



Aan de slag met de
Omgevingswet

Overheidsparticipatie en Omgevingswet Gelijk speelveld

Opbrengst leertraject Democratic Challenge



“In het open kritische debat ontstaan niet alleen kennis en noties van universaliteit en burgerschap, maar ook kunnen botsende particuliere belangen en inzichten met elkaar worden verenigd op een manier die voor alle deelnemers aanvaardbaar is.”

Immanuel Kant



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



NEDERLANDBOVENWATER

DEMO
CRATIC
CHAL
LENGE

Geschreven door Peter van Rooy, Coöperatie NederLandBovenWater

Voorwoord I

Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie

De Omgevingswet past goed in de huidige tijd, waarin gezocht wordt naar een andere manier van samenwerken tussen initiatiefnemer en overheid. Aan het begin van deze mooie publicatie wil ik nog even stilstaan bij de bedoeling van de Omgevingswet:

1. Samenhang: met de Omgevingswet willen we van een sectorale naar een integrale aanpak. In de wet, bij een visie, een plan en de uitvoering in de fysieke leefomgeving kijken we in samenhang naar alle sectorale aspecten.
2. Maatwerk: gemeenten krijgen de ruimte en verantwoordelijkheid om zelf afwegingen te maken die passen bij de lokale situatie.
3. Participatie: met de Omgevingswet willen we de burgerbetrokkenheid in de planvorming en besluitvorming verbeteren.

Deze publicatie gaat over het laatste punt, en misschien meteen ook het lastigste. Want wat is precies goede participatie? Hoe organiseer je een goed democratisch participatieproces? Dit zijn vragen waar veel gemeenten mee worstelen. Daarom ben ik blij met het leertraject dat vorig jaar is uitgevoerd met een tiental initiatieven en gemeenten. Een leertraject waarin gezocht is naar nieuwe werkwijzen om samen de omgeving vorm te geven: van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

Die verandering heeft ook gevolgen voor de gemeenteraad. Als volksvertegenwoordiger voel je de spanning tussen representatieve en participatieve democratie. Betere participatie betekent een andere manier om publieke besluiten te nemen, en wellicht ook een andere rol van de gemeenteraad. Ik wil (nieuwe) gemeenteraden graag oproepen om serieus na te denken over de rol die zij kunnen spelen bij de invoering van de Omgevingswet.

Mijn bijzondere dank gaat uit naar de begeleider van dat leertraject en auteur van deze publicatie, Peter van Rooy. Zijn gedrevenheid, kennis en ervaring hebben gezorgd voor een waardevolle bijdrage aan de zoektocht van gemeenten en andere overheden naar betere participatie.



Edward Stigter *Directeur Leefomgeving van de Vereniging Nederlandse Gemeenten*

Voorwoord II

Nederland als laboratorium voor nieuw eigentijds netwerkmodel

Een gelijk speelveld. Het is de subtitel van deze publicatie die me uit het hart is gegrepen. Het typeert een nieuw tijdperk, dat van de netwerk- en informatiesamenleving. Er is lang over gesproken en plotseling zitten we er middenin. Een nieuw tijdperk zoals we eerder in een boerenmaatschappij, later in een industriële samenleving en weer later in een overheidsgedomineerde verzorgingsstaat leefden. Bewoners, verenigingen en kleine ondernemers staan op en vormen coöperaties om hun doelen te bereiken. Coöperaties voor hernieuwbare energie, duurzame voedselproductie en efficiënt transport schieten als paddenstoelen uit de grond. Samenwerking zit in onze genen, want ieder voor zich hadden we onder meer de strijd tegen het water nimmer gered. Waterbeheer was en is nog steeds een grote opgave, waarvan we er inmiddels meer hebben.

Ik noem klimaatverandering, energietransitie, bodemvitaliteit, biodiversiteit, inkomensongelijkheid, gezonde stad-land-verhoudingen en mobiliteit. We zijn ons er niet van bewust, maar andere landen kijken naar Nederland als een wereldlaboratorium. We zijn ons aan het ontworstelen uit de houdgreep van voor ons denkende overheden en de minstens zo dominant opererende multinationals die een mens als een consument zien. Zie de goede voorbeelden in deze publicatie. In Markdal krijgt een vereniging van bewoners ingrijpende veranderingen voor elkaar waar overheden niet verder zijn kwamen dan stapels rapporten. In Den Haag is een visie van bewoners voor het binnenstedelijke groen integraal overgenomen door de gemeenteraad. Voor de toekomst van de Krimpenerwaard, een gebied

tussen Rotterdam en Utrecht met 85.000 inwoners, hebben bewoners en ondernemers een strategische visie aangeboden aan de betreffende overheden. En natuurlijk, ook in Eindhoven bruist het door mensen die iets willen en een gemeente die daar dienstbaar aan is.

In de goede voorbeelden staan de maatschappelijke opgaven centraal en niet macht of geld. Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn maar je bent wel verplicht om je verantwoordelijkheid te nemen. Vertrouwen in een gezamenlijke toekomst is de sleutel tot succes. Het sluipenderwijs vervangen van het Rijnlandse overlegmodel door het Angelsaksische competitie model verhoudt zich niet tot wat essentieel is. Als het aan mij ligt, is Nederland binnen Europa het laboratorium waar een nieuw eigentijds Netwerkmodel wordt uitgevonden. Een model met een gelijk speelveld voor particulieren, overheden en multinationals. Binnen Nederland biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om hiermee te experimenteren. Laten we die kans met twee handen aangrijpen.



Mary-Ann Schreurs Wethouder van Eindhoven

Inhoud

	Inleiding	6
1.	Culturele context	7
2.	Analyse van experimenten	11
3.	Spiegelpunten voor overheidsparticipatie en Omgevingswet	18
4.	Lessen voor de Omgevingswet	43
5.	Experimenten in vogelvlucht	47
	Nawoord	56
	Colofon	57

De Omgevingswet stimuleert de leefwereld om zelf met initiatieven te komen en de systeemwereld om daar bij te ondersteunen.

Inleiding

Begin 2016 deed het BZK/VNG-experimenteer- en leerprogramma Democratic Challenge in samenwerking met Aan de slag met de Omgevingswet een oproep voor een leertraject Overheidsparticipatie en Omgevingswet. De Omgevingswet stimuleert immers burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om zelf met initiatieven te komen en de overheid om daarbij te ondersteunen. Geredeneerd vanuit overheden: van nee tenzij naar ja mits.

Een traject voor initiatiefnemers die samen met gemeenten aan de slag zijn met een gebiedsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet. In totaal deden tien initiatieven mee, waarvan zeven het hele leertraject hebben afgerond: MyEarth, Sneek, Renkum, Uden, Markdal, Den Haag en EcodorpBoekel. In deze publicatie is ook de kennis van andere projecten zoals Bommelerwaard en Winterswijk meegenomen.

Het gaat om gebiedsontwikkelingen voor en door de mensen die er wonen. Of die er werken. Particuliere gebiedsontwikkeling als

een eigentijds vervolg op publieke, private en publiek-private gebiedsontwikkeling. De projecten zijn gevolgd en ondersteund. En er is vooral samen geleerd over het samenspel tussen initiatiefnemers en gemeenten. Waar lopen initiatiefnemers tegenaan? Waar worden gemeenten mee geconfronteerd? Hoe verloopt de dialoog? Welke kansen biedt de komst van de Omgevingswet voor betere participatie en vernieuwing van de lokale democratie?

De praktijk van particuliere gebiedsontwikkeling is voor deze publicatie geanalyseerd.

In combinatie met een analyse van vergelijkbare initiatieven zijn lessen getrokken in de vorm van spiegelpunten voor overheidsparticipatie; tien voor overheden en tien voor initiatiefnemers. Om de spiegelpunten te kunnen plaatsen in de tijd is eerst de Nederlandse culturele context geschetst. De publicatie sluit af met vier lessen voor de Omgevingswet. In hoofdstuk 5 zijn de zeven experimenten in vogelvlucht beschreven.

Democratic Challenge

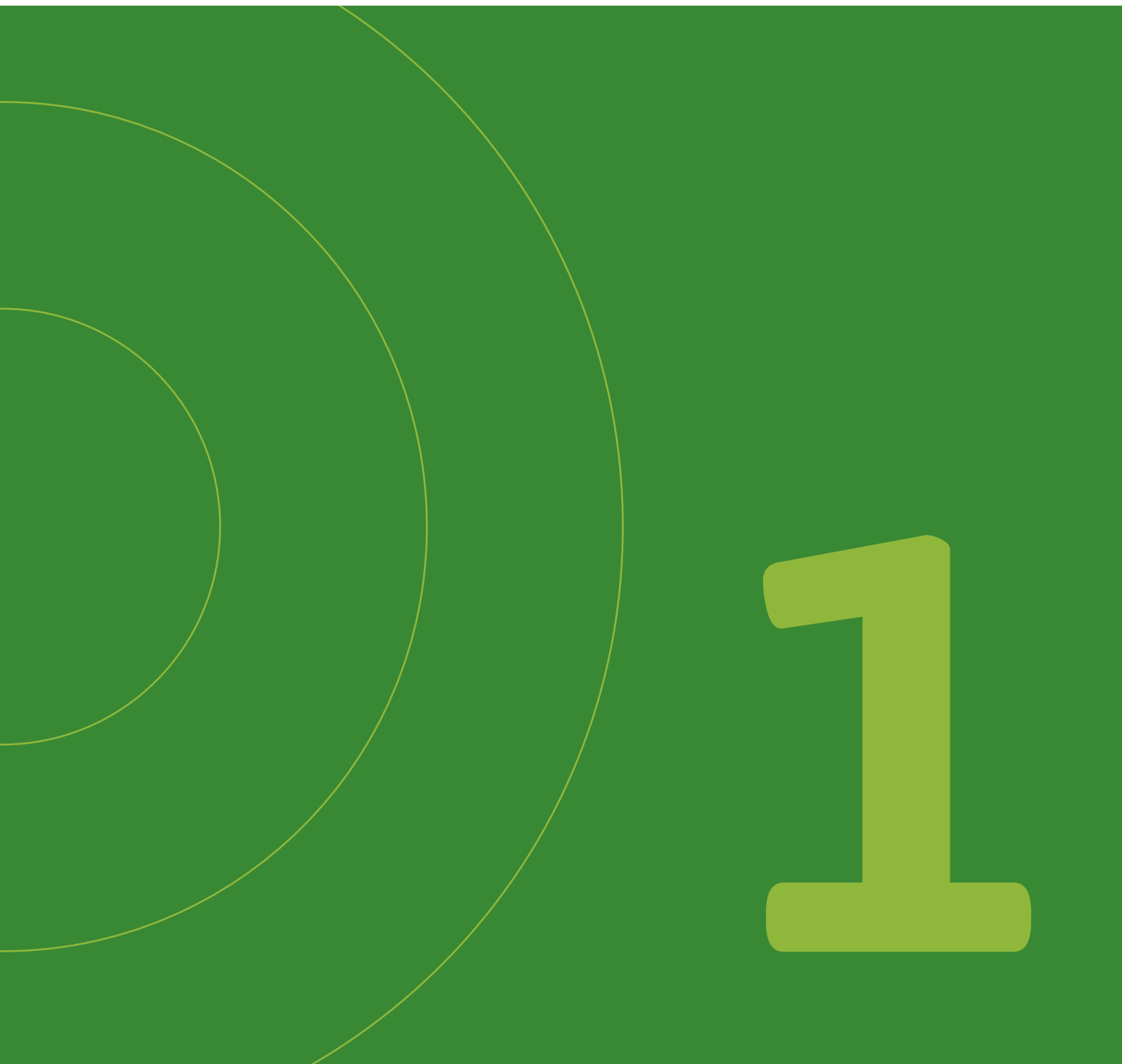
De Democratic Challenge is een driejarig experimenteer- en leerprogramma voor lokale democratievernieuwing, door BZK en VNG. Met meer dan honderd lokale experimenten is een tiental thematische leertrajecten georganiseerd; van burgerbegroting tot loting, van de rol van de gemeenteraad tot burgerjournalistiek. Eén van deze leertrajecten ging over overheidsparticipatie en Omgevingswet.

Eén van de belangrijkste lessen van drie jaar Democratic Challenge is het belang van goede democratische processen. Democratie is veel meer dan politiek. Het gaat om het vormgeven van democratische principes in beleidsprocessen. Denk aan zeggenschap, inclusie, deliberatie en checks&balances. Wanneer is een participatieproces democratisch georganiseerd? Deze vraag speelt ook bij de Omgevingswet.

Jornt van Zuylen projectleider Democratic Challenge

Hoofdstuk 1

Culturele context



Wetgeving

De eerste leefomgevingswet dateert uit de tijd van Napoleon. Het gaat om de Mijnbouwwet uit 1815, op Franse leest geschoeid en zeer centralistisch. Een kleine eeuw later (1901) werd de Woningwet ingevoerd. Overheden zorgden op ruimtelijk terrein voor meer regelgeving voor rechtsbescherming van burgers. Het Bouwbesluit was bedoeld om de kwaliteit van gebouwen te verhogen, nadat instortingen door falen van bouwers bij regelmaat het nieuws haalden. In lijn met forse publieke investeringen in infrastructuur in de negentiende eeuw, trokken overheden ook voor wonen en ruimte geleidelijk het initiatief naar zich toe. Tot rond 1930 bleef particulier opdrachtgeverschap weliswaar dominant, maar gemeenten en woningcorporaties, omstreeks 1910 massaal door particulieren gesticht, drukten er een kwalitatief sociaal-politiek stempel op. Uit de architectuur ontwikkelde zich stedenbouw en het toenemende autoverkeer ging het vraagstuk van stadsuitbreiding beheersen. Kort na WO-II werd de ruimtelijke ordening gedomineerd door herstel van de oorlogsschade en lenigen van de toen schrijnende woningnood. In vijftien jaar tijd zijn een miljoen woningen gebouwd.

Om tot nieuwe routines in samenspel te komen, is volgens het MIT (Boston, VS) veertig maal anders handelen nodig.

