vrije busbaan, zonder auto's. Consequentie was dat één van de ontwikkelde varianten verviel. Toch

bleef die variant aanwezig, als referentie. Dat creëerde onduidelijkheid en wekte bij de betrokkenen verwachtingen die niet waargemaakt konden worden.

- Gedurende het traject schoven geregeld nieuwe mensen aan. Dat leidde tot een herhaling van discussies en weinig knopen die werden doorgehakt. Consultatie rond een vraagstuk als dit vraagt meer vastigheid en continuïteit met zelfde mensen.
- Het participatietraject had beter in elkaar gezet kunnen worden. Plannen maken met de omgeving waar veel verschillende belangen zijn vergt een heldere aanpak, een goed tijdsplan met strakke regie en professionele procesbegeleiding. Procesbegeleiding helpt om duidelijkheid te creëren, als gemeente de juiste rol te nemen, te zorgen dat mensen antwoorden krijgen, om te gaan met emoties en ook te zorgen dat sommige discussies zich niet steeds herhalen.
- De gemeente mag zich – naar de mening van betrokken stakeholders - steviger opstellen: dit zijn de kaders, uitleggen wat politiek wil en welke speelruimte er is, steeds weer. Inclusief verantwoordelijkheid nemen voor primair gemeentelijk belang, namelijk verkeersveiligheid en de afspraken met de provincie over de busbaan.
- De rolverdeling tussen raad, college en het participatieproces had duidelijker kunnen zijn en beter gecommuniceerd kunnen worden. Helderheid over begin en eind van participatietraject en de verhouding met het besluitvormingstraject inclusief inspraak richting raad zou voor alle betrokkenen beter zijn. Voor stakeholders was het soms lastig en soms een kans, dat de gemeenteraad open stond voor lobby, terwijl de wethouder verwees naar het participatieproces en de projectleider met beide te maken had.

4.2 Evaluatie Participatietraject Verkeersroute Votulast

Gesproken met:

Lid Wijkraad Noordoost (cluster Verkeer & Milieu)

Projectmanager gemeente (PMB)

Communicatieadviseur voor de gemeente (Extern)

Opgave: De verkeersroute loopt door Votulast (Vogelenbuurt, Tuinwijk, Lauwerecht en Staatsliedenbuurt). De route bestaat uit de Kaatstraat, Adelaarstraat, Willem van Noortstraat, Antonius Matthaeuslaan, Juliusstraat/Ingenhouszstraat en Pieter Nieuwlandstraat.

De opgave staat in SRSRSB omschreven: 'Verbeteren leefbaarheid in en rond het centrum, zoals Westplein, Vondellaan, Ledig Erf en Kaatstraat-Adelaarstraat-Willem van Noortstraat-Juliusstraat.' In het toekomstbeeld van SRSRSB maakt de route geen deel meer uit van het stedelijke verkeersnetwerk, maar worden het wijkstraten met vooral bestemmingsverkeer. Dit betekent dat het een gebied wordt met een snelheidsregime van 30 km/uur. In de 'Eindrapportage Knijp Monicabrug' is aangegeven dat in 2017 gestart wordt met een verkenning voor de verkeersroute Votulast. Doel van de Verkenning was onderzoeken welke verkeersmaatregelen nodig zijn om verkeersveiligheid en de leefbaarheid te verbeteren.

De Verkenning verkeersroute Votulast is benoemd tot participatietraject in kader van de vernieuwing wijkparticipatie, ook bekend als Motie 155.

Looptijd participatietraject: februari 2017 – maart 2018.

Tijdslijn Verkeersroute Votulast aan de hand van documenten

Wanneer	Wat	Participatie en reacties
2016	Mobiliteitsplan Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen (SRSRSB)	Aankondiging dat route Votulast zich zal ontwikkelen naar wijkstraten met bestemmingsverkeer
2017	Eindrapportage Knijp Monicabrug	Aankondiging start verkenning
2017	Besluit B en W: deze verkenning is onderdeel is van 'Al doende vernieuwen', februari 2017	De verkenning is één van de tien participatietrajecten waarin ervaring wordt opgedaan in vernieuwing van wijkparticipatie.
2017/2018	Ambitiedocument, over resultaten participatie en verkenning van vier oplossingsrichtingen, januari 2018	Bewoners en ondernemers zijn in 2017 actief betrokken: met een fietstocht, inloopbijeenkomsten, een online onderzoek en werksessies; informatie is opgehaald en inzicht is verkregen in de wensen en meningen die in de buurt leven over de route; gevraagd naar het gewenste toekomstbeeld; kentekenonderzoek laten uitvoeren. In werksessies oplossingsrichtingen verkend. Resultaten participatie teruggekoppeld via website,

		wijkbericht en inloopvragenuur.
2018	Raadsbrief, 9 februari 2018	Communicatie aan raad en bewoners: Maatregelen voor de korte termijn; dynamisch verkeersmanagement, stimuleren deelauto's, opheffing 1 rijstrook Oudenoord. Overige genoemde maatregelen worden bij de vaststelling van de voorjaarsnota en actualisering van het Meerjaren Perspectief Bereikbaarheid (MPB) in 2018 en in de toekomst betrokken.
2018	Website, maart 2018	Vragenuur voor bewoners, over Ambitiedocument, op 14 maart 2018
2018	Advies Wijkraad Noordoost aan College, april 2018	Advies om integrale verkenning te doen en middelen voor oplossingen te reserveren

Het verhaal van betrokkenen

Verkeersroute Votulast is genoemd in het Mobiliteitsplan Slimme Routes. Dat was ambtelijk de aanleiding om een verkenning te starten. Vervolgens werd de verkenning door het college benoemd tot een van de tien participatietrajecten in het kader van vernieuwing van de wijkparticipatie Al Doende Vernieuwen. Aan dit alles was al het een en ander vooraf gegaan. De verkeersroute was door de bewoners al jaren eerder tot knelpunt benoemd, vanwege teveel doorgaand verkeer, te hard rijden, lastig oversteken en te weinig onderhoud. Tijdens een bijeenkomst van de wijkraad noemden bewoners de verkeersroute als prioriteit om aan te pakken. Toen de vraag kwam om mee te doen met de participatievernieuwing werd daarom door de wijkraad deze route aangedragen. Ook al was van het begin af aan duidelijk dat er geen geld beschikbaar was voor de uitvoering van gewenste maatregelen.

Het project ging voortvarend van start. Een projectgroep onder leiding van een projectmanager met verkeerskundigen, stedenbouwkundigen, wijkadviseur en een communicatieadviseur maakte een plan van aanpak voor het project. Na de project start up werd het project aangewezen als pilot voor de participatievernieuwing. Daardoor moest de werkwijze worden bijgesteld. Er kwam een participatieplan dat werd besproken met de verkeerswerkgroep van de wijkraad. De participatie ging van start: een fietstocht, informatiebijeenkomsten en een digitale enquête in de omliggende buurten, die op een zeer hoge respons mocht rekenen (1100 van de 6000). Er zijn verschillende kanalen benut om bewoners te informeren en betrekken, zoals de gemeentelijke website, wijkberichten en facebook. Om diverse groepen mensen te bereiken zijn laagdrempelige oplooppjes georganiseerd op wisselende tijdstippen van de dag. Ondernemers betrekken liep wat moeizaam, maar is uiteindelijk wel gelukt. Hun belangen verschilden deels van die van de bewoners, maar de verschillen waren overbrugbaar.

Met alle input van omwonenden en kentekenonderzoek door de gemeente werden schetsen met zoekrichtingen gemaakt. In goed bezochte workshops werden concepten en zoekrichtingen voorgelegd waarover het gesprek is gevoerd. De workshops waren open en uitnodigend opgezet; de deelnemers vormden een goede vertegenwoordiging van verschillende straten en ideeën (waar overigens de diversiteit niet erg groot is). Mogelijke zoekrichtingen waren het 'knijpen en knippen' van de route. In het coalitieprogramma was echter aangegeven dat in de huidige collegeperiode geen 'knips' uitgevoerd zouden worden. Dit uitgangspunt was niet bij alle betrokkenen van meet af aan duidelijk. Ook andere kaders waren niet voor iedereen vooraf duidelijk, zoals de consequenties van een busroute, of

uitgangspunten over parkeren. Dat leidde tot voor sommigen teleurstellende uitspraken bij voorgestelde oplossingen als ‘verkeerskundig onmogelijk’ of ‘voor dit college politiek onwenselijk’. Wat inhoudelijk werd voorgelegd was gefocust op de straten van de route zelf, en niet op de omliggende buurten en straten. In de gesprekken was het zoeken naar een balans tussen oplossingen op de route zelf en het betrekken van de bredere samenhang en toekomstige ontwikkelingen. Door de focus op de route zelf voelde het soms voor de wijkraad alsof er teveel op microniveau werd gepraat, en was bepaalde input niet relevant of toepasbaar. Overigens was er niet bij iedereen begrip voor het verbieden van ‘de knip’. Zo had de wijkraad graag gezien dat er meer ruimte was voor experimenten: ‘Probeer het (de knip) gewoon eens een tijdje en meet dan wat er gebeurt’.

De verkenning heeft veel inbreng opgeleverd, zoals is beschreven in het Ambitiedocument. In grote mate kwamen de belangen van de gemeente en de buurten overeen: een 30 km gebied en vooral bestemmingsverkeer; doorgaand verkeer ontmoedigen met oog op de leefbaarheid. Wat betreft het beperken van doorgaand verkeer wilde een deel van de buurt nog wel verder gaan dan de gemeente voorstaat in haar beleid. Anderen vonden weer dat de bereikbaarheid gegarandeerd moet blijven. In de workshops zijn de waterbed-effecten van het verminderen van het doorgaand verkeer voor de direct omliggende straten besproken.

De winst van de verkenning is dat de resultaten nu gebaseerd zijn op meningen en ervaringen van bewoners en ondernemers. Dat maakt het verhaal sterker dan wanneer het alleen door de gemeente bedacht zou zijn.

Het feit dat er geen geld beschikbaar was voor de uitvoering van de maatregelen uit de verkenning, leidde toch tot teleurstelling. Ook al is het van te voren bekend, men hoopte toch dat er op korte termijn iets gebeurt met alle bijdragen. Juist omdat er zeker vanuit de gemeente goed geluisterd was naar de wensen van bewoners en ondernemers. En omdat de bewoners al veel langer in gesprek zijn met de gemeente over de knelpunten op deze route. De teleurstelling was aanleiding voor de betrokken wijkraad om een stevige brief te sturen aan het college. Daarin adviseert de wijkraad met klem om nog in 2018 te starten met een algehele integrale verkenning van de Votulast-route en daar de financiële middelen voor vrij te maken, en om middelen te reserveren voor het realiseren van de noodzakelijke oplossingen. Dezelfde wijkraad schreef overigens twee maanden eerder een kritisch advies aan het college over burgerparticipatie.

Evaluatie: lessen en leerpunten

Positief

- Goed om bij de start van een traject in de hele wijk/omgeving te onderzoeken wat wensen en zorgen zijn. In dit geval via een online enquête. Zo hebben veel bewoners die niet naar bijeenkomsten en workshops komen hun input kunnen geven. De opbrengst daarvan geeft houvast voor het hele proces.
- Betrokkenheid bij Motie 155 leverde positieve aandacht en uitgebreide participatie op. Inzet op grote en diverse betrokkenheid is geslaagd.
- De projectleider die het proces helder in stappen organiseerde, reageerde snel op mails en verzoeken, en was een goede link naar de vak-ambtenaren van Mobiliteit.

