

Pionieren met participatie – Ilse van Rijsingen

Mede door de komst van de Omgevingswet werkt de Nederlandse overheid tegelijkertijd aan verschillende uitdagingen: Hoe maken we samenhangend beleid? Hoe spelen we beter in op vragen van initiatieven uit de maatschappij? Hoe betrekken we onze inwoners bij onze plannen? En hoe geven we de grote opgaven een plek in onze omgeving? Al deze vragen komen samen bij het maken van een Omgevingsvisie. Wetende dat er geen allesomvattend antwoord op bovenstaande vragen is, staat een team dat bezig is met maken van een Omgevingsvisie steeds weer voor nieuwe keuzes.

In dit artikel wordt een onderdeel van het proces van de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant nader uitgewerkt: de Brabant Pioniers. In de zoektocht naar de beste manier om burgerparticipatie vorm te geven in dit proces, was dit een van de vormen die gebruikt is. De Brabant Pioniers was een geselecteerde groep van 20 Brabanders die voor een half jaar met het team van de Brabantse Omgevingsvisie meedacht. In dit artikel delen we onze ervaringen uit het experiment met de Brabant Pioniers, ter inspiratie voor participatietrajecten van andere overheden.

Format Paper publicatie (1)

Eerste pagina: dit is een verplichte pagina en dient als voorblad van uw Paper; de geel gearceerde onderdelen zijn verplicht om aan te leveren

Pionieren met participatie

Leren van de Brabantse Omgevingsvisie

Ilse van Rijsingen

Stellingen

Zonder reflectie vanuit de samenleving blijven overheden verkokerd werken.

Inzichten vanuit de samenleving kunnen alleen worden meegenomen wanneer ze een centrale rol in een beleidsproces krijgen.

Ilse van Rijsingen

IvRijsingen@Brabant.nl

www.OmgevingswetinBrabant.nl

Pionieren met participatie

Leren van de Brabantse Omgevingsvisie

Eenvoudig beter, dat is het motto van de Nederlandse Omgevingswet. Door 26 wetten over de fysieke leefomgeving samen te voegen tot één wet, moet het voor inwoners en bedrijven overzichtelijker worden wat wél en wat niet kan. Niet alleen daardoor moet omgevingsbeleid toegankelijker worden. Bij de totstandkoming van plannen en ontwikkelingen krijgt participatie een grote rol. In de Omgevingswet wordt namelijk nadruk gelegd op het proces vóóordat de formele procedures beginnen. Een streven dat volledig aansluit bij de huidige trends in overheidsland.

Een van de eerste vragen die daarbij naar boven komt is: hoe dan? Dat participatie belangrijk is, wordt namelijk door velen onderstreept¹. Maar op welke manier het dan vorm krijgt, daarover verschillen de meningen. Ook voor ons, het Omgevingsvisie-team van de provincie Noord-Brabant, was dit een belangrijke vraag. Want hoe doe je dat? Een strategische, lange termijnvisie opstellen, samen met inwoners, overheden en andere partners? Eén visie voor een gebied waar 2,5 miljoen mensen wonen, werken en leven en dus vele verschillende belangen en wensen zijn.

In de periode van 2016 tot en met 2018 hebben we tijdens het ontwikkelen van de Brabantse Omgevingsvisie hiermee geëxperimenteerd. Tijdens dit proces hebben we ervaren dat participatie niet alleen verplicht is, maar ook een belangrijke drijfveer voor verandering is. In dit essay ligt de nadruk op de ervaringen met de zogenaamde Brabant Pioniers. Een groep van 20 betrokken Brabanders die een half jaar lang met ons proces hebben meegedacht. Maar om uit te leggen hoe we hiertoe gekomen zijn wordt eerst meer context geschetst over het proces van de Brabantse Omgevingsvisie.

Wat is de uitdaging van de Omgevingsvisie?

Meer integraal werken, maatschappelijke opgaven centraal zetten, een betere samenwerking tussen overheden. Het zijn doelstellingen die al langer nagestreefd worden binnen de provincie Noord-Brabant. Door de komst van de Omgevingswet deed zich een kans voor om deze doelstellingen extra kracht bij te zetten. Als we bij de provincie namelijk “omgevingswet-proof” willen werken, dan zijn dit belangrijke uitgangspunten.

