



## Rapportage

Rapportage van de procesevaluatie van de herinrichting van de Czaar Peterstraat voor de gemeente Zaanstad.

### Opdrachtgever

*Pia van Kleef*

[p.kleef@zaanstad.nl](mailto:p.kleef@zaanstad.nl)

(06) 1505 1055

### Uitvoerder

RadarAdvies

Veemarkt 83

1019 DB Amsterdam

(020) 463 50 50

[www.radaradvies.nl](http://www.radaradvies.nl)

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
1.1	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>ONDERZOEKSAANPAK</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>BEVINDINGEN</b>	<b>6</b>
3.1	Context en verloop herinrichting participatietraject	6
3.2	Verwachtingen en communicatie	10
3.3	Invloed en deelname	13
3.4	Gemeentelijke organisatie	16
<b>4</b>	<b>CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN</b>	<b>18</b>
4.1	Aanbevelingen	19

## 1 Inleiding

De Czaar Peterstraat is in 2017 heringericht als onderdeel van een breder opknaptraject in (onder andere) de Russische Buurt in Zaandam. Sinds deze herinrichting verloopt het contact tussen de bewoners uit die straat en gemeente niet goed. Er is veel mailcontact geweest, er is een mediation-avond belegd, de ombudsman en ook lokale pers zijn betrokken geweest bij de nasleep van de aanpassingen in de straat. In kwartaal drie en vier van 2020 heeft de gemeente daarom zelf onderzocht of, en hoe de situatie in de straat kan worden aangepast. De uitkomst van dit onderzoek was dat de gemeente geen andere mogelijkheden voor de inrichting zag. Behalve dat deze resultaten aan de inwoners zijn gecommuniceerd, heeft de gemeente eveneens toegezegd inhoudelijk advies in te winnen bij een extern ingenieursbureau over de mogelijkheden tot inperkingen van hinder en het toetsen van het verkeerskundig kader. Daarnaast heeft de gemeente RadarAdvies gevraagd het communicatie- en (bewoners)participatieproces procesmatig te evalueren zodat de gemeentelijke organisatie hiervan kan leren en er een begin wordt gemaakt met het herstellen van het vertrouwen. De gemeente heeft hiervoor samen met drie inwoners van de Czaar Peterstraat een tweeledige opdrachtformulering opgesteld:

1. Het evalueren van het proces zelf: het zichtbaar maken en benoemen van blinde vlekken en pijnpunten en het maken van de vertaalslag naar concrete adviezen om van deze inzichten te leren en te zorgen dat deze leerpunten meegenomen worden in de ingezette organisatieontwikkeling waar de gemeente Zaanstad aan werkt.
2. Ook was een van de doelstellingen van het gehele traject een begin te maken met het herstel van het vertrouwen van de bewoners van de Czaar Peterstraat in de gemeentelijke organisatie en het bestuur.

### 1.1 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staat de onderzoeksaanpak beschreven die we gehanteerd hebben voor het uitvoeren van deze evaluatie. Vervolgens staan in hoofdstuk drie de belangrijkste bevindingen gepresenteerd en gaan we in hoofdstuk vier in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Aanbevelingen hebben het karakter van adviezen, ze zijn erop gericht om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie.

## 2 Onderzoeksaanpak

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben we gekozen voor een kwalitatieve en interactieve aanpak. Deze vorm van onderzoek geeft diepgaande informatie door in te gaan op achterliggende motivaties, meningen, wensen en behoeften van de doelgroep; op het waarom van heersende meningen en bepaalde gedragingen. De informatie hebben wij verzameld in de vorm van diepte-interviews. Bij kwalitatief onderzoek geven de resultaten een indicatie van wat er leeft onder de doelgroep. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, waar de resultaten statistisch representatief zijn.

Verder zijn er in het kader van het onderzoek de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Er is een startgesprek gevoerd met de opdrachtgevers van de gemeente.
- Vervolgens hebben we een kick-off gehouden met de 'meedenkgroep' (bestaande uit een drietal bewoners uit de straat) en een aantal relevante betrokkenen van de gemeente Zaanstad.
- We hebben een contextanalyse gedaan, bestaande uit:
  - observaties in de straat
  - een tijdslijn die door de projectleider is opgesteld en aangevuld door de meedenkgroep met de belangrijkste gebeurtenissen. Deze is middels een uitgebreid interview aangevuld.
- Ook zijn diepte-interviews gehouden met inwoners (13 personen) en betrokkenen van de gemeente Zaanstad (6 personen).
- De uitkomsten van de interviews en contextanalyse zijn vervolgens geanalyseerd en verwerkt.
- Daarna zijn deze bevindingen voorgelegd aan de meedenkgroep en een aantal relevante betrokkenen van de gemeente tijdens een werksessie.
- Tot slot is de rapportage van het onderzoek opgesteld en hebben we deze gepresenteerd aan de respondenten.

## 3 Bevindingen

### 3.1 Context en verloop herinrichting participatietraject

Op basis van de interviews met bewoners en de gemeente, de tijdlijn en het contextinterview is in kaart gebracht hoe het verloop van het traject eruitzag en welke context van belang is om de gebeurtenissen te duiden. In de volgende paragrafen staat beschreven wat de algemene context, verschillende fasen, betrokkenheid van de bewoners en ambtenaren en de cruciale momenten waren in het traject.

#### 3.1.1 Context

In de interviews beschrijven de bewoners van de Czaar Peterstraat hun straat als een fijne woonplek met een goede ligging. Sommigen wonen er al meer dan 30 jaar, anderen minder dan 2 jaar. Bijna alle bewoners gaven aan dat er een bijzonder dorpsgevoel heerst in de straat: “als je voor de deur zit, zegt iedereen hallo”. Daarnaast geven alle bewoners aan dat het altijd een hele rustige woonplek was, maar dat is veranderd sinds de herinrichting. Voorbeelden hiervan zijn geluidsoverlast, drukte door verkeer, verkeersongelukken en -overtredingen. Daarnaast is een aantal keer genoemd dat de straat nu onveilig is voor kinderen en huisdieren. De ambtenaren geven in de interviews aan dat de straat niet te vrijwaren is van verkeer door de ligging in het centrum. Andere redenen die zij noemen voor de drukte zijn de marktdagen en het toegenomen thuisbezorgverkeer. Daarnaast geven alle ambtenaren aan dat de straat, gezien de mogelijkheden en omgeving, goed is opgeknapt in de herinrichting.

