

Participatieaanpak Zaanse Omgevingsvisie

Van dromen via scenario's naar een gezamenlijke toekomstvisie voor 2040

Samen werken aan de toekomstige stad

De Omgevingsvisie is een belangrijk instrument van de Omgevingswet en geeft antwoord op de vraag: *Welke gemeente willen en kunnen we in 2040 zijn?* Hier worden de grote lijnen uitgezet die gaan over identiteit, waarden, kernkwaliteiten en de opgaven waar de stad voor staat. Dit in lijn met het motto van de Omgevingswet: *Ruimte voor ontwikkelen, waarborgen van kwaliteit.*

De trendstudie voor Zaanstad, *Stad van verandering en groei* (Platform31, 2017), legde het fundament voor de zes opgaven waar Zaanstad met betrekking tot de fysieke leefomgeving voor staat. Dit zijn:

- Verstedelijking
- Economische ontwikkeling
- Duurzaamheid
- Kansengelijkheid
- Veiligheid
- Gezondheid

Die onderwerpen vragen om een benadering, waarbij we deelbelangen in samenhang afwegen. Zaanstad stelt daarbij het gebied en de gebruiker centraal. Daaruit vloeit ook voort dat we de verschillende stakeholders actief betrekken bij de ontwikkeling van die toekomstvisie. De gemeente heeft de hulp van die stakeholders bovendien hard nodig. Op veel terreinen neemt de gemeente niet meer vanzelfsprekend het voortouw en zijn het andere partijen die de complexe opgaven gezamenlijk aanpakken.

Eind 2018 en begin 2019 gaan we dat gesprek met de stad aan om samen met Zaankanters, ondernemers, ketenpartners en andere stakeholders onze dromen en toekomstscenario's te verkennen om uiteindelijk tot een breed gedragen Zaanse Omgevingsvisie 2040 te komen. Een visie, die voor de gemeente bindende kaders stelt voor toekomstige ontwikkelingen. Die visie is niet statisch, maar beweegt mee met veranderingen in de omgeving. Het gesprek in en met de stad over de fysieke leefomgeving is daarmee ook niet een momentopname, maar loopt ook in de toekomst door. De stad is immers nooit af.

Wie, wat en waarom?

De stakeholders die op de een of andere manier een belang hebben bij de toekomstige ontwikkeling van Zaanstad vormen een breed pallet, van individuele burgers en bedrijven tot aan ketenpartners, belangenbehartigers, maatschappelijke organisatie en toekomstige bewoners.

Daar komt bij dat het ontwikkelen van een visie op de stad als geheel een complexe taak is. Het gaat over de toekomst, waarin per definitie nog veel onduidelijk is of kan veranderen. Het gaat bovendien om de stad als geheel, de buurten en wijken en de onderlinge samenhang. En het gaat over opgaven, die we weliswaar apart benoemen, maar op allerlei manieren met elkaar verbonden zijn.

Stakeholders hebben niet altijd zicht op het geheel. Daar ligt hun belang ook niet altijd. Het waterschap is vooral gericht op het garanderen van een goede waterhuishouding en schoon drinkwater, een bewoner ziet zijn belang in eerste instantie misschien vooral in zijn directe omgeving en een milieuorganisatie heeft als focus het beschermen van kwetsbare delen van de natuur. Daar zit zo op het eerste gezicht weinig overlap in.

De uitdaging in het participatietraject is om de opgave niet te versimpelen, maar in samenspel met de diverse stakeholders de complexiteit van de opgaven te verkennen en afwegingen te maken. Participatie is dan ook niet het sluitstuk van het traject, maar feitelijk de kern van de visieontwikkeling.

De bijdrage die een goede participatie kan leveren aan de uiteindelijke visie liggen op drie niveaus:

- **Relatie**
In dit participatietraject is de relatie misschien wel de belangrijkste winst die te boeken is. Het gaat daarbij niet alleen om de relatie tussen de gemeente en de stakeholders, maar ook tussen stakeholders onderling. Het zijn immers vaak andere partijen en ook burgers die straks met elkaar uitvoering moeten geven aan de visie en elkaar nodig hebben.
- **Kennis**
Weliswaar zijn de opgaven voor de toekomst helder, toch kunnen uit een open gesprek met de stad zaken naar voren komen, die we nog onvoldoende helder op het netvlies hebben en die wel belangrijk zijn om een plek te geven in de visie.
- **Draagvlak**
Als stakeholders zich gehoord voelen en zich in de visie herkennen, kan de visie op meer draagvlak rekenen. Dat draagt bij aan vertrouwen in de gemeente en aan een goede samenwerking in de uitvoering, waarbij veel partijen nodig zijn.