De eerste stap richting de nieuwe wet is gezet met 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 dit te bereiken hanteerden we het motto: innovatie op het product, de inhoud en het proces. Een advies dat ook naar voren kwam uit het essay over “De reis van het tapijt” dat op de PlanDag in 2015 gepresenteerd werd².

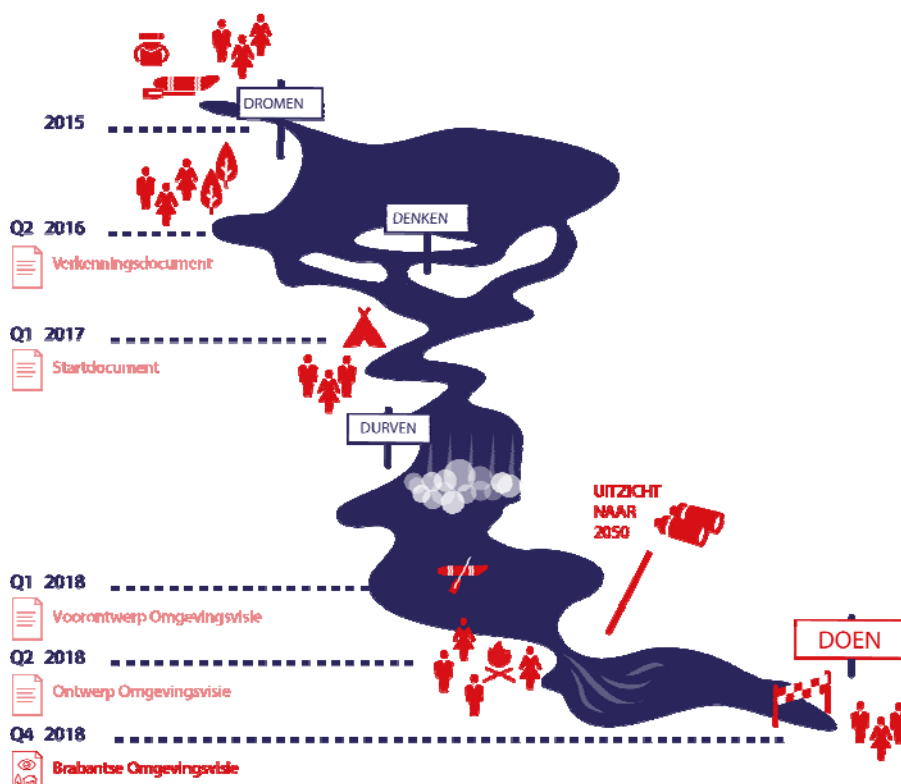
¹ van den Broek, A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). Niet buiten de burger rekenen! Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

² van Kuijk, A. (2015). De reis van het tapijt. Lessen van MozaiekBrabant. Ruimte maken. Gebundelde papers en bijlagen PlanDag 2015 (pp. 85-92). PlanDag 2015.

Dromen, denken, durven en doen

De eerste vraag waar we voor stonden was het uitlijnen van een proces. Een van de randvoorwaarden die we meekregen was namelijk dat de Omgevingsvisie voor het einde van 2018 af moest zijn. Tegelijkertijd wilden we de onzekerheid kunnen omarmen die op ons pad kwam. Bij de Rijksoverheid veranderende er namelijk nog het nodige rondom de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie, zo is de invoeringsdatum een aantal keer veranderd. Daarnaast was het de eerste keer dat we een Omgevingsvisie maakten en we wisten aan het begin nog niet wat voor iets het zou worden.

Hierdoor zijn we uitgekomen op een proces met vier stappen: dromen, denken, durven en doen. Deze aanpak is gebaseerd op creatieve processen waarin divergeren en convergeren elkaar afwisselen. Elke fase werd afgesloten met een product waarin de uitkomsten van die fase opgetekend zijn. Met deze kennis konden we de volgende fase weer (omgevings)bewust ontwerpen. Op deze manier creëerden we in de fases ruimte, waardoor we in konden spelen op nieuwe inzichten en het toeval, maar bewaakten we onze voortgang door de mijlpalen te stellen. Vanuit deze basis hebben we per fase gekeken, geëxperimenteerd en geleerd wat paste, wat werkte en wat niet.



Het proces van de Brabantse Omgevingsvisie

Participatie: hoe dan?

