



PARTICIPEREN MOET JE LEREN

Hoe betrek je inwoners bij de ruimtelijke koers van de stad? Deze vraag houdt Nederlandse gemeenten bezig bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Voor de gemeente Apeldoorn is het duidelijk: participeren moet je leren. Young professionals Annelies Beek en Laura van den Vrijhoef delen hun belangrijkste lessen.

Nederlandse gemeenten staan aan de vooravond van het werken met de nieuwe Omgevingswet. De eerste stap is het opstellen van een Omgevingsvisie. Deze zet de koers uit voor de toekomst van de gemeente. Hoe willen we met elkaar wonen, werken, leren en recreëren? Hoe gaan we om met nieuwe ontwikkelingen zoals klimaatverandering, energietransitie en nieuwe technieken? Participatie is een belangrijke pijler van de wet, maar die laat gemeenten vrij om hier zelf vorm aan te geven. De gemeente Apeldoorn begrijpt inmiddels waarom: participeren moet je leren. Blauwdrukken zijn funest voor de energie van participatie. In plaats daarvan vraagt participatie om een flexibel en open proces. Want neem je inwoners serieus, dan moet je als gemeente meebewegen, écht meebewegen.

Twee soorten participatie

De Omgevingswet beoogt twee types participatie: burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Bij burgerparticipatie vraagt de gemeente aan inwoners om mee te denken over beleid, bijvoorbeeld door ideeën op te halen, voorstellen te toetsen of samen beleid te schrijven. Inwoners participeren dan in de beleidscyclus van de gemeente. Dit type participatie is van toepassing op de Omgevingsvisie. Bij overheidsparticipatie ontplooiën inwoners zelf initiatieven en

vragen de gemeente om hen daarin te faciliteren. Het is dan de gemeente die participeert in een initiatief van inwoners. Dit type participatie is van toepassing op ruimtelijke burgerinitiatieven, zoals het realiseren van een biologische stadstuin in het centrum van Apeldoorn of het herstellen van een uitkijktoren bij een schaapskooi in het buitengebied. De Omgevingswet moet deze vormen van participatie makkelijker maken.

Bij burgerparticipatie is de gemeente de initiatiefnemer. Het gevaar om de boventoon te voeren ligt dan al gauw op de loer. Dat is begrijpelijk; jarenlang hebben gemeentes op deze manier aan beleid gewerkt. De moderne samenleving vraagt echter om meer samenwerking en dialoog. Als gemeente is het de uitdaging om niet te star vast te houden aan de eigen beleidscyclus. Neem je burgerparticipatie serieus, dan moet je een deel van de regie, en de vaste structuren, durven loslaten. De Omgevingsvisie biedt een uitgelezen kans om daarmee te experimenteren. Het is een nieuw beleidsinstrument dat veel ruimte biedt en nog geen vaste cyclus kent.

Op toekomstexpeditie

In Apeldoorn is ervoor gekozen om burgerparticipatie in te zetten voor het vormgeven en uitvoeren van de Omgevingsvisie. Het doel

van de participatie in de eerste fase van de Omgevingsvisie was het ophalen van ideeën. Wat leeft er in de Apeldoornse samenleving en welke thema's moeten een plek krijgen in de visie? Deze informatie werd verzameld aan de hand van drie participatieringen in de periode april tot oktober 2018.

In ring 1 ging er een camerajournalist de straat op en vroeg aan voorbijgangers wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van Apeldoorn. Ring 2 bestond uit vijf toekomstexpedities, waarbij groepjes inwoners met een historische bus op pad gingen door de hele gemeente Apeldoorn. Op locatie voerden zij gesprekken over thema's als duurzame energie, toerisme en woningbouw. In ring 3 werden deze thema's verder uitgediept in de vorm van toekomststafels. Na een gezamenlijk hapje eten spraken inwoners in een aantal rondes over verschillende thema's. Wat willen we behouden? Wat willen we toevoegen? Welke ideeën hebben we daarvoor? En wie is daarbij aan zet? In iedere volgende participatiering werd voortgeborduurd op de inbreng van inwoners uit de ring daarvoor.