Uit de tijdlijn en interviews valt de lange doorlooptijd op: de eerste plannen werden gemaakt in 2014, uitgevoerd in 2016, intern geëvalueerd in 2019 en nu extern geëvalueerd in 2021. De bewoners en ambtenaren geven in de interviews aan dat hun ervaringen verschillen per fase. Daarnaast blijkt uit de interviews dat er in het hele proces ook binnen de ambtelijke organisatie, de politiek en het college zaken zijn veranderd. Zo zijn er personele wisselingen geweest en werd er in 2018 een nieuwe burgemeester aangesteld.

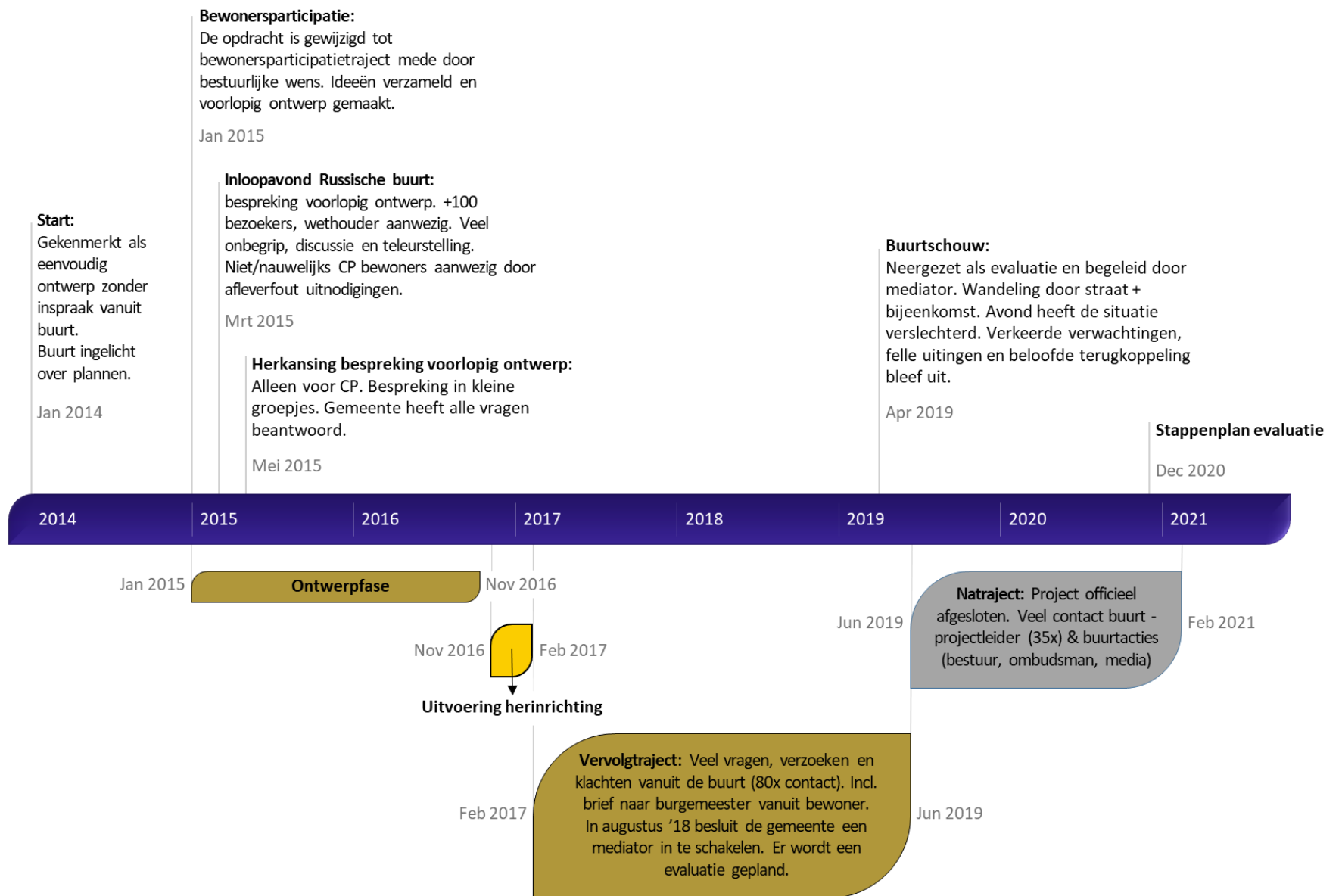
Al met al blijkt uit de tijdlijn dat er tijdens het traject 13 bijeenkomsten zijn geweest en 9 brieven verstuurd zijn. Daarnaast was er 129 keer individueel contact tussen bewoner en ambtenaar en 7 keer contact vanuit een collectieve bewonersactie.

Tegelijk met deze procesevaluatie voerde verkeerskundig bureau Goudappel Coffeng ook in opdracht van gemeente Zaanstad een onderzoek uit waarin de fysieke situatie in de straat wordt onderzocht. De evaluaties zijn separaat uitgevoerd.

#### 3.1.2 Tijdlijn

De tijdlijn op de volgende pagina is samengesteld door de projectleider en geaccordeerd door een bewoner uit de meedenkgroep. In de tijdlijn staan alle bijeenkomsten, gemeenteberichten, interne overleggen/processen, planwijzigingen en

contactmomenten met bewoners en derden omschreven, inclusief toelichting. In de tijdlijn komen de verschillende ervaringen per fase naar voren, ieder ingeleid door een belangrijke gebeurtenis. De ontwerpfase start met een aantal bijeenkomsten waarin de gemeente bewoners inlichtte, ideeën ophaalde en vragen beantwoordde. Het vervoltraject start na de uitvoering en eindigt wanneer de gemeente, mede na een evaluatie, het project officieel afsluit. In deze fase is er veel individueel contact; vragen, verzoeken en klachten (80 keer). Na de evaluatie en het afsluiten van het project, gaat in het na-traject het individuele contact door (35 keer). Daarnaast is er in het na-traject 7 keer contact met gemeente vanuit een collectieve bewonersactie en wordt de media 2 keer ingeschakeld door bewoners.