Verbeterbaar en leerpunten

- Een verkenning met de buurt uitvoeren zonder grote bestuurlijke urgentie en zonder beschikbare middelen en zicht op uitvoering is riskant en leidt tot teleurstelling, ondanks 'verwachtingen management'.
- Interne inhoudelijke voorbereiding: de stap van het stedelijke mobiliteitsbeleid naar het niveau van de straat is gezet voordat de ambities en gevolgen van keuzes op stadsniveau voor het 'stadsdeel' inzichtelijk waren. De kaders (opgave, grenzen, context, ontwikkelingen, beleid, politiek) waren niet voldoende duidelijk gemaakt en communiceerbaar, waardoor het participatietraject wellicht te open was.
- Een interne start (project start up) met collega ambtenaren heeft plaatsgevonden, maar was achteraf gezien te kort en onvolledig. Nodig was geweest: een gedeeld verhaal over urgentie en kaders; voldoende capaciteit; samenhang tussen de scope van het project en andere projecten; voorbereid werk, zoals een kentekenonderzoek dat helpt om de probleem van doorgaand verkeer te begrijpen en inzichtelijk te maken. Op de agenda moet naast inhoud ook aandacht zijn voor participatie, samenwerking als team, aarzelingen en commitment (waarbij in dit geval een rol speelde dat de ambtelijke projectgroep na de PSU geconfronteerd werd met het aanwijzen als pilot voor de participatievernieuwing, waardoor de werkwijze op stel en sprong anders werd).
- Soms was de houding van een gemeentelijke medewerker naar bewoners niet even empathisch. Het kwam voor dat met name het 'eigen' verhaal werd verteld en dat er te weinig oor was voor het verhaal van de bewoners.
- Het wijkbureau speelde een actieve rol in dit traject en zette haar kennis van wat speelt in de wijk in. Als het gaat om inhoudelijke onderwerpen zoals verkeer is de rol van het wijkbureau kleiner geworden; zij hebben slechts een *linking pin* functie naar het stadskantoor. Bewoners geven aan dan liever direct met het stadskantoor te maken te hebben. Meer duidelijkheid over wat het wijkbureau wel en niet kan zou helpen.
- De gemeenteraad is in dit traject niet zichtbaar geweest, niet als partner in het proces, noch in 'ogen en oren'-rol. Een enkele keer is er een raadslid langsgekomen. Het zou goed zijn als de raad een duidelijke rol zou hebben bij participatietrajecten en weet heeft van c.q. stuurt op de kaders waarmee een traject van start gaat.
- De online enquête leverde een hoge respons op; een extra vraag naar postcodes zou informatie hebben opgeleverd over spreiding van de respons over de betrokken buurten.

Dilemma

- Wat is het juiste moment om bewoners te betrekken? Bij dit project was van meet af aan duidelijk dat er geen geld voor uitvoering voor beschikbaar was, hetgeen leidde tot druk op verwachtingen, zeker omdat er tegelijkertijd werd ingezet op hoge participatie. Tegelijkertijd ligt er nu vroegtijdig een ambitiedocument dat naar de mening van de betrokkenen de volgende raad verplicht tot actie.

4.3 Evaluatie cocreatietraject Busbaan Dichterswijk

Gesproken met:

Omgevingsmanager gemeente (PMB) van eind 2013 tot begin 2015

Projectmanager gemeente (PMB) vanaf 2016

Gemeente Utrecht, programmamanager mobiliteit

Gemeente Utrecht, communicatie (extern) in 2015

Bewonerscomité Van Zijstweg

Provincie Utrecht

Opgave: De Busbaan Dichterswijk, over de Dr. M.A.Tellegenlaan en Van Zijstweg, maakt onderdeel uit van het HOV netwerk. Doelstelling was om tot een goed ontwerp te komen, voor bussen, autoverkeer, fietsers en voetgangers.

Looptijd cocreatietraject: voorjaar 2014 - najaar 2016

Tijdslijn cocreatietraject Busbaan Dichterswijk aan de hand van documenten

Wanneer	Wat	Participatie en reacties
2006 - 2014	Verschillende raadsbesluiten over ontwerp Van Zijstweg, met 2x1, 2x1,5 of 2x2 rijbanen naast busbaan	Lobby, actie, participatie, inspraak
2014	Tijdens de Commissievergadering Stad en Ruimte spreekt de gemeenteraad zich uit voor het faciliteren van onafhankelijke ondersteuning voor het Comité Van Zijstweg en voor een actief participatietraject met bewoners voor de ontwerpfase Van Zijstweg, 4 februari 2014 Gemeentelijk memo over cocreatie, 14 april 2014	Door de toenmalige wethouder is dit in gesprek met het bewonerscomité Van Zijstweg vertaald naar een proces van cocreatie (april 2014). Uitgangspunt is een gezamenlijk opdrachtgeverschap voor het ontwerpen van een functioneel (FO) en voorlopig (VO) ontwerp
2014	College aan raad over cocreatie (september 2014)	“Het gaat daarbij om een intensieve vorm van adviseren, volgens de Participatieladder. Cocreatie legt daarmee geen beperkingen op aan de raad en aan wat de Raad later van het ontwerp gaat vinden”. Het bewonerscomité Van Zijstweg wordt ondersteund door een eigen gekozen adviseur, betaald door de gemeente
2015	Samenwerkingsovereenkomst door gemeente en Comité opgesteld,	De samenwerkingsovereenkomst beschrijft activiteiten, taakverdeling en communicatie in

	maart 2015. Later dat jaar doet de gemeente voorstellen voor verdere aanscherping en afbakening van de samenwerkingsovereenkomst, september 2015	selectie- en ontwerpfase, inclusief gezamenlijk opdrachtgeverschap in de ontwerpfase De overeenkomst is uiteindelijk niet vastgesteld of ondertekend. Afgesproken wordt te handelen naar de geest van de overeenkomst.
2015	Commissiebrief, Nota van Uitgangspunten, 3 juni 2015;	Gemeente en bewonerscomité hebben vanaf mei 2014 gewerkt aan de actualisatie van de Nota van Uitgangspunten, het opstellen van de Samenwerkingsovereenkomst Cocreatie, de shortlist van uit te nodigen ontwerpbureaus en de uitvraag voor selectie van het ontwerpbureau. In overleg met het Comité is consensus bereikt over de ontwerputgangspunten.
2015	Raads Informatie Avond, september 2015	De raad gaat in gesprek met omwonenden, belanghebbenden en deskundigen over de mogelijke oplossingen in het gebied.
2016	Commissiebrief, 1 juli 2016 Planning: De verwachting is dat het IPvE/FO na de zomervakantie ter inzage kan worden gelegd, waarna deze in de eerste helft van 2017 ter besluitvorming kan worden voorgelegd. In 2017 en 2018 wordt gewerkt aan het Voorlopig Ontwerp (VO) en Bestemmingsplan.	Het IPvE/FO wordt in cocreatie met het Comité Van Zijstweg opgesteld. Het Comité zit tijdens dit ontwerptraject aan tafel met het ontwerpbureau. Tijdens het ontwerptraject heeft de gemeente ook regelmatig gesprekken met andere stakeholders en worden wensen en aandachtspunten opgehaald via informatiebijeenkomsten (o.a. tijdens een inloopbijeenkomst van 9 juni). 'De bijdragen en suggesties bespreken we aan de ontwerptafel, zodat we samen met het Comité en het ontwerpbureau kunnen kijken of en hoe we hier in het ontwerp rekening mee kunnen houden'
2016	Gemeente beëindigt cocreatie: "Omdat nu de belangrijkste ontwerpkeuzes in overeenstemming tussen gemeente en bewonerscomité zijn gemaakt, ronden wij de cocreatie met het bewonerscomité af. We geven alle overige belanghebbenden nu de ruimte om hun mening over het ontwerp te geven." November 2016 (na mondelinge mededeling oktober)	Cocreatie wordt eenzijdig beëindigd. Comité is het daarmee oneens en laat dit onder meer weten via een mail aan betrokken wethouders
2016	Commissiebrief: IPvE en FO ter inzage, november 2016	IPvE en FO zijn af. Er is overeenstemming op hoofdlijnen; er rest een beperkt aantal verschilpunten. Comité in mail aan wethouders: 'Onze inschatting was en is dat we daar met

		enige inspanning wel samen uit kunnen komen'
2017	Vaststelling van het IPvE/FO door de raad, 6 juli 2017.	De bijbehorende Reactienota IPvE Busbaan waarin reactie Comité Van Zijstweg is opgenomen, is bijgevoegd
2018	VO is door B&W in december 2017 vrijgegeven voor inspraak en ter vaststelling aan de raad aangeboden via de raadscommissie Stad en Ruimte (18 april 2018). VO en Bestemmingsplan zijn op 26 april unaniem door de raad vastgesteld.	Input van stakeholders, bewoners en Comité in actieve werksessies is verwerkt in het VO. Na ter visielegging volgt aanpassing VO op een aantal punten, inclusief bestemmingsplan.

Het verhaal van betrokkenen

Het proces van cocreatie rond het ontwerp van de Van Zijstweg heeft een voorgeschiedenis van vele jaren. De formele benaming is Busbaan Dichterswijk. In de wandeling duidt iedereen het project aan met de Van Zijstweg. Die lijn wordt hier gevolgd.

De Van Zijstweg maakt deel uit van het HOV-netwerk. In 2006 besluit de gemeenteraad dat er geen noodzaak is om de weg in te richten met 2 x 2 rijbanen en besluit dat er twee enkele rijbanen komen naast de busbaan. In daarop volgende jaren worden onder druk van belangrijke stakeholders in het gebied, waar de gemeente eerder afspraken mee heeft gemaakt, alsnog plannen uitgewerkt voor 2 x 2 rijbanen. In 2011 worden deze plannen in vier varianten gepresenteerd aan de omwonenden. Deze zijn er niet over te spreken en richten het bewonerscomité Van Zijstweg op, dat een visie en een alternatief plan ontwikkelt. De gemeenteraad adviseert het college in meerderheid tot nader onderzoek met als uitgangspunt 2x1 rijbanen en een HOV-baan ('De Van Zijstweg als stadsentree van het nieuwe centrum'). Vlak voor het nieuwe college in 2014 aantreedt zegt de toenmalige wethouder toe (tegen ambtelijk advies in) dat het ontwerp voor de Van Zijstweg in cocreatie met het Comité zal worden gemaakt. Cocreatie was een van de opties die eerder in overleg tussen gemeente en comité was besproken.

Gemeente en Comité gaan aan de slag met een Nota van Uitgangspunten. Het Comité wordt ondersteund door een eigen adviseur, en zit zelf ook actief aan tafel met de gemeente. Ook de uitvraag en selectie van een ontwerp bureau is door gemeente en Comité samen gedaan.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst. De basis daarvoor wordt gevormd door een memo over cocreatie van de gemeente uit april 2014. Het bewonerscomité is positief over deze memo en het proces daarna. Vanuit de gemeente werd ervaren dat het Comité de gemeente met weinig vertrouwen benadert. De totstandkoming van de Samenwerkingsovereenkomst duurde tot maart 2015. In de SOK zijn gedetailleerde afspraken gemaakt over verschillende aspecten van de samenwerking; partijen lijken het eens te zijn.

In september 2015 doet de gemeente (met gedeeltelijk nieuwe ambtelijke bezetting) voorstellen voor verdere aanscherping en afbakening van de samenwerkingsovereenkomst. De gemeente stelt dat zij "...vanuit haar algemeen publiek belang zelfstandig moet kunnen optreden in de aansturing van het project en in de verantwoording via de ambtelijke en bestuurlijke lijn...". De gemeente heeft meer speelruimte nodig, had ervaren dat bij het opstellen van het programma van eisen de belangen van andere stakeholders in het gedrang kwamen. Men hanteert het argument dat cocreatie in deze situatie

juridisch niet goed mogelijk is en wil de cocreatie herdefiniëren. Voor het Comité is dit een onbegrijpelijke stap; de gemeente verandert de spelregels tijdens het spel. Voor hen wordt met deze wijziging 'het uitgangspunt van gelijkwaardig opdrachtgeverschap fundamenteel onderuitgehaald'. Het Comité begrijpt niet dat een cocreatie zoals uitgewerkt in de samenwerkingsovereenkomst juridisch in maart van dat jaar wel kon, maar in september niet meer.

