

Themanummer

Mythe van de participatie

Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Stelling

'Echte' inspraak is bij burgerparticipatie vaak afwezig

Een gedecentraliseerde energietransitie

Achtergrond

Ladder op, ladder af: 50 jaar participatie

Sociaal leren in participatieve planning

Sleutels voor incrementeel ontwikkelen

Brokerage in participatief stedelijk bestuur

Experimenteren met participatie en de Brabantse Omgevingsvisie

Interview

"We zoeken naar verbinders in de stad"

InBeeld

Handen uit de mouwen voor de groene stad

Column

Toespraak

Colofon

Rooilijn

Postbus 15690
1001 ND Amsterdam
info@rooilijn.nl
www.rooilijn.nl

Jaargang 52 / Nummer 3 / 2019

Oplage: 1.100
ISSN 13802860

Rooilijn is een uitgave van de Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Lid worden

Door lid te worden steunt u het Nederlandse tijdschrift voor wetenschap en beleid en wordt de Rooilijn bij u thuis bezorgd. Meld u aan via de website, de mail of per briefkaart.

33,50 euro per jaar (studenten)
50,50 euro per jaar (particulieren)
80,00 euro per jaar (instellingen)

20,00 euro los nummer inclusief verzendkosten

U kunt Rooilijn ook helpen door geld te doneren, maak een bedrag naar keuze over naar rekeningnummer NL19DEUT0540408484, ten name van Universiteit van Amsterdam, onder vermelding van C.2580.0003 - gift Rooilijn.

Partners

Rooilijn wordt mede mogelijk gemaakt door de Universiteit van Amsterdam, afdeling GPIO en door de Hogeschool van Amsterdam, onderzoeksprogramma's Urban Technology en Urban Management.

Kopij

De redactie stelt spontane toezending van voorstellen voor artikelen op prijs. Auteurs-richtlijnen treft u aan op de website.

Advertenties

We overleggen graag over mogelijkheden om te adverteren. Neem contact op via de website of de mail. Een indicatie van de tarieven vindt u op de website.

Redactie

Melika Levelt (hoofdredacteur),
Carla Huisman (eindredacteur),
Rosa Slagt (bureauredacteur),
Arend Jonkman (penningmeester),
Jelle Adamse, Cato Allaert,
Jolein Bergers, Jeanne Blok, Eva Bosman, Astrid Druijff, Iris van Gent, Gerben Helleman, Sigrid Heirman, Edwin Hermans, Lianne Hulsebosch, Diederik de Koe, Marije Koudstaal, Marie Krop, Dolly Loomans, Maarten Markus, Stefan Metaal, Elin Nieland, Jasper Reijenga, Federico Savini, Kim Carlotta Von Schönfeld, Gideon Spanjar, Stefan Sweijen, Andrew Switzer, Amanda Vlieger, Alexander Woestenburg

Nummerredactie

Arend Jonkman (trekker),
Dolly Loomans en Elin Nieland

Ontwerp en vormgeving

MARK IT ZERO, Amsterdam

Drukwerk

MarcelisDékavé, Alkmaar

Rechten

© Auteurs en Universiteit van Amsterdam, Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave

heeft geen commercieel oogmerk. Getracht is alle rechthebbenden te achterhalen. Diegenen die menen alsnog aanspraak te kunnen doen op gelden worden verzocht contact op te nemen. Artikelen uit Rooilijn mogen niet worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de redactie.

Themanummer

Mythe van de participatie

Dit Rooilijn themanummer maakt deel uit van het R-LINK project uit het VerDuS-onderzoeksprogramma Smart Urban Regions of the Future met projectnummer 438-15-159 398 dat (mede) gefinancierd is door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en Regieorgaan SIA.