Nota's

In 1958 verscheen op rijksniveau een ruimtelijk plan voor de Randstad Holland. Het Groene Hart als beeld is toen geboren. In 1960 volgde de Nota inzake de ruimtelijke ordening, ook wel de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening genoemd. Met de erop volgende nota's, tot aan het derde deel van de gesneefde Vijfde Nota begin deze eeuw, werd de inrichting van onze leefomgeving voornamelijk een zaak van overheden. In ruimtelijk opzicht was de tweede helft van de twintigste eeuw er een van de 'Dutch Democratic Republic', onze eigen DDR waar particulieren in de rij konden staan voor huurwoningen, koopwoningen, kavels en appartementen. De 650.000 woningen die vanaf de VINEX (1989) voornamelijk door of in opdracht van projectontwikkelaars zijn gebouwd, maakten hierin amper verschil. Publieke en private partijen vonden elkaar en particulieren konden kiezen uit wat zij hadden bedacht.

Inspraak

In de jaren zestig uitte zich een groeiende onvrede over het functioneren van onze democratie. Het begrip 'inspraak' werd geboren. Voor de leefomgeving bleek het een doekje voor het bloeden. Bezwaarschriften konden niet opboksen tegen enorme investeringen in ruimtelijke conceptplannen. Daarnaast was vanaf de jaren zeventig sprake van een explosie van wetten voor milieu, natuur en water. Vrij naar premier Dries van Agt was het voor ruimtelijke initiatieven een stuk eenvoudiger om 'achteraf vergiffenis te vragen dan vooraf toestemming.'

'Nederland werd hekkensluis voor innovaties en economische groei. Bastions van regenten moesten open en particulieren moesten kunnen participeren in besluitvorming.'

Kiem Omgevingswet

In 2002 liet Pim Fortuyn een voor velen onvermoede geest uit de fles. Overheidsdominantie zou een domper zetten op creativiteit en de latent ondernemende geest van Nederlanders. Een jaar later luidden de Algemene Rekenkamer en de Europese Commissie de noodklok: Nederland was hekkensluiter geworden voor innovaties en economische groei. Bastions van regenten moesten open en particulieren moesten kunnen participeren in besluitvorming. Zeker voor de inrichting van de eigen leefomgeving, want die raakt bewoners elke dag heel direct. In deze overtuiging, gearticuleerd in de Nota Ruimte (2006), schuilt de kiem van de Omgevingswet. Niet alleen als bundeling van (interdepartementale) wetten binnen de systeemwereld, maar vooral als verbinding tussen de leef- en de systeemwereld. In die volgorde, waardoor het accent verschuift van burgerparticipatie (burgers mogen meedenken) naar overheidsparticipatie (overheden tonen zich dienstbaar aan de samenleving). Dit geldt waar de opgave zich ervoor leent.

Nieuwe routines

Waar de samenleving al decennia aan toe is, begint zich nu af te tekenen in de systeemwereld. Rollen en verhoudingen veranderen in rap tempo. Binnen het Huis van Thorbecke worden gemeenten steeds belangrijker en binnen de samenleving zijn particulieren meer aan zet dan ooit. Zij zetten de toon en overheden zijn volgend. Volksvertegenwoordigers worden één van de spelers. Democratische vernieuwing is inherent aan de Omgevingswet. Ook Richard Florida, de Amerikaanse socioloog en stadsgeograaf die in 2002 de wereld veroverde met zijn boek *The Rise of the Creative Class*, is hiervan overtuigd: 'We hebben een politiek systeem nodig dat mensen een groter aandeel in hun eigen leefomgeving biedt.' Maar de praktijk is weerbarstig. In een tijd van toenemende complexiteit en onderling wantrouwen (SCP, 2017) moeten we tot nieuwe routines komen. Om tot nieuwe routines in samenspel te komen, is volgens het MIT (Boston, VS) veertig maal anders handelen nodig. En we zijn pas bij de eerste experimenten. Clemens Cornielje, Commissaris van de Koning in Gelderland, sprak onlangs niet voor niets van een grotere opgave dan alle decentralisaties van de afgelopen jaren bij elkaar (jeugdzorg, ouderenzorg, arbeidsmarkt). Wim van de Donk, Commissaris van de Koning in Brabant, wijst onomwonden op het belang van meebewegen van het bestuursrecht. Zonder dat de Raad van State naast de (procedurele) rechtmatigheid ook de (inhoudelijke) doelmatigheid van een initiatief beoordeelt, zal de frustratie van de samenleving eerder toe- dan afnemen.

Grond

Binnen de EU is de koppeling tussen grondpositie en realisatierecht nergens zo volkomen als in Nederland. Het bezitten van grond genereert een monopolypositie en maakt het mogelijk om het Europees aanbestedingsrecht rechtmatig te omzeilen. Met grondposities kopen vermogende partijen zich in voor woningbouw, recreatieparken, windturbines, zonneparken, bedrijventerreinen, et cetera. In toenemende mate is het ook voor (buitenlandse) investeringsmaatschappijen een veilige belegging. Veelal met het oog op relatief hoge rendementen. De te verwachten ruimtebehoefte voor nieuwe woningen, energietransitie, klimaatadaptatie, schaalvergroting in de landbouw en infrastructuur zorgt in combinatie met de schaarste van grond voor verder stijgende grondprijzen. Vooralsnog remt dit de grondtransacties geenszins. Zij nemen een ware vlucht. In hoeverre vooral privaat grondbezit de beoogde werking van de Omgevingswet gaat raken, is feitelijk nog onbekend maar laat zich raden. De klassieke en politiek licht ontvlambare vraag van wie de ruimte is, popt wederom op.

Grondexploitatie

Wij mensen zijn geen olifanten, de machtig intelligente dieren met een sterk geheugen. Nog maar een paar jaren geleden zaten we met afwaarderingen van gronden in de maag. Vooral gemeenten en ontwikkelaars gingen het schip in, voor miljarden vertelde men. Gebiedsontwikkeling was gevaarlijk geworden en je kon er niet meer mee verdienen. In tijden van nood werd men creatief. Plotseling waren vraaggestuurde en organische gebiedsontwikkeling het nieuwe credo. Ontwikkelaars zouden gaan luisteren naar de samenleving. Inmiddels zijn grondexploitatie en gebiedsontwikkeling weer onafscheidelijke maatjes. Het hippe in strak pak gestoken Provadapubliek kan er weer tegenaan, zeker bij de huidige macro-economische vooruitzichten. Alle inzichten en uitvindingen waar geen droog brood mee verdiend kan worden, gooien we weer overboord. Grond is weer een belegging waar je aan kunt verdienen. We gaan ervoor. We hebben er recht op want we hebben zolang in slechte tijden moeten ploeteren. Ondertussen schieten de prijzen omhoog en steken mensen zich opnieuw diep in de schulden. Hoe moeten initiatiefnemers nu nog aan grond komen, als een hectare agrarische grond al meer dan een ton kost? Het is tijd dat de olifanten weer eens hard trompetteren om ons mensen te herinneren aan de waardevolle lessen, zodat we niet pardoes weer in dezelfde fuik terecht komen.

Riek Bakker adviseur gebiedsontwikkeling

Verlangen

Ik noem het 'verlangen omzetten in realiteit'. We staan voor grote opgaven. Het zijn mensen die het doen. Mensen die meters willen maken en eigenaar willen zijn van duurzame ontwikkeling. Die kracht en dat verlangen kun je bundelen, samen in een richtinggevend perspectief in het gebied en in een samenhangend gebiedsprogramma op basis van dat perspectief. Geen luchtflitserie, maar onderbouwd met hoogwaardige kennis en data en financiering op maat. Geen tijdelijk feestje maar een continue gebiedsdialog, programmamanagement en opdrachtgeverschap. Met een vliegende brigade die kennis op maat levert en instrumenten die aansluiten bij de ontwikkeling in het gebied.

Barto Piersma directeur Nationale Programma's Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Hoofdstuk 2

Analyse van experimenten

In 2017 is een leertraject uitgevoerd met een aantal lokale experimenten waarbij gebiedsontwikkeling wordt uitgevoerd door bewoners, in samenwerking met gemeenten. Het zijn treffende illustraties van het samenspel tussen particuliere initiatiefnemers en overheden, in het licht van implementatie van de Omgevingswet. Verhoudingen veranderen drastisch, maar bestaande routines zijn daar beslist nog niet op toegesneden.



De volgende experimenten zijn ondersteund en onderzocht:

1. Aalsmeer en Amstelveen: MyEarth is een particulier initiatief om te kunnen handelen in het licht van klimaatadaptatie en de energietransitie.
2. Alphen-Chaam en Breda: Markdal is een particulier initiatief om grote ruimtelijke opgaven die bij overheden vast zaten, vlot te trekken.
3. Boekel: Ecodorp is een particulier initiatief voor een in alle opzichten duurzaam dorp: klimaat- en waterneutraal, voedselproductie, circulair met grondstoffen, sociale complementariteit.
4. Den Haag: Westbroekpark en Scheveningse bosjes zijn de groene longen in het centrum van de stad, waarvoor bewoners een visie hebben gemaakt die integraal door de gemeenteraad is vastgesteld.
5. Renkum: Doorwerth is een kern die volgens bewoners een centrum mist. Zij hebben een visie opgesteld die door de gemeente is aanvaard en in samenspraak met bewoners wordt uitgewerkt.
6. Sneek: het centrum van Sneek is van groot belang voor tientallen kernen en moet meegaan met de tijd. De gemeente heeft bewoners, ondernemers en jongeren actief benaderd om samen de toekomst uit te stippelen.
7. Uden: een bedrijventerrein is bestemd voor bedrijven maar er is meer behoefte aan woonruimte dichtbij het centrum. De gemeente heeft bewoners en ondernemers actief betrokken bij de toekomst van het gebied.

Op basis van een analyse van de ervaringen van deze experimenten en vergelijkbare projecten elders in het land kan een aantal algemene lijnen worden beschreven.

Loslaten zonder in de steek laten

Van de zeven experimenten zijn de eerste vijf meer of minder het initiatief van particulieren en de laatste twee vormen van uitnodigingsplanologie. Overheden blijken in staat los te laten, althans in de fase van visievorming. Waar het aankomt op realisatie is in elk geval Doorwerth spannend. Gemeente Renkum dankt voor de visie van bewoners en trekt vervolgens de regie weer naar zich toe. Het is zoeken naar een goede modus om elkaars krachten te blijven benutten. In het geval van Ecodorp laat de gemeente niet alleen los, maar laat zij de initiatiefnemers ook over aan hun eigen lot, dat wellicht groter is dan zij aankunnen. Vooralsnog ontbreekt het hen aan middelen om op kleine schaal te laten zien wat hun droom is. Hiermee loopt ook de gemeente het risico van verzet door anderen, voordat de droom echt kans krijgt. MyEarth bleek zeer geholpen door kanteling van het perspectief naar consumenten met klimaatgroen voor verbetering van de leefomgevingskwaliteit in eigen tuin en openbare ruimte. Enthousiaste reacties van bewoners geven aan de betreffende gemeenteraden een krachtiger signaal af dan vijftig adhesie betuigende wetenschappers of nog meer woorden.

Bewonerskracht

In Den Haag bewezen bewoners tot veel meer in staat te zijn dan de door een ambtenaar veronderstelde kleur van wipkippen. Wel was het een kunst om met name vertegenwoordigers van achterbannen van een reactieve in een creërende rol te krijgen. Pas toen de loden last van samen een visietekst te moeten schrijven door de procesbegeleider werd weggenomen, stond 'de mens' in de deelnemers op en werden sprongen gemaakt. In Markdal kreeg een vereniging van bewoners de kans te tonen waartoe zij in staat is. Een jarenlang stokkende kavelruil is in

positieve beweging gebracht, mede dankzij de professionele kennis van de initiatiefnemers. De klassieke trits belang-betaling-zeggenschap is er in praktijk gebracht. In Sneek en Uden reiken gemeenten de hand aan de samenleving. Aanvankelijk werd die hand bij gebrek aan onderling vertrouwen schoorvoetend onthaald. In beide gevallen zijn bases gelegd voor volgende stappen in samenwerking vanuit complementaire rollen en beide gemeenten benutten ervaringen voor hun interne leerproces.

Vergunningen

Waalwijk stelt twee basisbegrippen centraal: vertrouwen en samen. Bij de voorbereiding op de Omgevingswet wil Waalwijk nu al onderzoeken welke regels voor vergunningen weinig effectief zijn. Zo mogelijk wil ze die regels al loslaten op basis van vertrouwen. Voor de overblijvende regels wil Waalwijk alleen vergunningen verlenen als dit meerwaarde heeft. In andere gevallen zo mogelijk vergunningsvrij of met een melding. Hierdoor ervaren inwoners en bedrijven het effect van de Omgevingswet al vóórdat deze in werking treedt. Waalwijk wil deze ideeën vooraf samen met inwoners en bedrijven bespreken. Daarmee ontstaat een nieuw pakket aan regels dat inhoudelijk en participatief grotendeels is afgestemd op de nieuwe Omgevingswet. Oftewel: eerst 'opruimen' voordat we gaan 'verhuizen'.

Maaike Clijsen en Gert Moolenschot beleidsmedewerkers van de gemeente Waalwijk

Herstel van vertrouwen

Een cultuur van zeventig jaar ruimtelijke overheidsdominantie en burgerfrustratie (zie kwadrant) is niet als toverslag met een nieuwe wet te keren. Productieve verbindingen tussen leef- en systeemwereld vereisen herstel van vertrouwen in openbaar bestuur en omgekeerd in de samenleving. Dit punt speelt een voorname rol binnen alle experimenten. De harde realiteit is dat het beoogde herstel jaren gaat duren. En voor wie dat geduld niet heeft: de andere weg is blijven hangen in overheidsdominantie alsof overheden nog in staat zijn het verlangde maatwerk te leveren. Overheden kunnen nog vluchten binnen de systeemwereld: 'kijk ons overheden eens samenwerken', alsof dat een maatschappelijk resultaat is. Wat niet helpt bij herstel van vertrouwen is de toenemende polarisatie in de politiek, verdringing van de op vertrouwen geënte Rijnlandse door de Angelsaksische verantwoordingscultuur, het belang van marktwerking in alle cellen van de samenleving en de juridisering van het openbaar bestuur.