De opzet van de bijeenkomsten was gebaseerd op de G1000-methodiek. Deze methodiek gaat uit van gelijkwaardigheid tussen gemeente en inwoners. Het uitgangspunt voor de bijeenkomsten was dan ook: bewoners bepalen de agenda. Ze kozen bijvoorbeeld zelf de onderwerpen waarover ze wilden spreken en brachten aan het einde van iedere bijeenkomst een prioritering aan in de ideeën die waren opgehaald. Hierdoor ontstonden genuanceerde gesprekken. Inwoners waren zich bewust van belangrijke keuzes die moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld rondom de energietransitie en klimaatadaptatie, en stelden zichzelf de vraag hoe zij kunnen bijdragen. Ook de inwoners zelf waren enthousiast over deze opzet. In een enquête die na afloop onder de deelnemers werd gehouden, moedigde ze de gemeente aan om door te gaan met deze werkwijze.

Diversiteit is belangrijker dan representativiteit

Werving

Via een mix van traditionele en nieuwe middelen werden deelnemers voor de verschillende participatieringen geworven: van flyers en persberichten tot sociale media en websites. Naar voorbeeld van de G1000-methodiek werden nog eens 1000 mensen per stadsdeel op basis van loting uitgenodigd via een persoonlijke brief. In totaal gaven ruim 250 Apeldoorners gehoor aan de oproep.

Ondanks de grote inspanningen om zo veel mogelijk mensen te werven, bleek er een homogene groep Apeldoorners op de bijeenkomsten af te komen. Er werden weliswaar mensen bereikt die nog niet eerder hadden geparticipeerd in beleid van de gemeente, maar uit de enquête bleek dat vooral hogeropgeleide en blanke vijftigplussers participeerden (de man-vrouwverdeling was wel gelijkmatig). Om die reden werden extra acties op touw gezet, waaronder een toekomstcafé voor jongeren en een extra toekomsttafel voor inwoners met een migratie-achtergrond. Toch is het aandeel van deze groepen uiteindelijk beperkt gebleven.

Een diverse participatiemix

Een belangrijke les voor de gemeente Apeldoorn is dat diversiteit belangrijker is dan representativiteit. Het gaat er niet om een evenredige afspiegeling van de samenleving aan tafel te hebben, maar verschillende groepen en belangen een plek te geven in de

participatie. In Apeldoorn realiseerde men zich gaandeweg dat inwoners op verschillende manieren willen participeren. Terwijl de een graag een avond lang brainstormt met mede-inwoners, vult de ander liever een enquête in, thuis of op straat. Door hier van tevoren bij stil te staan, en goed na te denken over de doelen, doelgroepen en passende middelen, wordt participatie toegankelijk voor iedereen.

In het vervolg wil de gemeente Apeldoorn nog meer naar mensen toe gaan. Voor de Omgevingsvisie gingen ambtenaren wel de

Er is geen blauwdruk voor succesvolle participatie

wijken in, maar nodigden Apeldoorners alsnog uit om naar een zaaltje te komen. Door aan te sluiten bij bestaande netwerken en activiteiten, zoals sportverenigingen, burendag of de markt, maak je de drempel om te participeren nog lager. Daarnaast is de gemeente Apeldoorn nieuwsgierig naar de werking van digitale participatie, zoals enquêtes via sociale media. Voor de Omgevingsvisie werden voornamelijk fysieke bijeenkomsten georganiseerd. Door te zorgen voor een diverse participatiemix wordt diversiteit een werkbaar principe.

Van inspraak naar co-creatie

Alle gesprekken zijn gedocumenteerd, geanalyseerd en verwerkt in de publicatie 'Toekomstverhalen: hoe zien Apeldoorners 2030?', die in het voorjaar van 2019 aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad is aangeboden. In de teksten is geprobeerd om zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke inbreng van inwoners te blijven; er wordt geen keuze gemaakt of duiding gegeven. Tussentijds zijn de deelnemers op de hoogte gehouden via nieuwsbrieven, een expositie in het gemeentehuis en een leesgroepje dat feedback gaf op de teksten. Inwoners zijn blij met de toekomstverhalen en geven aan zich erin te herkennen. Tegelijkertijd spreken ze hun zorgen uit. Wat wordt er nu concreet met onze inbreng gedaan?