Diverse groep stakeholders meenemen in complexe opgave ten einde relatie te versterken.

Aansluiten bij wat er al is

Het traject om tot een Omgevingsvisie 2040 te komen start niet op een blanco pagina. Veel weten we al. Die informatie komt uit analyses en verkenningen. Onze zes opgaven, voortvloeiend uit de trendstudie van Platform31, vormen het vertrekpunt voor de participatie. Daarnaast zijn er de Provinciale Omgevingsvisie en de Economische Verkenningen Metropoolregio Amsterdam die mede de kaders bepalen van onze participatie. Tot slot zijn er de uitkomsten van MAAK Zaanstad die al heldere contouren opleveren voor een aantal gebieden binnen Zaanstad, die ook een plek moeten krijgen in de visie.

Stakeholders in Zaanstad hebben het afgelopen jaar op verschillende manieren hun stem laten horen in participatietrajecten. Denk aan de MAAK-gebieden en de Zaanse Geluiden, de cultuurvisie en de onderwerpen die tijdens de 150 dagen aan de orde kwamen. De uitkomsten hiervan – voor zover ze betrekking hebben op de (verre) toekomst - worden ook meegenomen in de Omgevingsvisie.

Recent onderzoek (Van Oorschot, 2018) naar de participatietrajecten van de afgelopen jaren geeft een goed beeld van de thema's waarover is gesproken en de vorm die hiervoor is gebruikt. Het onderzoek laat een aantal blinde vlekken zien, bijvoorbeeld ten aanzien van bevolkingsgroepen en onderwerpen. Tot nu toe hebben jongeren en mensen met een etnische achtergrond maar mondjesmaat inbreng gehad in de participatie. Qua thema's is er vooral gesproken over onderwerpen die raken aan verstedelijking en economie, maar bijvoorbeeld nauwelijks over duurzaamheid, veiligheid en gezondheid. Daar is in de participatie voor de Omgevingsvisie extra aandacht voor.

*Vertrekpunt: analyse en verkenningen - uitkomsten andere participatietrajecten meenemen
- aandacht voor blinde vlekken*

Van dromen naar scenario's

Het participatietraject voor de Omgevingsvisie verloopt langs twee sporen: dromen en scenario's

Dromen geven inzicht over individuele waarden en wensen en verbinden strategische opgaven aan de leefwereld van individuen. De droomfase moet uitdagen om over de toekomst na te denken. De dromen zijn breed verkennend en behoeven weinig kaders, behalve dat er uiteindelijk een link is met de fysieke leefomgeving. Het gesprek is open, nieuwsgierig en laat ruimte voor creativiteit. Het draagt daarmee ook bij aan het opsporen van eventueel blinde vlekken in de invulling van de opgaven. We richten ons in het 'dromentraject' primair op jongeren, omdat we deze groep tot nu toe nauwelijks hebben weten te bereiken én omdat jongeren de bewoners van de toekomst zijn, die Zaanstad graag wil behouden. Daarnaast geven we ook andere Zaanse kanters op een laagdrempelige manier de gelegenheid om hun toekomstdromen te delen.

In de scenario's wordt het toekomstbeeld meer ingekaderd en toegespitst, maar is nog steeds verkennend. In die zin zou je kunnen spreken van 'geleide dromen'. Een scenario is een gemeenschappelijk beeld van de wijze waarop de toekomst zich zou kunnen ontwikkelen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk rekening gehouden met trendbreuken en paradigmawisselingen. Het is een goed middel om juist de – soms schurende – samenhang tussen verschillende opgaven te bespreken en verbindingen te leggen. De scenario's lenen zich bij uitstek om stakeholders met uiteenlopende belangen met elkaar aan tafel te krijgen. Denk daarbij aan ketenpartners, bedrijven, belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties. Scenario's zijn nadrukkelijk niet een visie, maar een middel om de dialoog te voeren.