Cultuurverandering gemeenten

Naast de wetgeving en de digitalisering (Digitaal Stelsel Omgevingswet) is de cultuurverandering binnen overheden de derde pijler binnen de Omgevingswetoperatie. Zonder de eerste twee pijlers te willen onderschatten, is de derde pijler zeer waarschijnlijk de meest ingrijpende. De keuze van het kabinet Rutte III om de Omgevingswet van het meer inhoudelijke Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (inherent aan de opgaven ook overheidsdominantie en burgerparticipatie) naar het meer procesgerichte Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (streven naar overheidsparticipatie) te verplaatsen, is in dit stadium dan ook een logische. Werken in de geest van de Omgevingswet gaat immers wat vragen van colleges, raden, ambtenaren, politieke partijen en adviseurs. Wel zal de wijziging extra aandacht vragen voor het verbinden van het proces met de inhoud.

Andere houding en vaardigheden

Van colleges vraagt het om erkenning van verschillen in karakter van bestuurders. Een open en communicatief karakter en de durf om in gesprekken ook buiten de lijntjes te kleuren, zijn belangrijker dan het vertegenwoordigen van de toebedeelde portefeuille.

Van volksvertegenwoordigers vraagt het een accentverlegging van inhoudelijke standpunten per fractie naar procesmatige startpunten per gebiedsproces. Meer het eerste woord dan het laatste woord en toezien op brede betrokkenheid of op zijn minst eerlijke ruimte om inbreng te leveren. Waar het gebied er zelf uitkomt een rol als die van de Eerste Kamer en waar het gebied zelf niet verder komt een rol als die van de Tweede Kamer. Ook zijn meer integrale en flexibele begrotingen wenselijk. Teveel opknippen, genereert fritessnijders op de hoek van elk ambtelijk bureau.

Van ambtenaren vereist het luisteren, relativeren van eigen opvattingen, de bereidheid tot dienstbaarheid en met elkaar te leren.

Van politieke partijen vergt het selectie en scholing op de leest van procesmatig werken en coaching. Voorbij de illusie van inhoudelijke volksvertegenwoordiging en de belangstelling voor partijpolitieke perikelen.

Van adviseurs en dus ook van adviesbureaus vraagt het een integere kanteling van belerend en repeterend naar lerend en reflecterend handelen.

Een open en communicatief karakter kan wel eens belangrijker zijn dan de toebedeelde portefeuille.

Nieuwe routines

Komen tot nieuwe routines is een vorm van hard werken. Niet opgeven is het devies. Accepteer dat het een halve generatie gaat duren. Richt, om die tijd goed te benutten, relevante cellen binnen organisaties lerend in. Leren, niet als onbeholpen vrijblijvende stickersessies met kneedballetjes en wollen draadjes, maar als persoonlijke opgaven met de bereidheid verantwoording af te leggen over prestaties. Om te voorkomen dat personen in bestaande routines vervallen is een 'derde partij' vrijwel noodzakelijk: een procespersoon of -team die/dat hier alert op is, permanent kansen ziet voor productieve verbindingen en het gezag heeft hierop te wijzen.

Komen tot nieuwe routines is een vorm van hard werken. Niet opgeven is het devies.

Cultuurverandering

Als manager stuur ik een team aan van projectleiders, adviseurs, specialisten en beleidsmedewerkers. Activiteiten zijn gestructureerd, besluitvormingsroutes liggen vast in protocollen en medewerkers zijn op functie verdeeld over afdelingen. Jarenlang zorgde deze structuur voor een overzichtelijk en beheersbaar geheel. Inmiddels dreig ik overzicht en grip op het stuur te verliezen. Steeds vaker domineert de buitenwereld 'mijn' agenda, komen voorgenomen plannings onder druk te staan en neemt de werkdruk toe. Inmiddels is duidelijk dat deze stress wordt veroorzaakt door structurele veranderingen in de samenleving. Om aansluiting te houden op deze veranderingen zijn transities nodig in de ambtelijke organisatie. In de eerste plaats heb ik een veerkrachtig team nodig dat snel besluiten kan nemen, onze taak kent en de buitenwereld begrijpt. Om dit te bereiken, breek ik van binnenuit, stukje bij beetje, bestaande structuren af. Voorzichtig verwijder ik de schotten tussen functies en zet in op talentontwikkeling. Maar deze verandering leidt direct tot discussies over functiegroepen en functiewaardering. Met het instellen van functionele en afdelingsoverstijgende netwerken, jaag ik op mijn beurt de discussie over posities, structuur en mandaten aan. Toch ligt het transformeren van de gestructureerde binnenwereld naar een sociaal systeem met ruimte voor veerkracht, vakmanschap en talentontwikkeling aan de basis van de veranderende overheid.

Els van Bon manager Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Eenvoudig Beter?!

Het motto van de Omgevingswet is Eenvoudig Beter. Ervaringen binnen de geschetste en andere experimenten van particuliere gebiedsontwikkelingen (Almere: Oosterwold, Culemborg: Eva Lanxmeer, Dordrecht: Leefwerf De Biesbosch, Houten: Eiland van Schalkwijk, Waalwijk: Overdiepse polder, et cetera) leren dat de (beoogde) resultaten aanzienlijk beter zijn. Dat is qua ruimtelijke kwaliteit, volhoudbaarheid, betrokkenheid en kosteneffectiviteit een overtuigende plus. Beter is dus binnen. Maar eenvoudig? Wellicht voor overheden maar voor particulieren is het verre van eenvoudig. Het proces vergt van initiatiefnemers tijdsinvesteringen zonder enige vergoeding. Waar adviesbureaus voor hun uren worden betaald, moeten particulieren het stellen met een bekertje koffie in een gemeentehuis.

Beter is dus binnen. Maar eenvoudig?

Uit te vinden ondersteuningsvormen

Zonder (enige) vergoeding en ondersteuning in vaardigheden en netwerken zal de sociale scheidslijn tussen bevolkingsgroepen ook in de leefomgeving steeds zichtbaarder worden. Op dit punt zijn adequate uitvindingen nodig en urgent. Te denken valt aan een procesbegeleider met kennis van zaken, een gebiedscoach, vouchers voor inhuur van kennis of vergoedingen aan personen die zich bovengemiddeld tot volledige werkweken voor de toekomst van gebieden inzetten. En voor als het onverhoopt mis gaat een gebiedsombudsman (een omgevingsbuddy). Voor kleinere initiatieven, anders dan gebiedsontwikkelingen, staan netwerken van professionals op die tegen kostprijs of zelfs om niet willen helpen. In Brabant is de vereniging Tussenheid zo op coöperatieve manier actief met het meewerken aan nieuwe invullingen van vrijkomende agrarische bebouwing.

Omgevingskwaliteit

De Omgevingswet vraagt van alle initiatiefnemers en overheden om bij te dragen aan een goede omgevingskwaliteit. Dat streven naar een goede omgevingskwaliteit gaat ver: voor een geweldig project mogen regels terzijde worden geschoven en mag beleid worden genegeerd. Met mate, uiteraard: de wet is door juristen en planners in elkaar geknutseld.

Wat een 'goede omgevingskwaliteit' is, is (nog) niet beschreven. En evenmin hoe men dat precies bereikt. Wat mij betreft gaat het om een project dat nuttig en duurzaam is, goed bruikbaar voor zijn doel en aantrekkelijk om te zien, dat tot stand komt in overleg met de gebruikers in de omgeving en dat een verrijking voor die omgeving betekent. Kwaliteit ontstaat niet vanzelf, en zeker niet als gevolg van wetten en regels. Het ontstaat in de harten van mensen en wordt werkelijkheid waar passie, vakmanschap en daadkracht verbinding zoeken met de omgeving. Dat zoeken van verbinding kan door initiatiefnemers of door overheden gebeuren, of samen, maar ook dat gaat niet vanzelf.

Indien er geen transparant proces is, als de afweging van belangen geheim blijft, dan is het risico groot dat een goede omgevingskwaliteit wordt bepaald in de skybox tussen wethouder en initiatiefnemer die met intimidatie en douceurtjes gezorgd heeft voor 'draagvlak' onder omwonenden. Een goed proces is een openbare speurtocht naar maatschappelijke meerwaarde van de initiatiefnemer, de overheid en alle belanghebbenden, waarbij ontwerpers, experts en adviseurs een dienstbare, maar cruciale rol spelen.

Flip ten Cate *directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit*

Doorbreken van participatiegrenzen

Participatie werkt verrijkend voor zowel de inhoud als de acceptatie, zo blijkt uit de geanalyseerde en andere vergelijkbare experimenten. Om de kracht vast te houden is het van eminent belang om breed te participeren. Waar nu nog voornamelijk veelal goed opgeleide Nederlandse Nederlanders van vijftig jaar of ouder actief deelnemen, krijgt de toenemende diversiteit in de samenleving zo geen stem. Denk aan verschillen in nationaliteit, cultuur, ras, gender, gezinssamenstelling en regio. Zonder deze mensen te bereiken, blijven inclusieve oplossingen buiten bereik. Hulpmiddelen als bewonersfora, denktanks, gebiedscafés, koffiehuisgesprekken, stadslabs en straatreferenda zijn hiervoor adaptief en dynamisch in te zetten.

Tweedeling

Als maatschappelijk bewust consumeren, zoals gezond eten en minder vervuilend leven en bewegen, alleen door rijken en hoogopgeleiden kan worden betaald, groeit de kans op maatschappelijk conflicten tussen gepolariseerde bevolkingsgroepen. Als de plaatsing van windmolens, de inrichting van een wijk of het oprichten van een energiecoöperatie niet beïnvloedbaar en bereikbaar is voor iedereen, omdat de systemen en instituties onbegrijpelijk zijn geworden, blijft duurzaamheid een speeltje voor een elite.

Kim Putters *directeur Sociaal Cultureel Planbureau*

Veranderende rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft traditioneel een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Overheidsparticipatie moet binnen die kaders ruimte geven aan initiatieven. Dan gaat het om juridische, financiële of beleidsmatige kaders. Maar wellicht ook om proceskaders, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de participatie. Tegelijk kunnen bewoners met (ervarings)deskundigheid ook een belangrijke rol spelen bij de controlerende functie (denk aan vormen van burgeraudits). Lokaal zijn politieke verschillen vaak minder groot en moet een volksvertegenwoordiger ook nadenken over de vertegenwoordiging van alle belangen bij een vraagstuk. Overheidsparticipatie betekent dus ook een andere invulling van de drie traditionele rollen van een gemeenteraad.

Kaderstelling

De samenleving vraagt steeds vaker van overheden om snel in te kunnen spelen op trends en ontwikkelingen. Daarnaast verandert de rol van de overheid steeds meer van stimulerend en faciliterend naar het versterken, verbinden en verwezenlijken van initiatieven. In een snel veranderende tijd dient ook de overheid snel mee te kunnen bewegen. Hier ligt direct het grote probleem. De gemeenteraden dienen hiervoor meer aan de voorkant richting te geven in plaats van het uitvoeren van de controlerende taak. Bij controleren hoort immers het kennen van alle risico's en deze zijn lang niet altijd compleet duidelijk aan de voorkant. De gemeenteraad zal daarom meer moeten werken met kadernota's en visiedocumenten en minder met uitvoeringsplannen. De kern van het probleem is dat de raadsleden op straat worden aangesproken op de uitvoering en wat daaraan niet klopt. Niet op de visie of die al dan niet goed is.

Egge Jan de Jonge *wethouder van Zeewolde*

Hoofdstuk 3

Spiegelpunten voor overheidsparticipatie & Omgevingswet

Op basis van de analyse van verschillende projecten zijn twintig spiegelpunten geformuleerd: tien voor gemeenten en andere overheden en tien voor particuliere initiatieven. De spiegelpunten zijn bedoeld als reflectie op de eigen situatie, de eigen gemeente of het eigen initiatief. Per spiegelpunt zijn voorbeelden en suggesties gegeven als handreiking. De lezer kan elk spiegelpunt scoren (tussen één en tien) en invullen in een scorekaart achteraan dit hoofdstuk. De scorekaart geeft inzicht in de verbeterpunten voor de betreffende praktijksituatie.

3

10

Spiegelpunten voor overheden

- 1. Erkenning van het initiatief
- 2. Verbinding met de representatieve democratie
- 3. Bereidheid tot ondersteuning
- 4. Dienstbaarheid van de ambtelijke organisatie
- 5. Aandacht voor democratische legitimatie
- 6. Inspanning voor procedurele groene golf tussen overheden
- 7. Aandacht voor het leerproces
- 8. Bewustzijn van overheidstaal
- 9. Inrichting van een lerende organisatie
- 10. Formuleer gezamenlijk spelregels

→ Spiegelpunt 1

Erkenning van het initiatief

Erkenning van het initiatief, door de gemeente(n) en andere betrokken overheden en de overtuiging van de potentiële maatschappelijke meerwaarde voor de overheid ontbreekt vaak. Pas als de overheid aantoonbaar positief tegenover het initiatief staat, is er kans van slagen. Wetende dat deze een veelhoofdige orgaan is, gaat het niet alleen om bestuurlijke en politieke maar ook om ambtelijke wil.

Aan de slag in de eigen gemeente

Particuliere gebiedsontwikkeling vraagt om een langdurige en grote mate van betrokkenheid van initiatiefnemers. Dat maakt een initiatief kwetsbaar. Erkenning door de gemeente dat het initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert, is van belang voor het vertrouwen van de initiatiefnemers. Bestuurlijke erkenning kan bijvoorbeeld ambtelijke obstakels in het proces wegnemen. Op deze manier kunnen de initiatiefnemers zich richten op waar ze goed in zijn en waar ze hun plezier uit halen.