Het terugdraaien van de samenwerkingsovereenkomst getuigt naar de mening van het Comité van gebrek aan vertrouwen van de gemeente in het Comité en in bewonersparticipatie. Het lukt niet om het eens te worden. De samenwerkingsovereenkomst is nooit ondertekend. De cocreatie is voortgezet met een '*agree to disagree*' over de overeenkomst en afgesproken is in de geest van de overeenkomst te handelen.

Vanaf dat moment is de relatie tussen gemeente en Comité verder verslechterd. Het Comité ervaart dat het gaandeweg steeds minder als gelijkwaardige partner wordt bejegend. Het kiest naar eigen zeggen uiteindelijk voor een pragmatische insteek ter wille van de voortgang van het ontwerpproces. Met begrip voor de andere belangen die in het spel waren en de afspraken waar de gemeente aan gebonden was. Wel kaart het Comité het principiële aspect - is cocreatie hier nu wel of niet mogelijk - bij de wethouder aan. Het lukt om de inhoudelijke verschillen steeds op te lossen, terwijl de samenwerking procesmatig narrig verloopt: met irritaties, wantrouwen en verwijten over en weer.

Met behulp van een externe procesbegeleider wordt geprobeerd de verhoudingen te verbeteren. In eerste instantie werkte dit goed en hielp het in de onderlinge communicatie en samenwerking. Op het eind, toen het ontwerp bijna klaar was, heeft de procesbegeleider alsnog zijn opdracht ingeleverd. Intussen zijn gezamenlijke stappen gezet met het ontwerp bureau in het ontwerpproces. Hoewel er voortgang is, is er sprake van een moeizaam proces: de gemeente en het ontwerp bureau voelen continu wantrouwen, en ervaren dat het Comité onvoldoende op de professionaliteit en integriteit van gemeente en ontwerp bureau vertrouwt. Zowel tijdens als na alle ontwerp sessies komt het Comité steeds met veel gedetailleerde input en uit het wantrouwen over gesprekken achter hun rug om. Het Comité ziet dit anders, namelijk als het zeer serieus nemen van hun verantwoordelijkheid als partner.

Een van de problemen was naar de opvatting van het Comité, dat inhoudelijke kritiek of onvrede over het proces door de gemeente en de procesbegeleider stevast als wantrouwen werd gekwalificeerd. Volgens de gemeente 'duurde het proces twee keer zo lang en kostte twee keer zoveel'. Wanneer het Comité hardop de integriteit van de projectleider in twijfel trekt wordt een grens bereikt. Het Comité geeft hierover aan dat het steeds nadrukkelijk heeft gesteld dat het niet de integriteit van de projectleider in twijfel trok. Volgens hen vertaalde de gemeente kritiek op inhoud of onvrede over het proces steeds naar wantrouwen. Toch was toen de maat vol voor de gemeente en werd ambtelijk opgeschaald. De ingehuurd procesbegeleider stopt met zijn werkzaamheden, zeggend dat de gemeente er alles aan deed om de cocreatie te laten slagen, maar het Comité niet meebewoog. Het Comité distantieert zich van deze uitspraak.

Bij de afronding van het IPvE zijn er nog vijf verschilpunten met het Comité. Het ontwerp bureau zegt dat deze punten niet ingepast kunnen worden. Op dat moment komt volgens de gemeente de planning in gevaar: de belangrijkste keuzes zijn gemaakt, maar er blijft verschil van inzicht bestaan over eerdere en nieuwe 'restpunten'. De gemeente heeft toen het besluit genomen de cocreatie te stoppen, in plaats van door te zetten tot en met het Voorlopig Ontwerp. Het Comité is verbaasd en boos over de eenzijdige opzegging omdat de afspraak was dat de cocreatie tot en met het VO zou lopen. Het Comité voelt zich aan de kant gezet 'nu het blijkbare niet meer nodig was: er lag immers mede dankzij hen een

goed ontwerp dat op weinig weerstand van de buurt kon rekenen'. In de raadscommissie wordt nog kort gesproken over het einde van de cocreatie; er zijn verschillende vragen over gesteld. Het blijkt dat fracties eigen interpretaties hebben van cocreatie en wie er in dit project aan meedoen.

Behalve het Comité waren ook andere bewoners betrokken, via nieuwsbrieven en websites van zowel gemeente als Comité. Beide partijen organiseerden ook bewonersavonden. Er is geregeld gesproken over de achterban en het draagvlak van het Comité. De gemeente kreeg het beeld dat het Comité een erg kleine achterban heeft. Door het Comité is dat beeld als kwetsend en wantrouwend ervaren, juist omdat het veel steun en waardering vanuit de buurt ondervond. Het Comité heeft meermaals aan de gemeente toegelicht dat het Comité uit ongeveer tien personen bestaat en dat er door de jaren heen geregeld goedbezochte buurtbijeenkomsten zijn georganiseerd met circa 40 mensen. De omwonenden waren in elk geval niet erg actief en lieten het graag aan het Comité over om tot een oplossing te komen. Zij waren al lang blij met het besluit om 2 x 1 rijbanen plus een busbaan te hebben in plaats van 2 x 2 rijbanen plus busbaan.

Dat blijkt ook als het ontwerp ter inzage wordt gelegd: er komt niemand op af. Het Comité meent dat de gemeente dat ten onrechte niet dankt aan de inspanningen van het Comité. Zo zijn er bijvoorbeeld ook oplossingen gevonden die de gemeente alleen niet had gevonden, door de relatie die het Comité met de Jaarbeurs had. De inhoudelijke inbreng van het Comité is door het bestuur wel degelijk gewaardeerd: dankzegging aan het Comité in openbare vergaderingen door wethouder en raadsfracties getuigen daarvan.

Het Comité heeft na beëindiging van de cocreatie nog actief geparticipeerd in ontwerpessies ten behoeve van het Voorlopig Ontwerp.

Evaluatie: lessen en leerpunten

Het aangaan van cocreatie impliceert gelijkwaardigheid en vertrouwen. Voor zowel gemeente als bewonerscomité was het nieuw om bij een opgave als deze als gelijkwaardige partners te gaan werken. De consequenties werden gaandeweg helder. Zo heeft het bewonerscomité gemerkt hoe ontzettend veel tijd, energie en kennis het kost om partner en mede-opdrachtgever te zijn voor een ontwerp. De gemeente heeft zich gaandeweg gerealiseerd hoe 'onvrij' zij als partner was, door andere afspraken met belangrijke stakeholders in het gebied, vooral de provincie en de Rabobank. De afspraken en aannamen over de cocreatie zelf hebben de samenwerking onder druk gezet; terwijl het samen werken aan uitgangspunten en oplossingen voor de Van Zijstweg uiteindelijk tot een goed resultaat en draagvlak heeft geleid. Het gedeelde belang van de partners om tot een goed resultaat te komen was daarbij leidend. Het is echter ten koste gegaan van (te veel) gedoe, tijd, geld en emoties.

Positief

- Het intensieve traject van cocreatie heeft geleid tot een overeenstemming op hoofdzaken en detailniveau. Daarmee is er een eind gekomen aan een lange periode van onduidelijkheid over de inrichting van de Van Zijstweg. Een periode bovendien waarin de positie van het gebied sterk is veranderd (van bijna leeg gebied naar nieuw centrumgebied) en er veel grote belangen naast en tegenover elkaar stonden.
- De lange adem van alle partijen (niet in het minst van het bewonerscomité) om het vol te houden en te blijven investeren is te prijzen.

- Uitgangspunt van cocreatie is dat het benutten van de verschillen van partijen (bewoners in dit geval) leidt tot andere oplossingen en een beter en duurzaam resultaat. Dat is uiteindelijk gelukt, ook al zijn beide partijen niet enthousiast over het gevolgde proces.
- De gemeente heeft geïnvesteerd in gelijkwaardig partnerschap met het Comité, onder andere door de financiering van eigen adviseurs voor het Comité.
- Vanuit de gemeente zijn verschillende projectmanagers geweest met ieder eigen kwaliteiten. Belangrijke getoonde kwaliteiten zijn: goed kunnen schipperen tussen alle belangen, zorgvuldig zijn, rustig én streng blijven; duidelijk zijn over de ruimte die er wel en niet is; betrouwbaar zijn. Zo heeft de projectmanager het ontwerp dat in cocreatie met het Comité is ontwikkeld stevig verdedigd tegenover andere betrokken stakeholders, aldus het Comité.
- Samen werken met kritische bewoners is een kunst. Sommige gemeentelijke medewerkers waren deze kunst goed meester; voor anderen was het constant kritische geluid lastig, voelde het als wantrouwen en soms zelfs 'onveilig'. Het is ook de kunst van omgaan met de verschillen in stijl en taal. Een voorbeeld: Bij vertrek van de ambtenaar die had gewerkt aan de SOK was het Comité heel positief en bedankte haar. Zijzelf was verbaasd te horen dat het comité de samenwerking als prettig had ervaren; zij had zelf het gevoel gehad dat ze steeds onder vuur lag.
- Een van de stakeholders buiten de cocreatie om was de provincie, tevens subsidieverstrekker. Er was in de VO-fase sprake van regelmatig regulier overleg met de projectmanager. Dat stelde beide overheden in staat om samen te zoeken naar oplossingen. Daarnaast nam de provincie na de beëindiging van de cocreatie deel aan participatiebijeenkomsten met bewoners om te luisteren en de eigen belangen toe te lichten. Deze positie beviel beter dan de periode ervoor toen de provincie door de gemeente oplossingen kreeg voorgelegd zonder bij het proces betrokken te zijn en reparatie moest plegen.

Verbeterbaar/leerpunten

- Allerbelangrijkste leerpunt is: zorg dat duidelijk is waaróm cocreatie plaatsvindt, wat het betekent voor de rollen van beide partners en wat beide partners ermee zou willen bereiken. Formuleer aan de voorkant uitgangspunten over scope, financiële en beleidsmatige uitgangspunten en belangen. Dat was nu niet gebeurd met als resultaat verstrikt raken in een relatie zonder houvast om eruit te komen. Beide partijen wilden goede oplossingen, maar voor de gemeente stonden grote (financiële) belangen op het spel. De gemeente voelde zich in toenemende mate gegijzeld in de cocreatie.
- Op het moment dat partijen cocreatie aangaan, gaan ze een zoekproces aan. Vooraf is nog niet duidelijk wat men tegen zal komen: welke kennis, tijd en middelen nodig zijn, welke invloeden van buiten een rol zullen gaan spelen. Bij de Van Zijstweg is in 2014 gesteld dat er in cocreatie zou worden gewerkt, zonder een goede analyse van de mogelijkheden, beperkingen en risico's. De gemeente heeft een proces van voortschrijdend inzicht doorgemaakt, dat verliep van een open start (voorjaar 2014), naar een inperking (september 2015) tot een (eenzijdige) opzegging (oktober 2016). Het bewonerscomité heeft dit ervaren als inbreuk op de afspraken, 'afzakken op de participatieladder' en unfair en slordig omgaan met (de tijd en inzet van) burgers.