Het nummer is mede mogelijk gemaakt met steun van de volgende partners: Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Hanzehogeschool Groningen, AMS Institute, Antea Group, Tertium, Rijckenberg Advies Stedelijke Ontwikkeling D&D, Pakhuis de Zwijger, Gemeente Groningen, Gemeente Amsterdam, Amsterdam Economic Board, Metabolic, Boeletuin, Park om de Hoek, Toentje Noorden Duurzaam en Ondernemersvereniging Tuinen van West onder leiding van Wageningen UR.



Meer integraal werken, maatschappelijke opgaven centraal zetten en een betere samenwerking tussen overheden. Dat is allemaal nodig om als overheid beter voorbereid te zijn op het veranderende samenspel met de inwoner bij ontwikkelingen in de omgeving. Met de komst van de Omgevingswet worden deze uitgangspunten nog eens extra benadrukt. Een reden voor de provincie Noord-Brabant om, met onder andere de Klein Brabant kar en het Participatie Rad, Brabant in te trekken en samen met inwoners een Omgevingsvisie te ontwikkelen. In dit artikel worden praktijklessen van deze creatieve participatieve aanpak besproken.

Ilse van Rijsingen

Wanneer bewoners naar hun buurt kijken, zien ze meestal één geheel: hun leefomgeving. Hoe logisch dit ook klinkt, in het overheidsbeleid wordt dezelfde omgeving gefragmenteerd bekeken. Het doel van de nieuwe Omgevingswet is om ook in beleid en regelgeving de omgeving als één geheel te benaderen. Het moet voor inwoners en initiatiefnemers eenvoudiger worden om vergunningen aan te vragen en de wet moet leiden tot beter afgewogen besluiten. Om dat voor elkaar te krijgen moet in veel gevallen het beleid en de manier van werken van overheden aangepast worden. Hiervoor wordt een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd waar de omgevingsvisie er één van is: één strategische lange termijnvisie op het grondgebied van een overheid.

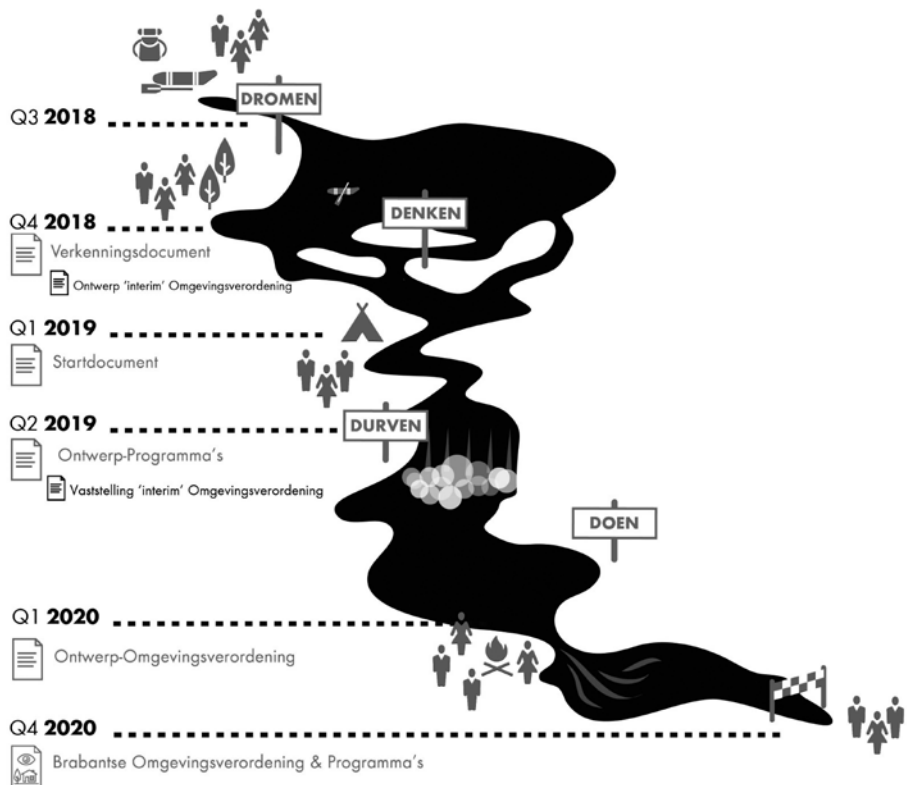
Bij het opstellen van de omgevingsvisie voor Noord-Brabant zijn de doelen van de Omgevingswet zoveel mogelijk nagestreefd. Zowel in de visie zelf als bij het proces om tot deze visie te komen, stond namelijk integraliteit en een beter samenspel tussen overheden voorop. Daarom vond het bestuur van de provincie het van groot belang om in gesprek te zijn met de Brabanders, zodat de omgevingsvisie goed bij hen aansluit. De grote vraag die daarop volgt is: hoe organiseer je dat gesprek? Tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is hier invulling aan gegeven. In dit artikel worden verschillende toegepaste vormen van participatie beschreven en hoe deze zijn ingezet bij het planvormingsproces van de omgevingsvisie (zie voor een uitgebreide uitleg: www.omgevingswetinbrabant.nl/tijdlijn).