Van complex naar toegankelijk

Het voeren van een gesprek over de samenhang tussen meerdere opgaven is tamelijk complex. Een vraag als: 'Hoe ziet u de samenhang tussen economische ontwikkeling en duurzaamheid?' zal bij veel mensen geen gehoor vinden, omdat het te veel kennis vooronderstelt en te ver van de dagelijkse werkelijkheid afstaat. Het adresseren van de onderwerpen in de opgaven doen we daarom vanuit vragen die dicht bij de leefwereld van mensen staan. Dat kan door heel open te vragen naar toekomstdromen of –nachtmerries en deze te beschrijven als een soort foto van de stad. Het gaat immers om de fysieke leefomgeving.

Van 'hier en nu' naar 'daar en straks'

Een tweede uitdaging is het voeren van een dialoog over de toekomst. Uit het onderzoek van Van Oorschot bleek dat in de participatie vaak wordt gesproken over 'hier en nu' en niet over 'daar en straks'. Als het gaat om de Omgevingsvisie 2040, moet het gesprek bij uitstek gaan over de toekomst, waarbij we ook de verbinding leggen met het verleden. We proberen mensen te prikkelen om over bepaalde ontwikkelingen na te denken die grote impact op de toekomst kunnen hebben. De uitdaging is om een goed evenwicht te vinden tussen prikkelen en sturen. De verbinding met het verleden kunnen we leggen in zogenaamde generatiegesprekken, waarbij jongeren met hun (groot)ouders in gesprek gaan of ouders actief het gesprek aangaan met hun kinderen over het verleden, heden en de toekomst van de stad.

Blinde vlekken

Uit het onderzoek van Van Oorschot bleek dat bepaalde 'zachtere' onderwerpen, zoals duurzaamheid, veiligheid en gezondheid in eerdere participatietrajecten weinig aandacht hebben gekregen. Bij het bepalen van de gespreksonderwerpen zal hier extra aandacht voor zijn, uiteraard wel in relatie tot de fysieke leefomgeving.

Dromen en scenario's - toegankelijk gesprek over complexe materie – van 'hier en nu' naar 'daar en straks' – extra aandacht voor 'zachtere' onderwerpen in relatie tot fysieke leefomgeving

Inclusieve participatie

Het streven is om van de Zaanse Omgevingsvisie een breed gedragen toekomstvisie te maken. Een inclusieve visie, waaraan een brede groep stakeholders heeft bijgedragen en geprikkeld is om voor zichzelf een wenkend perspectief voor de toekomst te ontwikkelen. Dat betekent dat we een uiterste inspanning moeten leveren om zoveel mogelijk uiteenlopende groepen te bereiken en uit te dagen om actief mee te doen. Die diversiteit verloopt langs een aantal scheidslijnen.

Leeftijd: Met name jongeren zijn tot nu toe veelal buiten beeld gebleven in participatietrajecten. Juist met het oog op de toekomst zijn zij een belangrijke groep. Zij zijn de bewoners, maar misschien ook wel ondernemers van de toekomst.

Etniciteit: Mensen met een niet Nederlandse of bi-culturele achtergrond zijn in eerdere participatietrajecten moeilijk te bereiken gebleven. Volgens alle scenario's zal de bevolking van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) in de komende decennia groeien. Ook laten alle scenario's de effecten van vergrijzing zien. Waaronder een daling van de beroepsbevolking en een toename van het aantal (eenpersoons)huishoudens. Demografische ontwikkeling wordt moeilijker te voorspellen en diversiteit in etniciteit wordt een succesfactor (bron: Omgevingsvisie Provincie Noord-Holland). Reden temeer om nu in te zetten op het bereiken van die doelgroepen. Dit doen we vooral door ons op jongeren te richten, waarvan velen een bi-culturele achtergrond hebben, en via deze weg ook de ouders te bereiken.

Geografische spreiding: Zaanstad bestaat uit zeven kernen en is een mix van landelijk en meer stedelijk gebied. Dat maakt dat bewoners ook zeer uiteenlopende opvattingen kunnen hebben over hoe Zaanstad er in de toekomst uit zou moeten zien. Een goede geografische spreiding is daarom van belang om een volledig beeld te krijgen.