Per fase stelden we ons dus de vraag hoe we onze collega's, partners, bestuurders en Brabanders zo goed mogelijk konden betrekken. In dit essay staat de laatste doelgroep, de Brabanders, centraal. Het was voor ons best een zoektocht hoe je een provinciale Omgevingsvisie op een goede manier bespreekbaar maakt voor het bredere publiek. Voor het vormgeven van deze participatie zijn een

aantal vragen van belang, die door het PON, een onderzoeksinstituut in Brabant voor maatschappelijke vraagstukken, beschreven zijn in hun essay over de Omgevingswet³:

- Waarom participatie?
- Met wie?
- Waarover?
- Welke rol hebben participanten?
- Wat doen we met de resultaten?

Omdat de focus per fase anders lag, was ook de invulling van de participatie per keer anders. In de droom-fase wilden we verkennen hoe we het gesprek met inwoners vorm konden geven. Van hen wilden we weten wat zij belangrijk vonden voor de omgeving, maar ook welke taal hen aansprak en hoe we hen überhaupt konden bereiken. Hier hebben we op een aantal manieren mee geëxperimenteerd. Zo hebben we samen met designbureaus **instrumenten** ontworpen om op straat met mensen op een andere manier in gesprek te gaan⁴. Door dit samen met ontwerpers te doen, werden we uitgedaagd om op een hele andere manier naar onze vraagstukken te kijken en daarmee mensen te verleiden om met ons in gesprek te gaan.

Wat we hiervan geleerd hebben, is dat het van groot belang is met welke vraag je het gesprek opent. Onze ervaring leert dat je vanuit dagelijkse ervaringen het gesprek aan kan gaan, om vervolgens vanuit daar de koppeling te leggen met abstracte dilemma's. Daarnaast is het heel goed mogelijk om met voorbijgangers diep op een onderwerp in te gaan, maar dit vraagt veel doorvragen, of een spel- of werkvorm die mensen daartoe uitdaagt. Het meest lastige onderdeel is de vraag hoe je de kwalitatieve gesprekken die je voert meeneemt in je visievormingstraject. Er zit namelijk een grote afstand tussen individuele gesprekken over wat mensen belangrijk vinden over hun leefomgeving en de grote opgaven die op Brabant afkomen. Tegelijkertijd hebben we veel geleerd over welke taal aanslaat en hoe mensen over hoe leefomgeving nadenken. Dit heeft invloed gehad op de manier waarop wij het proces en de producten vormgegeven hebben.

³ Agterbosch, S., & Tuinder, M. (2017). *Omgevingswet vraagt Veerkracht*. Tilburg: Het PON.

⁴ Voor meer informatie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/overzicht-tools/tools-games-vmap/rad-participatie/>



Sfeerbeelden van de instrumenten (foto's provincie Noord-Brabant)

Een andere vorm van participatie die we gebruikten, was een **online research community**. Hierbij hebben we tweemaal gedurende twee weken gesproken met in totaal 70 Brabanders. De community ontmoette elkaar online op een afgeschermd forum, waarop de deelnemers vragen of polls konden beantwoorden, met elkaar in gesprek konden gaan, maar ook bijvoorbeeld foto's van mooie plekken konden delen. De discussie werd begeleid door onderzoekers.

Op basis van deze onderzoeken konden een aantal conclusies getrokken worden³. Zo zagen de community leden het als een taak van de provincie om ruimte voor burgers te creëren om hun ervaringen in te brengen in ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij vinden ze inclusiviteit en representativiteit erg belangrijk. Daarnaast hebben Brabanders een integraal kwaliteitsbegrip. Dat houdt in dat ze niet verkokerd naar hun leefomgeving kijken, en ook zowel sociale als fysieke elementen als kwaliteit ervaren in hun omgeving.

De volgende stap

Met de bovenstaande ervaringen in onze achterzak gingen we de durffase in. De fase waarin ook de inhoud van de Omgevingsvisie steeds meer vorm kreeg. Maar het was ook de fase waar bij de kans heel groot was dat we weer in oude werkwijzen en denkbelden zouden vervallen. De nadruk kwam in deze fase op het uitwerken van 4 hoofdpogaven: Brabant klimaatzeker; Brabant verbonden; Brabant welvarend en Brabant vernieuwt samen.