Brabantse Omgevingsvisie

Een van de eerste stappen die de provincie Noord-Brabant zette voor de nieuwe Omgevingswet was het opstellen van de Brabantse Omgevingsvisie. In dit strategische, langetermijnperspectief komen alle onderwerpen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving samen. Dit beslaat een groot deel van het werkpakket van de provincie. Deze inhoud bij elkaar brengen is een uitdaging op zich, maar de ambitie lag hoger. Het provinciebestuur wilde namelijk niet alleen aandacht voor de inhoud en de systeemveranderingen, maar ook voor de cultuur- en gedragsverandering die met de Omgevingswet samenhangt.

Om met name die andere manier van samenwerken centraal te zetten, werd gekozen voor een vernieuwende, creatieve aanpak. Het bestuur, de politiek en de ambtelijke organisatie waren ervan overtuigd dat dit nodig was, om de huidige gang van zaken op zijn minst ter discussie te stellen. Het team dat vorm gaf aan het proces van de Brabantse Omgevingsvisie werd daardoor steeds van alle kanten uitgedaagd om dingen anders aan te pakken. Dit resulteerde in het motto: innovatie op het proces, de inhoud en het product.

Hierdoor paste een 'traditioneel' planproces, met een strak uitgelijnde planning en de bekende gesprekspartners, niet bij de ambitie. De vraag was welke vorm dit kon aannemen. De voorwaarde was dat het proces zowel ruimte als richting moest krijgen: ruimte, om zoveel mogelijk inzichten van verschillende partijen mee te kunnen nemen, ook om te voorkomen dat weer de meest voor de hand liggende optie wordt gekozen; en richting, om



Figuur 1 De tijdlijn van het omgevingsvisie-traject (bron: Provincie Noord-Brabant)

het proces ondanks alle onzekerheden overzichtelijk en toegankelijk te houden en de mijlpalen die horen bij een bestuurlijk traject op tijd te halen.

Na een zoektocht werd de vierslag 'dromen, denken, durven en doen' (figuur 1) het uitgangspunt. Door verschillende fasen in te bouwen werd het proces overzichtelijk ingedeeld, maar kon ook steeds ingespeeld worden op de kennis van dat moment. In deze aanpak, gebaseerd op creatieve processen, stonden in de droom- en durffase divergeren centraal, waardoor de ruimte gecreëerd werd om breed te verkennen. De daaropvolgende fase, respectievelijk de denk- en doefase, had tot doel om te convergeren, waardoor het product van de Omgevingsvisie steeds concreter werd. Elke fase werd afgesloten

met een product waarin de uitkomsten opgetekend zijn. Met deze uitkomsten werd duidelijk welke vragen in de volgende fase centraal zouden staan, ook op het gebied van participatie. Dit leidde steeds tot een andere invulling van het gesprek met Brabanders, wat hieronder per fase uitgelegd staat.