Die vraag is begrijpelijk als je kijkt naar de mate van invloed die aan inwoners is gegeven. Terwijl de vorm van de toekomstgesprekken vernieuwend was, is de participatie uiteindelijk beperkt gebleven tot raadpleging. Daarmee waren de toekomstgesprekken in feite niet meer dan traditionele inspraak in een nieuw jasje. Dit paste ook bij de fase van ideeën ophalen en agenda bepalen. Maar om daadwerkelijk samen te werken aan de vormgeving van de stad, is er meer nodig. Voor het vervolg heeft de gemeente Apeldoorn dan ook de ambitie om de regie meer los te laten en in co-creatie aan de Omgevingsvisie te gaan werken. Hoe? Dat is de grote vraag. De uitdaging is om deze samenwerking nu juist niet vanuit het gemeentehuis vorm te geven, maar in gesprek met inwoners, organisaties en ondernemers.

Leren participeren

Niet alleen voor de Omgevingsvisie worden inwoners uitgenodigd om mee te denken en te doen. Ook op andere beleidsterreinen vindt participatie plaats. Dit brengt veel vragen met zich mee in de ambtelijke organisatie. Hoe zorgen we voor afstemming en uitwisseling tussen verschillende participatietrajecten? Hoe kunnen we gebruik maken van elkaars resultaten en voorkomen dat we inwoners overvragen?

Participatie

Uitgangspunten

- Bewoners bepalen de agenda
- Extern bureau bewaakt objectiviteit
- Proberen, leren en experimenteren

Verwerking van het materiaal:
Kwalitatieve &
kwantitatieve analyse



De traditionele reflex is om participatie in een vaste structuur te gieten. De belangrijkste les voor de gemeente Apeldoorn is echter dat participatie altijd experimenteel is. Er is geen blauwdruk te geven voor succesvolle participatie; iedere context is anders en vraagt om een eigen aanpak. Neem je inwoners serieus, dan moet je als gemeente meebewegen. Dat vraagt om een flexibel proces met voldoende tijd, geld, ruimte en mankracht om in te kunnen spelen op wat zich voordoet.

Participatie is altijd experimenteel.

Om die reden onderstreept de gemeente Apeldoorn het belang van reflecteren en evalueren. Door tussentijds te reflecteren kun je richting houden in een open proces. Bereiken we met deze participatievormen de juiste doelgroepen? Gaan de gesprekken echt over de verre toekomst? Bepalen inwoners nog steeds de agenda of neemt de gemeente gaandeweg toch meer de overhand? Ook achteraf de tijd nemen om samen terug te blikken, met ambtenaren én inwoners, biedt houvast. Wat ging er goed en wat kan de volgende keer beter? Hoe verliep de samenwerking en wat hebben we van elkaar nodig? Dat is kwetsbaar, maar alleen op die manier kun je samen leren participeren.

Literatuurselectie

- Bleijenberg, C. (2017), Participatie: hoe belangrijk is representativiteit eigenlijk? <https://www.overheidincontact.nl/participatie-hoe-belangrijk-is-representativiteit-eigenlijk/>
- Gemeente Apeldoorn (2018), Toekomstverhalen: hoe zien Apeldoorners 2030?. www.apeldoorn2030.nl
- Gemeente Apeldoorn (2019), Apeldoornse Omgevingsvisie: successen en lessen van burgerparticipatie. www.apeldoorn2030.nl
- Platform G1000, Over G000. www.g1000.nu

Annelies Beek (a.beek@apeldoorn.nl) en **Laura van den Vrijhoef** (l.vandenvrijhoef@apeldoorn.nl) werken bij de gemeente Apeldoorn. Zij waren nauw betrokken bij de participatie voor de Apeldoornse Omgevingsvisie: Annelies als adviseur in het projectteam en Laura als trainee met de opdracht om de participatie te evalueren voor de gemeenteraad. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.