

Evaluatie participatieaanpak fysieke projecten

Evaluatie participatieaanpak fysieke projecten

Definitief rapport

drs. M.J.W. Epskamp, drs. W.H.M. van der Zanden

Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS)
december 2010

In opdracht van dS+V – afdeling Wonen

© Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS)

Auteurs: drs. M.J.W. Epskamp, drs. W.H.M. van der Zanden

Project: 10-3296

Adres: Blaak 34, 3011 TA Rotterdam
Postbus 21323, 3001 AH Rotterdam

Telefoon: (010) 267 15 00

Telefax: (010) 267 15 01

E-mail: infocos@sdr.rotterdam.nl

Website: www.cos.rotterdam.nl

INHOUD

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	9
1.1 Doelstelling	9
1.2 Onderzoeksvragen	10
1.3 Onderzoeksaanpak	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Ruimtelijk Kader Oude Westen	13
2.1 Het participatieproces	13
2.2 Transparantie	14
2.3 Betrokkenheid	14
2.4 Vertrouwen	15
2.5 Conclusie	16
3 Toekomstvisie Lijnbaanhoven	17
3.1 Het participatieproces	17
3.2 Transparantie	17
3.3 Betrokkenheid	18
3.4 Vertrouwen	19
3.5 Conclusie	19
4 Ontwikkelvisie Pupillenbuurt	21
4.1 Het participatieproces	21
4.2 Transparantie	22
4.3 Betrokkenheid	22
4.4 Vertrouwen	23
4.5 Conclusie	23
5 Duurzaamheidsvisie Schiebroek Zuid	25
5.1 Het participatieproces	25
5.2 Transparantie	26
5.3 Betrokkenheid	26
5.4 Vertrouwen	27
5.5 Conclusie	27
Bijlagen	

Samenvatting en conclusies

In februari 2010 heeft de gemeenteraad de nota *'Samen bouwen in Rotterdam'* vastgesteld. De nota behelst een andere wijze van omgaan met participatie bij fysieke projecten. De kern van deze Participatieaanpak is dat partijen die betrokken zijn bij een project van een ruimtelijke ontwikkeling in Rotterdam (de bewoners, overheden en marktpartijen die samen de Gouden Driehoek vormen), vooraf afspraken maken over het proces en toezien op de naleving van de afspraken.

Het COS heeft een tussenevaluatie uitgevoerd van de Participatieaanpak. Hiervoor zijn participatietrajecten bestudeerd van vier fysieke projecten: Ruimtelijk kader Oude Westen, Toekomstvisie Lijnbaanhoven, Ontwikkelvisie Pupillenbuurt en Duurzaamheidsvisie Schiebroek Zuid. In alle vier de projecten heeft een participatieproces plaatsgevonden. Bij het project Ruimtelijk Kader Oude Westen is de Participatieaanpak niet ingezet, omdat deze toen nog niet ontwikkeld was. De participatie is hier op een andere manier vorm gegeven. Bij de andere drie projecten is de Participatieaanpak ingezet. Alleen bij het project Ontwikkelvisie Pupillenbuurt is de aanpak volledig toegepast.

Uit de evaluatie volgt dat de eerste resultaten van de toepassing van de Participatieaanpak positief zijn: het participatietraject van het project Ontwikkelvisie Pupillenbuurt (waar de aanpak volledig is toegepast) is overwegend succesvol verlopen. Door onderlinge vergelijking tussen de participatieprocessen van de projecten waar de aanpak wel en niet is ingezet, is in de evaluatie geprobeerd inzicht te verschaffen in de meerwaarde van de Participatieaanpak in de praktijk. Dit is slechts beperkt mogelijk omdat de aanpak nog niet bij meerdere projecten volledig is toegepast. Dit komt doordat de doorlooptijd van projecten soms wel 10 jaar is, terwijl de evaluatie na vijf maanden plaatsvond. Het is wel mogelijk om op basis van de evaluatie van de projecten aandachtspunten voor participatietrajecten te benoemen.

Ten eerste zijn enkele algemene aandachtspunten benoemd. Daarnaast zijn er drie categorieën aandachtspunten, ingedeeld naar drie aspecten die bepalend zijn voor samenwerking tussen de partijen binnen de Gouden Driehoek: transparantie, betrokkenheid en vertrouwen. Deze aspecten staan niet los van elkaar; aandachtspunten voor één van de aspecten houden vaak verband met de andere aspecten.

Algemeen

Stel per project, binnen de Gouden Driehoek, participatiedoelstellingen vast om gericht naar toe te werken. Niet bij alle projecten is eenzelfde mate van participatie nodig of haalbaar. Bepaal bij aanvang van een project met elkaar tot hoever participatie van belanghebbenden in het project kan reiken en wat er met de inbreng van belanghebbenden wordt gedaan.

De hier geëvalueerde projecten hebben tamelijk hoge abstractieniveaus; niveaus waarop sommige belanghebbenden wellicht niet goed kunnen meedenken. In plaats van concrete fysieke ingrepen als bijvoorbeeld de bouw van een school, gaat het om kaders en visies. Bij dergelijke projecten is het belangrijk om van te voren te bespreken of, en zo ja, welke rol belanghebbenden in een participatietraject kunnen hebben. Je kunt er ook met elkaar voor kiezen om in verschillende fasen van een project met verschillende groepen belanghebbenden te werken. Daarnaast is het goed om uit te spreken dat de partijen binnen de Gouden Driehoek een langdurige samenwerking met elkaar aan gaan.

Transparantie

Transparantie is de basis van elk participatietraject. Open communicatie en heldere procesafspraken tussen de partijen zijn van cruciaal belang voor het vergroten van betrokkenheid en voor het kweken van onderling vertrouwen. Het niet voldoende of niet tijdig informeren van andere partijen kan leiden tot wantrouwen.

Wees duidelijk over de kaders en randvoorwaarden waarbinnen bewoners en andere betrokkenen inbreng kunnen leveren. Zorg dat de rollen van de partijen voor iedereen duidelijk zijn. Leg schriftelijk vast welke rollen partijen hebben en wat deze rollen concreet inhouden binnen het participatietraject. Alleen de omschrijving van bijvoorbeeld een 'adviserende rol' is niet voldoende; spreek ook af op welke punten advies wel en niet mogelijk is en hoe de adviesfunctie wordt ingekleed.

Bij meer abstracte projecten als een toekomstvisie of een ruimtelijk kader moet het doel van het project en invulling van het participatietraject duidelijk aan betrokkenen worden gecommuniceerd. Herbevestig gemaakte afspraken. Geef ook aan waar het *niet* om gaat.

Denk na over wat je wanneer communiceert. Betrokkenen kunnen daar verschillende behoeften in hebben. Maak bijvoorbeeld een actoren- en belangenanalyse waarmee je van alle betrokkenen de belangen in kaart brengt en zo kunt bepalen wie op welke momenten waarover geïnformeerd moet worden. In principe zouden alle partijen toegang tot dezelfde informatie moeten hebben. Als bepaalde informatie (nog) niet verstrekt kan worden, leg dan uit waarom.

Externe ontwikkelingen waar de partijen geen invloed op hebben kunnen een participatieproces sterk beïnvloeden of verstoren. Communiceer actuele ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor het proces zo snel mogelijk aan alle partijen, om verwarring te voorkomen. Bespreek de nieuwe situatie en maak, indien nodig, nieuwe afspraken met elkaar.

Schenk aandacht aan de terugkoppeling van resultaten naar belanghebbenden, geef hiervoor een realistische tijdsplanning en houd alle partijen op de hoogte. Communiceer successen.

Betrokkenheid

De vertegenwoordiging van stakeholders in een participatietraject is bij voorkeur een redelijke afspiegeling van de totale groep stakeholders. Van belang is niet zozeer de exacte representativiteit, als wel de zekerheid dat de verschillende belangen van de betrokken partijen voldoende vertegenwoordigd zijn. Dit kan alleen geborgd worden door hier actief op te sturen. Het is goed om algemene uitnodigingen te versturen aan alle/willekeurige belanghebbenden, maar om te kunnen sturen op een goede vertegenwoordiging van belanghebbenden is het noodzakelijk om verschillende groepen eerst duidelijk in beeld te krijgen. Maak bij aanvang van een project een overzicht van de stakeholders (doormiddel van een sociale kaart of stakeholdersanalyse). Probeer vervolgens alle relevante groepen te betrekken, zo nodig met verschillende communicatiemiddelen.