Droomfase

Het doel van de eerste fase was het breed verkennen van de mogelijkheden van de Omgevingsvisie. Wat zou dit document voor Brabant moeten betekenen? Wat zou er in moeten staan en wat niet? Wat zou tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie besproken moeten worden en met wie? Hierover is breed gesproken met gemeenten, belangenorganisaties, collega's en ook met Brabanders.



De Klein Brabant Kar (foto: Afdeling Buitengewone Zaken)

Om goed met Brabanders in gesprek te kunnen gaan, werd geprobeerd om deze abstracte vragen zo toegankelijk mogelijk te maken. Een van de concrete uitwerkingen hiervan resulteerde in een deelname aan de Dutch Design Week in Eindhoven. Daarvoor is samen met een ontwerp bureau een instrument, de *Klein Brabant kar*, ontworpen om op straat met

mensen in gesprek te gaan. Door dit samen met ontwerpers te doen, werd op een hele andere manier naar de participatievraag gekeken. Dit bleek nodig om bezoekers te verleiden om met de medewerkers van de provincie in gesprek te gaan.

De Klein Brabant kar is een installatie waarin de verschillende onderdelen



van een beleidsproces zichtbaar zijn. Voorbijgangers werd hiermee gevraagd wat zij op de agenda wilden zetten, welke oplossingen en voor- en nadelen zij zagen bij vraagstukken. Uiteindelijk kon, wanneer een idee compleet was, deze in stemming gebracht worden. Het doel hiervan was om bij voorbijgangers op te halen wat zij belangrijk vonden. Tegelijkertijd werd ervaren hoe de vragen over de Omgevingsvisie op straat bespreekbaar gemaakt konden worden.

Een andere vorm van participatie die gebruikt is, was een online *research community*. Hierbij waren 35 Brabanders gedurende twee weken met elkaar en met de moderator in gesprek. Deze groep was een selectie uit het *Brabantpanel* van onderzoeksinstituut het PON en was zo representatief mogelijk. De leden van de onderzoeksgroep ontmoetten elkaar online op een afgeschermd forum. Daarop konden de deelnemers vragen of polls beantwoorden, met elkaar in gesprek gaan, maar ook bijvoorbeeld foto's van mooie plekken delen. Zo werd achterhaald wat zij belangrijk vinden en welke rol zij zagen voor inwoners in het proces van de Brabantse Omgevingsvisie. Dit leverde, onder begeleiding van onderzoekers, levendige reacties en gesprekken op.

Denkfase

De tweede fase startte met het verkenningsdocument waar de uitkomsten van de eerste fase in de vorm van dilemma's uitgewerkt zijn. Bijvoorbeeld: moet de omgevingsvisie heel concreet zijn in de uitwerking of juist abstract en staan slechts een paar doelen centraal of juist meerdere doelen

per thema. Het doel was om deze vragen in de denkfase te beantwoorden. Een groep van professionals met verschillende achtergronden werkte aan de uitwerking van onderdelen van de omgevingsvisie.

Ook in deze fase is met Brabanders gesproken. Hiervoor is weer samen met een ontwerp bureau een instrument ontwikkeld. Dit instrument, het *Rad van Participatie*, is een spelvorm waarin deelnemers in verschillende rondes tot de serieuze vraag komen: wie is verantwoordelijk voor onze leefomgeving? Dit gebeurde aan de hand van een casus, die ontstond door eerst een locatie en daarna een thema te 'draaien' en vervolgens te combineren. Hierbij stond het samenspel van overheid en burger centraal, omdat dit, in de afwegingen rondom de dilemma's, vaak ter sprake kwam.

In de denkfase werd ook een tweede ronde van de online *research community* gehouden. Met andere deelnemers werd nu gesproken over waarden. Dit omdat het dilemma van sturen op waarden in plaats van op normen vaak ter sprake kwam. Dit gesprek werd wederom begeleid door onderzoekers, mede voorbereid met het ambtelijke team. Hier was het wederom een uitdaging om deze abstracte vragen te vertalen naar goede toegankelijke gesprekstof.