### 3.1.3 Betrokkenheid

Uit de interviews blijkt dat het moment waarop respondenten uit de straat en gemeentelijke organisatie betrokken raakten bij de herinrichting sterk verschilt. Sommige bewoners waren aanwezig bij de eerste bijeenkomsten, waar de eerste ontwerpen werden gepresenteerd. Anderen raakten pas later betrokken, bijvoorbeeld omdat ze dingen zagen gebeuren in de straat tijdens de werkzaamheden. Weer anderen geven aan dat ze pas na de herinrichting in de straat zijn komen wonen en alleen participeerden in het natraject. De meeste respondenten van de gemeente geven aan vanaf het begin betrokken te zijn maar sommigen zijn dat nu ook niet meer. Anderen, zoals de mediator, haakten later aan.

Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat de mate en manier van betrokkenheid ook sterk verschilt. Sommige bewoners geven aan alleen aanwezig te zijn bij bijeenkomsten, anderen benaderden op eigen initiatief de projectleider. Verder blijkt uit de interviews dat een klein aantal bewoners intensief betrokken was en structureel contact had met de projectleider. Voorbeelden van hoe bewoners betrokken waren, zijn:

- Participatie via door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten.
- Contact met ambtenaren na het maken van een melding.
- Participatie via de Doema, een buurtplatform dat de belangen van buurt behartigde bij de gemeente.
- Betrokkenheid op de achtergrond; sommige bewoners gaven aan vooral indirect betrokken te zijn, zij houden de situatie op straat in de gaten en overleggen met actief betrokken burens.

Een aantal respondenten uit de straat geeft in de interviews aan dat ze weinig betrokken waren. Maar veel bewoners geven vooral aan ergens in het traject te zijn afgehaakt. Sommige mensen waren simpelweg te druk met hun werk: “want heb mijn werk en mijn boterham is me liever dan mijn straatje”. Anderen hadden het gevoel dat er al genoeg naar buiten getreden werd door actievere burens. Het grootste deel van de bewoners geeft echter aan dat ze voelde dat er toch niks gebeurde met hun inzet/input. Voorbeelden van momenten waarop bewoners dit ervoerden, zijn:

- Radiostilte vanuit de gemeente na bijeenkomsten waarop de bewoners input aandroegen.
- Teleurstellende antwoorden op meldingen; een flink aantal bewoners gaf in de interviews aan dat afwijzingen van hun input voor hun gevoel niet genoeg werden onderbouwd.
- Opheffing van de Doema (door de leden zelf).

De respondenten van de gemeente geven in de interviews, over de mate en manier van betrokkenheid, aan dat de projectleider binnen de gemeente de enige persoon was die gedurende het hele traject intensief betrokken was. Sommige ambtenaren geven aan

dat ze incidenteel betrokken waren, zoals de mediator. Anderen waren meer op afstand betrokken, zoals de ambtenaren van de afdeling beheer, of het afdelingshoofd.

#### 3.1.4 Cruciale momenten

Uit de tijdlijn blijkt dat verschillende soorten contacten naast elkaar plaatsvonden en soms door elkaar heen gingen. Uit de interviews met de bewoners en betrokken ambtenaren blijkt dat er twee cruciale momenten waren in het traject:

1. **Bespreking van de voorlopige plannen, 24 maart en 2 juni:** Tijdens deze bijeenkomsten werden de voorlopige plannen aan de bewoners voorgelegd om input op te halen en vragen te beantwoorden, zo blijkt uit de tijdlijn. Uit de tijdlijn en interviews blijkt dat de tweede bijeenkomst een extra bijeenkomst was omdat de bewoners boos en teleurgesteld naar huis gingen bij de eerste bijeenkomst. Echter gaven veel bewoners in de interviews aan dat de tweede bijeenkomst ook niet bevredigend was. *“Het leek erop alsof er geen ruimte meer was voor wijzigingen.”*
2. **Buurschouw/mediation/evaluatie in april 2019:** De buurtschouw was in de brief genoemd als evaluatie en werd begeleid door een mediator. De avond bestond uit een wandeling door de straat en daarna een bijeenkomst. Uit alle interviews blijkt dat deze avond de situatie heeft verslechterd. Voorbeelden die bewoners en ambtenaren hierover noemen in de interviews zijn: de bewoners hadden de verwachtingen dat er nog aanpassingen gedaan zouden worden, de rol van de ‘mediators’ was onduidelijk, er waren emoties en felle uitingen en ook de beloofde schriftelijk terugkoppeling over de avond heeft nooit plaatsgevonden.

### 3.2 Verwachtingen en communicatie

In de interviews met de bewoners en gemeente was uitgebreid aandacht voor de belevingen tijdens het proces van de herinrichting. De volgende paragrafen beschrijven wat de verwachtingen van verschillende betrokkenen tijdens het proces waren en hoe ze terugkijken op de communicatie.

#### 3.2.1 Verwachtingen over de herinrichting

Ongeveer de helft van de geïnterviewde bewoners geeft aan dat van tevoren ‘op zich’ wel duidelijk was hoe het proces rondom de herinrichting eruit zou komen te zien. Deze inwoners geven aan dat ze geïnformeerd zijn over de verschillende fases en dat van tevoren duidelijk was dat ze hun mening konden geven. Een aantal respondenten van de gemeentelijk organisatie hebben dit op dezelfde manier beleefd. Zij geven aan dat de straat is uitgenodigd met de mededeling: “kom vooral met ideeën en we gaan proberen die te verwerken in het ontwerp.”

Voor de andere helft van de bewoners was juist niet duidelijk wat de ‘speelruimte’ was. Deze inwoners geven aan dat het gaandeweg duidelijk werd, “toen er bij eerste reacties op de rem getrapt werd”. De verwachtingen waren dus van tevoren voor deze groepen verschillend, maar de ervaring van het proces is voor beiden groepen gelijk. Bijna unaniem geven de bewoners aan dat ze het gevoel hebben dat alles van tevoren al vast lag en dat er toch niks met hun input gedaan werd. Een bewoner geeft aan dat de

participatiebijeenkomsten eigenlijk informatiebijeenkomsten waren. Volgens deze bewoner werden mensen daardoor afgestompt en dachten “laat maar”. Ook vanuit de gemeente gaven een aantal respondenten aan dat de daadwerkelijke speelruimte eigenlijk maar beperkt was. Maar, een belangrijk verschil is dat deze respondenten vanuit de gemeente stellen dat dit van tevoren wel duidelijk gecommuniceerd is.