Inbreng van belanghebbenden hoeft niet altijd te komen via vergaderingen. Met alternatieve participatiemethoden, bijvoorbeeld een enquête of gesprekken op straat, kan het mogelijk zijn belanghebbenden te betrekken die niet geïnteresseerd zijn in vergaderingen. Het gaat er om methoden in te zetten waarmee doelgroepen effectief worden bereikt en die hun betrokkenheid prikkelen. Stem je participatiemethode eventueel af op verschillende doelgroepen.

Vertrouwen

Verwachtingsmanagement is van groot belang voor het vertrouwen van partijen in het proces en in elkaar. Spreek verwachtingen uit, of het nu gaat om rollen in het participatieproces of de uitvoerbaarheid van inhoudelijke voorstellen. Ga bij uiteenlopende verwachtingen zo snel mogelijk in gesprek.

Vertrouwen van partijen in elkaar en in het participatietraject is fragiel. Eerdere negatieve ervaringen van partijen met participatietrajecten of elkaar kunnen bij voorbaat een zware last op een participatietraject leggen. Bespreek pijnpunten en voer een open gesprek over het verleden.

De Participatieaanpak kan een effectief middel zijn om een participatieproces te structureren en daarmee het vertrouwen van partijen in het proces te vergroten. Verwacht echter niet direct substantiële resultaten van de aanpak, het opbouwen van vertrouwen kost tijd, maar is een waardevolle investering.

1 Inleiding

In Rotterdam worden regelmatig nieuwbouw, sloop en herstructureringsopgaven gerealiseerd. De grotere fysieke projecten hebben gevolgen voor bewoners, omwonenden, ondernemers en andere mensen in de buurt. Partijen gaan hiermee verschillend om, met als gevolg dat zo'n proces soepel, maar ook moeizaam kan verlopen.

De politieke wens is om bij de realisatie van fysieke opgaven de samenwerking tussen overheid, marktpartijen en bewoners te verbeteren. Daarom heeft de gemeenteraad in februari 2010 de nota *'Samen bouwen in Rotterdam'* vastgesteld. De nota behelst een meer gestructureerde wijze van omgaan met participatie bij fysieke projecten. De kern van de aanpak is dat partijen die betrokken zijn bij een project van een ruimtelijke ontwikkeling in Rotterdam (de bewoners, overheden en marktpartijen die samen de Gouden Driehoek vormen), vooraf op procesniveau afspraken maken over de participatie en toezien op de naleving van de afspraken. De samenwerking krijgt binnen de Participatieaanpak vorm in vier stappen: 1) project- en procesverkenning, 2) het opstellen van een sociale kaart, waarmee overzicht wordt verkregen van de belanghebbenden bij het project, 3) het inventariseren van de wensen en voorkeuren van de partijen omtrent het procesverloop en 4) het opstellen van een participatieplan.

De Participatieaanpak moet zich vooral bewijzen in de praktijk. Om de aanpak waar nodig te kunnen verbeteren op basis van lessen uit de praktijk, heeft het COS de aanpak in opdracht van dS+V geëvalueerd.

Toekomstvisie Wielewaal

De Participatieaanpak wordt ook toegepast in het zogenaamde "meekijkproject" Toekomstvisie Wielewaal. Dit project is opgestart naar aanleiding van het plan om de woningen in de Wielewaal vanaf 2013 te vernieuwen. De methode die Woonstad hanteert, heeft niet de formele titel van de Participatieaanpak, maar is in praktijk een sterk vergelijkbare methode. Partijen in dit proces zijn Woonstad Rotterdam, bewoners, deelgemeente Charlois en stedelijke diensten. De bewoners van de Wielewaal zijn bij dit project betrokken via de Commissie Toekomstvisie Wielewaal, een door de bewonersorganisatie ingestelde vertegenwoordiging van bewoners.

1.1 Doelstelling

De evaluatie dient inzicht te bieden in de resultaten van de Participatieaanpak, op basis van zowel ervaringen van betrokkenen als 'harde' empirische gegevens. Verder dient het onderzoek leerpunten of verbetervoorstellen op te leveren voor de Participatieaanpak.

Achterliggend doel van de Participatieaanpak is zorgen voor een betere samenwerking tussen de partijen binnen de Gouden Driehoek. In de evaluatie is gefocust op drie factoren die voor de samenwerking bepalend zijn:

1. **Transparantie:** de mate waarin het participatieproces voor alle partijen transparant is.
2. **Betrokkenheid:** de mate waarin de partijen betrokken worden, zich betrokken tonen en het gevoel hebben dat andere partijen hen bij het proces betrekken.
3. **Vertrouwen:** de mate waarin de partijen vertrouwen hebben in elkaar en in elkaars kennis.

1.2 Onderzoeksvragen

Van de doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

1. Transparantie

- Is het participatieproces voor de partijen transparant en zijn er verschillen tussen projecten waar de Participatieaanpak wel en niet is toegepast?
- Wat zijn aandachtspunten met betrekking tot de transparantie van het participatieproces?

2. Betrokkenheid

- Zijn de partijen betrokken bij het participatieproces en zijn er verschillen tussen projecten waar de Participatieaanpak wel en niet is toegepast?
- Wat zijn aandachtspunten met betrekking tot de betrokkenheid van partijen bij het participatieproces?

3. Vertrouwen

- Hebben de partijen vertrouwen in elkaar en zijn er verschillen tussen projecten waar de Participatieaanpak wel en niet is toegepast?
- Wat zijn aandachtspunten met betrekking tot het vertrouwen van partijen in elkaar?

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is van vier fysieke projecten afzonderlijk het participatieproces bestudeerd. Het gaat om de volgende projecten:

- Ruimtelijk Kader Oude Westen.
- Toekomstvisie Lijnbaanhoven
- Ontwikkelvisie Pupillenbuurt
- Duurzaamheidsvisie Schiebroek Zuid

Het eerste project is geselecteerd door dS+V in overleg met het COS. Voor het participatieproces van dit project is geen gebruik gemaakt van de Participatieaanpak (omdat de aanpak nog niet ontwikkeld was ten tijde van de start van dit project). De overige drie projecten zijn de officiële 'proeftuinen' die na vaststelling van de Participatieaanpak zijn geselecteerd. Door onderlinge vergelijking tussen participatieprocessen waarbij de Participatieaanpak wel en niet is ingezet, is in de evaluatie geprobeerd inzicht te verschaffen in de meerwaarde van de Participatieaanpak in de praktijk ten opzichte van andere participatiemethoden. Dit is slechts beperkt mogelijk. Ten eerste vanwege de smalle basis van de evaluatie (vier projecten) en ten tweede omdat er geen harde scheidslijn is tussen de projecten met en zonder aanpak (aspecten van de aanpak komen niet allemaal terug bij projecten mét aanpak en ontbreken niet allemaal bij projecten zonder aanpak). Het is echter wel mogelijk om aandachtspunten voor de participatieaanpak te benoemen op basis van de evaluatie van de projecten.

Meetindicatoren

Als kader voor de evaluatie heeft het COS in overleg met dS+V een lijst van meetindicatoren opgesteld. Aan de hand van deze indicatoren is per project bekeken hoe het staat met de transparantie van het participatieproces, de betrokkenheid van partijen en het vertrouwen van partijen in het proces en in elkaar. De indicatorenlijst is opgesteld op basis van de voorwaarden die in de Participatieaanpak aan participatieprocessen zijn gesteld. De indicatorenlijst is opgenomen in bijlage I.

Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden: documentstudie en interviews.

Documentstudie

De documentstudie is uitgevoerd door het COS op basis van door dS+V aangeleverde contactpersonen en documenten over (de participatieprocessen binnen) de vier projecten. dS+V heeft zich ingespannen om per project zoveel mogelijk relevante schriftelijke informatie te verzamelen. De bestudeerde documenten betreffen onder meer participatieplannen, vergaderverslagen, e-mails van betrokkenen en (concept-) visies die in de projecten ontwikkeld zijn. Het COS is per project de indicatorenlijst langsgelopen en heeft daarbij gekeken wat in de beschikbare documentatie met betrekking tot de indicatoren is vastgelegd. Zodoende is per project inzicht verkregen in de mate van transparantie, betrokkenheid en vertrouwen.

Interviews

dS+V heeft in totaal elf betrokkenen bij de participatieprocessen van de vier projecten geïnterviewd. Van drie projecten zijn elk drie betrokkenen geïnterviewd: een bewoner, een overheidsfunctionaris en een vertegenwoordiger van de betreffende marktpartij. Van het project Ruimtelijk Kader Oude Westen is geen betrokken bewoner bereid gevonden om aan een interview mee te werken. De interviews zijn face-to-face afgenomen en duurde elk circa een uur. De respondenten zijn gevraagd naar hun ervaring en mening ten aanzien van het participatieproces waaraan zij hebben deelgenomen. Daarnaast is specifiek gevraagd naar knelpunten en verbetervoorstellen voor toekomstige participatieprocessen. Net als in de documentstudie is gefocust op aspecten die inzicht geven in de factoren transparantie, betrokkenheid en vertrouwen. De interviews zijn (met toestemming van de respondenten) opgenomen op een geluidsrecorder. Het COS heeft de geluidsopnamen op schrift laten uitwerken en vervolgens geanalyseerd.