Erkenning van het initiatief tonen kan op veel verschillende manieren, bijvoorbeeld:

- **Aandacht:** vraag regelmatig aan de initiatiefnemers hoe het gaat, blijf op de hoogte van de voortgang, stel open nieuwsgierige vragen. Kijk of ze je kunt faciliteren (zie spiegelpunt 3).
- **Waardering:** de burgemeester of wethouder kan bijvoorbeeld door een bezoek aan het initiatief waardering tonen. Een 'schouderklopje' kan veel betekenen.
- **Publiciteit:** genereer publiciteit voor een initiatief. Maak initiatieven zichtbaar door communicatiekanalen van de gemeente, in de lokale pers of een ander podium. Maak bijvoorbeeld een gids met 'de kracht van gemeente' vol met lokale initiatieven.
- **Beleid:** zoek actief naar aansluiting van initiatief bij gemeentelijk beleid. Ga in gesprek over de bijdrage die een initiatief kan leveren, maar ook over de lessen die de gemeente kan leren van een initiatief.
- **Proces totstandkoming Omgevingsvisie:** betrek initiatiefnemers bij het uitwerken van je omgevingsvisie. Vanuit de implementatie van de Omgevingswet kunnen gebiedsinitiatieven in een paragraaf van de omgevingsvisie of in een (niet verplicht) programma worden opgenomen/vertaald. Geef ze er een plek in.

Hoe geeft jouw gemeente erkenning aan initiatieven?

Wordt er structureel aandacht besteed aan het erkennen van initiatieven? Is daar gemeentebreed iets voor geregeld of wordt het overgelaten aan individuen binnen de gemeente? Wordt die erkenning vooral gegeven door bestuurders, door raadsleden of door ambtenaren?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemers van Ecodorp Boekel geven aan zich gesteund te voelen door de fijne samenwerking met de wethouder: "de wethouder heeft het initiatief omarmd". De betreffende wethouder heeft onder andere grond beschikbaar gesteld waarop de initiatiefnemers het Ecodorp kunnen realiseren. De rekening voor de grond volgt na vijf jaar, waardoor er tijd is om de benodigde financiering regelen.

Spiegel 1

In mijn gemeente wordt systematisch en structureel gewerkt aan het erkennen en waarderen van lokale initiatieven, zowel ambtelijk als politiek/bestuurlijk.

→ Spiegelpunt 2

Verbinding met de representatieve democratie

Maak verbinding met de gemeenteraad en waar van toepassing met Provinciale Staten en Algemeen Waterschapsbestuur. Vormen van participatieve of doe-democratie krijgen pas realiteitswaarde als zij zijn verbonden met de representatieve democratie, oftewel de gemeenteraad, Provinciale Staten of waterschapsbesturen. Zolang ons democratisch bestel is zoals het is, zijn het gekozen volksvertegenwoordigers die de besluiten nemen en dus formeel het laatste woord hebben. Vroegtijdige betrokkenheid creëert gedeeld eigenaarschap en nodigt eerder uit tot het nemen van verantwoordelijkheid dan het voorleggen van bijna voldongen feiten.

Aan de slag in de eigen gemeente

Wanneer er wordt gewerkt aan een gebiedsontwikkeling of andere projecten met betrekking tot de fysieke ruimte ligt de zeggenschap in principe bij (verschillende lagen van) besturen. Als zij niet betrokken zijn in het proces kan dat leiden tot oponthoud of staking van het project in een later stadium. Zorg in een vroegtijdig stadium voor verbinding tussen initiatiefnemers en de gemeenteraad en andere besluitvormingsorganen. Laat raadsleden en leden van gedeputeerde staten bij het vaststellen van een omgevingsvisie een kader voor participatie opstellen om mee te geven aan initiatiefnemers.

Waar je aan kunt denken bij het leggen van een (duurzame) verbinding met de representatieve democratie:

- **Verschillende overheden:** welke overheden hebben zeggenschap over het project? Wie moeten er betrokken worden? Welke partijen hebben een belang? Welke andere organisaties zijn betrokken?
- **Ambassadeurs:** zoek actief naar ambassadeurs met bestuurlijke/politieke contacten. Denk bijvoorbeeld aan een (oud-)wethouder of een raadslid dat woont in het gebied. Vraag of politici het project willen 'adopteren' of vraag hen als adviseur of bestuurslid;
- **Duurzame betrokkenheid:** zorg dat raadsleden actief in het proces zijn betrokken door ze bijvoorbeeld uit te nodigen in een werkgroep, klankbordgroep of adviesraad voor initiatieven. Maak ook duidelijke (proces-)afspraken over wie er wanneer waarover zal beslissen.

Hoe legt jouw gemeente verbinding met de representatieve democratie?

Wordt er in jouw gemeente gewerkt aan de verbinding tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie? Tussen de initiatieven en de gemeenteraad? Hoe maak je de verbinding duurzaam? Betrek je raadsleden of de gehele raad? Houd ook rekening met andere bestuurslagen die erover gaan.

Voorbeeld uit de praktijk

In de gemeente Sudwest Fryslan komt het eerste initiatief voor het werken aan een nieuw centrumplan voor Sneek van twee ambtenaren. In de geest van de Omgevingswet starten zij een project waarbij ze, naast bewoners, het maatschappelijke middenveld en belangenorganisaties, ook actief de gemeenteraad en bestuurders betrekken. Het resultaat is een gemengde werkgroep met duurzame betrokkenheid van belangenvertegenwoordigers, raadsleden, bestuurders en ambtenaren.

Spiegel 2

In mijn gemeente wordt systematisch gewerkt aan een structurele verbinding tussen de representatieve en participatieve democratie, tussen gemeenteraad en lokale initiatieven, zowel op het niveau van de gemeentelijke overheid als met andere overheden.

→ Spiegelpunt 3

Bereidheid tot ondersteuning

Wees bereid om met menskracht en middelen te ondersteunen. Volledig op eigen kracht lijkt voor particuliere gebiedsontwikkeling schier onmogelijk. Ook al beschikken initiatiefnemers over veel kennis en adequaat vakmanschap. In relatie tot publieke en private gebiedsontwikkelingen kan pas mét ondersteuning sprake zijn van een gelijk speelveld en een eerlijke kans.

Aan de slag in de eigen gemeente

Gebiedsontwikkeling vraagt van initiatiefnemers in de meeste gevallen een langdurige, intensieve inzet vanuit intrinsieke motivatie. Daar is vaak een lange adem voor nodig, geduld en veel vrije tijd. Initiatiefnemers ondersteunen met menskracht en middelen helpt om de energie vast te houden en de initiatiefnemers ruimte te geven om te doen waar ze goed in zijn.

Bij het vaststellen van de omgevingsvisie kun je ook meenemen hoe bewoners worden gefaciliteerd. Dit kan gevolgen hebben voor de dienstverlening van je gemeente. Bijvoorbeeld in de inrichting van de digitale ontsluiting of voor de balie. Door dit direct mee te nemen in de visie kun je hier alvast op inspelen. Deel deze informatie op een goede en eenduidige manier met bewoners, zodat ze weten waar ze op kunnen rekenen en waar ze terecht kunnen.

Voorbeelden van ondersteuning in menskracht:

- **Specifieke kennis van een vakgebied:** zoals technische, juridische of financiële kennis. Denk aan administratieve ondersteuning of ontlasten van procedurele verplichtingen. Met welke kennis zijn de initiatiefnemers gesteund?
- **Contactpersoon bij de gemeente:** initiatiefnemers en de gemeente werken samen, maar werken ook vanuit een andere logica. Een vast contactpersoon – bijvoorbeeld een initiatievenmakelaar – die de initiatiefnemers door de gemeentelijke organisatie loodst kan enorm helpen. Initiatiefnemers worden niet belast met taken van de gemeente en hebben een vast aanspreekpunt.

Zie ook spiegelpunt 1 voor het geven van erkenning aan een initiatief.

Voorbeelden van ondersteuning in middelen:

- **Financiële middelen:** voor procesbegeleiding, de uitwerking van een plan of grond. Dit budget kan bijvoorbeeld komen uit een initiatievenpot, wijkbudget of regulier budget voor gebiedsontwikkeling: geld dat beschikbaar is gesteld voor initiatiefnemers.
- **(Vergader-)locatie, koffie/thee:** ondersteun initiatiefnemers door een plek beschikbaar te stellen waar zij bijeen kunnen komen of door onkosten voor de vrijwilligers te vergoeden.

Hoe biedt jouw gemeente ondersteuning aan het initiatief?

Worden initiatiefnemers in jouw gemeente ondersteund? Bestaat de ondersteuning uit menskracht, middelen of beide? Is er sprake van een duurzame ondersteuning? Wordt er binnen de gemeente samengewerkt aan ondersteuning? Is er een initiatievenmakelaar?

Voorbeeld uit de praktijk

De gemeente Renkum stelt 70.000 euro ter beschikking aan een bewonersgroep om een centrumplan te maken voor Doorwerth. De betrokken bewoners hebben, binnen een aantal vooraf gestelde kaders, de vrijheid om dit geld naar eigen inzicht uit te geven. Het geld is onder andere besteed aan procesbegeleiding en advies.

Spiegel 3

In mijn gemeente worden initiatiefnemers ondersteund in de vorm van menskracht én middelen.

→ Spiegelpunt 4

Dienstbaarheid van de ambtelijke organisatie

De dienstbaarheid van en afstemming binnen de ambtelijke organisatie ten behoeve van het initiatief is van belang. Vrijwel elke gebiedsontwikkeling raakt meerdere afdelingen, disciplines en portefeuilles. Daar waar één of meer essentiële afdelingen de kaarten tegen de borst houden, hooguit tegenstribbelend kennis willen delen of niet helder zijn over de speelruimte binnen het beleid, gaat (te) veel kostbare mentale energie van initiatiefnemers verloren.

Aan de slag in de eigen gemeente

Bewonersinitiatieven denken vaak integraal en combineren waarden als 'leefbaarheid', 'sociale cohesie' en 'groen'. Gemeenten denken daarentegen vaak in beleidsthema's en vanuit verkokerde sectoren. Dat leidt tot communicatieproblemen en (onnodig) tijdverlies. Een gebiedsgerichte aanpak sluit vaak beter aan. Een vaste contactpersoon voor initiatiefnemers binnen de gemeente kan ook helpen. Denk daarbij wel na over de bevoegdheden van deze contactpersoon. Is de ambtenaar vrij om door de beleidsterreinen heen te werken? Kan de contactpersoon rechtstreeks samenwerken met de beslissers/portefeuillehouder(s)?

Omgevingsvisies bevatten een integrale benadering van de fysieke leefwereld. In de omgevingsvisie staan de maatschappelijke vraagstukken – zoals leefbaarheid en duurzaamheid – beschreven die het meest van belang zijn in de gemeente. Daarmee helpt de Omgevingswet om de werelden van bewonersinitiatieven en overheid bij elkaar te brengen.

De afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie zou vergroot kunnen worden door:

- **Collega's betrekken:** betrek je collega's van verschillende beleidsterreinen door inspiratiesessies te organiseren of gezamenlijke gebiedsprojectgroepen. Laat collega's zien hoe leuk het project is en hoe het andere beleidsterreinen raakt. Laat de meerwaarde voor verschillende sectoren zien;
- **Toegankelijkheid:** is het voor initiatiefnemers duidelijk hoe zij de gemeente kunnen benaderen? Als er een vast contactpersoon is voor initiatiefnemers, is deze persoon dan gemakkelijk te vinden? Zorg ervoor dat initiatieven niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Maak bijvoorbeeld een volgsysteem of een dossier voor de hele gemeente.
- **Bevoegdheid van een contactpersoon binnen organisatie:** als je in jouw gemeente werkt met een vast contactpersoon voor initiatiefnemers, bedenk dan welke bevoegdheden daarbij passen. Is er een directe verbinding met betreffende wethouder(s)?

Hoe dienstbaar is de ambtelijke organisatie in jouw gemeente?

Hoe gemakkelijk is jouw gemeente benaderbaar voor initiatiefnemers?

Wordt er in jouw gemeente samengewerkt tussen verschillende afdelingen?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemers in Doorwerth, gemeente Renkum, werken samen met een vast aanspreekpunt in de gemeente die het plan uit zal werken tot een uitvoeringsplan. De initiatiefnemers zijn daardoor niet belast met de afstemming binnen de gemeente. Het centrumplan raakt meerdere beleidsterreinen. Hoewel er één ambtenaar belast is met deze taak blijkt het alsnog lastig om afstemming te organiseren binnen de gemeentelijke organisatie. Bovendien kondigt de contactpersoon aan per begin 2018 de taken neer te leggen. De initiatiefnemers verblijven hierdoor in onzekerheid.

Spiegel 4

In mijn gemeente bestaat een goede afstemming tussen verschillende beleidsterreinen en zijn we toegankelijk voor initiatiefnemers.

→ Spiegelpunt 5

Aandacht voor democratische legitimatie

Heb aandacht voor de democratische legitimatie van het proces. Dat betekent dat particuliere gebiedontwikkeling het belang van direct betrokken individuen overstijgt. Dit heeft een maatschappelijke meerwaarde. Het is de verantwoordelijkheid van overheden toe te zien op de democratische kwaliteit van het participatieproces, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan de betrokkenheid van minderheden en/of zwijgende meerderheden.

Aan de slag in de eigen gemeente

Bij het opstellen van een gebiedsvisie of -plan komen verschillende belangen elkaar altijd tegen. Het afwegen van die belangen vraagt om een democratisch proces, en dat is niet per se een politiek proces. Bij een democratisch proces gaat het over principes als transparantie, zeggenschap, deliberatie, inclusie of checks&balances. Veel initiatiefnemers, zoals de bewoners uit Den Haag, werken volgens deze principes. Niet altijd zijn bewoners bewust van deze principes of ze worden niet zo genoemd. De gemeente bewaakt daarom de democratische kwaliteit van participatieprocessen en probeert bewoners te helpen te werken op basis van de democratische principes.

De Omgevingswet vraagt initiatiefnemers om aan te tonen hoe zij democratische legitimatie hebben georganiseerd. De gemeente kan daarbij helpen en controleren. In de omgevingsvisie en het omgevingsplan kunnen kaders en regels voor participatie worden vastgesteld, die zowel aan initiatiefnemers als de gemeente een houvast bieden.

De volgende vragen kunnen daarbij helpen:

- **Inclusie:** hebben alle belanghebbenden een stem in het proces en hoe is dat gedaan?
- **Transparantie:** zijn de werkwijze van het initiatief en de begroting transparant?
- **Zeggenschap:** hoe organiseren bewoners de zeggenschap en wie kunnen er meedoen?
- **Deliberatie:** vindt er een open en toegankelijk gesprek plaats?
- **Checks&Balances:** is er ruimte voor tegenspraak en hoe is die georganiseerd?