Een andere bewoner verwoordt een gevoel dat ook door meerdere mensen uit de straat genoemd is. Namelijk, dat de verwachting werd gewekt dat er wel wat zeggenschap zou zijn vanuit de bewoners, maar dat dit uiteindelijk niet waargemaakt werd: “We zijn er met open vizier ingegaan en wij waren blij verrast dat er geluisterd werd in eerste instantie en dat er aanpassingen werden gedaan. Dan voel je dat je gehoord wordt. Het traject was niet verkeerd. Alleen de aanpassingen die werden gedaan in de tekeningen, waardoor je het gevoel had ‘het heeft echt nut gehad, de inbreng die we geleverd hebben’, bleken op het moment dat het uitgevoerd werd toch niet doorgevoerd”.

Ook zijn waren er een aantal verwachtingen die niet per se door de gemeente geëxpliciteerd zijn bij de start van het herinrichtingsproces, maar die wel leefden in de hoofden van inwoners. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat Inverdan net was opgeleverd, voordat er gewerkt ging worden aan de Czaar Peterstraat. Doordat er zoveel tijd en geld in Inverdan was geïnvesteerd, en door de ligging ten opzichte van de Czaar Peterstraat (dichtbij), hadden een aantal bewoners de verwachting dat hun straat op dezelfde manier aangepakt zou worden.

Tot slot zijn sommige bewoners simpelweg niet tevreden met het eindresultaat. Zij geven aan dat ze wel wisten dat het nodig was dat er aanpassingen gedaan werden in de straat, maar dat ze niet blij zijn met de uitkomsten van de herinrichting. Deze groep zegt daarover bijvoorbeeld: “Ik wist dat er een fietspad zou komen, maar ik vind het wel heel erg jammer. We hadden geen doorgang, maar er is een fietspad gekomen. Waarom door onze straat en niet een straat verder? Voorheen reden fietsers over de stoep, dus dat is wel een verbetering maar niet de verbetering die we graag zouden willen.” Dit noemen ook aantal respondenten van de gemeente als reden voor uiteenlopende verwachtingen. Een respondent zegt daarover: “Mensen zijn nu niet tevreden, maar voorheen ook niet.”

### 3.2.2 Communicatie

Over het algemeen genomen geven de bewoners aan dat ze vrij ontevreden zijn over de communicatie tussen hen en de gemeente. Uit de interviews komen verschillende oorzaken naar voren, waardoor men ontevreden is over de communicatie:

- **Beperkte (formele) communicatie:** een aantal inwoners geeft aan dat er te weinig werd gecommuniceerd. Dit heeft met name betrekking op formele communicatie zoals uitnodigingsbrieven en updates over het proces. Deze inwoners vonden de communicatie heel summier en geven aan dat het “van ‘buurtbericht’ tot ‘buurtbericht’” verliep. Waarmee bedoeld wordt dat de communicatie heel pragmatisch was en dat er weinig strategie achter zat.

- **Slechte terugkoppeling:** er zijn ook een aantal inwoners die met name kritiek hebben over de terugkoppeling naar aanleiding van bijeenkomsten of verzoeken van de straat. Iemand zegt bijvoorbeeld naar aanleiding van de informatiebijeenkomsten: *“Ik snap dat je op het moment zelf geen toezeggingen kan doen, maar geef er dan wel een grondig vervolg aan. Nu hoorden we achteraf simpelweg nee, zonder toelichting. Als je dan verder vroeg naar toelichting kwam het nog steeds niet.”*
- **Houding van gemeente:** een aantal respondenten uit de straat geven aan dat ze de ‘houding van ambtenaren’ niet fijn vonden. Deze personen zeiden communicatie-skills te missen bij ambtenaren: *“je werd al snel weggezet als zeurder.”* Ook ‘hooghartig’ en ‘kortaf’ is genoemd door bewoners.
- **Prima communicatie, slecht resultaat:** dan is er nog een laatste groep bewoners die de communicatie wel oké vond, maar die ontevreden is over het resultaat van de straat. Hierover zegt iemand bijvoorbeeld: *“communicatie was op zich wel goed. Maar als je je zin niet krijgt voel je je een beetje niet gehoord.”*

Aan de betrokkenen vanuit de gemeente is ook gevraagd hoe zij naar de communicatie rondom de herinrichting kijken. Respondenten refereren veelvuldig aan twee aspecten van de communicatie die ‘fout’, of in ieder geval minder goed gegaan zijn. Het eerste punt heeft betrekking op brieven die vanuit de gemeente aan de straat zijn gestuurd aan het begin van het herontwerp, maar die om één of andere reden niet zijn bezorgd. In het vervolg heeft de projectleider brieven zelf door de bus gedaan, om dit te voorkomen. Het tweede punt met betrekking tot communicatie dat genoemd wordt door meerdere respondenten is het verslag dat na afloop van de mediation in april 2019 verstuurd zou worden. Dit verslag is uiteindelijk nooit verstuurd, omdat er intern geen consensus was over de inhoud en toon van het verslag.

Een aantal respondenten geeft aan dat in hun ogen het voeren van gesprekken met bewoners bepaalde vaardigheden vraagt als ‘vermogen tot inleven’ en ‘mensen niet (onbewust) tegen de schenen schoppen’. Dat heeft men in contact niet altijd zo gevoeld en soms werd de communicatie als (te) direct ervaren. Dit heeft in hun ogen mogelijk negatieve invloed gehad op het proces.

Een aantal respondenten geeft ook aan dat de straat óók een verantwoordelijkheid heeft in de communicatie. Dit gaat dan met name om het feit dat de spanningen soms wel erg hoog op liepen tijdens bijeenkomsten met de gemeente en dat bepaalde meningen de boventoon voerden.