1.4 Leeswijzer

De participatieprocessen van de vier bestudeerde projecten worden in afzonderlijke hoofdstukken behandeld: Oude Westen in hoofdstuk 2, Lijnbaanhoven in hoofdstuk 3, Pupillenbuurt in hoofdstuk 4 en Schiebroek Zuid in hoofdstuk 5. Elk van de hoofdstukken gaat apart in op de factoren transparantie, betrokkenheid en vertrouwen. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting van dS+V op de implementatie van de Rotterdamse Participatieaanpak tot nu toe. Bijlage 2 bevat de lijst met meetindicatoren voor de evaluatie.

2 Ruimtelijk Kader Oude Westen¹

In dit project gaat het om de ontwikkeling van een kader voor toekomstige ruimtelijke plannen in het Oude Westen. In het ruimtelijk kader wordt de beleidsambitie voor het Oude Westen, zoals vastgelegd in de wijkvisie 'Het Oude Westen – Visie en strategie', vertaald naar een integraal plan voor toekomstige ontwikkelingen in de buurt op het gebied van stedenbouw, verkeer, cultuurhistorie en wonen. Het ruimtelijk kader dient onder meer om bouwprojecten te toetsen aan hun bijdrage aan het beleid en als onderlegger voor het bestemmingsplan. De beleidsambitie voor het Oude Westen is verwoord in het motto 'binden en verleiden'. Doel is om de buurt aantrekkelijk te maken voor huidige bewoners en ondernemers (binden) en nieuwe bewoners en ondernemers (verleiden), door het versterken van het levendige, kleinschalige en stedelijke karakter van het Oude Westen.

Voor het ruimtelijk kader is een cultuurhistorische verkenning gemaakt die de ontwikkelingsgeschiedenis van de buurt schetst en de cultuurhistorische karakteristieken in beeld brengt. In het ruimtelijk kader moet inzichtelijk worden gemaakt hoe met de cultuurhistorische aspecten van de buurt is omgegaan en welke afwegingen zijn gemaakt.

2.1 Het participatieproces

Partijen in het participatieproces zijn de gemeente Rotterdam (dS+V), deelgemeente Centrum, Woonstad Rotterdam en bewoners en ondernemers van het Oude Westen. Een aantal bewoners is verenigd in 'Aktiegroep Oude Westen'.

De Participatieaanpak is bij dit project niet toegepast, omdat ten tijde van de start van dit project de Participatieaanpak nog niet was ontwikkeld. Dit project is wel geëvalueerd om zicht te krijgen op hoe een participatieproces zonder de aanpak kan verlopen. Het participatieproces bestond uit twee informatieavonden (17 maart en 20 april 2010) en twee debatavonden (27 april en 18 mei 2010). De avonden vonden plaats in het wijkgebouw. Op de informatieavonden is aan bewoners informatie verstrekt over het project. De debatavonden zijn mede georganiseerd op verzoek van de Aktiegroep Oude Westen. Deze bewoners vonden alleen informatieavonden onvoldoende en hoopten via de debatten inspraak te krijgen. Voor de debatavonden zijn respectievelijk de thema's buitenruimte en wonen gekozen. Tijdens de debatten zijn door een professionele debatleider stellingen opgeworpen met betrekking tot buitenruimte en wonen in het Oude Westen. De aanwezige bewoners hebben over deze stellingen gediscussieerd.

"Het Oude Westen is misschien wat atypisch in vergelijking met andere gebieden in de stad. Er is een heel sterke bewonersvertegenwoordiging. Hiervan hadden we het idee: je kunt beter een aantal stappen samen zetten, want anders komt het als een boemerang een keer terug. Van: jullie overvallen ons. Maar goed, ook gaandeweg het traject merk je – net als bij het wijzigingen van een bestemmingsplan – dat het echt over hoofdlijnen gaat. En voor veel bewoners is het zó abstract."

¹ Het ruimtelijk kader heeft inmiddels een andere titel: "Masterplan Oude Westen". In dit rapport wordt de oorspronkelijke titel gehanteerd.

Het ruimtelijk kader zou in juli 2010 door B&W worden vastgesteld. Dit is verschoven naar januari 2011, zodat alle betrokken partijen het laatste concept (van 12 augustus 2010) nog één voor één kunnen inzien en beoordelen. De Aktiegroep is geïnformeerd over de uitloop van de planning. Inmiddels is het conceptkader samen met een nota van antwoord (op basis van de debatavonden) aangeboden aan de Aktiegroep voor advies op de inhoud en advies ten aanzien van het verder betrekken van bewoners.

2.2 Transparantie

Bewoners zijn via diverse kanalen, waaronder de website van de deelgemeente, de Havenloods, een buurtkrantje en huis aan huis bezorgde full colour flyers, op de hoogte gesteld van de aard van het project en uitgenodigd voor de informatie- en debatavonden. Van de debatten zijn uitgebreide verslagen gemaakt, die op de website van de deelgemeente zijn geplaatst. Tijdens de debatten konden bewoners vragen stellen aan de andere partijen. Deze vragen zijn naderhand schriftelijk beantwoord en eveneens op de website van de deelgemeente geplaatst.

Er is geen overzicht van belangengroepen in het Oude Westen gemaakt en geen projectteam gevormd waarin de drie partijen van de Gouden Driehoek vertegenwoordigd zijn. Bewoners hebben geen professionele ondersteuning aangeboden gekregen. Wellicht door het abstracte karakter van het project (een ruimtelijk kader) is het doel voor sommige bewoners onduidelijk gebleken; zij dachten dat het (ook) ging over sloop-/nieuwbouwplannen van Woonstad in het Oude Westen. De gemeente heeft van tevoren geen procesafspraken gemaakt met de bewoners (wel met Woonstad en deelgemeente). Hierdoor is ruis ontstaan in de communicatie. Sommige bewoners hadden verwacht tijdens de debatten ook met de gemeente, deelgemeente en Woonstad te kunnen discussiëren. Zij waren daarom verrast dat die partijen er slechts als toehoorders bij bleken te zitten. Er is niet vastgelegd welke inbreng van bewoners gebruikt is bij het opstellen van ruimtelijk kader. Er zijn geen projectvoortgangsrapportages gemaakt en zijn er geen afspraken gemaakt over wat te doen bij eventuele wijzigingen in de projectopzet of -planning.

2.3 Betrokkenheid

De initiatiefnemende partijen hebben zich ingespannen om een brede groep bewoners te interesseren voor de avonden: er zijn huis aan huis mooi verzorgde uitnodigingen bezorgd en er zijn debatten met een professionele en onafhankelijke debatleider georganiseerd. De debatten zijn georganiseerd op verzoek van de Aktiegroep. Ook het uitnodigingenbeleid is vormgegeven in overleg met de Aktiegroep, die advies heeft gegeven.

Bij alle vier de avonden zijn bewoners en vertegenwoordigers van de overheidspartijen en Woonstad aanwezig geweest. Bij de twee debatten waren respectievelijk circa 25 en 60 bewoners aanwezig. Bij één van de debatten was een ondernemer aanwezig. De opkomst bij de informatieavonden lag lager dan bij de debatten (10 bewoners op de avond van 17 maart). De deelnemers aan de verschillende avonden waren deels dezelfde personen. De deelgemeente had op meer betrokken bewoners gehoopt.

De bewoners die zich in het proces hebben gemengd, hebben zich binnen de aangereikte participatiemogelijkheden actief opgesteld, zo blijkt uit de debatverslagen en de vragen die later schriftelijk zijn beantwoord. In de debatten was sprake van een tamelijk strakke regie. Bewoners konden niet rechtstreeks in discussie gaan met de andere partijen. Vragen van bewoners aan de andere partijen zijn voor het grootste deel achteraf beantwoord.

“Is er in dat Ruimtelijk Kader concreet iets gedaan met de wensen van bewoners?”
“Dat is moeilijk. Als de één iets wil slopen en de ander wil het houden, wat moeten we dan concluderen?”
(...)
“We hadden dit van tevoren niet bedacht. Wat doe je met die uitkomst van die inspraak? Wat doe je als je van de bewoners heel tegenstrijdige opmerkingen krijgt?”