- Cocreatie vraagt samenwerken als gelijkwaardige partijen. De gemeente en het bewonerscomité hebben bij een opgave als deze erg verschillende posities. De gemeente vond dat het bewonerscomité moest snappen dat de overheid een andere rol heeft (met bijbehorende begroting en planning); het Comité vond dat de gemeente hen onvoldoende benutte als partner, die echt wel begreep welke andere belangen in het geding waren en daar ook oog voor had. In de praktijk ervoer de gemeente niet dat het Comité ook de belangen van andere stakeholders bewaakte.
- Participatie op de hogere treden, tot cocreatie aan toe, is niet altijd de beste optie. Het vraagt van de gemeente helder te denken alvorens een besluit te nemen over welke vorm van participatie wordt toegepast. Te meer in een speelveld waar de gemeente werkt vanuit de ambitie tot 'samen de stad maken', en er sprake is van een kritisch en activistisch bewonerscomité.
- Spelregels bepalen hoort bij cocreatie. Er is van beide zijden geïnvesteerd in een samenwerkingsovereenkomst, maar het is uiteindelijk niet gelukt het eens te worden door onenigheid over de definitie en reikwijdte van cocreatie. Aan de kant van de gemeente ontbrak het aan vertrouwen in het proces; dit leidde in de ogen van het Comité tot weinig transparant en respectvol handelen. De gemeente ervoer het Comité intussen als wantrouwend. Een overeenkomst met spelregels vooraf zou beter helpen om partijen vertrouwen te geven, maar ook dan blijvende investering in de relatie vragen.
- Bij cocreatie horen ook deadlines als een project door vertraging mis kan gaan. Als een deadline niet dreigt te worden gehaald moet er kunnen worden opgeschaald naar directeur of wethouder, om de planning van een project niet in gevaar te brengen. De gemeentelijke organisatie kan beter leren omgaan met opschalen dan nu het geval is: het vergt lef om toe te geven dat iets niet lukt.
- Cocreatie vergt aan beide zijden consistentie: het feit dat er veel wisselingen waren in de ambtelijke bezetting én in de gemeentelijke visie op cocreatie, maakt samenwerking ingewikkelder. Tegelijkertijd: een intensief traject als dit vergt veel van een projectleider. Belangrijk is dat de projectleider zich gesteund weet door zowel de ambtelijke als de bestuurlijke opdrachtgever, en daar terecht kan als de cocreatie vastloopt.
- Het zou beter zijn de gemeenteraad veel nadrukkelijker te betrekken en verantwoordelijk te maken bij dit soort trajecten. De raad vroeg om actieve participatie en stemde in met cocreatie. Inclusief de bepaling dat cocreatie geen beperkingen oplegt aan de raad. Aan de raad is niet voorgelegd om met een helder mandaat en met deze partners en deze risico's de cocreatie aan te gaan. Nu was er nauwelijks sprake van brede betrokkenheid en zijn er zelden kritische vragen gesteld. De gemeentelijke cultuur leert dat de raad 'na een toezegging van de wethouder nu eenmaal mee moet gaan'. Terwijl kritische discussie had kunnen baten.
- Bij een dergelijke project weer cocreëren? Volgens de ambtenaren niet: een busbaan met stads- en provinciaal belang (en geld) is geen goede casus voor cocreatie. Een 'adviserende rol en intensieve samenwerking in werksessies was beter geweest'. En het zou zeker anders aangepakt moeten worden: de gemeente ervoer de cocreatie als onmogelijke opdracht, omdat de partner in de cocreatie geen verantwoordelijkheid droeg voor de financiën, de planning, de kwaliteit en



politieke verantwoording. Voor het Comité was cocreatie juist een goede vorm om zeggenschap uit te oefenen over de eigen directe woonomgeving. Ook al zou er vooraf meer helderheid moeten zijn en ziet ook het Comité verschillende bezwaren (gebrek aan een helder afsprakenkader en een gedeelde visie op wat cocreatie inhoudt en grote enorme tijdsinvestering). Toch hoopt het Comité dat de gemeente wil blijven investeren in goed cocreëren, omdat uiteindelijk de meerwaarde hiervan groot kan zijn.

4.4 Evaluatie Participatie Westelijke Stadsboulevard

Gesproken met:

Gemeentelijke projectleider (extern)

Communicatieadviseur voor de gemeente (extern)

Betrokkenen vanuit:

Wijkraad NoordWest

Douwe Egberts

Qbuzz

Opgave: De ontwikkeling van een Integraal Plan van Eisen en een Functioneel Ontwerp voor de vier kilometer lange Westelijke Stadsboulevard. Het gaat om de wegen vanaf de Pijperlaan tot aan de Marnixbrug. Samen vormen deze wegen de Westelijke Stadsboulevard. Een stadsboulevard is een veilige weg met groen en bomen waar je makkelijk en snel kunt oversteken. Naast het ontwerp zijn ook dynamisch verkeersmanagement en mobiliteitsinstrumenten in te zetten manieren om de stadsboulevard in te richten en te zorgen voor verbetering van de verkeersafwikkeling, verkeersveiligheid en de leefbaarheid.

Looptijd participatietraject: voorjaar 2016 - december 2017

Tijdslijn participatie Westelijke Stadsboulevard aan de hand van documenten

Wanneer	Wat	Participatie en reacties
2015	Schetsideeën Rapportage van Maatregelen Utrecht West (MUW)	Voorgelegd aan bewoners en belanghebbenden. De reacties op uitgangspunten voor de herinrichting zijn verwerkt in een consultatiedocument, oktober 2015, en zijn input voor IPvE/FO
2015/ 2016	Bewonersinitiatief "Fris Alternatief" dient alternatief plan in (2015) - vooral met oog op verbetering luchtkwaliteit	Gemeente neemt alternatief van bewoners over als volwaardige variant 1: route Vleutenseweg Westzijde en Thomas à Kempisplantsoen ipv Thomas à Kempisweg (2016)
2016	Mobiliteitsplan <u>Nota Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen</u>	Gemaakt in overleg met bewoners, ondernemers en organisaties uit de stad en andere overheden in "interactief werkproces"
2016/ 2017	Ontwikkeling Integraal Programma van Eisen en Functioneel Ontwerp	Intensief participatietraject met wijkbewoners en ondernemers: ophalen van knelpunten, wensen en ideeën. Klankbordgroep met stakeholders over proces en ontwerp
2017	Integraal Programma van Eisen en Functioneel Ontwerp, mei 2017	Bijna 2 maanden Consultatieperiode: twee inloopbijeenkomsten, 33.000 wijkberichten, informatie op website; reactiemogelijkheden per

		mail en post.
2017	Reactienota, nov. 2017	Alle 315 reacties beantwoord. Elementen beredeneerd afgewezen of overgenomen als aandachtspunten die nader moeten worden onderzocht/aangepast in het VO.
2017	Concept ontwerp voor de Westelijke Stadsboulevard, voorgelegd aan de raad, inclusief reactienota en adviezen wijkraden, dec. 2017	Raad stemt in met het plan, en spreekt zich uit voor variant 1 (alternatief van bewonersinitiatief Fris Alternatief)
2018	Nieuwe fase, nieuw participatie- en communicatieplan	Gemeentelijke website kondigt aan: verschillende procedures (vergunningen, bestemmingsplannen); afmaken inrichtingsontwerp. Start met voorbereidingen uitvoering.

Het verhaal van betrokkenen

Als uitvloeisel van het in 2016 vastgestelde mobiliteitsbeleid komen er stadsboulevards. De Westelijke Stadsboulevard was als tweede aan de beurt, 't Goylaan was de eerste. Voor betrokken omwonenden en ondernemers is er sprake van een flinke voorgeschiedenis die 15 jaar verder teruggaat dan het nieuwe mobiliteitsbeleid (o.a. discussie Spoorlaan, afslag naar A2).

Bij de start van het participatietraject is besproken wat precies de opgave is. Uitgangspunt en feit was dat de huidige wegen heringericht zouden worden als stadsboulevard (2 x 1 rijbaan waar mogelijk, met groene middenberm). De opgave was: maak een ontwerp voor de 4 kilometer stadsboulevard. Versterk leefbaarheid, veiligheid en oversteekbaarheid.

Voor de participatie is een driedeling gemaakt: 1) omwonenden en bedrijven die dagelijks te maken hebben met oversteken, parkeren, veiligheidskwesties, 2) woningen en bedrijven uit omliggende wijken (33.000 adressen), en 3) stadsbrede partijen: wijkraden, OV, RWS, Fietzersbond, SOLGU enz. Met de eerste groep hebben – ondervandeeld in bijeenkomsten aan verschillende tafels, over vijf gedeelten van de boulevard – teken- en rekensessies plaatsgevonden. Bij een van de vijf deelgebieden lag ook het Bewonersinitiatief Fris Alternatief voor, dat door de gemeente als volwaardige variant was erkend. Voor de tweede groep zijn inloopbijeenkomsten geweest bij de start en over het concept-ontwerp: men kon ter plekke en digitaal reageren. De derde groep vormde een klankbordgroep over zowel het totale ontwerp als over het proces. Met alle drie de groepen zijn ook de kansen van dynamisch verkeersmanagement en vraagsturing (mobiliteitsmanagement) besproken.

De kwaliteit van de gesprekken met de drie groepen was positief; het resultaat was dat er verschillende suggesties en ideeën werden overgenomen. In kwantitatieve zin was de opkomst redelijk en goed gespreid vanuit verschillende buurten, maar niet heel hoog: de directe verbondenheid met de (naam) stadsboulevard is niet groot. Bovendien waren veel omwonenden al positief over de verbetering die de stadsboulevard met zich mee zou brengen. Er was soms wel kritiek op het mobiliteitsplan om terug te

gaan naar 2 rijbanen als uitgangspunt van dit traject. Een aantal grote bedrijven in de omgeving van de westelijke stadsboulevard is tweemaal uitgenodigd voor een bedrijvenbijeenkomst. Gedurende het hele ontwerptraject zijn ook individuele gesprekken gevoerd met organisaties en bedrijven.

De bijeenkomsten werden voorgezeten door de communicatieadviseur. Verder was de wethouder geregeld aanwezig en waren projectleiding en inhoudelijke mensen van de afdelingen verkeer en stedenbouw aanwezig. Inbreng vanuit de derde groep (stadsbreed, via klankbordgroep en andere bijeenkomsten op maat) was aanvullend: over bereikbaarheid, dynamisch verkeersmanagement en vraagsturing. Behalve in externe communicatie is ook veel energie gestoken in interne communicatie, in de vorm van lunchlezingen voor collega's en bijeenkomsten voor de gemeenteraad.

In september 2016 was er een inloopbijeenkomst voor alle bewoners en ondernemers uit de wijken West en Noordwest (33.000 adressen zijn hiervoor aangeschreven). Voor het deelgebied Majellaknoop is een extra bijeenkomst gehouden in februari 2017 waarin de buurtbewoners de voor- en nadelen van beide varianten konden benoemen.

Resultaat van de participatie was dat een ontwerp voor de Westelijke Stadsboulevard met twee varianten voor de inrichting van de Majellaknoop de formele consultatieperiode inging. Op het hele ontwerp was behoorlijk veel inbreng geleverd vanuit de participatie op ontwerpniveau: over oversteken, parkeren, veiligheid, enz. Variant 1 was bewonersvariant Fris Alternatief en Variant 2 het gemeentelijk ontwerp.

Bewoners hebben het participatietraject als positief ervaren; er is goed naar hen geluisterd. Ook bedrijven zijn betrokken; er is in enige mate rekening gehouden met hun wensen over toegankelijkheid en bereikbaarheid van het industrieterrein bij de 'Koffieknoop'.

Na vrijgave van het IPvE/FO door het college in mei 2017 voor consultatie zijn in juni 2017 twee inloopbijeenkomsten georganiseerd. Daarvoor zijn 33.000 wijkberichten deur aan deur verspreid. Ook zijn alle documenten digitaal beschikbaar gesteld en konden mensen digitaal reageren, zowel per mail als op een speciaal daarvoor aangemaakt formulier op de gemeentelijke website. Daarmee is bewust ingezet op digitale consultatie voor mensen die geen behoefte hebben om naar een bijeenkomst te komen en zelf hun tijdstip kiezen om te reageren. Veel inspraakreacties uit de consultatiefase gingen over het vastgestelde beleid, niet over het ontwerp.