Leefstijlen: In Zaanstad werken we met een indeling in leefstijlen. Twee leefstijlen zijn oververtegenwoordigd in Zaanstad (groen en geel). In vorige participatietrajecten zijn de middelen hierop aangepast. Dat betekent dat mensen die meer passen in rode en blauwe leefstijlen zich minder aangesproken voelden. Ook al is dit een kleinere groep, willen we toch ook middelen inzetten die deze groep te bereiken. Jongeren zijn bijvoorbeeld vaker onder de rode leefstijl te rangschikken. Een toelichting op de leefstijlen is te vinden in het onderzoek van Van Oorschot.

Inclusieve participatie betekent aandacht voor diversiteit in: leeftijd – geografie – culturele achtergrond– leefstijlen

Eén vraag, verschillende routes

De Omgevingsvisie 20140 draait om de vraag 'Welke gemeente willen en kunnen we in 2040 zijn?'. Die vraag kun je op verschillende manieren insteken. We doen dat via dromen en scenario's en daarbinnen zetten we verschillende instrumenten in.

Bij de keuze van instrumenten zoeken we naar verschillende wegen die naar Rome leiden. Een gekozen aanpak, kan vaak via verschillende middelen worden uitgezet, waardoor je een meer diverse groep aanspreekt.

Een voorbeeld: *Het generatiegesprek*

- Kies een zaaltje en nodig mensen van verschillende generaties uit. Laat ze elkaar in tweetallen bevragen over vroeger en straks met een plenaire terugkoppeling en eventueel ingeleid door een trendwatcher die een toekomstbeeld schetst.
- Plaats een oproep en laat mensen zelf hun gesprekspartner van de andere generatie kiezen voor een gesprek op zelf gekozen tijdstip en plek. Geef richtlijnen mee voor het gesprek en

laat de vorm van de terugkoppeling vrij (een geschreven verslag, een filmpje, een mindmap, een collage of iets anders). Ter inspiratie plaats je een paar korte filmpjes van trendwatchers of social media en de website.

- Nodig scholen uit het thema te agenderen als schoolproject. Kinderen/jongeren nemen het initiatief tot een gesprek met een oudere. Je geeft richtlijnen mee en eventueel de introductiefilmpjes van de trendwatcher en laat de scholen nadenken over een manier van terugkoppeling.
- Enz.

We verzinnen niet alles zelf, maar maken ook gebruik van platforms waar al het gesprek over de stad plaatsvindt en waar we inhoudelijk op kunnen aansluiten. Denk aan lesprogramma's op scholen (TRIAS, St. Michaël), bijeenkomsten van 't Lokaal, Zaanse Geluiden. We laten ook ruimte aan jongeren om zelf een vorm te kiezen waarin ze hun dromen willen delen.

We maken gebruik van bestaande communicatiekanalen, zoals Zaanstad.nl, Facebook, Twitter, het online debatplatform Praat Mee, en verzinnen waar nodig nieuwe.

Om een zowel een goed beeld in de breedte als de diepte te krijgen, combineren we kwalitatieve methoden, zoals debatten, dialoog, scenario-workshops met de inzet van kwantitatieve middelen, zoals een survey of een poll. De kwalitatieve vraagstelling kan zowel dienen als input of als toets voor een kwantitatief onderzoek.

Veel aandacht geven we aan de tussentijdse terugkoppeling van resultaten. Dus niet eerst ophalen en dan een jaar later met het resultaat komen, maar tussentijds een weergave geven van beelden die zijn opgehaald en wat er mee gebeurt in het proces. Die terugkoppeling verloopt ook via verschillende media, waarbij je naast de standaardkanalen ook kunt denken aan bijvoorbeeld een expositie met droombeelden.

Thema's op verschillende manieren adresseren voor meer divers bereik - gebruik bestaande communicatiekanalen en platforms, aangevuld met nieuwe - kwalitatief én kwantitatief - tussentijdse terugkoppeling

Rolverdeling

Rol ketenpartners

De ketenpartners spelen een belangrijke rol in de scenario's. Zij zijn verantwoordelijk, dan wel nauw betrokken van de opgaven op regionale schaal. Denk aan gezondheid en veiligheid. Zij leveren met hun expertise belangrijke input voor de scenario's en zijn daarin op onderdelen zelfs medebepalend. Het is zowel voor de gemeente als voor ketenpartners nog zoeken naar de juiste samenwerkingsvorm. In een Participatielab o.l.v. de VU, georganiseerd in juni 2018, hebben ketenpartners, samen met ambtenaren en raadsleden meegedaan om de participatie nader te verkennen.