2.4 Vertrouwen

De deelgemeente heeft er vertrouwen in dat bewoners via participatie nuttige suggesties kunnen leveren en professionals kunnen behoeden voor een kokervisie (bijvoorbeeld: de gemeente denkt bij groenvoorzieningen automatisch aan bomen, maar bewoners willen soms gewoon struiken). Wel zet de deelgemeente vraagtekens bij de bijdrage die bewoners kunnen leveren aan een tamelijk abstract project als de ontwikkeling van een ruimtelijk kader. Vanwege het abstracte karakter van het project is volgens de deelgemeente de opkomst en input van bewoners beperkt en de input soms lastig toepasbaar. Er is gezegd dat het betrekken van bewoners voor een project als dit beter beperkt kan worden tot het niveau van raadplegen, waarbij de andere partijen nagaan wat er speelt in het gebied.

Woonstad is kritisch over de handelswijze van de gemeente. De gemeente kwam met het initiatief om een ruimtelijk kader op te stellen, maar was niet duidelijk over hoe dit kader zou worden vastgesteld, wat de status zou zijn en welke inbreng bewoners zouden krijgen. Volgens Woonstad wilden de bewoners (Aktiegroep) meer inspraak en was de gemeente hier niet op voorbereid. Net als de deelgemeente zet Woonstad vraagtekens bij de bijdrage die bewoners kunnen leveren aan een tamelijk abstract project als de ontwikkeling van een ruimtelijk kader.

De Aktiegroep Oude Westen heeft geen vertrouwen in het participatieproces en de andere partijen. De groep heeft zich hierover kritisch en teleurgesteld uitgelaten (onder meer per e-mail). De Aktiegroep verwijt dS+V dat de betrokken bewoners geen kans hebben gekregen om in discussie te treden met de andere partijen en dat zij niet betrokken zijn bij de totstandkoming van de cultuurhistorische verkenning.

“Het vertrouwen van het Oude Westen in Woonstad is een lange tijd beneden peil geweest. Dat had te maken met de afhandeling van klachten. Dingen die beloofd zijn die we niet konden waarmaken. Er heerst een groot wantrouwen, alsof we al allerlei dingen bekokstoven in deze torens [bij de dS+V]. Als je aangeeft dat een project nog niet klaar is voor inspraak, dan begint het wantrouwen al.”

Van andere bewoners die bij het proces betrokken zijn geweest (bewoners anders dan leden van de Aktiegroep) is op basis van de beschikbare informatie niet precies vast te stellen in hoeverre zij vertrouwen hebben in de andere partijen en het proces. In de documenten is geen sterke positieve of negatieve teneur onder bewoners te herkennen. Wel blijkt uit de debatverslagen en op schrift gestelde vragen dat sommige bewoners zich zorgen maken over ingrepen in hun buurt met betrekking tot onder meer sloop/nieuwbouw.

2.5 Conclusie

In dit project is de Participatieaanpak niet toegepast, maar er is veel ingezet om van het participatieproces een succes te maken. Het proces is opgezet met informatieavonden, debatten en verschillende communicatiemiddelen (zoals flyers). Er is veel gedocumenteerd en gecommuniceerd, bijvoorbeeld uitgebreide verslagen van de debatten. Hiermee is gestreefd naar een transparant proces. In het proces hebben verschillende bewoners een inhoudelijke bijdrage geleverd.

Helaas is het resultaat niet naar ieders tevredenheid. Voornaamste knelpunt is dat actieve bewoners (verenigd in de Aktiegroep) inspraak wilden, terwijl de andere partijen niet goed wisten wat ze bij een dergelijk abstract project (een ruimtelijk kader) met de inbreng van bewoners moesten doen. Er was dus onduidelijkheid over de rol van bewoners in het participatieproces. Heldere communicatie over rollen en participatieniveau conform de Participatieaanpak had wellicht tot minder teleurstelling bij bewoners geleid. Het abstracte karakter van het project heeft ook geleid tot verwarring bij sommige bewoners over het doel van het project en waarschijnlijk een negatief effect gehad op de opkomst bij de bijeenkomsten.

“Zonder de evaluatie gehad te hebben is onze conclusie dat wij erg ons best hebben gedaan, maar in verhouding heeft dat veel tijd en geld gekost en weinig opgeleverd.”

3 Toekomstvisie Lijnbaanhoven

In dit project gaat het om het ontwikkelen van een toekomstvisie voor de Lijnbaanhoven. De gemeente wil de flats al jaren aanpakken. Plannen om de Lijnbaanhoven te slopen hebben tot heftige reacties bij bewoners geleid. Begin 2010 is een nieuwe start gemaakt met overleg tussen bewoners, gemeente en marktpartijen. Na twee bijeenkomsten is het overleg tussen de partijen stilgelegd in afwachting van een te ontwikkelen plan voor het totale Lijnbaangebied, dat mede medebepalend zal zijn voor de toekomst van de Lijnbaanhoven.

Inmiddels is overleg in een andere vorm weer opgestart. Deze laatste ontwikkelingen zijn niet geëvalueerd, maar worden wel beschreven in een kader 'Recente ontwikkelingen' aan het einde van dit hoofdstuk.

3.1 Het participatieproces

De betrokken partijen zijn de gemeente Rotterdam (dS+V), de marktpartijen Amvest en Vestia (eigenaren van de flats) en een klankbordgroep bestaande uit een aantal bewoners van de Lijnbaanhoven. Het overleg tussen gemeente en klankbordgroep bestaat al sinds 2007. De marktpartijen zijn later aangeschoven.

Mede vanwege de sloopplannen was de verhouding tussen de klankbordgroep en de andere partijen verstoord. In 2010 heeft de gemeente nieuwe gesprekken tussen de partijen geïnitieerd met als uitgangspunt dat "alles weer open ligt". De klankbordgroep wilde dat voor de nieuwe start de Participatieaanpak zou worden toegepast. De gemeente heeft daarop de aanpak gepresenteerd en voorgesteld om samen aan de hand van de aanpak het participatieproces en de rollen van de partijen vorm te geven. Er hebben twee gesprekken tussen de partijen plaatsgevonden, op 23 maart en op 27 april 2010. De gemeente beoogde met de nieuwe gesprekken alleen de onderlinge verhoudingen te verbeteren; beslissingen over de toekomst van de Lijnbaanhoven konden in afwachting van het plan voor het Lijnbaangebied nog niet worden genomen. De klankbordgroep wilde zich echter richten op de inhoud. Daarom is in overleg met de klankbordgroep besloten om het participatieproces voorlopig stil te leggen.

"Wat ik merkte was dat mensen veel moeite hadden om te praten over hoe ze met de gemeente het participatieproces wilden vormgeven. We hebben geprobeerd afspraken te maken, maar ze zaten voornamelijk op het niveau van: komen er woningen, blijven ze staan, enz. Maar wij wilden vrij van een project praten. De doelstelling van de gemeente kwam niet overeen met de verwachtingen van de mensen."

3.2 Transparantie

Dat de verhoudingen tussen de partijen indertijd verstoord zijn geraakt, komt deels door wederzijdse onduidelijkheid over elkaars rollen en het ontbreken van duidelijke kaders/randvoorwaarden voor participatie (tot welk niveau kunnen partijen participeren, op welke gebieden wel en niet). De klankbordgroep ziet voor zichzelf een rol weggelegd als meebeslissers of coproducent. Vestia ging ervan uit dat de klankbordgroep hoogstens een adviserende rol zou hebben. Vestia moest, toen de corporatie aanschoof bij het overleg dat al bestond tussen gemeente en klankbordgroep, zoeken naar haar rol. Door onduidelijkheid over rollen is er veel langs elkaar heen gepraat.

“Je kunt zeggen: bewoners, coproductie kan niet op elk onderdeel, maar misschien op sommige onderdelen wel. Op sommige onderdelen wil je advies hebben en het is belangrijk dat je dat vooraf heel goed duidelijk maakt en ook vastlegt en laat ondertekenen door alle mensen in de klankbordgroep. Ook door ons. Zodat je in ieder geval de verwachting duidelijk hebt als er discussie ontstaat. Dat financiën bijvoorbeeld echt een verantwoordelijkheid is van een ontwikkelaar of een gemeente en dat dat gewoon een voldongen feit is. Dus daar gaan we niet over discussiëren.”