Het college had de eigen voorkeur over beide varianten voor het deelgebied bij de Majellaknoop bepaald en aangegeven voorstander van de tweede variant te zijn. De raad koos voor de variant van Fris Alternatief. Mede op basis van actieve lobby van de initiatiefnemers. De gescheiden verantwoordelijkheden van college en raad zijn zo duidelijk tot uiting gekomen. "Een mooi proces dat laat zien hoe democratie werkt". De relatie tussen gemeente en bewoners (ook bewoners Oog in Al met wie de relatie verstoord was door eerdere verkeersmaatregelen) is verbeterd.

Na het raadsbesluit is een nieuwe fase aangebroken (uitwerking voorlopig ontwerp), met een nieuw communicatie- en participatietraject. Degenen die minder positief zijn over het ontwerp – met name de autogebruikers – zullen wellicht bij volgende fasen nog van zich laten horen. Daarover wordt vanuit de bewoners gezegd: 'Voor veel automobilisten die hier niet hoeven te zijn, was het te makkelijk om deze route te nemen. Nu moeten ze een omweg maken of naar de ring. Ook voor bewoners kan het lastig zijn, maar er moest gewoon een beslissing worden genomen, we moeten aan de normen uit het klimaatverdrag voldoen'.

Evaluatie: lessen en leerpunten

Positief

- Bij de start en gaandeweg is helder gemaakt wat de opgave was waaraan gewerkt moest worden en waaraan ook niet (dus niet het mobiliteitsbeleid ter discussie stellen). Dat is steeds opnieuw uitgelegd en benadrukt. Inzicht in en begrip voor het mobiliteitsbeleid is een belangrijk (bij)product. Door de scheiding beleid en uitvoering (ontwerp) is de spanning tussen stadsbrede belangen en omwonendenbelangen verminderd.
- Het nieuwe mobiliteitsbeleid vraagt niet alleen om anders ingerichte wegen, maar ook om gedragsverandering. Mobiliteitsmanagement en vraagbeïnvloeding stonden ook op de agenda in gesprekken met bewoners en ondernemers. Ter ondersteuning is in maart 2017 een rapport uitgebracht door een extern bureau met feiten en cijfers over vraagbeïnvloeding.
- Participatie op maat per groep werkt: de indeling in drie groepen met verschillende belangen en andere informatiebehoeften. Het ging om participatie in de vorm van raadplegen en advies vragen. Tijdige investering in het betrekken van omwonenden heeft geleid tot weinig kritiek op het ontwerp; er waren geen verrassingen meer in de consultatieperiode of in de periode van besluitvorming.
- Er is goed naar de bewoners en andere belanghebbenden geluisterd; de gemeente stond open voor vragen en ideeën. Grotendeels was er bij bewoners begrip en draagvlak voor het ontwerp. "Het moet wettelijk en verkeerstechnisch kunnen, je kunt niet alles willen".
- Inbreng van bewoners en bedrijven/ondernemers verschilden en vulde elkaar aan. Bedrijven keken meer met overkoepelende blik naar doorstroming en bereikbaarheid.
- De investering in het betrekken van ondernemers was positief. De samenwerking met een grote werkgever (1500 medewerkers) ontwikkelde zich van samenwerkingsgericht, maar terughoudend ('geen verandering gewenst'- nulvariant) naar 'kansen zien'. Bedrijf gaat nu meedoen aan pilot.
- Het participatietraject is ondersteund met een scala aan communicatiemiddelen (website, wijkberichten, digitale westelijke stadsboulevardbrief met 500 abonnees, artist impressions). Behulpzaam in de communicatie was dat het materiaal informatief en inzichtelijk was: toegankelijke taal, filmpjes, beelden, vervoerprofielen e.d.
- Na afloop van het participatietraject is er vervolg aandacht: de website houdt bewoners en ondernemers op de hoogte van maatregelen en proces. Een participatieplan is in de maak.

Verbeterbaar/leerpunten

- Voor het openbaar vervoer is de timing om betrokken te worden van groot belang. Het stadsbrede belang (Het aantal reizigers dat moet worden gefaciliteerd neemt toe) verhoudt zich lastig met het bewonersbelang, zoals bij dit project bleek. Het gesprek over de belangen van goed openbaar vervoer wordt nu in een Stedelijk OV-Overleg gevoerd, met alle relevante stakeholders. Daarin wordt met provincie en gemeente tegelijk vanuit OV perspectief over (toekomstige) projecten gesproken. Dit levert - zo is de hoop - het voordeel dat er ook vanuit OV-belang heldere kaders zijn in plaats van dat een projectleider later in het project weinig speelruimte heeft om OV-belangen in te passen.

- De communicatie over het vastgestelde mobiliteitsbeleid over stadsboulevards was vooraf onvoldoende en moest nu in het hele traject steeds weer herhaald worden. De boodschap '2x1 rijstroken en groen in het midden, voor zover dat kan' moest steeds opnieuw uitgelegd, tot en met in reacties op het ontwerp.
- Een besluit vooraf van bestuur en raad over de criteria waaraan de varianten voor de Majellaknoop getoetst zouden kunnen worden, was behulpzaam geweest en had de uitkomst kunnen beïnvloeden.
- De indruk bestond dat verkeerstechnische inbreng dominant was, en ook voor gemeente (college en ambtelijk) doorslaggevend in plaats van een bredere integrale blik. Mogelijk is er verband met het grote aantal externe medewerkers in het project, waardoor een brede blik en eigenaarschap minder vertegenwoordigd zijn.
- Er ging veel aandacht, geld en tijd naar een klein gedeelte van de 4 km, het ontwerp van de Majellaknoop. Er is lang en veel gepraat, passend bij het bestuurlijke klimaat over 'blijven praten en meebewegen', gericht op grotere betrokkenheid en invloed, en groeiend draagvlak. Dat leidde tot spanning met toewerken naar het afronden van discussies en een projectresultaat.
- Beter was geweest om een aansprekende naamgeving van de deeltrajecten te gebruiken. Westelijke Stadsboulevard is een weinig aansprekende en bekende benaming. Een andere, voor omwonenden bekende naamgeving had kunnen leiden tot een groter aantal mensen aan de ontwerptafels.
- Bij het aan tafel krijgen van meer mensen had het wijkbureau meer kunnen helpen, als kenner van de wijk. En hadden wellicht ook andere, meer toegankelijke communicatiemiddelen/participatiemethoden ingezet kunnen worden.
- Investing in interne communicatie (raad, collega's) is positief voor draagvlak, maar heeft een keerzijde: kost veel tijd, levert spanning tussen proces en resultaat.

Dilemma's

- Vanuit het bedrijfsleven gezien is het politieke krachtenveld een wonderlijk gegeven ('niet goed bedrijfsmatig gestuurd'). Nu de raad gekozen heeft voor een andere variant dan het college voorstelde, komt de vraag op of het niet effectiever is bij een volgende gelegenheid meer tijd en aandacht richting raad te investeren in plaats van in deelname aan een participatietraject.
- Bij elk participatietraject en bij elk raadsbesluit zijn er ook verliezers (door inhoudelijke afweging of belangenstrijd). In dit geval de bewoners bij het Thomas a Kempisplantsoen en de (doorgaande) automobilisten. Bij de verdere uitwerking van het ontwerp zou het goed zijn ook die belangen in het oog te houden.

4.5 Evaluatie Participatietraject Vijfsprong Adriaen van Ostadelaan

Gesproken met:

Lid Wijkraad Oost

Projectmanager gemeente (PMB)

Beleidsadviseur Mobiliteit gemeente

Ondernemersvereniging Puur Oost

Facilitair bedrijf Diaconessenhuis

Opgave: De vijfsprong Adriaen van Ostadelaan (de kruising Adriaen van Ostadelaan - Jan van Scorelstraat – Bosboomstraat – Vossegatselaan) ligt in een gebied waar veel routes van fietsers, auto's en bussen samenkomen met functies als winkels, horeca en een ziekenhuis. Dit heeft in de loop der jaren geleid tot een omgeving waarin vooral de verkeersafwikkeling prioriteit heeft. De ruimte werd gedomineerd door de verkeerslichten en veel asfalt. Met negatieve effecten op verkeersgedrag van de automobilist (snelheid) en ruimte voor verbetering voor de economische vitaliteit en algehele woonkwaliteit. Het doel van dit project: een inrichting realiseren waarin de voetgangers en fietsers centraal staan, die bijdraagt aan het gewenste snelheidsgedrag, die invloed uitoefent op de route- en mobiliteitskeuze en zorgt voor een betere verblijfskwaliteit.

Looptijd participatietraject: februari 2013 - mei 2015

Tijdslijn participatie Vijfsprong Adriaen van Ostadelaan aan de hand van documenten

Wanneer	Wat	Participatie en reacties
2012	Ambitiedocument Utrecht Aantrekkelijk en Bereikbaar (UAB), en programma De Gebruiker Centraal.	Uitgangspunt: De plaats gaat meer het gewenste mobiliteitsgedrag bepalen en andersom: de openbare ruimte wordt nog bewuster ontworpen vanuit de beleving en het gedrag van de gebruiker. De vijfsprong Adriaan van Ostadelaan is als openbare ruimte-pilot benoemd.
2013	Workshops Functional Ambiance, verslag, voorjaar 2013	Het project is gestart met een uitgebreide creatieve sessie met ondernemers, het Diaconessenhuis en verschillende disciplines van de gemeente. Er is gewerkt met Functional Ambiance, een ontwerpstrategie waarbij de stedenbouwkundige en verkeerskundige aspecten van het ontwerpen en inrichten van stedelijke straten vanuit gelijkwaardigheid en samenhang wordt benaderd met als doel een goede balans tussen <i>flow</i> en <i>place</i> , tussen verkeer en verkeren. De problemen zijn geïnventariseerd en de ambitie over de gewenste ontwikkeling van de vijfsprong is benoemd. Zo kwamen een gedeelde analyse, ambitie en oplossingsrichting voor de herinrichting tot stand.

2015	Door extern bureau is een simulatie uitgevoerd van een toekomstige kruising zonder verkeerslichten met maximumsnelheid van 30 km per uur. Ook is door verkeerskundig bureau een audit gedaan om het principe van 'auto te gast' te toetsen.	In reactie op zorgen van omwonenden. Conclusie van de simulatiestudie was dat er met de nieuwe inrichting van het kruispunt geen afwikkelingsproblemen te verwachten zijn en dat de nieuwe situatie voor fietsers en voetgangers geen problematische verkeerssituaties laat zien. Aanvullende zorgen van bewoners zijn onderzocht met verdere simulaties, in een breder studiegebied. Simulaties waren te vinden op website gemeente. Naar aanleiding van reacties is ook een formele verkeersveiligheidsaudit gedaan met als conclusie: "Voor de afwikkeling van alle verkeersstromen –inclusief de oversteekbaarheid voor voetgangers – is het verwijderen van de verkeerslichten en het versmallen van de rijbaan een sterke verbetering".
2015	Integraal Programma van Eisen en Functioneel Ontwerp, mei 2015	Zorgvuldige besluitvorming en betrokkenheid van de belanghebbenden wegen zwaar. In het gehele traject zijn omwonenden en ondernemers betrokken. Een aantal randvoorwaarden ligt vast maar op andere onderwerpen kan men invloed uitoefenen. Na de Functional Ambiance workshops is het IPvE opgesteld. Vervolgens is de buurt twee maal breed uitgenodigd voor een consultatie over de uitgangspunten die geformuleerd zijn in dit IPvE-FO.
2015	Reactienota Inspraakreacties, juni 2015	Het IPvE/FO is een maand ter inzage gelegd. De 9 reacties die binnenkwamen waren in lijn met de gesprekken met bewoners en andere betrokkenen die eerder tijdens inloopavonden zijn gevoerd. De aandachtspunten die zij hebben aangeleverd hebben geleid tot heroverweging van de principes en planaanpassingen.
2015	Vaststelling van het IPvE-FO en reactienota door B&W en raad, juli 2015.	Met de verzamelde input is in overleg met de klankbordgroep toegewerkt naar een voorlopig en definitief ontwerp (VO/DO). Het VO/DO is vervolgens uitgewerkt voor uitvoering. Start uitvoering is begin 2016.
2016	Feestelijke opening, 2 juli 2016	Met bewoners, ondernemers, wethouder
2016	Evaluatie: Kijkglas voor participatietafels wijkbureaus, Herinrichting Adriaan van Ostadelaan, zomer 2016	Evaluatiesessie met kleine groep nauw betrokkenen, met als conclusie: erg tevreden over proces en resultaat.