Hoe wordt de democratische legitimatie van het proces in jouw gemeente bewaakt?

Hoe worden democratische processen in jouw gemeente georganiseerd en wie bewaakt de democratische kwaliteit daarvan? Wordt bijvoorbeeld bewust gezocht naar minderheden en ruimte gegeven aan tegengeluid? Hoe worden initiatiefnemers geholpen om democratische participatieprocessen te organiseren?

Voorbeeld uit de praktijk

De gemeente Den Haag ging op zoek naar bewoners door een stadslab te organiseren in alle wijken van Den Haag. Op deze manier doen er bewoners vanuit verschillende wijken van de stad mee en dat kwam de representativiteit ten goede. De deelnemers hechtten ook waarde aan een democratische selectie van de deelnemers van de groep. Zij vonden het belangrijk om ook 'unusual suspects' te betrekken. Deelname vanuit een persoonlijk belang werd niet geaccepteerd.

Spiegel 5

In mijn gemeente is er aandacht voor democratische processen en wordt gewerkt op basis van democratische principes. Initiatiefnemers worden daarin ondersteund.

→ Spiegelpunt 6

Inspanning voor procedurele groene golf tussen overheden

Het is belangrijk dat overheden zich inspannen voor een procedurele, groene golf. Om te zorgen dat een gebiedsontwikkeling niet vertraagt of strandt op een procedure van een buurgemeente, een provincie, een waterschap of een departement, doet de gemeente er goed aan de implicaties van een beoogde gebiedsontwikkeling vroegtijdig af te stemmen met andere overheden. En eventueel nieuwe informatie onmiddellijk te delen met de initiatiefnemers.

Aan de slag in de eigen gemeente

Een gebiedsontwikkeling overstijgt regelmatig de gemeentegrenzen. De zeggenschap kan liggen bij verschillende overheden. De regels en procedures daarvoor zijn vaak in een technische, bureaucratische taal geschreven en lastig te begrijpen voor initiatiefnemers. Bovendien mag een slechte afstemming van procedures tussen verschillende overheidslagen voor initiatiefnemers geen belemmering zijn. Een mogelijke oplossing kan zijn om een 'groenegolfambtenaar' (kan in de vorm van een dorpscontactambtenaar, wijkwerker of initiatievenmakelaar) aan te stellen die de afstemming verzorgt tussen verschillende overheden.

Het opstellen van een omgevingsvisie vraagt om integrale invulling en een interbestuurlijke afstemming. Door gebiedsontwikkelingen mee te nemen in een omgevingsvisie werk je dus al door bestuurslagen heen. Goede bestuurlijke afweging vraagt om goede bestuurlijke ketensamenwerking.

De volgende acties kunnen bijdragen aan een groene procedurele golf:

- ondersteuning bij administratieve procedures vanuit verschillende overheidslagen;
- een ambtenaar als buddy of coach die ook begeleidt naar andere bestuurslagen;
- casusoverleg tussen alle betrokken overheidslagen;
- een initiatievenloket op gebiedsniveau dat zelf afstemt met verschillende overheden.

Hoe wordt er in jouw gemeente gewerkt aan een groene procedurele golf?

Wordt er in jouw gemeente actief gewerkt aan een groene procedurele golf? Is er een oliemannetje die ook andere bestuurslagen benadert? Helpt deze persoon het initiatief dwars door bestuurslagen heen?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemers van het Markdal werken aan een gebiedsontwikkeling die meerdere gemeentes, de provincie en het waterschap raakt. De initiatiefnemers weten goed samen te werken met deze verschillende lagen van overheden, maar de gebiedsontwikkeling zou waarschijnlijk nooit zo ver zijn gekomen als de betrokken gemeentes en provincie niet samen zouden werken.

Spiegel 6

In mijn gemeente is er aandacht voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.

→ Spiegelpunt 7

Aandacht voor het leerproces

Betrokken ambtenaren, bestuurders en politici moeten het leerproces zien als bijdrage aan het eigen lerend vermogen. Particuliere gebiedsontwikkelingen zijn in Nederland tamelijk nieuw, maar in het licht van de Omgevingswet kan het een veelbelovende trend worden. Daar overheden door de bank genomen amper leren van pilots doen zij er goed aan hier expliciet werk van te maken. Zodat in de toekomst alleen nieuwe – en niet al bestaande – wielen moeten worden uitgevonden.

Aan de slag in de eigen gemeente

De komst van de Omgevingswet biedt ruimte aan gemeenten en andere overheden om te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking. Dat is natuurlijk goed, maar er moet wel voor worden gewaakt dat niet telkens hetzelfde wiel wordt uitgevonden. Met andere woorden, er moet geïnvesteerd worden in het lerend vermogen van de gemeente.

Experimenteerruimte biedt kansen voor de overheid, maar het kan ook een valkuil zijn. We noemen dit de pilotparadox. Beschutting van een experiment is nodig om vernieuwing een kans te geven, maar staat ook vaak een bredere doorwerking van de vernieuwing in de gehele organisatie in de weg (Van Buuren et al. 2017). Gemeenten en andere overheden moeten daarom de balans vinden tussen aan de ene kant ruimte bieden aan een pilot om vernieuwende werkwijzen uit te proberen en aan de andere kant het leren en de vernieuwing breder te verankeren in de organisatie.

De veranderopgave van de Omgevingswet is 20 procent inhoud en 80 procent verandering van houding, gedrag en werkwijze. Actief leren, bijvoorbeeld door middel van pilots, is in de implementatieperiode hard nodig om met de wet te leren werken. Het invoeren van de Omgevingswet is een leerproces op zich en kan dan ook het beste als zodanig worden ingericht. Actief leren en de pilotparadox doorbreken kan onder andere op de volgende manieren:

- **Leersessies binnen de organisatie:** organiseer reflectie- en leerbijeenkomsten binnen de organisatie en eventueel ook tussen organisaties om ervaringen en kennisvragen te delen. Organiseer de uitwisseling juist ook tussen vernieuwers en mensen van 'de oude stempel' en tussen afdelingen die normaliter niet zo snel met elkaar samenwerken;
- **Q-procesteam:** formeer een onafhankelijk en deskundig team om de kwaliteit (Q van kwaliteit) van het proces te verbeteren, niet afrekenen maar opbouwend en lerend.
- **Dynamisch leerproces:** maak lerende spelregels die gaandeweg bijgesteld kunnen worden;
- **Breder veranderproces:** maak de pilot onderdeel van een breder veranderproces;
- Formuleer vooraf leerdoelen en een systematische leerstrategie, bijvoorbeeld met externe reflectie, tussenevaluaties en een mogelijke follow-up.

Is er in jouw gemeente sprake van een leerproces?

Is het experiment in jouw gemeente bekend in de gemeentelijke organisatie? Is er een leerproces opgezet? Wie binnen jouw gemeente zijn er al betrokken bij het leerproces? Op welke manier worden de opgedane lessen geborgd binnen de gemeentelijke organisatie?

Voorbeeld uit de praktijk

De gemeente Breda en Alphen Chaam werken samen met initiatiefnemers, buurgemeenten en andere overheden aan de gebiedsontwikkeling van het Markdal. Deze nieuwe manier van samenwerken vraagt om andere houdingen en rollen, nieuwe vormen van overheidsparticipatie. Het leren werken op deze nieuwe manier heeft een naam gekregen binnen de gemeentelijke organisatie: Expeditie OMG (Omgevingswet). Op deze manier zorgen ze ervoor dat het leren geborgd wordt en dat het een gemeentebreed leerproces wordt, waarin meerdere pilots een plek kunnen krijgen.

Spiegel 7

In mijn gemeente wordt bewust geleerd en dragen we zorg voor een gemeentebrede borging van de opgedane lessen. Iedereen wordt meegenomen in het leerproces.

→ Spiegelpunt 8

Bewustzijn van overheidstaal

Wees je als overheid bewust van overheidstaal die voor een deel beroepsjargon is. Probeer als overheid in mensentaal te duiden wat ergens speelt of van belang is. Niet teveel per post of email, zoveel mogelijk direct contact. Naast woorden zijn beelden in toenemende mate waardige alternatieven.

Aan de slag in de eigen gemeente

Bewonersinitiatieven denken over het algemeen niet in beleidsthema's, maar in waarden als 'leefbaarheid', 'sociale cohesie' of groen. Bovendien zijn rapporten en procedures niet altijd te begrijpen voor initiatiefnemers. Het komt vaak voor dat bewoners worden gevraagd om zich uit te spreken over dikke beleidsdocumenten en rapportages. Dit kan leiden tot communicatieproblemen. Het is de taak van de overheid om in deze gevallen een brug te slaan en een vertaalslag te maken naar de leefwereld.

De initiatiefnemers in Markdal namen daartoe zelf initiatief, omdat de overheidstaal niet aansloot bij waar ze voor staan en wat ze doen. 'Van onderop' werd 'van binnenuit' en 'besluitvorming' werd 'zeggenschap'. Voor overheden is het belangrijk om te beseffen dat gebiedsontwikkeling mensenwerk is. We gebruiken allemaal vakjargon, maar we kunnen dat ook weer afleren en/of achterwege laten, waardoor de leefwereld en systeemwereld elkaar beter begrijpen.

Als gemeente kan je hieraan werken, bijvoorbeeld door:

- **Andere schrijfwijze:** een taal- of formulierenbrigade waar initiatieven hun onbegrijpelijke brieven aan kunnen voorleggen ter vereenvoudiging.
- **Anders communiceren:** niet schriftelijk maar mondeling communiceren, rapporteren en verantwoorden. Stuur geen brieven of mails als je er ook gewoon naartoe kunt gaan.
- **Samen een woordenboek maken:** met begrippen waar gemeente en initiatieven zich in kunnen vinden.

De komst van de Omgevingswet vraagt ook om een uniforme ontsluiting van de omgevingsvisies en -plannen. Daarvoor is er een stelselcatalogus in de maak, waarmee je documenten kunt opmaken in een bepaalde standaard met gebruik van gelijksoortige begrippen. De eerste versie van de stelselcatalogus is opgeleverd en wordt nu in de praktijk beproefd door overheden.

Hoe is het bewustzijn van overheidstaal in jouw gemeente?

Hoe wordt er in jouw gemeente gecommuniceerd met bewonersinitiatieven?

Voorbeeld uit de praktijk

Bewonersvereniging Markdal breekt met de overheidstaal door nieuwe taal te introduceren die past bij wat ze doen en beter weergeeft waar ze voor staan.

Voorbeelden van deze nieuwe taal:

- **Levend document** i.p.v. nota
- **Bewoner** i.p.v. burger
- **Draagvlak bij overheden** i.p.v. draagvlak bij bewoners
- **Samenhang brengende kijk** i.p.v. integrale visie
- **Zeggenschap** i.p.v. participatie
- **Vertrouwen** i.p.v. mandaat
- **Samenwerken** i.p.v. faciliteren

Spiegel 8

In mijn gemeente zijn we ons bewust van overheidstaal en wordt er met bewonersinitiatieven gecommuniceerd in mensentaal.

→ Spiegelpunt 9

Inrichting van een lerende organisatie

Particuliere gebiedsontwikkelingen en overheidsparticipatie vereisen andere capaciteiten van sectorale beleidsambtenaren, hiërarchische bestuurders en controlerende volksvertegenwoordigers. Van organisaties vraagt dit een cultuuromslag en selectie van andere mensen. Dit is ook een taak van de afdelingen Personeel & Organisatie/HRM. Het gaat om de houding, gedrag en cultuur van mensen binnen de gemeente. Dit geldt uitdrukkelijk ook voor politieke partijen.

Aan de slag in de eigen gemeente

Overheidsparticipatie betekent een cultuurverandering binnen de gehele (gemeentelijke) organisatie. Dat is een grote uitdaging waar je jaren mee bezig bent. Met als mogelijk gevolg dat je het contact met bewoners helemaal verliest. Het beste is daarom om vooral samen aan de slag te gaan en ondertussen te reflecteren. Al doende te leren. De kern van het veranderen ligt bij vertrouwen niet alleen tussen overheden en bewoners, maar ook tussen collega's onderling.

De Omgevingswet speelt hier ook op in. 20 procent van de nieuwe wet is inhoud, 80 procent is verandering van houding, gedrag en werkwijze. De omvang van de veranderopgave is afhankelijk van de ambitie die de gemeente heeft met de Omgevingswet: in hoeverre wil de gemeente de ruimte benutten die de Omgevingswet biedt voor initiatieven? De VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) ontwikkelde een kompas waarmee de veranderopgave kan worden bepaald en een bijpassende aanpak van het invoeringsproces (als veranderproces) kan worden gekozen.

- **Permanent veranderproces:** zie overheidsparticipatie niet als einddoel, maar als een permanent veranderproces. Je geeft zo jezelf en rest van de organisatie de ruimte om te oefenen, uit te proberen en te leren.
- **Organisatiebreed:** betrek steeds meer collega's bij het veranderproces. Ook collega's met wie je normaal niet samenwerkt of van een hele andere afdeling. Neem ook de HR-afdeling mee in het veranderproces.
- **Urgentie:** laat collega's de noodzaak van de verandering zien door hen mee te nemen in het leerproces en te laten ervaren, betekent ook expliciete steun van de top.
- **Leuk:** laat ook zien dat de zoektocht naar nieuwe samenwerkingsvormen leuk is. Het geeft energie en vertrouwen als je het als een gezamenlijke ontdekkingstocht ziet.
- **Forceren:** af en toe kun (of moet) je veranderingen forceren, afdwingen. Neem bijvoorbeeld eens bewoners mee de organisatie in en luister naar hun ver-/bewondering.
- **Leren is ervaren en doen:** alleen praten en schrijven over het veranderproces is niet voldoende. Mensen leren vooral door zelf te ervaren en door te doen. Een open houding draagt bij aan het leervermogen.

Is jouw gemeente ingericht als een lerende organisatie?