De informatievoorziening, communicatie en terugkoppeling vanuit de gemeente richting de andere partijen is lange tijd gebrekkig/rommelig geweest, onder andere vanwege veel personele wisselingen. In de interviews is als voorbeeld verwezen naar een stedenbouwkundig plan voor de Lijnbaanhoven, dat in samenwerking met de gemeente was gemaakt, terwijl later bleek dat er binnen de gemeente onvoldoende draagvlak voor het plan was. Marktpartijen en klankbordgroep hebben behoefte aan meer informatie over het project voor het grotere Lijnbaangebied. Men wil meer inzicht in het programma, weet niet wat de status van dit project wordt en of het eventuele (bindende) consequenties kan hebben voor de Lijnbaanhoven. Uit verslagen van de overleggen die in 2010 zijn gevoerd blijkt dat de gemeente in de veronderstelling was dat corporaties en bewoners hier al meer informatie over hadden gehad. Verder blijkt uit klankbordverslagen en e-mail dat de stakeholders in het gebied nog niet goed in beeld zijn.

In de twee overleggen die in 2010 hebben plaatsgevonden, heeft de gemeente op verzoek van de bewoners de Participatieaanpak gepresenteerd en voorgesteld om aan de hand hiervan met de andere partijen te overleggen welke vorm van participatie voor de toekomst wordt gekozen. Vestia vindt dit een positieve ontwikkeling. In de twee overleggen zijn nog geen belangrijke besluiten genomen; er is tijd nodig om elkaars vertrouwen te herwinnen en er kan nog weinig besloten worden zolang de plannen voor het Lijnbaangebied niet duidelijk zijn. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over onderlinge communicatie, terugkoppeling, omgang met meningsverschillen en wat bij eventuele afwijkingen van project- of procesplannen wordt gedaan. Wel zijn tijdens de twee overleggen aandachtspunten voor zaken als communicatie naar voren gekomen.

De samenstelling van het projectteam is voor de verschillende partijen duidelijk (vanwege veel personele wisselingen bij de gemeente was dit niet altijd het geval). Van de twee bijeenkomsten in 2010 zijn verslagen gemaakt die aan de deelnemende partijen zijn verstrekt. De klankbordgroep heeft professionele ondersteuning gekregen en is hier tevreden over.

3.3 Betrokkenheid

Bij de overleggen in 2010 waren alle drie de partijen aanwezig. Van de leden van de klankbordgroep was naar schatting 70 procent aanwezig.

De klankbordgroep voelt zich zeer betrokken bij de toekomst van de Lijnbaanhoven, maar vindt dat de andere partijen de klankbordgroep in het verleden onvoldoende betrokken hebben en ruimte hebben gegeven. Voor de nieuwe opzet heeft de gemeente voorgesteld de klankbordgroep een adviserende rol te geven. Hierover is al wel gediscussieerd door de partijen, maar er zijn nog geen afspraken gemaakt.

De klankbordgroep is zeer actief betrokken bij de toekomst van de Lijnbaanhoven. Vestia vindt

dat wanneer over het grotere Lijnbaangebied gesproken wordt, niet alleen de klankbordgroep, maar ook andere bewoners uit het gebied (zoals ondernemers en gebruikers) moeten worden betrokken. De klankbordgroep is het hiermee eens, al vindt zij dat de klankbordgroep wel een belangrijke stem moet hebben in gesprekken over het Lijnbaangebied.

3.4 Vertrouwen

Lange tijd heeft het ontbroken aan vertrouwen tussen de partijen, onder andere door onduidelijkheid over elkaars rollen in het proces, gebrekkige informatievoorziening en communicatie en het gevoel bij de klankbordgroep dat de andere partijen haar niet serieus namen en de flats wilden slopen. Bewoners vertrouwden Vestia, de gemeente en het proces niet en Vestia had geen vertrouwen in het proces en de handelswijze van de gemeente.

De drie partijen zijn in 2010 met goede bedoelingen opnieuw het gesprek aangegaan. Vestia heeft vertrouwen in de nieuwe aanpak. De corporatie denkt dat bewoners een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het proces als expertgebruikers, maar vindt de rol van betrokken bewoners ingewikkeld: van hen wordt een constructieve houding en een zekere mate van objectiviteit verwacht, terwijl hun eigen belangen in het geding kunnen zijn (behoud van de flats). Vestia is kritisch over de gemeente voor wat betreft de communicatie over het project voor het Lijnbaangebied, informatie hierover is te laat verstrekt door de gemeente.

Bij de klankbordgroep ontbreekt het nog steeds aan vertrouwen. De klankbordgroep vreest dat de gemeente de beslissing over wat er met de Lijnbaanhoven moet gebeuren deze collegeperiode wil nemen, of er nu wel of niet voldoende draagvlak is onder bewoners. De groep heeft de zorg uitgesproken voor voldongen feiten te worden geplaatst. Zij verwacht dat het plan voor het Lijnbaangebied teveel beperkende kaders zal stellen voor het project Lijnbaanhoven. De leden van de klankbordgroep missen ook vertrouwen in Vestia. Zij menen dat de corporatie de flats wil slopen, om ze te vervangen voor een winkelcentrum. De klankbordgroep denkt dat de andere partijen haar ongeschikt vinden om de bewoners (alleen) te vertegenwoordigen. De klankbordgroep heeft in mei 2010 buiten het participatieproces om een brief naar het college en de raad gestuurd met kritiek op het project en het proces. Volgens de klankbordgroep heeft de projectleider niet conform twee aangenomen moties gehandeld en bewoners niet betrokken bij de voorbereiding van een publiek debat over het Lijnbaankwartier. De projectleider voelde zich hiermee in een lastige positie gebracht. De klankbordgroep omzeilt met de brief het overleg binnen de driehoek en geeft met de brief eigenlijk een motie van wantrouwen af.

3.5 Conclusie

In dit project is voorgesteld de Participatieaanpak in te zetten, maar behalve een eerste aanzet is nog geen invulling gegeven aan de aanpak. Hiervoor is nog te weinig gelegenheid geweest binnen het beperkte tijdsbestek van twee bijeenkomsten sinds de nieuwe start. Er zijn nog geen (definitieve) afspraken gemaakt over rollen, participatieniveau, omgang met meningsverschillen en andere belangrijke onderwerpen binnen de Participatieaanpak. Het is daarom bij dit project nog niet mogelijk conclusies te trekken over de meerwaarde van de Participatieaanpak in het proces. De recente ontwikkelingen (zie het kader hieronder) geven wel de indruk dat er op deze aspecten stappen gezet kunnen worden.

Knelpunt bij dit project is gebrek aan vertrouwen van partijen in elkaar en in het proces, grotendeels veroorzaakt door een gebrek aan kaders, duidelijkheid en transparantie. Door het gebrek aan vertrouwen mislukken pogingen om op een constructieve manier met elkaar te overleggen. Vooral bij de klankbordgroep ontbreekt vertrouwen. Dit uit zich onder andere in het feit dat de groep buiten het overleg binnen de Gouden Driehoek om een brief aan het gemeentebestuur en de raad heeft gestuurd.

“Iedereen heeft gedaan waarvan hij dacht dat het op dat moment het beste was. Je gaat er allemaal in met het idee: zoals we het nu doen, zo moet het. En daar kun je wel eens van terugkomen.”

Voor constructief overleg over de toekomst van de Lijnbaanhoven is belangrijk dat partijen eerst meer inzicht krijgen in wat er met het totale Lijnbaangebied gaat gebeuren, dat partijen duidelijk communiceren en dat van alle partijen de belangen, rollen en bevoegdheden in kaart worden gebracht.

Recente ontwikkelingen

Inmiddels is de participatie Lijnbaangebied (inclusief Lijnbaanhoven) op gang gebracht door middel van twee werkconferenties in september met direct belanghebbenden en een inloopavond op 28 oktober voor alle geïnteresseerden. Deze dagen zijn voorbereid in de Agendacommissie Toekomst Lijnbaan, waarin ook een aantal afgevaardigden (eigenaren, bewoners, winkeliers, culturele instellingen) uit het gebied zitten.

Om de participatie in het gebied goed met de bewonersgroepen te kunnen voeren is de klankbordgroep Lijnbaanhoven verbreed tot Forum Stadsruit. In dit forum zitten afgevaardigden van de verschillende bewoners belangenverenigingen in het Lijnbaankwartier.

Uit de werkconferentie, de inloopavond en een online enquête wordt een toekomstagenda voor het Lijnbaangebied opgesteld. Deze agenda vormt de input voor een plan van aanpak voor het gebied in samenwerking met de belanghebbenden. In het plan wordt tevens een samenwerkingsmodel opgenomen. Ook de Lijnbaanhoven zijn onderdeel van het plan.

De gemeente publiceert informatie via een website en is per e-mail bereikbaar voor bewoners. Website en emailadres zijn via bewonersbrieven en op de inloopavond van 28 oktober gepresenteerd.