Het verhaal van betrokkenen

De vijfsporang Adriaen van Ostadelaan was toe aan vernieuwing en verbetering. Al twee jaar voor de start van het project was duidelijk dat er van alles mis was: geen bus dichtbij het Diak, geen onderhoud, een kruispunt dat niet goed werkte. Er was vanaf de start de ambitie om er iets moois van te maken, met uitstraling. Niet gewoon een rotonde zoals elders in Utrecht. En er was geld voor beschikbaar.

Men ging aan de slag, met eigen gemeentelijke expertise. De opgave was tot experiment benoemd. Daar maakte de benadering met de methode *Functional Ambiance* onderdeel van uit. In een eerste intern gemeentelijke sessie en een tweede, met een aantal stakeholders erbij, werd de opgave verkend. Er is bij de start niet expliciet stilgestaan bij een plan voor de participatie. 'Dat is niet onze expertise, dat zit bij het wijkbureau', aldus de projectleiding. 'Logische' externe partners werden uitgenodigd, zoals het Diakonessenhuis en de ondernemingsvereniging Puur Oost (gevonden via Google Maps). De wijkraad is in tweede instantie ook betrokken.

De sfeer in de sessies was open en creatief: iedereen kwam aan het woord. Nieuw was dat er vooral vanuit de gebruikers werd gedacht. De opbrengst van de sessies was dat er een gedeeld beeld was over het gewenste gebruik en over de functies van de vijfsporang. De methode leverde veel op: anders kijken, breder kijken, alles in samenhang, vanuit waarden. "Je kijkt niet alleen naar verkeer, je gaat anders naar ruimte kijken: vanuit gebruikers en hun verblijf en verblijfstijd". Naar het oordeel van de betrokkenen is deze methode zeker vaker toe te passen. Wel is het goed om te kijken met wie je de methode toepast: het is deels ook een cursus, met heel eigen jargon.

Op basis van de inzichten met *Functional Ambiance* gingen de stedenbouwkundigen aan de slag; zij kwamen met 3 varianten: 'de constructieve, de leuke en de gedurfde'. In een bijeenkomst in Bar Beton werd unaniem en tot ieders verrassing gekozen voor de gedurfde variant. Ook de gemeente was heel enthousiast. Deze voorkeursvariant werd verder uitgewerkt.

Toen brak het moment aan om de wijk te gaan informeren. Via een wijkbericht werden bewoners, winkeliers, scholen en de fietsersbond uitgenodigd. De opkomst was behoorlijk goed: circa 70 mensen, met een 'goede doorsnee van belangen'. De bedoeling was om te vertellen over de gevolgde methode van *Functional Ambiance*, de voorkeursvariant toe te lichten en wensen en zorgen op te halen. "We kunnen alles meenemen". Tijdens die eerste avond kwamen er naast positieve reacties ook zorgen en kritiekpunten naar voren, met name rond de vraag of het kruispunt wel zou werken zonder verkeerslichten. Ook waren er mensen met algemene kritiek op de gemeente, over andere of eerdere kwesties (tot 1980 aan toe). Dit kwam de sfeer niet ten goede, en verraste de enthousiaste groep die al een tijdje bezig was met de herinrichting. De belangrijkste conclusie van de avond was dat men zich realiseerde dat bewoners niet zomaar konden geloven dat het kruispunt zonder verkeerslichten goed zou kunnen werken. Toegezegd werd dat er extra studies en simulaties zouden worden gemaakt om de effecten van een vijfsporang zonder verkeerslichten inzichtelijk te maken. En dat er ook zeker een evaluatie plaats zou vinden: het was ten slotte ook een pilot met een nieuwe visie op mobiliteit.

De tweede bewonersavond werd heel anders aangepakt. Er werd gekozen voor een inloop-informatiemarkt, waar mensen in gesprek konden gaan met de ontwerpers en de onderzoekers en kennis konden nemen van de simulaties. Het doel was bewoners informeren, maar ook ideeën ophalen over stoepen, parkeren, bushalte, bomen, enz. De sfeer was een stuk positiever, er was behoorlijk veel draagvlak voor het ontwerp. De bewoners hadden nu een beter beeld hoe het zou worden. En ja, kritiek en twijfels over de veiligheid bleven er ook. Na deze avond zijn nog verschillende detailwensen

verwerkt. Er is teruggekoppeld in een derde bewonersavond in een kerk wat er met al de input is gedaan. Niet alles was mogelijk, maar serieuze functionele zaken waren verwerkt.

Het ontwerp werd ter inspraak voorgelegd; De reactienota – met 9 reacties – en het ontwerp werden aan de gemeenteraad aangeboden. Reacties werden nog verwerkt in het ontwerp. Vervolgens kon een aannemer worden aangetrokken. Afspraak was dat de aannemer verantwoordelijk zou zijn voor de bouwomgeving: hij stelde een omgevingsmanager aan waardoor informatie en afspraken helder waren en goed liepen. Via de website van de gemeente werd de omgeving ook op de hoogte gehouden. De winkeliersvereniging droeg actief bij aan een positieve sfeer rond de uitvoering, tot en met het organiseren van een openingsfeest waarbij ook de wethouder aanwezig was.

Evaluatie: lessen en leerpunten

Positief

- Het resultaat is heel goed: er is veel tevredenheid bij alle betrokkenen over het proces, en ook over het inhoudelijke resultaat: 'een grote vooruitgang', 'mooie verblijfsomgeving geworden', 'heel levendig plein geworden'.
- Er ontstond een positieve *vibe* doordat eerst was gewerkt aan een gedragen wensbeeld. Dat sloot aan op een breed gedeeld beeld van de vijfssprong die beter en mooier moest.
- De werkwijze met de methodiek van Functional Ambiance, die het perspectief van de gebruikers centraal stelt, werkte goed. Er is constructief samengewerkt.
- Projectleiding vanuit de gemeente was heel positief: prettig, open, benaderbaar, snelle reacties; open voor vernieuwing
- De betrokkenheid en actieve bijdrage van de winkeliersvereniging, als partner in het hele proces.
- Er werd serieus geluisterd naar kritiekpunten van bewoners en winkeliers; de houding van de gemeente was oplossingsgericht en open voor vernieuwing. Daarmee werd ook geïnvesteerd in vertrouwen van de bewoners en winkeliers.
- De inrichting van de tweede bewonersavond: in plaats van een podium voor zenders en schreeuwers, was er ruimte voor iedereen om in gesprek te gaan: inloop, tafels, 1 op 1 gesprekken.
- Vanaf de start was duidelijk gezegd: dit is een pilot met het nieuwe mobiliteitsbeleid. Dat maakte het spannend, en ook kwetsbaar.
- Zorgvuldige terugkoppeling naar alle stakeholders over het ontwerp zoals het uiteindelijk was geworden.
- Na de oplevering is nog een evaluatie geweest, die ook een paar ideeën opleverde waarmee de gemeente nog aan de slag is gegaan/gaat.

Verbeterbaar/lessen

- Inhoudelijk: de samenhang met andere ontwikkelingen in de stad en ook in het gebied zelf was beperkt in beeld. Bijvoorbeeld het effect van 800 nieuwe woningen in de wijk, het effect op het verkeer dat nu zijn weg de stad in zoekt over de Rubenslaan, het toekomstige effect van de tram, andere verkeersontwikkelingen in Oost. Voor de gemeente was die samenhang in beeld, voor deelnemende belanghebbenden veel minder. Zij ervoeren dat hun vragen en zorgen daarover werden afgedaan met verwijzingen naar andere projecten. Terwijl, zo was bijvoorbeeld de ervaring van de vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging, "Je moet het erbij betrekken. Dan snap je het grotere geheel zelf ook beter". Ook bij bewonersavonden is het belangrijk het project goed in zijn context te zetten en uit te leggen, ook al kost dat veel tijd en energie.

- Voor het ziekenhuis is de OV-bereikbaarheid er niet op vooruit gegaan. De bushaltes waren eerder, sinds de opheffing van de OV-lus rond het ziekenhuis, verder weg komen te liggen. Helaas is het niet gelukt om alsnog haltes dichterbij het Diak te realiseren. Patiënten en bezoekers klagen erover. Voor het ziekenhuis heeft dat als les opgeleverd om volgende keer als betrokken partij zo'n punt vroegtijdig hard in te brengen, in plaats van afwachten en hopen dat het goed komt.
- De bewoners werden geïnformeerd toen het ontwerp al gevorderd was. Wel was een vertegenwoordiger van de wijkraad eerder betrokken. Wanneer het proces zo wordt ingericht, is het extra belangrijk om de tijd te nemen om belanghebbenden goed uit te leggen waarom je daarvoor hebt gekozen, zodat het hele proces inzichtelijk is.
- Verantwoordelijkheid om participatie vanaf de start goed op te zetten en keuzes te maken hoort bij de gemeentelijke rol. Als die kennis en capaciteit niet bij de afdeling mobiliteit aanwezig is moet het elders opgehaald worden. Nu is er geen analyse van de omgeving gemaakt: welke buurten zijn relevant om uit te nodigen, waar komen degenen vandaan die op de bewonersavonden afkomen? Het gemeentelijke wijkbureau kan daarin een sterkere rol pakken en niet alleen faciliteren.
- Een project loopt vanaf de start tot planning en uitvoering. Als het gaat om gedragsverandering is er meer tijd nodig. Uitproberen, wennen, volgen, evalueren, zo nodig bijstellen. Bijvoorbeeld, bij de Adriaen van Ostadelaan was als risico besproken wat het betekent vanaf de snelweg ineens op een 30 km route te komen. Dat heeft tijd nodig en extra maatregelen die na de verrichte audit ook zijn genomen. Dan nog blijft het handhaven een uitdaging tot men er echt aan gewend is.

Dilemma

- Volgorde en samenhang: het bepalen van een scope van de opgave leidt onvermijdelijk tot het buiten beschouwing laten van ontwikkelingen buiten het gebied, die toch invloed kunnen hebben op het gebied. Of tot kwesties die vanuit het (kleine) gebied een andere oplossing bieden dan vanuit een breder perspectief. Dit geldt vooral bij vraagstukken over openbaar vervoer. Daarbij gaat het niet alleen over haltes, maar ook over rijtijden en bereikbaarheid. Hoe begrijpelijk ook dat de gemeenten projecten afbakent, voor belanghebbenden horen die omgeving en context erbij.
- Samenwerken aan een ontwerp: de sfeer was constructief, ieder wil graag tot oplossingen komen, maar ieder kijkt toch vooral vanuit het eigen perspectief. Dat leidt tot twijfel over de effectiviteit van zo'n gezamenlijk proces dat alle nauw-betrokkenen veel tijd kost.
- Gedragsverandering kost tijd. Niet alles gaat meteen goed. Auto's moeten hun weg zoeken. Niet geregelde zaken moeten uitwerking vinden. Bijvoorbeeld: men wilde bij een bepaalde oversteekplaats een zebra. Dat kon niet, en moest goed uitgelegd worden. Na een tijdje is iedereen aan de nieuwe situatie gewend en gaat het wel goed. Toch blijft dat lastig uitleggen.