Hoe breed is het veranderproces in jouw gemeente georganiseerd? Zijn ambtenaren, politici, bestuurders en bewoners betrokken? Wordt er ook ingezet op gedrags- en cultuurverandering?

Voorbeeld uit de praktijk

In de gemeente Sudwest Fryslan pakken de initiatief nemende ambtenaren de gelegenheid direct aan om een breder leerproces in de gemeente te starten. De pilot wordt onderdeel van de cultuuromslag van de gemeentelijke organisatie.

Spiegel 9

In mijn gemeente wordt werk gemaakt van een lerende organisatie die werkt aan verandering van houding, gedrag en organisatiecultuur. Overheidsparticipatie staat daarbij centraal.

Voor informatie & handige tips

- democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2017/12/Eerste-Hulp-bij-Overheidsparticipatie.pdf
- aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatiegids
- vng.nl/Omgevingswetkompas

→ Spiegelpunt 10

Formuleer gezamenlijk spelregels

Formuleer gezamenlijk spelregels over de samenwerking om vertrouwen te geven en geen verkeerde verwachtingen te wekken. Er zal altijd een ongelijke samenwerking zijn tussen gemeente en initiatieven, maar door het formuleren van gezamenlijke spelregels of procesafspraken kun je zorgen voor een meer gelijkwaardige relatie. Ga de regels niet opleggen vanuit de gemeente, maar formuleer ze samen. Bedenk ook wie je daarbij vanuit de gemeente aan de voorkant bij trekt.

Aan de slag in de eigen gemeente

Wanneer initiatiefnemers aan de slag gaan met gebiedsontwikkeling is het van belang om kaders mee te geven over wat er wel en niet mogelijk is. Zo hebben initiatiefnemers een duidelijk vertrekpunt en is er een betere aansluiting tussen gemeente en initiatief. Ook rollen kunnen gespecificeerd worden. Bijvoorbeeld wie waarover kan beslissen. Tegelijkertijd wil je het initiatief niet overnemen of overreguleren. Dat kan door aan de voorkant samen afspraken te maken over besluitvorming, participatie, transparantie, planning, alle belangen en kaders/grenzen. Maar ook over minder harde afspraken, zoals de onderlinge omgang, respect, conflicthantering en een lerend proces waarin fouten kunnen worden gemaakt.

Dit is in het belang van beide partijen, maar het is niet eenvoudig. Een te formele aanpak met een uitgebreid samenwerkingscontract kan verstarrend werken, terwijl een paar open afspraken verkeerde verwachtingen kan wekken. De intentie en het proces om samen tot afspraken te komen, is daarom misschien wel het belangrijkste. Daarmee spreek je het vertrouwen uit dat je er samen uit wil komen.

Worden er in jouw gemeente spelregels opgesteld tussen gemeente en bewonersinitiatieven?

Dit spiegelpunt gaat over spelregels of procesafspraken die gemeente en initiatiefnemer maken over de manier waarop ze met elkaar willen samenwerken. Hoe is dat in jouw gemeente geregeld? Zijn daar voorbeelden van? Geformuleerd als samenwerkingscontracten, gedragsregels of een aantal principeafspraken? En met wie binnen de gemeente zijn die spelregels gemaakt? Ook met de gemeenteraad en alle betrokken diensten?

Voorbeelden uit de praktijk

In Uden ligt het initiatief in eerste instantie bij de gemeente. Om samen met initiatiefnemers en het maatschappelijk middenveld een bedrijventerrein in te richten, wordt er gewerkt aan het opstellen van spelregels waaraan een initiatief moet voldoen. De spelregels worden opgesteld in een co-creatieproces tussen bewoners, ondernemers en gemeenten, waardoor ze van hen allemaal zijn.

Spiegel 10

In onze gemeente worden spelregels altijd samen met het initiatief gemaakt en breed in de organisatie gedeeld.

Scorekaart spiegelpunten voor overheden

Op welke spiegelpunten scoort jouw gemeente goed? Geef een score tussen 1 (laagst) en 10 (hoogst).

Spiegelpunten voor gemeenten	Score
1. In mijn gemeente wordt systematisch en structureel gewerkt aan het erkennen en waarderen van lokale initiatieven, zowel ambtelijk als politiek/bestuurlijk.	
2. In mijn gemeente wordt systematisch gewerkt aan een structurele verbinding tussen de representatieve en participatieve democratie, tussen gemeenteraad en lokale initiatieven, op niveau van de gemeentelijke overheid als met andere overheden.	
3. In mijn gemeente worden initiatiefnemers ondersteund in de vorm van menskracht én middelen.	
4. In mijn gemeente bestaat een goede afstemming tussen verschillende beleidsterreinen en zijn we toegankelijk voor initiatiefnemers.	
5. In mijn gemeente is er aandacht voor democratische processen en wordt gewerkt op basis van democratische principes. Initiatiefnemers worden daarin ondersteund.	
6. In mijn gemeente is er aandacht voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name m.b.t. regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.	
7. In mijn gemeente wordt bewust geleerd en dragen we zorg voor een gemeentebrede borging van de opgedane lessen. Iedereen wordt meegenomen in het leerproces.	
8. In mijn gemeente zijn we bewust van overheidstaal wordt er met bewonersinitiatieven gecommuniceerd in mensentaal.	
9. In mijn gemeente wordt werk gemaakt van een lerende organisatie die werkt aan verandering van houding, gedrag, en organisatiecultuur. Overheidsparticipatie staat daarbij centraal.	
10. In mijn gemeente worden spelregels altijd samen met het initiatief gemaakt en breed in de organisatie gedeeld.	

Kopieer deze kaart om de spiegelpunten te laten scoren door collega's.

Op welke 3 spiegelpunten scoort jouw initiatief het laagst? Dit zijn spiegelpunten die in elk geval aandacht vragen.

10

Spiegelpunten voor initiatieven

- 1. Alle belangen op tafel
- 2. Gedeeld en aantrekkelijk toekomstbeeld
- 3. Investeer in onderlinge samenwerking
- 4. Maak afspraken over spelregels
- 5. Maak vertegenwoordigingen expliciet
- 6. Wees duidelijk over beleidsruimte vanuit de overheid
- 7. Kies een procesbegeleider
- 8. Investeer in procesmanagement
- 9. Betrek belanghebbenden in de omgeving
- 10. Vorm een strategie voor doorwerking en realisatie

→ Spiegelpunt 1

Alle belangen op tafel

Maak in het begin expliciet wat de persoonlijke en gezamenlijke belangen van alle betrokkenen zijn. Een gebiedsproces kan jaren duren en actieve deelname vereist een stevige intrinsieke motivatie. Zeker hoofdrolspelers doen er goed aan bij zichzelf na te gaan wat hun persoonlijke motief is om mentaal te investeren in een ontwikkeling. In een open gesprek met (aankomende) collega's kan klaarheid ontstaan over eigenbelang. Dit met elkaar delen kan zorgen voor welbegrepen eigenbelangen als deel van het collectieve belang.

Aan de slag met eigen initiatief

Gebiedsontwikkeling vraagt om een langdurige betrokkenheid. Als er tussen initiatiefnemers geen duidelijkheid is over persoonlijke motivaties en belangen, kan er tijdens het proces onbegrip ontstaan. Het is daarom aan te raden om bij het begin een open gesprek te voeren over motivaties en eigenbelangen van alle betrokkenen. Ook de Omgevingswet vraagt initiatiefnemers hoe participatie is ingevuld en of dus alle belangen zijn meegenomen.

Je kunt daarbij de volgende afwegingen maken:

- **Eigenbelang versus collectieve belang:** sluit het eigenbelang aan bij het collectieve belang? Is het een acceptabel eigenbelang? Is het bijvoorbeeld commercieel of persoonlijk?
- **Intrinsieke motivatie:** intrinsieke motivatie om bij te dragen aan het collectieve belang en je voor lange tijd te verbinden met het initiatief is essentieel. Is de intrinsieke motivatie er bij iedereen? Hoe verhoudt de intrinsieke motivatie zich tot het eigenbelang?
- **(Democratische) selectie:** hoe zijn de initiatiefnemers geselecteerd? Is dat op basis van belangen of is het een meer democratische selectie? Zitten er alleen bewoners met belangen aan tafel, of zijn er ook unusual suspects die vanuit een algemeen belang meedoen?

Zijn de persoonlijke belangen van de initiatiefnemers helder?

Dit spiegelpunt gaat over eigenbelang ten opzichte van het collectieve belang. Is bij jouw initiatief duidelijk wie met welke belangen aan tafel zitten? Wordt daar open over gesproken? Hoe zijn de initiatiefnemers samengekomen? Is daarbij bewust gezocht naar verschillende belangen of juist dezelfde belangen? Is er geselecteerd, of kan iedereen meedoen?

Voorbeeld uit de praktijk

In Den Haag zijn stadslabs georganiseerd op wijkniveau, om bewoners te vinden die mee wilden doen aan de denktank voor herinrichting van de stad. De bewoners namen zelf het initiatief om bij de start van het traject na te gaan vanuit welke motivatie en belangen deelnemers zich aansloten. Er is een duidelijke keuze gemaakt dat bewoners alleen mee kunnen doen vanuit een intrinsieke motivatie om de herinrichting tot een succes te maken. Persoonlijke belangen werden niet geaccepteerd.

De bewoners van Ecodorp Boekel werken aan een klimaatpositief ecodorp dat als voorbeeld moet fungeren voor andere ecodorpen in Nederland en daarbuiten. Dat laatste is het grotere collectieve belang. De bewoners van het terrein hebben ook een eigen belang, namelijk het eigen woongenot. In dit voorbeeld kan het persoonlijk belang bijdragen aan het collectieve belang.

Spiegel 1

Binnen mijn initiatief weten we van elkaar wat de persoonlijke belangen en intrinsieke motivaties zijn om bij te dragen aan het project.

→ Spiegelpunt 2

Gedeeld en aantrekkelijk toekomstbeeld

Elk initiatief is gericht op een toestand in de toekomst die naar verwachting beter is dan de bestaande situatie. Een krachtig toekomstbeeld, een stip op de horizon voor het gebied, geeft energie en overbrugt verschillen op korte termijn als het even tegenzit. Schouders eronder, hier doen we het voor.

Aan de slag met eigen initiatief

Werken aan gebiedsontwikkeling vraagt vaak een langdurige, intensieve inzet van vrijwilligers. Vanuit intrinsieke motivatie werken zij aan het gedeelde toekomstbeeld. Het is belangrijk om de energie vast te houden. Het presenteren van een gedeeld toekomstbeeld kan daarom een vitaal ingrediënt zijn tot succes. Met taal en/of framing kun je een toekomstbeeld kracht bijzetten. Dat laten de initiatiefnemers uit Den Haag en Amstelveen zien.

Je kunt op vele manieren invulling geven aan een aantrekkelijk toekomstbeeld. Denk bijvoorbeeld aan:

- **Maak het positief:** mensen sluiten liever aan bij iets positiefs. Formuleer daarom een positieve, toekomstgerichte boodschap.
- **Denk groot:** bij het verwoorden van het toekomstbeeld mag je groot denken. Welke meerwaarde gaat het initiatief leveren? Als je aan de slag gaat, begin dan klein. Zo blijft het behapbaar en lever je toch een concrete bijdrage aan het hogere doel.
- **Historische en/of lokale context:** zowel in Den Haag als Amstelveen werden de historische waarden en beelden benadrukt.
- **Herkenbaarheid:** ontwerp een beeldmerk of logo waardoor het initiatief direct herkenbaar is.
- **Organiseer zichtbare positieve acties:** in Eijsden-Margraten werden bijvoorbeeld de eerste klimaatplanten uit Amstelveen in het hele dorp deur-aan-deur uitgereikt door de wethouder.
- **Meld je uitgewerkte initiatief aan als onderdeel van een omgevingsvisie of gebiedsprogramma:** hiermee geef je jouw toekomstbeeld een plek in de bredere omgevingsvisie. De initiatiefnemers uit Markdal hebben zelf een eigen omgevingsvisie geschreven. Kijk of er in het omgevingsplan voldoende ruimte blijft voor jouw initiatief.

Heeft jouw initiatief een aantrekkelijk en herkenbaar toekomstbeeld?

Dit spiegelpunt gaat over herkenbaarheid en positieve uitstraling van je initiatief. Elk product heeft een marketingstrategie met branding, framing en positieve communicatie. Doe je dat ook bewust met jouw initiatief? Heb je al eens met een communicatie- of marketingstrategie gekeken hoe je het initiatief beter kan 'verkopen'?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemer van MyEarth verwijst naar de historie van de Hollandsche stellingen van Amsterdam om zijn initiatief te 'verkopen'. In plaats van gewone planten verkoopt hij de 'klimaatplant'. In Den Haag schetsten de initiatiefnemers een aantrekkelijk beeld van het Scheveningse Bos door de slagzin: "Bring de romantiek terug". Met mooie oude foto's en beelden werken ze bewust aan een positief frame/concept dat iedereen herkent.

Spiegel 2

Mijn initiatief is duidelijk herkenbaar met een positief/aantrekkelijk (toekomst)beeld.

→ Spiegelpunt 3

Investeer in onderlinge samenwerking

Spreek loyaliteit uit naar de spelers en het proces. Vrijwillige inzet voor een gebiedsontwikkeling is verre van vrijblijvend. De toekomst van het gebied staat immers op het spel. Omdat het mensenwerk is, in teamverband, vraagt het van alle actief deelnemende personen loyaliteit aan de intenties en aan de andere (collega)deelnemers.

Aan de slag met eigen initiatief

In het bedrijfsleven wordt vaak veel energie en tijd geïnvesteerd in het creëren van een team. Teams komen niet zomaar tot stand. Op het werk ben je vaak gebonden aan een team. Dat is met gebiedsontwikkeling niet anders. Het succes van het initiatief is afhankelijk van het werk van de initiatiefnemers. Een duurzaam team is daarom erg belangrijk.

Het expliciet uitspreken van commitment om samen te werken aan het overstijgende belang is essentieel. Het kiezen voor een organisatievorm, zoals in het voorbeeld van Markdal, kan een belangrijk onderdeel zijn van het behoud van het team.