Mede op verzoek van dS+V schrijft het Forum Stadsruit met ondersteuning van Laaglandadvies namens de bewoners een reactie op hun beleving van het participatieproces. Dit verslag zal in december 2010 beschikbaar komen.

4 Ontwikkelvisie Pupillenbuurt

In dit project gaat het om het opstellen van een ontwikkelvisie voor de Pupillenbuurt. De visie dient de gewenste ontwikkeling van de Pupillenbuurt voor de periode 2010 tot 2020 te schetsen. Een van de aanleidingen voor het project is dat er veel achterstanden in de buurt zijn. De buurt is aangewezen als WWI-wijk. Een andere aanleiding is dat Woonbron een beslissing wil nemen over de toekomst(waarde) van een deel van het vastgoed in de Pupillenbuurt. Ook zijn er signalen dat voorzieningen in de buurt inefficiënt gehuisvest zijn en niet goed functioneren (onder andere een buurthuis en speelplaatsen) en is er in de buurt sprake van stedenbouwkundige knelpunten en sleetse buitenruimte (onder andere het Jaap Valkhoffplein).

4.1 Het participatieproces

Partijen in het participatieproces zijn de bewoners en ondernemers van de Pupillenbuurt, Woonbron Delfshaven en de deelgemeente Delfshaven. In de projectgroep zitten ook professionals van dS+V en twee organisaties die werken voor de deelgemeente: Delphi en COID. Woonbron en de deelgemeente zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een Ontwikkelvisie. Bewoners zijn erbij betrokken om er een breed gedragen plan van te maken.

In dit project is gewerkt met de Participatieaanpak. Eerst hebben de drie partijen van de Gouden Driehoek samen uitgangspunten en randvoorwaarden voor het participatietraject opgesteld. Vervolgens is het plan toegelicht in een startbijeenkomst. Daarna zijn vier themabijeenkomsten gehouden. Doel van deze bijeenkomsten was om inzicht te verkrijgen in de ervaringen en wensen van bewoners met betrekking tot vier specifieke thema's: wonen, sociaal en voorzieningen, stedenbouw en buitenruimte, en wijkeconomie en cultuur. In een volgende bijeenkomst zijn bewoners gevraagd naar hun mening over vier ontwikkelvarianten. Ten slotte is een ontwikkelvariant gekozen en in uitgewerkte vorm aan bewoners voorgelegd in een informatiebijeenkomst.

De officiële start van het project heeft plaatsgevonden in februari 2010. De visie zou in juli 2010 worden vastgesteld en daarna aan de bewoners worden gepresenteerd. Woonbron is in september akkoord gegaan met de visie. De deelraad neemt een besluit in januari 2011. De visie wordt in november 2010 aan bewoners gepresenteerd.

“Je wordt gevraagd mee te doen, je raakt geïnteresseerder, dan kom je erachter dat het vijf jaar duurt voordat je er iets van merkt. Misschien is dat een grote teleurstelling. Dat is een risico, maar te ondervangen door goed te informeren.”

4.2 Transparantie

De drie partijen uit de Gouden Driehoek hebben uitgangspunten en randvoorwaarden voor het participatietraject opgesteld (waaronder het niveau waarop bewoners kunnen participeren: adviseren). Het plan is toegelicht in de startbijeenkomst. Daarin is ook toegelicht wat met het project wordt beoogd, welke bijeenkomsten en belangrijke beslismomenten (zoals het kiezen van een ontwikkelvariant) in het proces zijn ingebouwd, wanneer deze (globaal) dienen plaats te vinden, wat het doel van de bijeenkomsten is en wie de beslissingen neemt. De gepresenteerde informatie is in de bijeenkomst met bewoners besproken. Over omgang met eventuele meningsverschillen is vastgelegd dat Woonbron en de deelgemeente uiteindelijke beslissingen nemen. Er is geen sociale kaart van de Pupillenbuurt met een uiteenzetting van belangengroepen gemaakt.

Van de bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt. De verslagen zijn rondgestuurd naar de betrokkenen, met ruimte voor wijzigingen en aanvullingen. De communicatie in het proces was open en de informatievoorziening voldoende. Betrokkenen konden hun wensen en behoeften uitspreken en er zijn duidelijke afspraken gemaakt.

“We hadden discussie over de ladder: wordt het informeren of vinden we dat de bewoners alles mogen bepalen. Iedereen heeft daar een ander beeld bij. We hebben helder gemaakt dat dit onze randvoorwaarden zijn. Voor een aantal dingen die moeten gebeuren zijn wij verantwoordelijk, niet de bewoners. Voor een aantal dingen kan eigenaarschap gecreëerd worden, als het gaat om buitenruimte en dergelijke. Maar leg dat helder vast.”

In de laatste conceptvisie staan concrete maatregelen vermeld met de verantwoordelijke partij en de periodes waarin ze genomen worden, bijvoorbeeld 'Handhaven op overlastgevendende particuliere panden (o.a. Hoidrift) – (deel)gemeente, start onderzoek op korte termijn (2010)'. Welke afwegingen tijdens het proces zijn gemaakt ten aanzien van inhoudelijke voorstellen en welke voorstellen wel en niet zijn meegenomen is niet schriftelijk vastgelegd. Alleen indirect, door lezing van de conceptvisie, is te herleiden of bepaalde inbreng uiteindelijk gebruikt is.

4.3 Betrokkenheid

De deelgemeente en Woonbron hebben de kaders voor het participatietraject opgesteld en het proces vormgegeven. Binnen de gestelde kaders en processtappen hebben bewoners inhoudelijke input voor de visie geleverd via de bijeenkomsten en e-mails. Een deel van deze input is meegenomen in de conceptvisie (bijvoorbeeld: grotere sociale cohesie, inzetten op ontmoetingen tussen bewoners, aanpak Jaap Valkhoffplein en vergroten van de groenbeleving).

De geïnterviewde personen hadden allemaal meer betrokken bewoners gewenst. Er is echter bewust voor gekozen om eerst slechts een klein groepje bewoners te betrekken, om het proces werkbaar te houden (de reeds betrokken bewoners vonden dit ook een goed idee). Toen er eenmaal een eerste inhoudelijk plan lag, is geprobeerd om meer bewoners te betrekken. In totaal hebben circa 50 bewoners een bijdrage geleverd. In het proces is ook een school uit de buurt betrokken en er zijn mensen langs deuren gegaan om bewoners vragen te stellen als input voor de visie.

“We hebben het er ook over gehad om met jongeren nog wat extra's te doen. Maar in juni moest er wat opgeleverd worden. We kunnen wel heel veel toeters en bellen organiseren maar op een gegeven moment moet het ook klaar zijn, anders kunnen we ook niet verder met het maken van investeringsplannen en dergelijke.”

4.4 Vertrouwen

Ondanks mogelijk tegengestelde belangen (bijvoorbeeld een corporatie die woningsloop overweegt terwijl bewoners hun huis niet kwijt willen) is het proces overwegend in goede harmonie verlopen en was er voldoende onderling vertrouwen. Uit de interviews spreekt vertrouwen in het proces en de partijen. Een geïnterviewde bewoner merkt wel op dat sommige professionals zich aangetast kunnen voelen in hun autoriteit doordat zij aan bewoners moeten vragen 'hoe het moet'.

“Als voorbeeld, ik heb ooit eens [...] in zo'n commissie [gezeten] – ik had daar dus echt het gevoel bij van: ik zit hier als een excuusbewoner, dus toen heb ik me teruggetrokken. En [...] dat gevoel heb ik dus nooit gehad en hebben andere mensen ook niet gehad.”

“Want als je dat gevoel wel had gehad, had je je teruggetrokken?”

“Ja tuurlijk, dan neem je er de consequentie van.”

4.5 Conclusie

Het participatieproces kan over het algemeen als succesvol worden bestempeld. Veel stappen in de Participatieaanpak zijn doorlopen, er zijn duidelijke afspraken gemaakt en veel relevante informatie is schriftelijk vastgelegd en aan betrokkenen gecommuniceerd. Alle partijen hebben een bijdrage kunnen leveren aan de Ontwikkelvisie en dit ook gedaan. Ze hebben vertrouwen in elkaar en in het proces.

Twee aspecten zijn minder succesvol. Ten eerste is het aantal betrokken bewoners kleiner dan men achteraf had gewenst. Men had wellicht in het begin van het proces meer bewoners kunnen betrekken (in plaats van dit aantal bewust klein te houden) en men had een sociale kaart van doel- en belangengroepen in de buurt kunnen maken, op basis waarvan men bepaalde groepen gericht had kunnen uitnodigen. Ten tweede kan het uitlopen van de tijdsplanning (de definitieve Ontwikkelvisie zou al in de zomer aan bewoners worden gepresenteerd) zonder tijdige berichtgeving nadelige gevolgen hebben voor het vertrouwen van bewoners in het proces en het project.