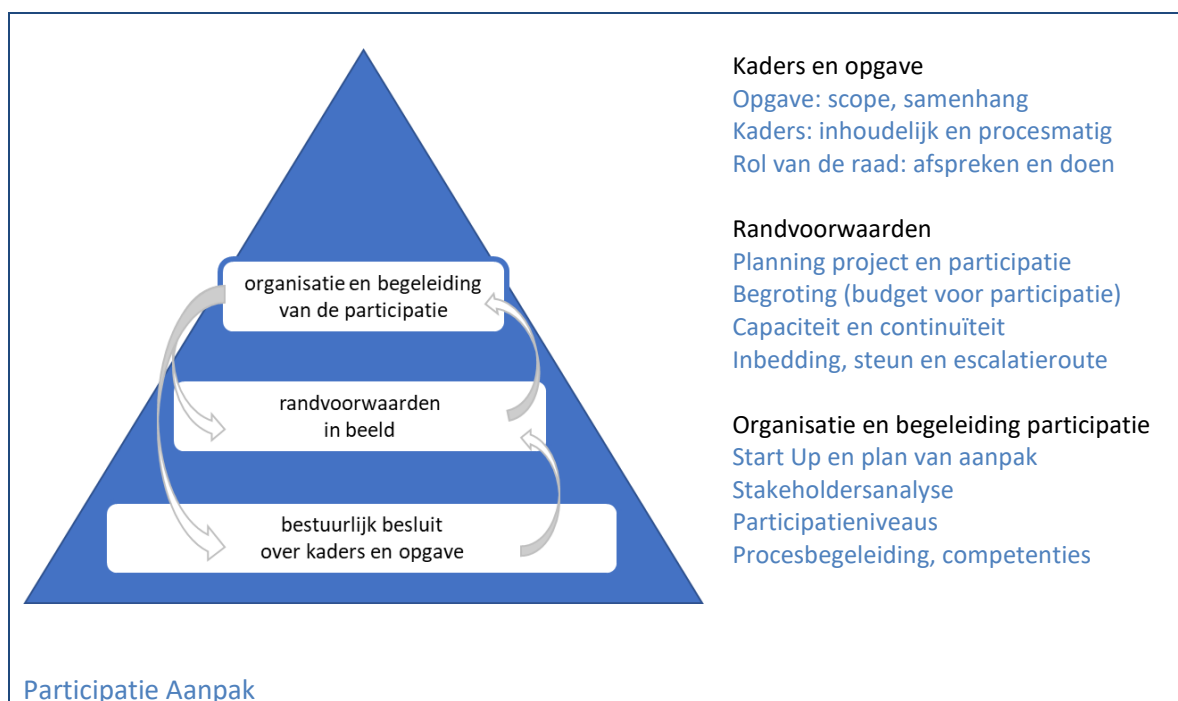
5. Lessen en leerpunten Participatie Aanpak

Deze evaluatie levert in hoofdstuk 4 lessen en leerpunten per participatietraject; ze zijn verzameld in de gesprekken met betrokkenen bij de vijf projecten. Het gaat zowel om positieve punten, als om zaken waarvan gaandeweg of achteraf kon worden vastgesteld dat het beter moet kunnen.

Naast de lessen en leerpunten per project zijn er lessen en leerpunten voor volgende participatietrajecten. Deze komen in dit hoofdstuk aan de orde. Hoe valt er meer winst te behalen met participatie bij mobiliteit?

Deze lessen gaan niet alleen over de concrete aanpak van de participatie zelf door een projectmanager met zijn of haar mensen, maar ook over kaderstelling, een heldere opgave en over randvoorwaarden. Ze geven invulling aan een systemische aanpak van participatie, met heldere rollen voor alle betrokkenen uit het systeem. Een participatietraject bij een wegontwerp gaat over een vraagstuk van lange adem, vaak met een behoorlijk politiek gehalte en met verschillende soorten belangen en stakeholders. Juist daarom zijn het college en het management in de gemeentelijke organisatie ook nodig om participatie tot een succes te maken. Participatie is geen losstaande activiteit bij de vormgeving van een weg, maar maakt deel uit van een visie over 'stad maken', afspraken over rollen en processen, en gedrag dat visie en afspraken ondersteunt.

In onderstaand figuur zijn de onderdelen benoemd die in deze evaluatie naar voren zijn gekomen. Zij bieden houvast bij volgende participatietrajecten.



Hieronder worden alle onderdelen uit deze figuur uitgewerkt en toegelicht: de lessen en leerpunten zijn vertaald naar inzichten en aanbevelingen. Het begint bij de basis: de kaders en opgave moeten helder zijn voor zowel de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever als voor de projectmanager van het

participatietraject. Hetzelfde geldt voor de randvoorwaarden. Dan pas volgt de concrete inrichting van het participatieproces. Gaandeweg de uitvoering van de participatie blijven kaders en randvoorwaarden in beeld. Als zich veranderingen voordoen, bijvoorbeeld een gewijzigde politieke stellingname, dan moet geschakeld worden: leidt dit tot wijzigingen in kader en randvoorwaarden? Ook vanuit het participatieproces kunnen zich zaken voordoen die tussentijds ambtelijke of bestuurlijk overleg vragen. Bijvoorbeeld: er is meer tijd of geld nodig; of er zijn inhoudelijk nieuwe varianten ingebracht op de randen van de kaders. Kunnen schakelen tussen de drie onderdelen van de participatie aanpak is een belangrijke kunde van zowel de opdrachtgever van participatie als de programmamanager.

Bestuurlijk besluit over kaders en opgave

Kaders bij participatietrajecten geven antwoord op de vraag 'Waarover gaat de participatie: wat is de opgave en welke ruimte is er binnen vastgesteld beleid, afspraken zoals het collegeakkoord en andere afspraken met derde partijen'? Hoe hangt de opgave samen met ontwikkelingen in aanpalende gebieden of stadsbrede belangen. En soms is koppeling met andere vraagstukken nodig of gewenst. College en management in de gemeentelijke organisatie moeten daarom goed aangesloten zijn op participatietrajecten door de kaders vast te stellen voordat de participatie start, zodat de projectmanager weet in welke ruimte hij of zij opereert.

Een participatietraject vraagt ook bijzondere aandacht voor de rol van de gemeenteraad: is de raad actief betrokken, formuleert hij kaders, is hij achteraf controleur van de inhoudelijke en of procesmatige kaders, loket voor klachten en verhaal?

1. Elk participatietraject vraagt vooraf om kaders en inbedding

- a. Helderheid over de scope en de opgave: waar gaat de participatie wel en niet over? Hoe past dat in het 'verhaal van de weg', nut en noodzaak van de opgave en de voorgeschiedenis van de participatie?
- b. Richtinggevende - inhoudelijke en procesmatige – kaders. Hoeveel ruimte is er binnen de kaders? Is duidelijk waaróm participatie plaatsvindt?
- c. Samenhang met andere (mobiliteits)ontwikkelingen in de stad, in de nabije toekomst, in dezelfde wijk maar rond een ander onderwerp? Wat betekent die samenhang voor kaders en aanpak?
- d. Een afwegingskader, op basis waarvan in of na de participatie keuzes kunnen worden gemaakt (in het kader zijn vastgesteld beleid en a, b en c verwerkt zijn)

2. Afspraken met de gemeenteraad

- a. Participatie roept spanning op met de rol van de gemeenteraad. Zorg dat de raad goed geïnformeerd is over de participatie-opgave en -aanpak. Maak vooraf afspraken over de rol en aanwezigheid van de raad: onderweg geïnformeerd worden, toetsen van inhoud en proces, ruimte voor besluitvorming (vermijd onmogelijke combinaties, zoals *'de raad houdt handen vrij om te besluiten'* en *'vergaande cocreatie'*)
- b. Erken dat participatie en representatieve democratie naast elkaar kunnen bestaan, maar zorg voor duidelijkheid hoe beide sporen zich tot elkaar verhouden. Stem dat steeds af met de raad.

3. Eén gemeentelijke organisatie

- a. Ambtelijke afstemming. Participatie bij een mobiliteitstraject raakt vaak aan andere beleidsontwikkelingen. Vandaar het belang om betreffende collega's in het

stadskantoor en het wijkbureau goed te informeren over het participatietraject en waar nodig geregeld af te stemmen

- b. Benut het wijkbureau vanwege hun kennis van de wijk: wat is gaande, welke mensen en partijen met welke belangen wonen en werken er, wat zijn eerdere participatie-ervaringen? Maak in het participatietraject duidelijke afspraken over de rol van het wijkbureau: leverancier van kennis, rol in het proces.

Randvoorwaarden en risico's in beeld

Om het rendement van participatietrajecten zo groot mogelijk te laten zijn moeten randvoorwaarden geborgd en risico's gevolgd worden. Randvoorwaarden helpen ook om te besluiten wanneer versnelling gezocht moet worden of een extra investering kan worden gedaan ter ondersteuning van de participatie.

4. Randvoorwaarden en risico's

- a. Participatie kost tijd. Maak een realistische én flexibele planning en leg deze naast de planning en mijlpalen in het project. Als er sprake is van uitloop, analyseer en neem maatregelen. Communiceer de besluiten.
- b. Participatie vraagt om budget: voor communicatiemiddelen en bijeenkomsten, voor het aantrekken van eigen adviseur of ondersteuning voor de deelnemers in de participatie. Maak een reële inschatting van benodigde kosten, en bewaak de uitgaven. Dreigende overschrijding is een moment om bij te sturen. Informeer betrokkenen over de besluiten
- c. Zorg voor voldoende capaciteit en continuïteit in projectleiding/team. De hoeveelheid en complexiteit van de relaties bij participatie vragen erom. Bij voorkeur: Eén ploeg van begin tot eind. Zorg dat de ploeg voldoende procesgevoeligheid en gedragsdeskundigheid heeft: participatie is mensenwerk.
- d. Zorg voor 'hoge' ambtelijke steun en escalatieroutes. Participatie is waardevol, maar kan voor projectmanagers vanuit de gemeente heel lastig zijn door de verwevenheid met andere dossiers, belangen en stakeholders waar zij geen invloed op hebben. Zorg altijd voor een ervaren klankbord in de gemeentelijke organisatie. Met hem of haar kunnen inhoudelijke en procesmatige dilemma's en andere problemen worden geanalyseerd. Zo kan zakelijk én ambitieus en professioneel handelen worden gewaarborgd.
- e. Proportionaliteit: soms gaat veel aandacht naar een klein onderdeel (een klein gedeelte van een weg), of naar een deelbelang (van een kleine groep belanghebbenden). Bewaak proportionaliteit, benut ook de wijsheid van de minderheid en stel grenzen.
- f. Randvoorwaarden zijn een uitgangspunt bij de start. Als randvoorwaarden blijken niet te passen is schakelen geboden: terug-onderhandelen over de randvoorwaarden of aanpassingen doen in het proces.

Organisatie en begeleiding van de participatie

Participatie opzetten en begeleiden is een vak. Uit de evaluaties van de vijf projecten blijkt dat er inmiddels veel ervaring is opgedaan en participatietrajecten zorgvuldig worden opgezet. Tegelijk zijn er te vermijden fouten gemaakt en leveren de evaluaties veel aandachtspunten op om het beter te doen.