Durffase

Welke meningen en aandachtspunten zien inwoners voor hun omgeving? Biedt het beleid voldoende ruimte en richting voor initiatieven? Met de bovenstaande ervaringen in het achterhoofd ging de provincie de durffase in. Dit was de fase waarin de tekst van de omgevingsvisie

steeds meer vorm kreeg. Het bleek een flinke klus om alle verzamelde input tot een verhaal te vormen.

Daarbij kwam, dat dit de fase was waarin de kans heel groot was om onbewust niet voorbij oude oplossingen te kijken. Om dit te voorkomen werd gezocht naar een vorm die hierbij kon helpen. Juist de blik en stem vanuit de maatschappij zou hier erg behulpzaam voor zijn.

Vanuit deze gedachte ontstond het idee voor de *Brabant Pioniers*. Een groep van twintig maatschappelijk betrokken Brabanders met diverse achtergronden, waaronder een student, een sociaal-geograaf, een ondernemer, een designer en een onderzoeker. Gedurende zes maanden dachten ze met de provincie mee. Elke maand werd één bijeenkomst georganiseerd. Daarnaast werden de Pioniers ook uitgenodigd om op andere momenten inbreng te leveren en gaven ze zelf adviezen. Op deze manier vervulden ze drie rollen: meedenken met strategische vraagstukken, reflecteren op geproduceerde stukken van anderen en gevraagd en ongevraagd advies geven. De groep noemde zichzelf dan ook vol trots de Brabant Pioniers.

Doefase

De laatste fase van het proces van de Brabantse Omgevingsvisie had onder andere als doel om de visie vast te stellen en een basis leggen voor de uitvoering. Hierbij werd via een *Tour de Brabant* het voorontwerp informeel met vele gesprekspartners besproken in bijeenkomsten. Daarna vond de formele inspraak en de goedkeuring

door de Provinciale Staten plaats. Dit laatste gebeurde op 14 december 2018.

Hoewel hiermee een belangrijke stap gezet is, komt de echte uitvoering pas hierna, als de omgevingsvisie richting geeft aan beleid en ontwikkelingen in de provincie. Onderdeel van de Brabantse Omgevingsvisie is het hoofdstuk *Brabant vernieuwt samen*. Hierin staat beschreven hoe de provincie met anderen samen wil werken aan de maatschappelijke opgaven. Onder de drieslag ‘diep, rond en breed’ (figuur 2) worden drie manieren om naar ontwikkelingen in de omgeving te kijken verenigd. Naast de fysieke kenmerken van een gebied (diep) en het verbinden van de belangen *people, planet en profit* (rond), krijgen de gezichtspunten van de verschillende betrokkenen bij een ontwikkeling een centrale positie (breed).

Het opschrijven hiervan biedt uiteraard nog geen garanties dat dit in de praktijk goed tot z'n recht komt. Daarom is het van groot belang dat dit concreter uitgewerkt wordt, zodat het in de dagelijks praktijk van de provincie landt. Eerst moet het breed, diep en rond-denken gestalte krijgen in de interim Omgevingsverordening, die in het najaar van 2019 aan de Provinciale Staten wordt voorgelegd. De geleerde lessen bij het participatief opstellen van de omgevingsvisie blijven van belang voor de volgende fasen waarin de visie in de praktijk gebracht wordt.