Een aantal mensen binnen de gemeente heeft ervaren dat er voor bepaalde kwesties, door sommige betrokkenen veel en lang aandacht werd gevraagd, ook al was er al meerdere keren aangegeven dat deze dingen niet mogelijk waren. Balans bepalen in aandacht versus omvang van de kwestie voelde daarbij wel eens lastig.

### 3.3 Invloed en deelname

Aan de respondenten in de straat is gevraagd of ze zich tijdens het proces gehoord hebben gevoeld, of ze het idee hebben dat ze daadwerkelijk invloed hebben gehad op het proces en hoe het ervoor staat met hun vertrouwen. Ook aan de gemeentelijke organisatie is gevraagd hoe zij aankijken tegen de invloed die bewoners gehad hebben op het proces. De bevindingen staan hieronder beschreven.

#### 3.3.1 Gehoord gevoeld

Of de bewoners zich gehoord voelden in het proces verschilt onderling. Er zijn een aantal bewoners die heel nadrukkelijk zeggen dat ze zich niet serieus genomen voelden in gesprekken met de gemeente. Een bewoner illustreert: "Heb ik niet, doe ik niet, gaat niet gebeuren, zo voelde het vaak." Dit heeft volgens de bewoners niet bijgedragen aan het 'gehoord voelen' door de gemeente. Deze bewoners hebben het idee dat ze wel goede ideeën hebben aangedragen, maar dat daar niets mee gedaan is. Er zijn ook een aantal inwoners die tijdens bijeenkomsten wel het idee hadden dat ze gehoord werden door de gemeente, maar die achteraf geen terugkoppeling kregen, of er werd niks met hun input gedaan. Dat maakt dat ze met terugwerkende kracht kritisch zijn over de mate waarin ze zich serieus genomen voelden. Een van de bewoners zegt daarover: "Ze horen me aan, zijn vriendelijk, maar uiteindelijk wordt er niks gedaan met mijn suggesties. Het was niet bevredigend." Een aantal mensen geeft aan dat het feit dat er nu nieuwe evaluaties zijn opgestart, bijdraagt aan hun gevoelens van 'gehoord worden'. Dit komt omdat ze het idee hebben dat er in ieder geval de intentie is om naar de bewoners te luisteren.

#### 3.3.2 Invloed op het proces

Geen van de geïnterviewde bewoners uit de straat heeft de vraag: heeft u het gevoel gehad invloed te hebben op het proces? met een volmondig 'ja' beantwoord. Bijna alle bewoners zeggen dat ze uiteindelijk niet of nauwelijks invloed gehad hebben op het proces. Met invloed op het proces bedoelen de bewoners dat ze niet het idee hebben dat er daadwerkelijk iets met hun suggesties of input is gedaan. Er zijn ook meerdere voorbeelden gegeven door inwoners waaruit, volgens hen, blijkt dat hun input niet werd meegenomen. Deze voorbeelden gaan onder andere over lantaarnpalen, bomen, parkeerplekken en bloemen. Er waren een aantal bewoners die voorgesteld hadden dat de verlichting mogelijk vernieuwd kon worden, door gebruik te maken van ledverlichting. Volgens deze bewoner is dit vervolgens van tafel geschoven, omdat verlichting pas na 30 jaar vervangen zou worden. Toen bleek dat de verlichting er al langer dan 30 jaar stond is dit uiteindelijk toch niet aangepast. Bewoners zeggen daarover: "Dat snap ik niet. En dan voel je je als straat een soort afvoerputje." Of bij het voorbeeld van de parkeerplekken had een bewoner een suggestie voor de parkeerplekken, met ronde hoeken in plaats van vierkant. Volgens deze bewoner werd deze suggestie gelijk afgewezen, zonder dit te onderzoeken. Dat is voor de bewoner lastig om te begrijpen, als het gaat om het hebben van invloed op het proces.

Voor al deze voorbeelden geldt dat inwoners het idee hadden dat ze goede suggesties deden voor aanpassingen en wijzigingen met betrekking tot deze aspecten maar dat deze input niet werd meegenomen in het proces. In sommige gevallen werden suggesties gelijk van tafel geveegd, soms werd het ‘onderzocht’ maar vond er geen terugkoppeling (met toelichting) plaats en soms werd er simpelweg niet naar geluisterd, aldus inwoners.

Er zijn een aantal inwoners die het idee hebben dat er wel iets met hun input werd gedaan, maar dat dit hele kleine speldenprikjes waren in het grotere geheel. Of bewoners hebben het idee dat ze uiteindelijk zo extreem veel druk hebben uitgeoefend (bijvoorbeeld door het opzoeken van de pers) dat de gemeente wel móest luisteren. De kleine aanpassingen die volgens bewoners zijn gedaan hebben betrekking op stoepranden, hekjes en paaltjes. Een voorbeeld hiervan is een bewoner die aan het begin van de straat woont. Deze persoon geeft aan dat er een stoeprand was aan het begin van de straat die “ze weg hadden laten lopen, zodat mensen met de fiets makkelijk over de stoep konden.” Diegene heeft dit bij de gemeente aangegeven en, zo wordt aangegeven: “Dat was met een week aangepast. Als het een kleine moeite is dan passen ze het wel aan.” Zoals ook in de laatste zin van de quote is te lezen zijn bewoners niet per se tevreden met dit soort kleine aanpassingen: volgens de een heeft dit geleid tot ‘verrommeling’ van de straat en de ander stelt dat deze aanpassingen alleen maar gedaan werden om inwoners tevreden te stellen.

### 3.3.3 Participatietraject vanuit de gemeente

Alle gemeentelijk respondenten geven unaniem aan dat participatie van inwoners van groot belang is. Bewoners kunnen specifieke zaken aandragen die de gemeente niet weet. Input wordt vervolgens meegenomen in de totale afweging waarin ook andere belangen spelen. Een respondent geeft aan dat daar spanning op staat: “Geld speelt een belangrijke rol, net als veiligheid en beheerbaarheid.” De respondenten geven verder aan dat er ook vaak gewerkt wordt met zogenaamde standaardoplossingen. Daarbinnen hebben inwoners vervolgens invloed op het soort klinkers, bomen/groen, of bijvoorbeeld verkeersoplossingen.