Er zijn meerdere ondernemingsvormen waaruit je kunt kiezen, zoals: een coöperatie, een stichting, een maatschap of een vereniging. Ga met elkaar na wat de voor- en nadelen zijn van deze verschillende organisatievormen. Welke vorm past het beste bij jullie initiatief? Neem de tijd om daar samen achter te komen.

De Omgevingswet verplicht dat overheden en initiatiefnemers bij de processen rondom omgevingsvisie, programma's, plannen en initiatieven aangeven hoe het proces van participatie is vormgegeven. Hierbij worden overigens géén voorwaarden gesteld aan de organisatievorm van het initiatief.

Is er binnen jouw initiatief voldoende loyaliteit?

Dit spiegelpunt gaat over onderlinge samenwerking en loyaliteit tussen de initiatiefnemers/deelnemers. Het uitspreken van loyaliteit om je voor langere tijd te verbinden, is essentieel. Samenwerken in teamverband is niet altijd zo gemakkelijk als het lijkt. Het kan daarom helpen om bepaalde omgangsvormen te formaliseren of zelf een ondernemingsvorm te kiezen die past bij het initiatief. Hoe zit dat bij jouw initiatief? Hebben de initiatiefnemers loyaliteit naar elkaar uitgesproken? Hebben jullie een organisatievorm die jullie verbindt?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemers van het Markdal hebben een vereniging opgericht met een statuut waarin rollen en deelname zijn vastgelegd. Er zijn ook omgangsregels opgesteld. De deelnemende bewoners zijn leden van de vereniging en hebben een eigen rol of taak. Daarmee hebben zij de betrokkenheid geformaliseerd.

Spiegel 3

In ons initiatief is er sprake van loyaliteit en werken we in teamverband in een organisatievorm die daarbij past.

→ Spiegelpunt 4

Maak afspraken over spelregels

Maak afspraken over spelregels en over omgaan met elkaar. Goede samenwerking is bepaald geen vanzelfsprekendheid en vaak veel moeilijker dan verondersteld. Ook al wordt het woord 'samenwerken' alras in de mond genomen. Zeker in een gebiedsontwikkeling, waar talloze belangen en disciplines bij elkaar komen, is expliciete aandacht voor spelregels en omgangsregels een succesfactor.

Aan de slag in de eigen gemeente

Bij gebiedsontwikkeling heb je langere tijd met elkaar te maken. Het is daarom verstandig om direct aan het begin af te spreken hoe er wordt samengewerkt. Dat hoeft niet alleen te gaan over spelregels tussen initiatiefnemers binnen een initiatief, maar ook over spelregels met anderen, zoals de gemeente en andere overheden. Spelregels kunnen betrekking hebben op legitimiteit, verschillende rollen en verhoudingen of gedeeld zeggenschap, het omgaan met onderlinge conflicten, besluitvorming, deelnemers, openheid en transparantie. Het gaat niet om een uitgebreid huishoudelijk reglement maar meer om een aantal gezamenlijke uitgangspunten (hoe gaan we met elkaar om) die je periodiek met elkaar bespreekt. Naast onderlinge omgangsregels moeten er ook spelregels zijn tussen overheden en initiatief om verwachtingen over en weer helder te maken en duidelijke kaders te stellen. Dit draagt bij aan het creëren van een gelijk speelveld tussen overheid en initiatief.

De Omgevingswet biedt meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen tussen overheden, maatschappelijk middenveld en initiatieven. Als initiatiefnemer kun je dit inzetten voor jouw initiatief door de overheid daarop te wijzen.

Heeft jouw initiatief een aantrekkelijk en herkenbaar toekomstbeeld?

Heeft jouw initiatief duidelijke spelregels vastgesteld? Waar hebben de spelregels betrekking op? Is bijvoorbeeld geregeld hoe besluiten worden genomen en wat te doen als er nieuwe deelnemers willen meedoen? Zijn de regels star of flexibel/bespreekbaar?

Voorbeeld uit de praktijk

- Bewoners en ondernemers, betrokken bij Markdal, hebben hun ambities verwoord als tien richtinggevende spelregels.
1. De rivier de Mark wordt zoveel mogelijk vrij stromend.
 2. De biodiversiteit neemt toe.
 3. De land- en tuinbouw heeft toekomst.
 4. Het landschap is een beekdallandschap.
 5. Het gebied wordt aantrekkelijk voor bezoekers.
 6. Cultuurhistorische en archeologische waarden zijn tastbaar in het landschap.
 7. De verkeersstructuur is afgestemd op inrichting en gebruik.
 8. Het Markdal vormt een bron voor kennisuitwisseling en informatie.
 9. Zeggenschap over eigendom en beheer blijft zo dicht mogelijk bij bewoners en ondernemers in het gebied.
 10. Bewoners in en om Markdal vormen een prettige sociale gemeenschap.

Spiegel 4

Binnen mijn initiatief hebben we samen heldere spelregels geformuleerd over de samenwerking, de omgangsvormen en besluitvorming.

→ Spiegelpunt 5

Maak vertegenwoordigingen expliciet

Deelnemers kunnen als persoon maar ook als vertegenwoordiger van een organisatie, belang of groep in een gebiedsproces meedoen. Als vertegenwoordiger is het van belang dat onmiddellijk aan de andere deelnemers duidelijk te maken. De anderen doen er goed aan te vragen naar de achterban die vertegenwoordigd wordt en welk mandaat de vertegenwoordiger van die achterban heeft.

Aan de slag met eigen initiatief

Zoals uit de voorbeelden blijkt, kan er zowel met als zonder vertegenwoordigers gewerkt worden aan een gebiedsontwikkeling. Als het maar duidelijk en transparant is en een weloverwogen keuze wordt gemaakt. Het is van belang dat er bewust wordt omgegaan met verschillende belangen in het gebied: zijn alle belangen vertegenwoordigd in het initiatief? Je kunt dit ook opnemen in de spelregels, zoals beschreven in spiegelpunt 4.

Hier een aantal tips om na te gaan hoe vertegenwoordiging in jouw initiatief is geregeld:

- **Transparantie:** zorg voor een transparante selectieprocedure. Als er vertegenwoordigers zijn, maak dit dan transparant, zowel onderling als naar buiten.
- **Duidelijkheid:** maak duidelijk of vertegenwoordigingen welkom zijn of niet en waarom er is gekozen voor deze lijn.
- **Belangen:** zorg ervoor dat alle belanghebbenden zijn betrokken bij jouw initiatief. Ook als er geen vertegenwoordigers zijn.
- **Achterban:** als er vertegenwoordigers zijn, maak dan helder van welke achterban zij zijn en wat hun mandaat is.
- **Terugkoppeling:** verzorg terugkoppeling aan belanghebbenden die niet direct betrokken zijn, ook wanneer er geen vertegenwoordigers zijn.

Heeft jouw initiatief vertegenwoordigers?

Dit spiegelpunt gaat over de afweging om wel of geen vertegenwoordigers te hebben in jouw initiatief. Het heeft allebei voor- en nadelen. Maak een heldere keuze. Heeft jouw initiatief vertegenwoordigers? Wat is hun achterban en mandaat? Hoe wordt hierover gecommuniceerd?

Voorbeeld uit de praktijk

In Sneek is bewust gekozen om vertegenwoordigers met verschillende belangen te betrekken. Er is een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van jongeren, ondernemers, bewoners en andere belangen uit de stad. In Den Haag is bewust gekozen om niet met vertegenwoordigers te werken. De bewoners hebben hun best gedaan om een representatieve bewonersgroep te vormen waar geen bewoners vanuit een eigenbelang meedoen.

Spiegel 5

Bij mijn initiatief is duidelijkheid over een vertegenwoordiging en is voor iedereen helder op welke manier dat is georganiseerd.

→ Spiegelpunt 6

Wees duidelijk over beleidsruimte vanuit de overheid

Vraag aan de voorkant expliciet binnen welke beleidskaders de gebiedsontwikkeling kan worden ingevuld. Denk daarbij aan juridische en financiële kaders, maar ook aan beleidskaders als milieu, wonen, mobiliteit, natuur, landbouw en recreatie. Beraag de gemeente(n) over de bandbreedte binnen alle beleidsterreinen die jouw initiatief raken. Vooraf duidelijkheid over wat beslist niet kan, geeft focus en voorkomt nodeloze discussies.

Aan de slag met eigen initiatief

Gemeenten en bewoners denken op verschillende manieren. Bewoners denken vaak integraal, terwijl gemeenten werken in beleidsterreinen. Voor initiatiefnemers is het belangrijk om zich daar bewust van te zijn en om met de gemeente in gesprek te gaan over welke beleidsterreinen het initiatief raakt. Elk beleidsterrein heeft eigen financieringsstromen, beleidsnota's en afdelingen. Door vooraf helderheid te creëren, kom je later niet voor verrassingen te staan.

Kijk in elk geval hoe de volgende punten betrekking hebben op jouw initiatief:

- **Beleidssterreinen:** ga na welke beleidsterreinen jouw initiatief raakt en wat de consequenties daarvan zijn.
- **Budgetten:** welke 'potjes' of 'financieringsstromen' vanuit verschillende sectoren kan jouw initiatief aanspreken?
- **Mandaat van contactpersoon:** het is van belang om te weten welk mandaat jouw contactpersoon binnen de organisatie heeft en hoe dicht deze persoon staat bij de 'beslissers'. Als je te maken hebt met verschillende beleidsterreinen en financieringsstromen is het van belang om te weten of jouw contactpersoon de bevoegdheid heeft om door verschillende beleidsterreinen heen te werken.
- **Ambassadeurs:** wellicht heb je al politieke of bestuurlijke dekking georganiseerd voor je initiatief. Het is van belang om niet met bijvoorbeeld één raadslid te praten. Probeer het commitment van meerdere politiek-bestuurlijke ambassadeurs te krijgen. Naast politieke of bestuurlijke ambassadeurs kan je ook denken aan een sterke ondernemer of een plaatselijke bekendheid.
- **Omgevingsvisie:** sluit aan bij het proces van het opstellen van een omgevingsvisie. Een omgevingsvisie is immers integraal en bestrijkt een bandbreedte van in ieder geval fysieke beleidsterreinen.

Heeft jouw initiatief duidelijkheid over (sectorale) beleidsruimte?

Dit spiegelpunt gaat over inzicht hebben in en invloed hebben op het beleid binnen de gemeente: wat is wel/niet mogelijk binnen de verschillende sectoren en kaders? Weet jij welke beleidsterreinen jouw initiatief raakt? Communiceer je met een vast contactpersoon? Wat is zijn/haar mandaat binnen de organisatie? Is er ambassadeurschap georganiseerd op politiek/bestuurlijk niveau?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemers uit Renkum hebben jaren geïnvesteerd in het maken van een nieuw centrumplan. Hoewel dit traject in samenspraak met de gemeente is verlopen, kwamen ze er eind 2017 achter dat het plan meerdere beleidsterreinen raakt, waardoor de uitvoering in het geding is gekomen.

Spiegel 6

Ik ben mij ervan bewust wat de ruimte en mogelijkheden voor mijn initiatief zijn binnen verschillende beleidsterreinen van de overheid.

→ Spiegelpunt 7

Kies een procesbegeleider

Vanwege de complexiteit van veel gebiedsopgaven werken publieke en private partijen veelal met een deskundige procesbegeleider. Een persoon die inhoud, mensen en procedures met elkaar verbindt. Ook initiatiefnemers van particuliere gebiedsontwikkeling moeten op deze manier ondersteund kunnen worden. Niet per definitie een procesbegeleider vanuit een overheid, maar iemand die door initiatiefnemers zelf wordt geselecteerd, zodat het profiel past bij de aard en de cultuur van het gebiedsproces en de initiatiefgroep.

Aan de slag met eigen initiatief

Er is geen gelijk speelveld tussen gemeente/overheden en een initiatiefgroep. De gemeente beschikt over veel meer middelen, expertise, mensen en kennis over procedures. Om een gebiedsontwikkeling toch enigszins gelijkwaardig te organiseren, moeten initiatieven ondersteund worden. Dat kan bijvoorbeeld door een onafhankelijke professionele procesbegeleider die door de initiatiefgroep zelf wordt geselecteerd en aangestuurd. Dit kan ook iemand van de gemeente zijn die tijdelijk wordt 'gedetacheerd' ter ondersteuning van een initiatief, mits hij/zij werkt in opdracht van het initiatief. Financiering voor procesbegeleiding kan ook van buiten gemeente, bijvoorbeeld door een fonds of provincie. De gemeente kan ook een zogenaamd projectbudget ter beschikking stellen aan een initiatief waaruit het initiatief zelf een vorm van ondersteuning kan betalen.

Als we binnen de Omgevingswet willen werken aan een gelijk speelveld dan moeten initiatiefnemers ondersteund worden. Het zelf selecteren en aansturen van een procesbegeleider is een vrij nieuwe, maar kansrijke vorm.

Heeft jouw initiatief een procesbegeleider?

Wie organiseert het proces van gebiedsontwikkeling bij jouw initiatief? Welke financiële mogelijkheden zijn er om een professionele procesbegeleider aan te stellen? Wat valt hierover af te spreken met de gemeente?

Voorbeeld uit de praktijk

In Renkum krijgen de bewoners een budget van 70.000 euro om een centrumplan te schrijven. Ze hebben de vrijheid om zelf invulling te geven aan dit bedrag. Het wordt onder andere uitgegeven aan een procesbegeleider, in dit geval een deskundige begeleider van de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij.

Spiegel 7

Mijn initiatief wordt ondersteund door een professionele, onafhankelijke procesbegeleider die wij hebben geselecteerd en met ons afstemt.

→ Spiegelpunt 8

Investeer in procesmanagement

Investeer in procesmanagement van idee, naar initiatief, naar project, naar uitvoering. Een geweldig idee met een aantal bevlogen initiatiefnemers is niet genoeg. Je moet een proces organiseren waarin je in kleine stappen en mijlpalen het einddoel bereikt. Een strategische en operationele planning met subdoelen, afspraken, investeringen en commitment van betrokkenen. Niet elke initiatiefnemer is een goede procesmanager.