5 Duurzaamheidsvisie Schiebroek Zuid

In dit project gaat het om het ontwikkelen van een duurzaamheidsvisie voor het herstructureeringsgebied Schiebroek Zuid voor de periode tot 2040. Met duurzaam wordt hier bedoeld op ecologische duurzaamheid (gescheiden afval, energiezuinig, etc.) en sociale duurzaamheid (leefbaarheid, betrokkenheid, etc.). Vestia wil voor de ontwikkeling van de duurzaamheidsvisie ideeën over een duurzame toekomst van Schiebroek Zuid aan de bewoners voorleggen, horen wat de bewoners er van vinden en horen welke ideeën zij hebben.

5.1 Het participatieproces

Partijen in het participatieproces zijn Vestia en bewoners van Schiebroek-Zuid. Vestia heeft de organisatie van het traject uitbesteed aan het bureau Except (hierna wordt gesproken over Vestia, ook waar het in feite om Except gaat). De deelgemeente heeft gefaciliteerd met advies voor bewonersparticipatie.

Tijdens de evaluatie van dit project is gebleken dat op een aantal punten een verschil van inzicht is tussen (deel)gemeente en corporatie. Doordat weinig is gedocumenteerd is niet te achterhalen hoe dit is ontstaan.

In dit project is Vestia van start gegaan met de Participatieaanpak. Voor het inrichten van het participatieproces conform de aanpak bleek echter meer doorlooptijd nodig dan beschikbaar. Bij nader inzien is er voor gekozen om de participatie op een andere manier vorm te geven, dus niet volgens het stappenplan van de Participatieaanpak. Er is geen participatieplan opgesteld met onderwerpen als rollen, sociale kaart, afspraken over omgang met meningsverschillen, etc. Dergelijke onderwerpen zijn ook niet behandeld in het traject.

Het participatietraject voor dit project bestaat uit vier subsessies en een algemene inloopsessie. De subsessies betroffen een wedstrijd voor kinderen om hun ideale straat te tekenen en gesprekken met jongeren, allochtone vrouwen en ouderen over hun ideale woonwijk voor de toekomst. De subsessies hebben plaatsgevonden bij respectievelijk een school, een jongeren-centrum, een vrouwenatelier en een dagopvang voor ouderen. De algemene inloopsessie vond plaats in een school in de buurt (een andere dan waar de tekenwedstrijd is gehouden). Hier heeft Vestia ideeën voor een duurzaam Schiebroek Zuid aan bewoners voorgelegd en konden bewoners eigen ideeën aandragen.

De sessies zijn gehouden in juni 2010. In het najaar wil Vestia een ideeënboek presenteren voor de toekomst van Schiebroek Zuid, dat ook aan bewoners zal worden getoond. Hier wordt op dit moment nog aan gewerkt.

5.2 Transparantie

Van dit project zijn (in vergelijking met de andere projecten) weinig documenten beschikbaar: documenten van Vestia, enkele e-mails van Vestia en de deelgemeente (aan elkaar) en een afbeelding van de tekening van de winnaar van de tekenwedstrijd. De documenten van Vestia betreffen de opzet van het traject met daarin informatie over wat tijdens de sessies zal worden gedaan, een persbericht waarin kort verslag wordt gedaan van de sessies en een rapportage waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van het traject.

De communicatie tussen Vestia en de deelgemeente en dS+V is niet optimaal verlopen. De deelgemeente stelt dat zij slechts beperkte informatie van Vestia heeft gehad over het participatietraject. Vestia stelt dat de deelgemeente alle informatie heeft gekregen, voor vergaderingen is uitgenodigd en mee heeft kunnen beslissen over de data voor de participatie avond. Vestia kan zich voorstellen dat partijen mogelijk meer informatie verwachten vanuit eerdere ervaringen en dat een langere voorbereidingstijd leidt tot meer verslagen en stukken. Vestia stelt dat zij zich, gezien de tijd, niet erg op het proces heeft gericht, maar meteen de inhoud in is gegaan.

5.3 Betrokkenheid

Vestia heeft het traject opgezet en vormgegeven. Vestia heeft deelnemers voor de subsessies bereikt door langs te gaan bij een school, een jongerencentrum, een vrouwenatelier en een dagopvang voor ouderen. Voor de algemene inloopsessie zijn bewoners onder meer uitgenodigd tijdens de subsessies en door op straat en in de supermarkt flyers uit te delen.

“In Schiebroek Zuid was het niet zo dat een briefje voldoende was. De betrokkenheid van de bevolking is niet zo heel groot. Vergelijkbare happenings en avonden leverden misschien maar schrikbeelden van drie, vier, vijf mensen op. Dat wilden we voorkomen. We dachten: eerst op kleinere schaal de wijk in en moeilijk bereikbare groepen apart benaderen. Het is begonnen als een soort middel om reclame te maken voor de algemene sessie. Uiteindelijk is het een goed middel gebleken om van die groepen op hun niveau informatie te verkrijgen.”

Bij alle sessies zijn zowel vertegenwoordigers van Vestia als bewoners aanwezig geweest. Aan de subsessies hebben meegedaan: 65 kinderen (tekenwedstrijd), 15 tot 20 ouderen, 9 allochtone vrouwen en een klein aantal jongeren. Bij de algemene inloopsessie waren 50 tot 60 bewoners aanwezig (deels dezelfde personen als bij de subsessies).

Bewoners hebben tijdens de sessies hun mening gegeven over diverse ideeën van Vestia voor een duurzaam Schiebroek Zuid. Daarnaast hebben ze zelf ideeën en aandachtspunten aangebracht.

Vestia had meer betrokkenheid van de deelgemeente gewenst, zoals fysieke aanwezigheid bij de inloopavond. Zoals gezegd kan de deelgemeente zich hier niet in vinden, zij vindt dat er gebrekkige informatie is geweest van Vestia. Vestia had ook financiële ondersteuning van de deelgemeente en de dS+V verwacht, mede omdat volgens Vestia de Participatieaanpak zou worden toegepast op verzoek van de toenmalige voorzitter van de deelgemeente.

5.4 Vertrouwen

Vestia is kritisch over de deelgemeente en dS+V omdat de corporatie meer ondersteuning had verwacht. De deelgemeente heeft commentaar op de informatievoorziening door Vestia en betwijfelt of Vestia de bewoners voldoende ruimte heeft gegeven om eigen inbreng te leveren.

De rapportage van Vestia geeft de indruk dat er constructief is samengewerkt tussen de corporatie en de bewoners. De geïnterviewde vertegenwoordiger van Vestia denkt ook dat de meeste bewoners positief waren over de sessies. Een geïnterviewde bewoonster is echter zeer kritisch over Vestia en het project. Zij vindt dat Vestia tekort schiet bij het onderhouden van woningen en het afhandelen van klachten en hier meer energie in moet steken, in plaats van in “droombeelden” (een visie) voor over twintig jaar.

“Ik heb er een negatief oordeel over, omdat Vestia bezig is, dat vinden wij in het algemeen, met bellenblazerij. Een heleboel verplichtingen die zij moeten nakomen, zoals onderhoud, die komen ze niet na. Dan ga je al met je hakken in het zand staan.”

Eerdere problemen hebben een negatieve invloed gehad op het vertrouwen tussen Vestia, deelgemeente en bewoners in dit project. Er wordt al jaren geherstructureerd in Schiebroek Zuid en niet altijd met succes. Hierdoor was de relatie tussen deelgemeente en Vestia enigszins bekoeld. Vestia heeft bewoners naar eigen zeggen wel eens teleurgesteld door met ambitieuze plannen te komen en die vervolgens niet uit te voeren. De corporatie begrijpt dat dit bewoners cynisch kan maken.

5.5 Conclusie

Meer dan bij de andere geëvalueerde projecten zijn bij dit project verschillende groepen bewoners betrokken, waaronder kinderen, jongeren, ouderen en allochtone vrouwen. Vestia heeft dit bereikt door de groepen zelf op te zoeken en door voor ongewone participatievormen te kiezen (tekenwedstrijd en één-op-één gesprekken in plaats van vergaderingen). De aanpak van Vestia bewijst dat het mogelijk is om met weinig middelen en tijd moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken.