Toen uiteindelijk werd gekozen om de straat niet één op één te vervangen, maar geheel opnieuw in te richten, werd de gehele Russische buurt uitgenodigd om met ideeën te komen. Opvallend was dat er, volgens een betrokkene van de gemeente, geen voorstellen kwamen van inwoners die in de Czaar Peterstraat woonachtig waren. Enkele bewoners hebben aangegeven geen brief voor de betreffende avond te hebben ontvangen. Mede hierom is er een aparte avond belegd met de betreffend straat, en zijn de ideeën meegenomen in de uitwerking van het voorlig ontwerp. Dit was stevens de start voor het participatieproces met de straat.

Echter in dit traject, en in deze specifieke straat, waren door met name de ligging niet heel veel zaken mogelijk. De respondenten (zowel bewoners als ambtenaren) delen de overtuiging dat de gemeente op voorhand heel duidelijk moet zijn over wat wel en niet

kan; de ruimte voor bewoners moet duidelijk zijn, of in elk geval duidelijk worden. Een aantal direct betrokkenen van de gemeente geeft aan dat die duidelijkheid wel gegeven is, maar dat het resultaat daarvan, door een deel van de bewoners gewoon nooit geaccepteerd is. Hierdoor is er in het gehele proces veel meer tijd en energie naar deze straat gegaan, dan naar vergelijkbare straten.

### 3.3.4 Vertrouwen

Aan de bewoners van de Czaar Peterstraat is ook gevraagd of hun vertrouwen in dit soort processen is toe- of afgenomen door het proces rondom de inrichting. Veel mensen vonden het lastig om dat heel concreet aan te geven, maar de algemene tendens onder bewoners is dat hun vertrouwen in de gemeente ieder geval niet is toegenomen. Veelal wordt dit gekoppeld aan het vertrouwen dat het 'nog goedkomt' met de straat. Een aantal inwoners zegt wel weer wat meer vertrouwen te hebben, gezien de evaluaties die nu uitgevoerd worden. Andere inwoners zeggen juist dat ze denken dat de gemeente niet echt iets gaat aanpassen in de straat. Iemand zegt: "Ik denk niet dat de gemeente fysiek wat gaat veranderen in de straat. Misschien ook nog eens een onderbordje dat brommers er niet in mogen maar daarmee houdt het wel op." Een andere bewoner put als voorbeeld uit een eigen werk voorbeeld: "Weet je, als ik in mijn winkeltje sta en een klant vraagt mij dit dan moet ik dat meteen doen. Dan heb je een tevreden klant. Ik heb niet het idee dat de gemeente zo denkt."

Ideeën om het vertrouwen te herstellen hebben inwoners ook. De helft van de inwoners geeft aan dat het vertrouwen hersteld kan worden als de gemeente daadwerkelijke fysieke veranderingen in de straat doorvoert. Deze bewoners zijn daar vrij duidelijk over, iemand zegt: "er moeten rigoureuze beslissingen genomen worden. Fietsstraat dicht en alleen parkeren voor vergunninghouders". Een andere respondent geeft aan: "Zolang ze die aanpassingen niet doen lost het nooit op. Zolang mensen erin blijven rijden moeten ze aan de andere kant eruit. Geen pleisters plakken, maar de oorzaak aanpakken."

Een andere groep zegt dat het voor het terugwinnen van vertrouwen nodig is dat de gemeente écht naar de bewoners gaat luisteren, dat dingen duidelijk worden uitgelegd en dat er afspraken worden gemaakt en nageleefd. Daarover zegt iemand: "Duidelijkheid is het belangrijkste. Nee is ook een antwoord." Verder zijn er nog andere ideeën om het vertrouwen te herstellen, een aantal inwoners noemen het beter positioneren van de wijkmanager. Iemand stelt voor om deze persoon echt in te zetten als luis in de pels, die goed ideeën vanuit wijken terug kan brengen naar de organisatie: "Als er goede ideeën zijn vanuit wijken moet je daar (zover mogelijk) in investeren. Dan creëer je een win-win situatie." Tot slot heeft een groep inwoners behoefte aan meer tempo in het proces. Deze mensen stellen dat het ondertussen al meer dan vijf jaar duurt en dat er nu eindelijk tempo gemaakt moet worden. Zij vinden dat er "steeds een akkoord nodig is, van die en dan weer van die." Het zou hen helpen als de processen over mindere schijven zouden lopen en er sneller beslissingen genomen zouden worden (en het liefst ook aanpassingen gedaan worden).

### 3.4 Gemeentelijke organisatie

Met respondenten van de gemeente is gesproken over de organisatie, welke cultuurelementen een rol spelen en wat dit betekent voor de uitvoering in de praktijk. Ook aan de gemeentelijke organisatie is gevraagd of de randvoorwaarden kloppend zijn om participatie vorm te geven. De bevindingen staan hieronder beschreven.

#### 3.4.1 Verantwoordelijkheid

Uit de gesprekken met de direct betrokkenen van de gemeentekomt naar voren dat zij grote verantwoordelijkheid voelen voor hetgeen zij doen. Zij geven aan dat dit past bij hun functie, maar ook dat dit onderdeel is van de organisatie structuur/cultuur. Een van de respondenten geeft aan *“dat je niet voor elk piepje naar je leidinggevende gaat.”* Er heerst dan ook een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid. In de praktijk betekent dit, zo wordt aangegeven, dat je soms alleen kan komen te staan met een kwestie.

In het geval van de herinrichting van de Czaar Peterstraat is er uiteindelijk wel opgeschaald binnen de organisatie. Achteraf bezien had dit eerder moeten gebeuren, volgens alle direct betrokkenen, omdat de projectleider op een gegeven moment niets meer kon betekenen om een doorbraak te forceren.

#### 3.4.2 Beheer vs. ingenieursbureau

Een ander element dat door respondenten van de gemeentelijke organisatie is aangegeven, is dat de afdeling beheer (opdrachtgever) vrij ver afstaat van het ingenieursbureau (opdrachtnemer). Er leeft een gevoel dat beheer lang niet altijd goed op de hoogte is van het proces en het uiteindelijke resultaat. Tegelijkertijd geven respondenten van de gemeente aan dat hier de afgelopen periode, niet specifiek verbonden aan de Czaar Peterstraat, veel in verbeterd is.