Juist bij deze uitwerking wilden we meer dan voorheen de leefwereld centraal zetten, meer dan de beleidswereld waarin overheden gewend zijn om te werken. Wat we geleerd hebben is dat juist inwoners dit als vanzelfsprekend doen. De reflectie vanuit de samenleving was daardoor datgene dat we nodig hadden om ons product begrijpelijk en dichtbij de samenleving te houden. Tegelijkertijd bleek het moeilijk om de uitkomsten van de eerdere aanpakken goed te verwerken in de uitwerking van de Omgevingsvisie. Vandaar dat we op zoek waren naar een meer structurele manier om deze blik vanuit de samenleving een plek te geven in ons proces.

Tijdens de denkfase hadden we hier al op een bepaalde manier ervaring mee opgebouwd. Toen was er namelijk een ‘**durftank**’, een groep van professionals met verschillende achtergronden, die met ons mee dacht. Zij kwamen regelmatig bij elkaar en werkten samen aan de uitwerking van onderdelen van de Omgevingsvisie. Voor de blik vanuit de samenleving hadden we een dergelijke opzet in gedachten, maar dan met Brabanders: de ervaringsexperts bij uitstek.

Het concept Brabant Pioniers

Deze groep van Brabanders die we graag met ons mee wilden laten denken, noemden we de **Brabant Pioniers**. We waren namelijk op zoek naar voorlopers die ons van kritische reflectie en ideeën konden voorzien. Dat wilden we niet vrijblijvend laten zijn. Vandaar dat er ook vanuit onze kant een bescheiden financiële vergoeding tegenover stond. Maar belangrijker dan dat was de waardering en de kans om invloed uit te oefenen. De groep noemde zich dan ook vol trots de Brabant Pioniers.

Om de Brabant Pioniers te werven hebben we een oproep gedaan via ons netwerk en via social media (bijvoorbeeld gesponsorde facebook-berichten). De vraag daarbij was of dat mensen gedurende zes maanden met ons mee wilde denken. Om in aanmerking te komen moest een motivatie ingediend worden. Uit de motivatiebrieven werd een selectie gemaakt wie er mocht komen pitchen. Omdat er meer inschrijvingen waren dan de twintigtal plekken die we te vergeven hadden, konden we uit de kandidaten een groep met diverse achtergronden samenstellen.

Deze groep mensen hadden verschillende kennis en kunde en waren grofweg in te delen in drie groepen: adviseurs (specialisten, cultuurdragers en trendwatchers), betrokken burgers en ondernemers⁵. De twintig mensen die geselecteerd werden, deden op persoonlijke titel mee. Dat wil zeggen dat ze niet een bepaalde groep of belang vertegenwoordigden.

Gedurende de periode van februari tot augustus 2017 dachten ze met ons mee. Dit gebeurde in één bijeenkomst per maand. Daarnaast werden 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 naderen en gevraagd en ongevraagd advies geven.

⁵ Wester, N. (2018). *Brabant Pioniers. Voorbeeld van een geslaagde co creatie bij het vormgeven van de Brabantse Omgevingsvisie?* Tias.

Reflectie tijdens het beleidsproces

Tijdens de bijeenkomsten brachten we de ambtenaren die bezig waren met het ontwikkelen van het beleid samen met de Brabant Pioniers. Op deze manier konden beide groepen elkaar beïnvloeden. De opbouw van de bijeenkomsten was daarop gericht. We probeerden daarbij aan de ene kant de bijeenkomsten een richting mee te geven, maar aan de andere kant ook voldoende ruimte te geven aan andere invalshoeken.

Omdat de reflectie continue tijdens het beleidsproces aanwezig was, heeft het grote invloed gehad op de uiteindelijke Omgevingsvisie. Dit heeft aan de ene kant met taal en focus van de inhoud te maken. Aan de andere kant heeft de sturingsfilosofie, of in andere woorden de handelings- en afwegingswijze van de provincie, een nog grotere rol gekregen. Dat laatste was namelijk wat de groep van Pioniers belangrijker vond dan de inhoud van het beleid verder uit te werken. Onder andere dit heeft tijdens de bijeenkomsten een paar keer flink gebotst. Hierbij speelt ook taal een grote rol. Soms werden bedoelingen over en weer niet goed begrepen, omdat we vanuit een andere context keken.

Lessen

De aanpak van de Brabant Pioniers was voor ons een experiment om reflectie vanuit de samenleving een plek te geven in een Omgevingsvisieproces. Door dit te doen hebben we veel geleerd. Lessen die hopelijk ook behulpzaam zijn voor anderen in de zoektocht om participatie onder de Omgevingswet verder vorm te geven.