Rol ambtenaar

De Omgevingsvisie vraagt ook een nieuwe manier van werken van de ambtenaar. De opgaven in de maatschappij kunnen alleen in samenhang met elkaar worden aangepakt. Dat vereist dat ook de ambtenaar buiten de eigen sectorale kaders denkt en handelt en vaker het gesprek met collega's en de samenleving aangaat.

In het contact met de buitenwereld speelt de ambtenaar een cruciale rol. Daarom is de ambtenaar onderdeel van het participatietraject voor de Omgevingsvisie. Bijvoorbeeld door zelf generatiegesprekken te voeren met familieleden of als expert in thematische gesprekken over de opgaven; bijvoorbeeld in de scenario-workshops zitten ambtenaren vanuit hun vakkennis aan te tafel om het gesprek te voeren.

Rol management

De rol van het management is cruciaal in het uitdragen van de aanpak en om gezamenlijk met andere partijen het proces goed te laten verlopen. Inhoudelijk is het management verantwoordelijk voor het sturen op de samenhang en gebiedsgerichtheid van beleid via opdrachten aan staven. Dat betekent ook een verantwoordelijkheid voor het creëren van de organisatorische randvoorwaarden voor strategisch omgevingsmanagement, waaronder het bevorderen van een cultuur gericht op kennis en competenties gericht op strategisch denken

Rol bestuur

Het bestuur zoekt de samenhang tussen de op te stellen Omgevingsvisie en het eigen collegeprogramma. In haar gesprekken met de stad (150 dagen en verder) haalt zij op wat er leeft op onderdelen van de zes opgaven. Dit wordt ook meegenomen als input voor fase 2.

Rol gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad in het participatietraject is tweeledig:

- Kaders stellen aan de voorkant
- Toetsen en Afwegen van algemeen belang aan de achterkant

Aan de voorkant bepaalt de raad met welke kaders we de participatie ingaan. Het gaat dan om inhoudelijke kaders (concrete doelstellingen, randvoorwaarden) en de mate van interactie in het participatietraject, ofwel de mate van invloed die aan deelnemers van het participatieproces wordt toegekend. Hoe duidelijker de kaders aan de voorkant zijn, hoe makkelijker het is om te toetsen of de opbrengst van de participatie binnen de kaders past.

Die helderheid aan de voorkant is cruciaal voor de waardering van het proces door degenen die hebben bijgedragen en voorkomt teleurstelling en onvrede. De mate van interactie die aan de voorkant wordt geboden, bepaalt ook mede de rol van raad aan de achterkant van het traject. Als de raad weinig ruimte biedt, kan zij veel nog zelf beslissen. Als zij veel ruimte biedt, zal zij die ruimte niet meer hebben of op zijn minst goed moeten uitleggen, hoe zij tot haar keuze is gekomen.

Het onderstaande schema maakt dit inzichtelijk (Keuze voor interactie, Gem. Zaanstad, 2012).

Mate van interactie	Rol bestuursorgaan	Uitkomst interactieproces en mate van invloed
Niet-informereren	Het college of de raad voert geheel zelfstandig beleid en verschaft geen informatie.	Er is geen invloed van derden.
Informereren - Weet mee	Het college of de raad voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie. Indien nodig tracht het bestuursorgaan de doelgroep te overtuigen.	Een geïnformeerde doelgroep.
Raadplegen - Geef mee	Het college of de raad vraagt om de mening van de doelgroep.	Inzicht in hoe de doelgroep over een bepaald onderwerp denkt. Dit wordt ter kennisgeving opgevat.
Adviseren - Denk mee	Het college of de raad vraagt een open advies waarbij er ruimte is voor inbreng en discussie	Advies van de doelgroep aan het bestuur over de gewenste richting. Het bestuur moet argumenten geven waarom zij het advies wel/niet overneemt. De uitkomst wordt meegewogen.
Coproduceren - Doe mee	Het college of de raad werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen	Samen met andere partijen komt het voorstel inhoudelijk en/of financieel tot stand.
Meebeslissen - Bepaal mee	Het college of de raad geeft de deelnemers de bevoegdheid binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen.	Vooraf is afgesproken van welke (deel)processen de uitkomsten worden overgenomen.
Faciliteren - Doe het zelf	Het college of de raad biedt ondersteuning zoals tijd, geld, deskundigheid of materiële hulpmiddelen,	Het bepalen van de uitkomst is niet meer aan het gemeentebestuur.