Een respondent zegt hier het volgende over: *“Aan het proces van de interne samenwerking wordt gewerkt. Nu werken Stadsbeheer, strategie en beleid en het ingenieursbureau intensiever samen. Dit kan nog steeds beter; zo zit stadsbeheer overigens ook nog steeds in een ander gebouw, wat niet helpt.”*

#### 3.4.3 Rugdekking participatie trajecten

Wat ook tijdens de gesprekken naar voren is gekomen, is dat inwonerparticipatie bij openbare ruimte-trajecten door het management als belangrijk wordt ervaren maar in de praktijk toch anders uitpakt. Een respondent zegt daarover: *“ze zeggen het te omarmen, maar eigenlijk vinden ze het tijdrovend en het kost geld.”*

Respondenten geven aan dat projectleiders een belangrijke taak hebben om participatie vorm te geven, maar als er in het begin van een traject verkeerde keuzes worden gemaakt, dit heel moeilijk aan te passen is. Randvoorwaarden zoals tijd en geld zijn niet altijd voldoende om een dergelijk proces goed in te richten, zo wordt gesteld.

Ook wordt opgemerkt dat de organisatie er niet altijd in slaagt om wat buiten opgehaald wordt, bijvoorbeeld door de wijkmanager, binnen een plek te geven. Vraagstukken



worden nog te weinig integraal aangevlogen. Gebiedsgericht samenwerken, dat met een pilot in de Russische Buurt start, kan hier mogelijk een impuls aan geven.

#### 3.4.4 Resultaatgericht

Een ander element dat veel respondenten van de gemeente noemden, is dat de organisatie sterk resultaat gericht is. Het resultaat, zo geeft een respondent aan, is vaak eenzijdig benoemd en gericht op het fysieke resultaat. Het definiëren van hoe het proces daar naartoe wordt doorlopen wordt eigenlijk niet meegenomen bij het definiëren van het resultaat.

## 4 Conclusies & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen van de procesevaluatie beschreven. De conclusies hebben specifiek betrekking op de procesevaluatie van de Czaar Peterstraat straat en zijn dus niet representatief voor andere herinrichtingprocessen. Aanbevelingen hebben het karakter van adviezen, met als doel om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie.

### **Uitgebreid participatietraject met geringe mogelijkheden**

We concluderen dat vanuit het perspectief van bewoners de belangenafweging van de gemeente niet helder is toegelicht. De bewoners zijn onvoldoende meegenomen in hoe de weging van verschillende belangen is gemaakt tijdens de participatie, met betrekking tot de uiteindelijke inrichting van de straat. Mede door de ligging en het type straat bleken de mogelijkheden op voorhand beperkt, terwijl in de beleving van de inwoners de suggestie werd gewekt dat er veel mogelijkheden waren. Deze tegenstelling is gaandeweg het proces blijven bestaan en er is onvoldoende geïnvesteerd in het overbruggen van de verschillende perspectieven.

Ook stellen we dat communicatie een essentieel onderdeel is van participatietrajecten en dat dit binnen het proces van de herinrichting op een aantal aspecten niet soepel is verlopen. De communicatie rondom een participatietraject gaat niet alleen over het uitleggen wat er gaat gebeuren en wanneer, maar ook over duidelijk maken waarom bepaalde keuzes gemaakt worden en welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen. Een belangrijk punt dat hiermee samenhangt gaat over opvolging en terugkoppeling. Dit gaat bijvoorbeeld over uitkomsten van bijeenkomsten die niet gecommuniceerd zijn aan bewoners. Ook hebben we gemerkt dat de communicatie door de gemeentelijke organisatie dikwijls als weinig empathisch is opgevat door bewonder. Dit heeft het proces extra gefrustreerd.

Met betrekking tot participatie speelt nog een ander fenomeen, zo concluderen wij. Participatie wordt door de gemeente Zaanstad als belangrijk ervaren, maar informatie die vervolgens wordt opgehaald (breder dan de Czaar Peterstraat), lijkt moeilijk een plek te krijgen in de organisatie

### **Volhardende houding heeft doorbraak in de weg gestaan**

Het hele traject, dus vanaf het eerst begin tot deze evaluatie, rondom de herinrichting van de Czaar Peterstraat, duurt ondertussen al meer dan vijf jaar. We concluderen dat er in deze periode een patstelling is ontstaan: *betrokken bewoners willen iets wat de betrokken ambtenaren niet kunnen geven*. Aan de gemeentekant is er heel lang vastgehouden aan dezelfde strategie: *formalistisch uitleggen waarom dingen niet kunnen*. Dit heeft geleid tot vele brieven/emails die heen en weer zijn gegaan tussen bewoners en de gemeente, waarop veelal door de gemeente op dezelfde manier werd geantwoord.

Verder stellen we dat de inwoners het gevoel hebben gehad dat ze de druk heel erg moesten opvoeren om te zorgen dat er iets ging veranderen, bijvoorbeeld door het benaderen van de pers. Deze houding aan beide kanten heeft niet tot een doorbraak geleid. We kunnen dan ook stellen dat het traject voor alle betrokkenen als frustrerend of onbevredigend is ervaren. Dit heeft niet bijgedragen aan de inzet van een open grondhouding (zowel voor bewoners als de gemeente), oftewel om op een constructieve manier in dialoog te blijven.

#### **Proces te weinig onderdeel geweest van eindresultaat**

Tot slot kunnen we concluderen dat ‘signalen’ over ‘dat het proces niet goed liep’ te laat zijn opgepakt. Een oorzaak hiervan is mogelijk dat het in een resultaatgerichte omgeving lastig is om processen om te buigen, of terug te draaien. Dit komt omdat de focus met name ligt op wat er gerealiseerd moet worden, in plaats van op de weg ernaar toe (proces). Het proces is gedurende het traject te laat doorbroken doordat het fysieke resultaat voorop stond. Ook is niet of nauwelijks geprobeerd om het probleem op te lossen door de inbreng vanuit verschillende perspectieven te betrekken. Er is pas op een laat moment in het traject opgeschaald, terwijl spanningen en frustraties al heel hoog waren opgelopen.