Reflectie vanuit de samenleving helpt bij een nieuwe manier van werken

Bij de Omgevingswet hoort een nieuwe manier van werken, die we al langer nastreven. 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. Als je alleen binnen het huidige (overheids)systeem blijft ontwikkelen, 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.

Laat reflectie en het beleidsproces gelijk oplopen.

Om de impact van de blik vanuit de samenleving echt goed te benutten, helpt het als deze tegelijkertijd met het beleidsproces plaats vindt. Dat wil zeggen niet achteraf laten reageren op stukken, maar gedurende het proces regelmatig in gesprek gaan. Op deze manier ontwikkel je samen een nieuwe taal en werkwijze. Belangrijk hiervoor is dat je verschillende groepen uit het proces met elkaar in contact brengt. Zo hadden wij achteraf gezien beter ook gemeenten en andere maatschappelijke partners nog meer bij de bijeenkomsten van de Pioniers uit kunnen nodigen. De wereld van omgevingsbeleid kent namelijk vele verschillende aanvullende gezichtspunten.

Elkaar kennen en begrijpen is cruciaal

Door met de Brabant Pioniers aan de slag te gaan hebben we veel geleerd. Zo is een persoonlijke kennismaking tussen Pioniers en ambtenaren van groot belang. Dus niet alleen op inhoud en functie, maar juist wat zijn de drijfveren van de personen om mee te doen? Waar staan de deelnemers, zowel Pioniers als ambtenaren, voor? Hierdoor wordt het een gezamenlijke zoektocht. In ons proces ontstond soms nog een “wij-zij-houding”. Door eerder in het proces op zoek te gaan naar (gedeelde) achterliggende waarden, had dit wellicht meer voorkomen kunnen worden.

Schep ruimte voor echt samen ontwikkelen

Het doel van de Brabant Pioniers was om samen te werken aan de invulling van de Omgevingsvisie. Om dit echt samen te kunnen ontwikkelen moet er voldoende ruimte zijn, én deze moet ook gevoeld worden. Dit bleek geen makkelijke opgave. Zo bestaan er altijd over en weer beelden die de verwachtingen beïnvloeden, waardoor de bedoelingen van de één op de ander anders overkomen. Zo kregen we de opmerking dat we bijeenkomsten al te ver ingevuld hadden⁵, terwijl het onze bedoeling was om juist ruimte te creëren. De les die we daaruit trekken is dat het van groot belang is om niet alleen de inhoud samen vorm te geven, maar ook het proces. Van belang is het dus om ruimte te bieden, binnen heldere, maar niet te strakke kaders.

Participatie en Omgevingswet: zo dan?

Met de Brabant Pioniers hebben we gezocht naar een manier om de kennis en kunde van de samenleving een belangrijke plek te geven in het komen tot een Omgevingsvisie. We hebben geleerd dat dit van grote waarde is voor een beleidsproces en voor de verandering van focus waar de Omgevingswet om vraagt. Daarnaast hebben we belangrijke lessen opgedaan die van belang zijn voor het vervolg.

De kunst is om nieuwsgierig te blijven naar andere inzichten en die bewust een (grote) rol te geven in een beleidsproces, wanneer vernieuwing hierbinnen een vraag is. Tegelijkertijd blijft de grote vraag “hoe” je dit zo goed mogelijk vorm geeft. Wat ons betreft is de enige manier om hier antwoorden op te vinden door te gaan doen en hiervan te leren. In andere woorden: door te blijven pionieren met participatie. Voor ons is dit een belangrijke opdracht voor de volgende fasen van de implementatie van de Omgevingswet, want ook wij willen onszelf altijd nog een beetje Brabant Pionier blijven voelen!

Referenties

Agterbosch, S., & Tuinder, M. (2017). *Omgevingswet vraagt Veerkracht*. Tilburg: Het PON.

van den Broek, A., Steenbekkers, A., van Houwelingen, P., & Putters, K. (2016). *Niet buiten de burger rekenen!* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

van Kuijk, A. (2015). De reis van het tapijt. Lessen van MozaiekBrabant. *Ruimte maken. Gebundelde papers en bijlagen PlanDag 2015* (pp. 85-92). PlanDag 2015.

Wester, N. (2018). *Brabant Pioniers. Voorbeeld van een geslaagde co creatie bij het vormgeven van de Brabantse Omgevingsvisie?* Tias.