5. Start met een Participatie Start Up

- a. Een Start Up voor een participatietraject gaat over het checken en vaststellen van de opgave, scope, kaders en samenhang, inclusief bestuurlijk en ambtelijk commitment
- b. Begroot en check de beschikbaarheid van juiste en voldoende capaciteit, competenties en samenwerkingsbereidheid.
- c. Voorgeschiedenis van het participatietraject. Wat is gebeurd voorafgaande aan deze opgave? Welke positieve en negatieve ervaringen zijn er met inspraak en participatie? Weet vanuit welke houding en ervaring mensen reageren op uitnodigingen tot participatie.

6. Maak een methodisch plan van aanpak voor het participatietraject

- a. Maak een plan van aanpak voor de participatie en bespreek dit met wijkbureau en wijkraad als 'kenners van de wijk'.
- b. Maak een krachtenveldanalyse, breng alle belangen in beeld. De ene stakeholder is de andere niet. Zie 7
- c. Maak een keuze voor het 'niveau' van participatie, zo nodig variërend per belanghebbendengroep en fase en deelgebied. Zie 8.
- d. Benut de meest efficiënte wijze van participatie gezien vanuit de belanghebbenden, in termen van tijdsbeslag en voorkeur (aansluiten bij bestaande momenten, digitaal, inloop, werksessies)
- e. Maak een communicatie plan dat voorziet in herhaalde toelichting voor alle betrokkenen over de kaders, de opgave, in welk beleid de opgave past, wat de participatiespelregels zijn en in welke fase het traject verkeert
- f. Ondersteun en faciliteer zo nodig de inbreng van bewoners (met een eigen adviseur, extra informatie, budget voor onderzoek)
- g. Start met een brede (online) raadpleging als basis voor het participatietraject om breed zicht te hebben op meningen en voorkeuren.
- h. Kies alle werkvormen op maat en nooit als automatisme
- i. Stel een beperkt aantal spelregels op, over rollen en verantwoordelijkheden, over communicatie en transparantie, over stagnatie en escalatie
- j. Maak een realistische inschatting van benodigde tijd en geld; match die met de projectplanning en –begroting.

Belangrijk bij herinrichting en mobiliteit:

- ✓ *Verbeelden van oplossingsrichtingen, met schetsen en simulaties*
- ✓ *Schouw op straat, over problemen en mogelijke oplossingen*
- ✓ *De methode Functional Ambiance werkt om vanuit gebruiksperspectieven het denken van ontwerpers en participanten te verbreden*

7. De ene stakeholder is de andere niet

- a. Maak een specifieke analyse van belanghebbenden (wie en welke belangen): verschillende groepen omwonenden, ondernemers, verschillende gebruikersgroepen, zowel op buurt-/traject- als op stedelijk niveau of breder.
- b. Sommige stakeholders zijn tegelijk (kaderstellende) partners op stedelijk niveau; bijvoorbeeld de provincie, OV-bedrijven, ziekenhuizen. Wees op de hoogte van eventuele eerdere stedelijke afspraken en (soms grote, financiële) belangen. Betrek deze stakeholders

tijdig, vooraf én tijdens het participatietraject. Zet hen zelf in om hun belangen toe te lichten aan bewoners en ondernemers.

- c. Maak een inschatting van het kennisniveau van de verschillende belanghebbenden, om ondersteuning en informatie daarop af te kunnen stemmen (zowel 'technische kennis' over bijvoorbeeld verkeersveiligheid als kennis over vastgesteld beleid).
- d. Weet via welke kanalen verschillende groepen belanghebbenden informatie tot zich nemen en benut verschillende kanalen.
- e. Veel participatiemethoden zijn afgestemd op taalvaardige, lezende en theoretisch opgeleide mensen. Benut passende methoden voor inclusieve participatie. Zie bijvoorbeeld 'Al doende vernieuwen' (vernieuwde wijkparticipatie).

8. Participatie op verschillende niveaus

- a. Er zijn verschillende vormen van participatie. De participatieladder van informatie tot cocreatie helpt om bewuster te kiezen voor de juiste participatievorm. Elke trede heeft eigen vereisten. Soms worden verschillende treden benut in verschillende fasen. Kies en communiceer erover.
- b. De hoogste trede (cocreatie) is niet altijd de beste. Als inhoudelijke of procesmatige kaders weinig ruimte laten, zijn goede informatievoorziening en consultatie die leidt tot inzicht in verschillende belangen al heel waardevol.
- c. De laagste trede (informereren) is niet altijd de beste. Als kaders voldoende ruimte laten, passend bij belangen die in het geding zijn, kunnen adviseren en cocreëren goed worden benut.
- d. De keuze voor de participatievorm kan pas worden gemaakt na voorwerk en analyse; politieke overwegingen moeten niet de doorslag geven, maar bestuurlijk commitment is van belang.
- e. Elke vorm van participatie vraagt respect voor inzet en belangen van alle belanghebbenden; evenals inzicht in het kennisniveau van belanghebbenden. Sluit daarop aan.

Cocreatie?

In een van de vijf projecten van deze evaluatie werd gekozen voor 'cocreatie'. In de vier andere min of meer expliciet voor 'raadplegen'. De cocreatie als proces was geen succes, ondanks de inhoudelijke winst. De gemeente perkte de samenwerkingsafspraken gaande de samenwerking in en beëindigde deze voortijdig. Wantrouwen over en weer was dominant aanwezig. Het stelt de vraag of cocreatie bij deze opgave de beste keuze was, dan wel of dezelfde resultaten ook met andere afspraken behaald hadden kunnen worden.

De evaluatie leert het volgende:

- Besluit pas tot cocreatie als duidelijk is wie de partners zijn, wat de opgave is, wat de kaders zijn en volgens welke spelregels gehandeld gaat worden.
- Bij cocreatie is belangrijk dat beide partners rond de opgave vrij kunnen handelen binnen de kaders, en dat de ongelijkwaardigheid van verschillende verantwoordelijkheden (met name de gemeentelijke publieke taak) voor de opgave niet belemmerend is.
- Het opstellen van spelregels in een overeenkomst kan een ondersteuning voor de cocreatie vormen. De overeenkomst wordt vooraf opgesteld en bij elke partner getoetst op houdbaarheid.
- Bij cocreatie wordt vooraf de afspraak gemaakt dat het product van cocreatie in principe wordt uitgevoerd. De rol van de gemeenteraad is hooguit toetsend op vooraf gemaakte afspraken.

9. Veranderende rollen en participatiecompetenties

- a. De projectmanager moet integraal denken en handelen, de belangen van de gemeente goed kennen en speelruimte weten te benutten. Evenals weten wanneer de ruimte op is, en escalatie nodig is.
- b. Het participatieproces vergt op cruciale momenten inzet van een procesbegeleider, zodat de projectleider geen twee rollen tegelijk hoeft te spelen. Betrek een procesbegeleider en/of communicatie-expert met oog op noodzakelijke gedrags/groepsdynamische competenties en rolverdeling.
- c. Vakinhoudelijke collega's moeten hun vakmatige kennis begrijpelijk kunnen uitleggen, kunnen luisteren en open staan voor suggesties en oplossingen van anderen.
- d. Communicatiemedewerkers hebben diverse inbreng te leveren: communicatiestrategie, kennis van gedragsverandering; productie en inzet van middelen. (In de praktijk blijkt nu geregeld vergeefs een beroep te worden gedaan op eigen Utrechtse communicatiedeskundigheid).
- e. Wijkbureaus kunnen vaker dan nu gebeurt hun kennis over de wijk beschikbaar stellen: stakeholders, belangen, voorgeschiedenis.
- f. Voor alle betrokkenen geldt: weet om te gaan met emoties van bewoners, van meebewegen tot grenzen stellen. En weet om te gaan met kritische en activistische bijdragen. Geef ruimte aan stoom afblazen. Benut bezwaren als belangrijke informatie. Weet om te gaan met *wijsheid van de minderheid (principes van Deep Democracy)*. Wees altijd transparant, betrouwbaar en aanspreekbaar.

10. Tot slot: Evalueren en leren

Het kan niet genoeg worden benadrukt: participatie is een complex samenspel in een veranderende omgeving en cultuur. Het vergt een doorlopend leerproces, zowel voor individuen als voor de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur.

- a. De gemeente heeft veel ervaring opgedaan met participatie, die onder meer is opgeslagen in de Participatiestandaard, de notitie Participatieparadoxen (2011) en de publicaties n.a.v. Motie 155 over vernieuwing van wijkparticipatie, waaronder 'Al doende vernieuwen' (2016-2018), en bijdragen vanuit de Utrechtse Ruimtemakers. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld, die nog niet systematisch worden benut. Het benutten van de instrumenten en ervaringen van collega's kan nog beter worden georganiseerd, door meelopen, lunchlezingen, klankborden en elkaar aan te moedigen kennis te nemen van de ervaringen en dilemma's van anderen.
- b. Blijven evalueren is nuttig voor alle betrokkenen – leren vanuit de (eigen) praktijk is een sterk instrument. Organiseer evaluaties als gewoonte en met regelmaat; deel ervaringen.
- c. Participatietrajecten vergen extra capaciteit waar de gemeente vaak niet zelf over beschikt. Daarom worden veel externen ingeschakeld. Voordeel is dat zij vaak gerichte ervaring inbrengen. Nadeel is dat hun nieuwe ervaringen met hen vertrekken en de gemeentelijke organisatie er niet van leert. Zorg voor overdracht en 'exit'-gesprekken.

Bijlage : Geïnterviewden

Veel dank is verschuldigd aan degenen die bereid waren hun ervaringen te delen en hun inzichten en lessen beschikbaar te stellen voor deze evaluatie.

Aad Keyzer	Gemeente Utrecht, Programmamanager mobiliteit
Antonin van de Bree	Bewonerscomité van Zijstweg
Carla Mesman	Gemeente Utrecht, Omgevingsmanager (PMB), Van Zijstweg
Felix Maseland	Amadeus Lyceum
Herman Scholts	Qbuzz, Verkeerskundige
Jenneke Blanken	Gemeente Utrecht, Communicatieadviseur (extern)
Jennie Tissingh	Gemeente Utrecht, Projectmanager Van Zijstweg (PMB)
Jet van Rijsbergen	Gemeente Utrecht, Projectleider West. Stadsboulevard (ext.)
Kees Ebbenhorst	Lid Wijkraad NoordWest
Kerstin Steinhart	Lid Wijkraad NoordOost (cluster Verkeer & Milieu)
Leen de Wit	Gemeente Utrecht, Programmadirecteur Stationsgebied
Leo Janssen	Gemeente Utrecht, Projectmanager Dafne Schippersbrug
Lotje van Nimmerdor	Bewonersorganisatie Stichting Natuurlijk!Vleuterweide
Maikel Looys	Lid Wijkraad Oost
Margreet Kikkert	Gemeente Utrecht, Projectmanager Votulast (PMB)
Margreet Kokshoorn	Gemeente Utrecht, Communicatieadviseur (extern)
Marijn Kik	Gemeente Utrecht, Beleidsadviseur mobiliteit
Marjan Wijers	Bewonerscomité van Zijstweg
Martin van den Heuvel	Ondernemersvereniging Puur Oost
Robert van Leusden	Provincie Utrecht, Strateeg Openbaar Vervoer
Ruud Engelaar	Douwe Egberts
Sander Rijksen	Gemeente Utrecht, Projectmanager A. van Ostadelaan
Sjaak Kerskes	Diakonessenhuis, Facilitair bedrijf
Stef Verheul	Gemeente Utrecht, Wijkbureau Vleuten-De Meern
Twan Toonen	Gemeente Utrecht, Projectmanager Vleuterweide (PMB)
Annemarie Reintjes	De Beuk, adviseur vernieuwing wijkparticipatie