### **4.1 Aanbevelingen**

#### **Ontwikkel een duidelijke visie en uitgangspunten met betrekking tot participatietrajecten en stel een werkproces op**

We adviseren een visie te ontwikkelen op participatietrajecten. Deze visie moet ontwikkeld worden in samenhang met verschillende domeinen. Betrek bij dit proces zowel mensen uit de hoek van beheer, ruimtelijke ordening als mensen vanuit het sociaal domein. Ook van belang bij de ontwikkeling van deze visie is dat die gedragen wordt op verschillende niveaus; betrek dus zeker mensen uit het bestuursniveau hierbij, maar vergeet ook de mensen in de uitvoering niet. Binnen de visie en uitgangspunten moet aandacht zijn voor onderwerpen als:

- Waarom zetten we participatietrajecten in?
- Wanneer zetten we participatietrajecten in?
- Wat is het doel van participatie?
- Wanneer zijn we tevreden over een participatietraject? Welke resultaten moet het opleveren?

Nadat deze visie uitgewerkt is kan er ook een werkproces voor opgesteld worden. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Wie worden erbij betrokken?
- Waarom worden zij erbij betrokken?
- Wat is de speelruimte binnen dit proces; Hoe vindt communicatie tussen gemeente en bewoners plaats?
- Wat te doen bij belangenconflicten en wanneer schaal je op?

- Wat zijn noodzakelijk competenties om participatie toe te passen (bijvoorbeeld 'open basishouding')?

Om deze aanbeveling in de praktijk te brengen adviseren we te starten met een kleine 'pilot'. Hierin kunnen aspecten van participatie getoetst worden. Denk bijvoorbeeld aan de volgende aspecten:

- Doorlooptijd (dus voldoende tijd nemen voor een proces).
- De mate waarin een opdracht van tevoren is vastgesteld (of juist open is).
- Het erbij betrekken van meerdere mensen, vanuit meerdere disciplines, die meedoen en -denken binnen het project.
- Het formuleren van procesresultaten in plaats van alleen eindresultaten.
- Tussentijds en na afloop stilstaan bij hoe het proces verloopt, dus evalueren met ruimte om daadwerkelijk bij te sturen.

### **Investeer in communicatie voor complexe processen**

Stuur op consistentie en openheid in de communicatie. Maak duidelijke afspraken over op welke momenten de communicatie plaatsvindt, met wie en hoe. Leg vast hoe opvolging wordt gegeven aan afspraken, bijvoorbeeld na afloop van bijeenkomsten. Zorg dat dit ook daadwerkelijk nageleefd/uitgevoerd wordt.

Daarnaast zien we nog een aantal andere kansen om de communicatie binnen trajecten als deze te verbeteren. We adviseren om gebruik te maken van het vierogen principe; dus mensen die meekijken naar brieven die verstuurd worden en antwoorden die gegeven worden als processen al langere tijd stroef lopen. Dit principe kan ook gelden bij 'live' contact. Trek er samen op uit als bepaalde gesprekken mogelijk spannend gaan worden. Zorg ervoor dat er mensen aanwezig zijn met complementaire eigenschappen; bijvoorbeeld 'soft- en hard skills'.

Verder zien we een kans in de 1-op-1 communicatie met inwoners. Er is reeds een online platform (Buitengewoon Zaanstad) dat gebruikt wordt in de communicatie met inwoners rondom projecten. Wij adviseren om zo'n platform nog beter te benutten en dynamische in te zetten, zodat inwoners daar vragen kunnen stellen die op een centrale plek worden verzameld en gepubliceerd. Zo kan er open en transparant gecommuniceerd worden en dit zorgt er onder andere voor dat iedereen dezelfde informatiepositie heeft in een straat/ buurt.

### **Faciliteer een passende leer- en ontwikkelijn binnen de gemeente**

Door de veranderende samenleving en het toenemende takenpakket ontstaat steeds meer druk op de lokale overheid. Dit vraagt veel op beleidsniveau, maar ook nadrukkelijk van mensen die werken in de praktijk van de wijk, buurt of straat. We adviseren om voldoende tijd te nemen om dit in een bredere context in kaart brengen. Hiermee bedoelen we dat er voldoende informatie en inzichten binnen de gemeente verzameld dienen te worden waarbij het spanningsveld tussen de organisatie en

inwoners naar voren komt. Hiervoor kan onder andere deze evaluatie gebruikt worden, maar we adviseren ook zeker om meerdere reeds gedane evaluaties erbij te betrekken of nog uit te voeren. Op basis daarvan kan een goede analyse gemaakt worden over wat nodig is binnen verschillende contexten.

Vervolgens adviseren we om ambtenaren te faciliteren, bijvoorbeeld door een goed trainingsaanbod. Denk hierbij aan intervisie, coaching en/of een specifieke opleiding. Betrek diverse functieniveaus bij het opstellen en ontwikkelen van aanbod en maak ook specifiek aanbod op maat. Haal het uit het abstractieniveau van 'organisatieontwikkeling' en focus op de praktisch toepasbaarheid op de werkvloer.

Onderwerpen hierin sluiten ook aan bij de richting van de organisatieontwikkeling die reeds is ingeslagen binnen de gemeente Zaanstad, zoals samenwerken, eigenaarschap tonen en actief blijven. Belangrijke kernonderwerpen zijn volgens ons:

- Grip houden op proces en het resultaat: het aantal vraagstukken waar de overheid zich over moet buigen, neemt steeds verder toe en tijd en middelen zijn beperkt. Daarom is het van belang om in staat te zijn om zowel het proces als het resultaat te managen.
- Omgaan met weerstand: omdat inwoners steeds mondiger worden en meer plekken hebben waar ze zich kunnen uiten wordt het voor de gemeente steeds belangrijker om hier goed mee om te gaan. Belangrijke eigenschappen hiervoor zijn inlevingsvermogen en empathie.
- Stakeholdercommunicatie: vraagstukken worden steeds complexer, en het aantal betrokkenen steeds groter. Omgaan met veel stakeholders (partners) is hierbij van belang omdat het eendimensionaal oplossen van vraagstukken niet meer toereikend is.
- Denken vanuit designs: is van belang omdat dit erop gericht is om oplossingen te zoeken vanuit het perspectief van de gebruiker.
- Netwerkend werken: omdat mensen uit verschillende lagen van de organisatie een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van vraagstukken.