Vier lessen

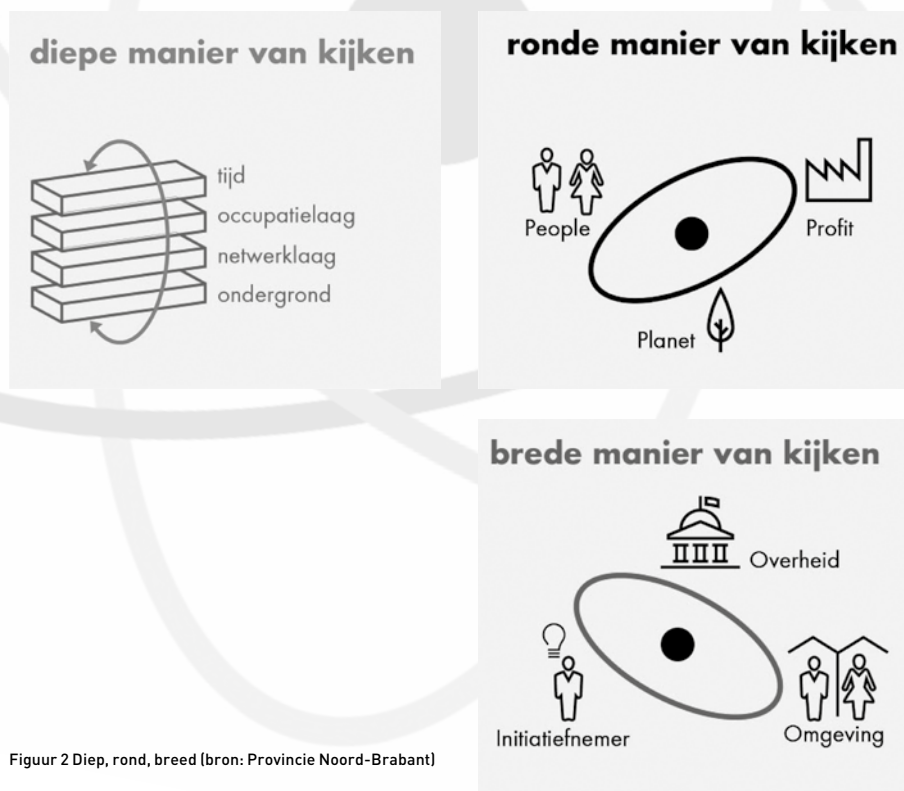
In het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is op verschillende manieren geprobeerd om invulling te geven aan het veranderende samenspel tussen overheid en inwoner; zowel in het

betrekken van inwoners bij het opstellen van de visie, als in de koers die met de Omgevingsvisie neergezet wordt. Dit was een zoektocht waaruit vier lessen getrokken kunnen worden.

Ten eerste, verras voorbijgangers en andere gesprekspartners. Het betrekken van voorbijgangers bij de omgevingsvisie kan een grote uitdaging zijn. Door opvallende installaties te gebruiken, worden voorbijgangers nieuwsgierig naar wat er gaande is. Hierdoor is het relatief makkelijker om in gesprek te komen. Daarbij is het wel van belang hoe het gesprek geopend wordt. De ervaring leert dat

abstracte onderwerpen een stuk minder aanspreken dan dagelijkse ervaringen. Door spelenderwijs door te vragen, zijn vrijwel alle abstracte beleidsdilemma's te bespreken. Daarbij is het van belang om te focussen. Door bijvoorbeeld aan het Rad van Participatie te draaien, kwam één onderwerp en één locatie centraal te staan in het gesprek. De omgevingswet gaat over zoveel onderwerpen, dat je niet alles met iedereen kunt bespreken.

Ten tweede, verwerk input niet alleen in rapporten, maar betrek inwoners in het gesprek met beleidsmakers. Een van de grootste uitdagingen is om de



Figuur 2 Diep, rond, breed (bron: Provincie Noord-Brabant)



Het Rad van Participatie op de Dutch Design Week (foto: Provincie Noord-Brabant)

uitkomsten van participatie een plek te geven. De kwalitatieve gesprekken met inwoners laten zich moeilijk één-op-één vertalen naar beleid. Daarom is het van belang dat de beleidsmakers en andere betrokkenen zelf de gesprekken ervaren. Op die manier krijgen de gesprekken een plek in de belevingsvorming en, misschien nog belangrijker, bij de uitvoering. Met de Brabant Pioniers is voor de Brabantse Omgevingsvisie nog een stap verder gezet. Daarbij hebben betrokken Brabanders een half jaar meegedacht en gereflecteerd op het beleid. Gedurende het proces in gesprek blijven is dus het advies, en niet alleen vooraf en achteraf. Maar ook om de verschillende betrokkenen, in dit geval collega's, gemeenten, organisaties

en Brabanders in gesprek laten zijn. Het gaat dus niet alleen om het vangen van de inzichten in rapporten, maar juist ook om inwoners deel te laten nemen in de gesprekken die anders alleen tussen professionals gevoerd worden.