De communicatie tussen Vestia en de overheidspartijen is in dit participatieproces niet optimaal verlopen en er is weinig gedocumenteerd. Hierdoor moet het proces als weinig transparant worden beoordeeld. Het vertrouwen van partijen in elkaar is beperkt mede door de gebrekkige communicatie (partijen hadden andere verwachtingen van elkaar). Een meer gestructureerde inrichting van het participatieproces conform de Participatieaanpak had vermoedelijk tot een meer transparant proces geleid en dit had ook ten goede kunnen komen van het vertrouwen tussen partijen onderling.

Bijlagen

BIJLAGE I: Implementatie en toekomstblik

Na het vaststellen van de Rotterdamse Participatieaanpak in februari door de gemeenteraad, is gestart met de implementatie. Door te starten met drie proeftuinen en deze te evalueren, wordt duidelijk wat we het afgelopen jaar hebben gedaan, wat goed of minder goed is verlopen en welke leerpunten voor toekomstige projecten van belang is.

Verder is een toolkit ontwikkeld, welke kan helpen bij praktische vragen die leven bij alle partijen uit de Gouden Driehoek. De toolkit biedt handvatten door bij elke stap in een participatieproces tips en aandachtspunten aan te geven. De toolkit is expliciet bedoeld voor alle partijen uit de Gouden Driehoek. Tot slot zijn er ambassadeurs. Zij omarmen de participatieaanpak en dragen deze verder uit. Ambassadeurs zijn er binnen corporatie, deelgemeenten en bewoners. Ook zijn per hoek uit de Gouden Driehoek acties ingezet voor bevordering van de Participatieaanpak.

Bij **Marktpartijen** is informatie geboden over de Participatieaanpak, bijvoorbeeld in de vorm van procesondersteuning bij Woonbron (project in de Pupillenbuurt), maar ook door gesprekken bij woningcorporaties en toelichting op de Participatieaanpak. De opbrengst hiervan is dat de Participatieaanpak breder gedragen wordt. Aandachtspunten die leven bij corporaties leven ook bij de overheid. Door het delen van informatie en ervaring doen we kennis op over te maken afspraken binnen de Gouden Driehoek. Denk hierbij aan afspraken over fasering van het participatietraject en het open en transparant zijn over ieders belangen.

In 2011 zal een gezamenlijke bijeenkomst over de Participatieaanpak worden gepland met overheid en corporaties. Verwachting is dat dit zorgt voor meer wederzijds begrip. Daarnaast zijn veel corporaties al langer intensief bezig met participatie van bewoners. Hier kunnen wij als overheid van leren. De bijeenkomst zal dus ook het ontsluiten van kennis als doel hebben. Ambassadeurs van de Participatieaanpak krijgen bij deze bijeenkomst een actieve rol.

Bij **Overheidspartijen** zijn workshops gegeven aan projectleiders van de gemeente en andere ambtenaren die met participatie te maken hebben. In deze workshops zijn projectleiders uitgedaagd na te denken over participatie in hun eigen projecten.

Verder is ondersteuning verleend en advies gegeven bij projecten en bijvoorbeeld bij de Architectuurnota. Ook is participatie ingevoerd in de RSPW (Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken), waardoor het een vast criterium is waar overheidsfunctionarissen mee werken. Tot slot zijn er adviesgesprekken bij de deelgemeenten geweest, op bestuurlijk of ambtelijk niveau.

In 2011 blijft advies van groot belang. Borging van de Participatieaanpak is een belangrijk punt, er gebeurt meer op het gebied van participatie dan alleen toepassing van de Participatieaanpak. Een kleine club bij de gemeente is verantwoordelijk voor 'participatie op de agenda'. Zij zwengelen het thema regelmatig aan, geven advies en ondersteunen projectleiders. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor een logische lijn in de relatie met andere participatie zaken (denk aan bijvoorbeeld e-participatie, deelgemeenten, relatie met VROM)

Bij **Bewoners** hebben veel gesprekken plaatsgevonden. In de projecten waar met de Participatieaanpak is gewerkt is veelvuldig gesproken met de betrokken bewoners, over bijvoorbeeld leerpunten. Ook is er contact met bewonersorganisatie RIA en zijn we aanwezig geweest bij presentaties van het Rotterdams burgerpanel.

In 2011 blijft contact met bewoners uiteraard van belang. De gemeente kan deze benaderen via projecten. We gaan met bewoners in gesprek op basis van de toolkit. Bij voorkeur kan in 2011 het participatieknooppunt ingericht worden.

Het algemene participatieknooppunt bleek afgelopen jaar een brug te ver. Het aangaan van een open proces vraagt een speciale benadering. Je kunt het einde van het project niet bepalen, net zo min als de uitkomst. Dat betekent dat je een goede back up in je eigen organisatie moet krijgen als zaken anders lopen dan gepland. Pas als dat ingesleten is werkt een participatieknooppunt.

Een participatie knooppunt is afgelopen jaar wel succesvol geweest op projectniveau bij de Pupillenbuurt. Daar werd het knooppunt gezien als een vaste plek waar je voor vragen en overwegingen terecht kunt.

Kennis

Uit de evaluatie van de Participatieaanpak zijn intrinsieke leerpunten gekomen. Het expliciet maken en managen van verwachtingen, het herbevestigen van gemaakt afspraken en investeringen in vertrouwen tussen partijen zijn hier concrete voorbeelden van.

De gemeente is het afgelopen jaar aangehaakt bij een leerkring van het Ministerie van VROM. Hierin werden herkenbare knelpunten voor verschillende gemeenten behandeld. Dit heeft veel kennis en contacten opgeleverd. Mocht de leerkring in 2011 een vervolg krijgen, blijft de gemeente Rotterdam hierop aangehaakt.

Ook zijn er internationale contacten gelegd. Dit levert universele opbrengsten als het gaat om participatie: open gesprek, oprechte houding, kaders helder maken, belangen open op tafel, vertrouwen moet groeien. Er zijn contacten met de universiteit Bilgi, Frankfurt, IHS, architectuur biënnale en Berlage.

In 2011 is het van belang dat contacten onderhouden worden om aangehaakt te blijven met het internationale leerproces en informatie te kunnen delen.

BIJLAGE II: Meetindicatoren

Transparantie

- 1) Is aan alle partijen tijdig voldoende informatie over het fysieke project gecommuniceerd?
informatie over wat er met het project beoogd wordt
informatie over wanneer er wat gedaan wordt en in welke fasen
informatie over wie wat gaat doen
- 2) Is aan alle partijen tijdig voldoende informatie over het participatietraject gecommuniceerd?
sociale kaart van het gebied met uiteenzetting voornaamste belangengroepen
adviezen deelgemeente ten aanzien van participatie
samenstelling projectteam
wensen en voorkeuren partijen omtrent verloop participatieproces
taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden partijen; gekozen participatievorm
mogelijkheden voor professionele ondersteuning voor bewoners
overzicht van te nemen besluiten en wie de besluiten neemt
afspraken over onderlinge communicatie, terugkoppeling en omgang met meningsverschillen
afspraken over wat bij afwijking van de projectplannen en de afspraken over participatie wordt gedaan
- 3) Is aan alle partijen tijdig voldoende informatie over het de voortgang van het project en participatie-
traject gecommuniceerd?
projectvoortgangsrapportages
vergaderverslagen participatietraject
genomen besluiten en onderliggende overwegingen
afwijkingen van de opzet/planning van het fysieke project en participatietraject en gevolgen hiervan

Betrokkenheid

- 1) Zijn alle partijen van de Gouden Driehoek vanaf de start bij het participatieproces betrokken geweest?
- 2) Hebben alle partijen mee kunnen denken/beslissen over het participatieplan (bijvoorbeeld over de taken, rollen en bevoegdheden van partijen)?
- 3) Zijn alle partijen aanwezig geweest bij vergaderingen/bijeenkomsten (aantal aanwezigen/partij)?
- 4) Hebben alle partijen ruimte gekregen om te participeren zoals beoogd in participatieplan?
- 5) Hebben alle partijen voldoende gebruik gemaakt van de geboden ruimte?
- 6) Is er iets gedaan met de inbreng (voorstellen, ideeën, kritiek, etc.) van partijen?

Vertrouwen

- 1) Hebben partijen tegenstrijdige belangen?
- 2) Zijn er concrete acties ingezet op het vergroten van het vertrouwen?
- 3) Spreekt er onderling vertrouwen uit verslagen van overleggen tussen de partijen?
- 4) Hebben (leden van) partijen zich vanwege onvrede teruggetrokken uit het participatietraject?
- 5) Hebben partijen protest-/tegenacties ondernomen buiten het participatietraject om (bijv. procedures gestart als ze het ergens niet mee eens waren)?