De keuze voor de mate van interactie, is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de bereidheid om ruimte voor beïnvloeding te geven en het belang dat het bestuur hecht aan het gezamenlijk met andere partijen vormgeven van het beleid, of in dit geval de visie (zie ook beslisboom in eerdergenoemd document).

Gezien het belang van een breed gedragen Omgevingsvisie die straks kader stellend is voor Omgevingsplannen en concrete projecten, lijkt het evident dat het om meer dan informeren gaat. Tegelijkertijd is de gemeente wel verantwoordelijk voor een goed afweging van alle belangen. Vanuit

die invalshoek ligt een puur faciliterende rol ook niet voor de hand. De bandbreedte ligt daarmee tussen raadplegen en meebeslissen.

De raad legt niet voor het hele participatietraject de kaders en de ruimte voor interactie vooraf vast. Deze kunnen per onderdeel verschillen. Als het gaat om dromen, wil je zo min mogelijk kaders meegeven en vooral ideeën en behoeften ophalen. Het interactieniveaus is hier raadgevend, waarbij burgers hun dromen meegeven aan de raad.

Als het gaat om de inhoudelijke verdieping, zijn er meer kaders vooraf mogelijk. De ruimte voor interactie is hier afhankelijk van de rolverdeling tussen gemeente en andere partners rondom een opgave. Bijvoorbeeld als het gaat om veiligheid is een veiligheidsregio misschien wel veel meer deskundig en bepalend dan de gemeente en past een bescheidener rol. Er is dan wellicht ruimte om te denken aan coproduceren of zelfs meebeslissen. Waar de gemeente een grotere invloed heeft, ligt de ruimte meer in de sfeer van adviseren.

In het kader van het kort-cyclisch werken, waarin we de Omgevingsvisie stap voor stap vormgeven en opbrengsten van de ene fase door vertalen naar de volgende fase, is het ook aan de raad om per stap de kaders vooraf en de rol achteraf vast te leggen. De raad maakt in die zin ook onderdeel uit van het participatietraject: ze luistert mee, vraagt mee en reflecteert tussentijds op haar rol.

Kader stellend aan de voorkant - toetsend en/of afwegend aan de achterkant - van Geef Mee! tot Beslis Mee! - per thema kaders en rol bepalen - raad onderdeel van proces

Wanneer is de participatie een succes?

We participeren niet om het participeren, maar omdat we er van overtuigd zijn dat het een toegevoegde waarde heeft als het gaat om kennis, draagvlak en relaties. Hoe weten we dan achteraf dat de participatie succesvol was? Door aan de voorkant een aantal criteria te benoemen en achteraf te meten of hieraan is voldaan. Deze worden ook in samenspraak met de raad geformuleerd. Hieronder een eerste aanzet:

- De deelnemers zijn afkomstig uit verschillende geografische gebieden en leeftijdsgroepen.
- We weten meer dan in andere participatietrajecten jongeren te bereiken.
- Minstens vijf procent van de ambtenaren neemt actief deel aan de participatie in dialoog met de samenleving, als burger of als expert.
- De deelnemers aan de participatie voelen zich serieus genomen en zijn positief over het proces (b.v. te meten via berichten op sociale media en eventueel een enquête)
- De inbreng uit de dromen heeft bijgedragen aan betere formulering van scenario's.
- De stem van jongeren wordt op een creatieve manier gebundeld en apart aangeboden aan de raad.

*Tot slot:
Als participatie is afgerond en Omgevingsvisie 2040 is vastgesteld, verandert de wereld verder en gaat het gesprek met de stad door.*