Ten derde, reflectie vanuit de samenleving helpt bij de nieuwe manier van werken die met de omgevingswet geambieerd wordt. Door andere partijen een positie te geven om mee te denken en te corrigeren, geeft dit een belangrijke, zo niet noodzakelijke, steun in de rug. Wanneer alleen binnen het huidige overheidssysteem ontwikkeling plaatsvindt is de kans groot dat de verandering minder groot is. Juist door het gesprek tussen het beleid en



de samenleving te voeren, komen beide werelden stapje, voor stapje, dichterbij elkaar. Beide gezichtspunten hebben namelijk hun eigen toegevoegde waarde.

Juist bij deze uitwerking wilde de provincie meer dan voorheen de leefwereld centraal zetten, meer dan de beleidswereld waarin overheden gewend zijn om te werken. Inwoners doen dit als vanzelfsprekend. De reflectie vanuit de samenleving was daardoor datgene dat hielp om die visie begrijpelijk en dichtbij de samenleving te houden. Tegelijkertijd blijft het een uitdaging om de uitkomsten van gesprekken met inwoners goed een plek te geven in de uitwerking van de omgevingsvisie. De betrokkenheid van de Brabant Pioniers hielp hier al bij, door het gesprek met Brabanders dichterbij het beleidsvormingsproces te brengen.

Ten vierde, schep ruimte voor echt samen ontwikkelen door vooraf te bedenken waar je nieuwsgierig naar bent. De belangrijkste les, en misschien wel open deur, die uit dit traject naar voren kwam, is dat je echt open moet staan voor de inzichten van anderen. Alleen op die manier wordt er ruimte, in tijd en inhoud, gecreëerd om deze mee te nemen. Daarbij helpt het om van te voren een beeld te hebben waar je nieuwsgierig naar bent en wat voor het traject op dat moment nodig is om meer van te weten.

Gewoon participeren

Tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is ervaren dat het toewerken naar een andere verhouding tussen burger en overheid nog veel voeten in de aarde heeft. Door de jaren heen hebben ambtenaren veel ervaring opgedaan met

het maken van strategisch beleid. Om daarbinnen meer ruimte te creëren voor de inbreng van de burger moeten een aantal barrières overwonnen worden. Zo is de beleidstaal anders dan de taal van de meeste inwoners en is ook het bovenregionale en langetermijnperspectief geen dagelijkse kost voor velen. Tijdens het proces van de Brabantse Omgevingsvisie is op verschillende manieren geprobeerd om beide werelden dichterbij elkaar te brengen. Op deze manier wordt niet alleen ervaring opgedaan met strategisch beleid maken, maar ook hoe hierbinnen de inwoner een stem kan krijgen.

Door met designers, onderzoekers en pioniers samen te werken, leer je als ambtenaar veel over hoe andere disciplines het gesprek aangaan. Daardoor wordt niet alleen de inhoud, het proces en het product van de omgevingsvisie verrijkt, maar ook de inzichten van alle deelnemers. Dit wordt versterkt door ook juist voor ongebruikelijke partners te kiezen. Zo wordt steeds weer verder verkend hoe de veranderende verhouding tussen burger en overheid concreet invulling krijgt in de praktijk.

Ilse van Rijsingen (ivrijsingen@brabant.nl) is werkzaam bij de provincie Noord-Brabant in het team implementatie Omgevingswet.