Aan de slag met eigen initiatief

Het klinkt logisch, maar blijkt voor menig initiatiefnemer nog een behoorlijke opgave. Wanneer je eenmaal aan de slag gaat, is het van belang om realistische doelen te stellen. Start met het maken van een plan van aanpak. Maak daarin de stappen en subdoelen die leiden tot het einddoel niet te groot. Zo houd je het behapbaar voor jezelf en anderen binnen het initiatief.

Enkele tips en aandachtspunten:

- **Begin met laaghangend fruit;** resultaten die makkelijk gehaald kunnen worden. Maak ze **goed zichtbaar** en vier ze samen, stap voor stap.
- Houd het **einddoel** altijd goed in beeld, daar werken we aan.
- **Flexibele planning:** een planning is niet heilig, er gaat altijd iets mis. Geen probleem, dan passen we het plan aan om het einddoel op een andere manier te bereiken.
- Maak de **planning zichtbaar** voor iedereen. Een tijdlijn met tussendoelen die je kunt vieren. Laat ook zien wie waaraan een bijdrage heeft geleverd.

Heeft jouw initiatief een georganiseerd proces?

Dit spiegelpunt gaat over de inrichting van het proces om tot een resultaat te komen. Heeft jouw initiatief een duidelijk stappenplan met tussentijdse mijlpalen? Is er flexibiliteit en ruimte om het plan aan te passen?

Voorbeeld uit de praktijk

De initiatiefnemer van MyEarth heeft een duidelijke toekomstvisie, namelijk de Stelling 2.0. Er is een goed verhaal en een geweldig vergezicht. Toehoorders zijn telkens weer enthousiast. Echter, de samenwerking komt niet tot moeizaam van de grond, waardoor de kassen met klimaatplanten uitpuilen. Tijdens een bijeenkomst met betreffende wethouders en gastgemeente Eijsden-Margraten wordt er een stappenplan uitgedacht om dit proces te kantelen.

In plaats van inzetten op grote samenwerkingen tussen gemeenten in de MRA, bedrijven als Schiphol en bewoners om de klimaatplanten op grote schaal te gaan planten, krijgen de planten de naam 'klimaatplant' en zullen de wethouders de planten verkopen aan bewoners op de nationale klimaatdag. Het beoogde resultaat is dat er bewustzijn wordt gecreëerd onder bewoners, waardoor zij hun gemeente kunnen vragen klimaatplanten een plek te geven in de gemeente. Groot denken en klein doen dus.

Spiegel 8

Mijn initiatief heeft een plan van aanpak, bestaande uit subdoelen om te komen tot het einddoel.

→ Spiegelpunt 9

Betrek belanghebbenden in de omgeving

De Omgevingswet gaat uit van een omgevingsdialoog. Het gaat om open gesprekken met personen die direct of indirect te maken krijgen met het beoogde resultaat van het gebiedsproces. Een omgevingsdialoog reikt verder dan een summere enquête. Ook met aanliggende gebieden kan worden gesproken over gedeelde belangen. Hoe krijg je alle belangen betrokken?

Aan de slag in de eigen gemeente

De Omgevingswet vraagt van initiatiefnemers om zelf in gesprek te gaan met belanghebbenden. Als initiatiefnemers aan de slag gaan met gebiedsontwikkeling worden altijd meerdere belangen geraakt. Sommige belangen worden direct vertegenwoordigd binnen het initiatief, maar zijn alle belangen meegenomen? Sommige belangen zijn minder zichtbaar, omdat ze zich bijvoorbeeld niet laten horen. Het kan ook zijn dat er belanghebbenden buiten het betreffende gebied zijn. In het Markdal zijn er bijvoorbeeld ondernemers die net buiten het Markdal wonen en niet direct de vruchten plukken van de kansen die er ontstaan. Bepaal vooraf wie belang kunnen hebben bij je initiatief en hoe je ervoor zorgt dat iedereen die door jouw initiatief geraakt wordt een stem krijgt. Daarbij werkt het niet altijd goed om iedereen vanaf het begin actief te betrekken bij het initiatief. De start kan prima met een kleine groep mensen. Maar op het goede moment moet de verbinding met alle betrokkenen wel gelegd worden.

Vaak zijn er ook tegenstanders. Het is verstandig om die tegenstanders ook te betrekken en boosheid serieus te nemen.

Hierbij een paar tips om iedereen te betrekken, ook de tegenstanders:

- Ga erop af! Deur-aan-deur. Niet alleen met mail/post. Ga elkaar interviewen, houd huiskamergesprekken.
- Organiseer aparte bijeenkomsten voor verschillende betrokken groepen en onderwerpen. Doe dat op locatie waar die doelgroep toch al komt. Zoek 'verbinders' uit meer groepen.
- Neem iedereen serieus: waarom is men boos? Waar zit de oorzaak en hoe kan je bezwaren wegnemen?
- Formuleer het proces samen, hoe meer mensen je erbij betreft, hoe meer zich mede-eigenaar voelen.
- Organiseer kleine zichtbare positieve acties: om te laten zien wat je doet.

Heeft jouw initiatief in beeld welke belanghebbenden er zijn?

Dit spiegelpunt gaat over het in kaart brengen en betrekken van alle belanghebbenden. Heeft jouw initiatief in beeld welke belanghebbenden er zijn? Kunnen zij allemaal meepraten in het initiatief? Of zijn ze vertegenwoordigd? Op welk moment betrek je belanghebbenden? Is er ook ruimte voor de belangen van tegenstanders?

Voorbeeld uit de praktijk

In het Markdal slagen de initiatiefnemers erin om alle belanghebbenden – bewoners, ondernemers en bezoekers van het gebied – mee te nemen in de planvorming. Op basis van een waardensysteem kan het initiatief op een eerlijke manier kavels ruilen, waardoor ondernemers erop vooruitgaan en er ruimte komt om het gebied te herinrichten. Er ontstaan zo win-win situaties voor alle belanghebbenden. De betreffende gemeenten (Breda en Alphen-Chaam) kregen dit eerder niet voor elkaar.

Spiegel 9

Binnen mijn initiatief hebben alle belanghebbenden de mogelijkheid om mee te praten, ook de belanghebbenden die het niet (direct) met ons eens zijn.

→ Spiegelpunt 10

Vorm een strategie voor doorwerking en realisatie

Tijdens het visie- en planproces is het cruciaal om al goed zicht te hebben op wat concreet nodig is voor volgende stappen tot aan de uitvoering. Dit is een onderdeel van procesmanagement dat vaak wordt onderschat: hoe zit het met de uitvoering? Wie doet wat, wie betaalt en wie bepaalt?

Aan de slag met eigen initiatief

Gebiedsontwikkeling met overheidsparticipatie vraagt om nieuwe manieren van samenwerken tussen gemeente en praktijk. Vergeet daarbij de laatste stappen in het proces niet, de uitvoering. We hebben niks aan mooie visies en plannen zonder uitvoering. Dat is een risico in de nieuwe Omgevingswet die veel nadruk legt op gezamenlijke visie- en planvorming. Echte co-creatie en overheidsparticipatie in de uitvoering is een relatief nieuw terrein voor particuliere gebiedsontwikkeling. Worden initiatiefnemers dan opdrachtgevers of zelf uitvoerders? Onder welke voorwaarden en binnen welke kaders geeft de gemeente daar ruimte voor? Deze zoektocht moet in de meeste voorbeelden uit deze publicatie nog beginnen. De initiatiefnemers uit het Markdal hebben de Eenvoudig Beter Trofee gewonnen, maar geven aan dat de echte uitdaging er nog aankomt, namelijk de realisatie van het plan.

Tip: kijk of in de omgevingsvisie is aangegeven hoeveel ruimte er voor initiatiefnemers wordt gemaakt. En realiseer je dat als je als initiatiefnemer richting de overheid moet kunnen laten zien hoe je de omgeving hebt betrokken bij jouw initiatief. Je bent als initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor de participatie van belanghebbenden bij jouw initiatief.

Heeft jouw initiatief een strategie voor doorwerking?

Dit spiegelpunt gaat over de uitvoering van het initiatief en de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling. Is er nagedacht bij wie de uitvoering ligt? Zijn er duidelijke afspraken over de taakverdeling bij de uitvoering?

Voorbeeld uit de praktijk

In Renkum hebben de bewoners zich ingezet voor het maken van een centrumplan. Nu het centrumplan is opgeleverd, is de gemeente weer aan zet om een uitvoeringsplan te schrijven. De overdracht loopt niet soepel en de communicatie is slecht. Bewoners zijn onzeker of en wanneer hun centrumplan uitgevoerd kan worden. Een andere benadering kan zijn om als initiatiefnemers ook zelf de regie te houden op de uitvoering van het plan. Dit gebeurt in Markdal.

Spiegel 10

In mijn initiatief is duidelijk wie er belast is met de uitvoering van het plan. Er zijn afspraken gemaakt over taakverdeling en verantwoordelijkheden bij de uitvoering.

Scorekaart

spiegelpunten voor initiatiefnemers

Welke Initiatieven scoren het hoogst? Geef een score tussen 1 (laagst) en 10 (hoogst).

Spiegelpunten voor initiatiefnemers	Score
1. Binnen mijn initiatief weten we van elkaar wat de persoonlijke belangen en intrinsieke motivaties zijn om bij te dragen aan het project.	
2. Mijn initiatief is duidelijk herkenbaar met een positief/aantrekkelijk (toekomst)beeld.	
3. In ons initiatief is er sprake van loyaliteit en werken we in teamverband in een organisatievorm die daarbij past.	
4. Binnen mijn initiatief hebben we samen heldere spelregels geformuleerd over de samenwerking, de omgangsvormen en besluitvorming.	
5. Bij mijn initiatief is duidelijkheid over een vertegenwoordiging en is voor iedereen helder op welke manier dat is georganiseerd.	
6. Ik ben ervan bewust wat de ruimte en mogelijkheden voor mijn initiatief zijn binnen verschillende beleidsterreinen van de overheid.	
7. Mijn initiatief wordt ondersteund door een professionele onafhankelijke procesbegeleider die wij hebben geselecteerd en met ons afstemt.	
8. Mijn initiatief heeft een plan van aanpak bestaande uit subdoelen om te komen tot het einddoel.	
9. Binnen mijn initiatief hebben alle belanghebbenden de mogelijkheid om mee te praten, ook de belanghebbenden die het niet (direct) met ons eens zijn.	
10. In mijn initiatief is duidelijk wie er belast is met de uitvoering van het plan. Er zijn afspraken gemaakt over taakverdeling en verantwoordelijkheden bij de uitvoering.	

Kopieer deze kaart om de spiegelpunten te laten scoren door (mede-)initiatiefnemers.

Op welke 3 spiegelpunten scoort jouw initiatief het laagst? Dit zijn spiegelpunten die in elk geval aandacht vragen.

Hoofdstuk 4

Aanbevelingen voor de Omgevingswet

Naast de spiegelpunten voor gemeenten, andere overheden en initiatiefnemers, leverden de leertrajecten in de pilots veel inzichten op voor de uitvoering van de Omgevingswet in de komende jaren. De initiatiefnemers geven deze punten graag mee in de vorm van aanbevelingen.



1. Doorbreek pilotparadox en voeg leerprogramma toe

De zeven experimenten zijn stuk voor stuk koplopers van particuliere gebiedsontwikkeling. Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw zijn door de Technische Universiteit Delft eveneens vergelijkbare koplopers gevolgd en geanalyseerd. In 2011 en 2015 wederom, toen door de Coöperatie NederLandBovenWater met inbreng vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam¹. Na vijftientig jaar zijn het nog steeds koplopers en komt het peloton niet uit de startblokken. Particuliere gebiedsontwikkelingen blijven uitzonderingen. Hier is sprake van een pilotparadox: we accepteren pilots zolang het pilots blijven en ze niet de systemen raken. Ook uit de analyse van de zeven experimenten blijkt dat overheden slecht leren. De meest aandacht vragende spiegelpunten raken eraan. Keer op keer moeten dezelfde wielen worden uitgevonden en blijken groeven van oude grammofonplaten bepalend. Deze constatering houdt ongetwijfeld verband met managers die investeren in leren percipiëren als 'overhead', bij voorkeur hele processen uitbesteden aan externe adviseurs, genoeg nemen met consumptieve deelname aan massale bijeenkomsten (het is wachten op OW-In-One-Day) en geen weet hebben van wat echt praktijkleren vermag. Waar de Omgevingswet topprioriteit zou moeten hebben in agenda's van HRM/P&O, lijkt de beoogde operatie er amper bekend. Gelukkig wordt daar op dit moment fors op ingezet vanuit het programma Aan de slag met de Omgevingswet en het A&O Fonds. Pilots kunnen voor overheden ook een excuustruus zijn: laten zien dat we vooruitstrevend zijn zonder als organisatie te veranderen. Pilots dragen pas bij aan implementatie van de Omgevingswet als er een leerprogramma aan wordt verbonden.

Keer op keer moeten dezelfde wielen worden uitgevonden en blijken groeven van oude grammofonplaten bepalend

2. Maak werk van gelijk speelveld

Publieke gebiedsontwikkelingen worden (deels) bekostigd door publieke middelen oftewel belastinginkomsten. Dit geldt voor zowel (voor)investeringen als menskracht. Private gebiedsontwikkelingen worden bekostigd door ontwikkelaars, (institutionele) beleggers, investeringsmaatschappijen en/of financiële instellingen zoals banken. Met deze middelen worden (voor)investeringen gedaan en wordt eigen menskracht ingezet en/of topexpertise ingehuurd. Particuliere gebiedsontwikkelingen moeten het veelal doen met de expertise en mentale energie van vrijwilligers. In vergelijking met publieke en private partijen is geen sprake van een gelijk speelveld. Binnen de zeven experimenten komt de noodzaak van ondersteuning als meest aandacht vragende spiegelpunt naar voren. Een rode draad voor particuliere initiatiefnemers is de zwakte in de organisatie van het proces, inclusief mijlpalen en producten en het vooraf inschatten van benodigde capaciteiten. Het gaat om de bewustwording en erkenning dat gebiedsprocessen vakmanschap vereisen. Ondersteuning van particuliere gebiedsontwikkelingen door overheden is vanuit hun publieke taken geredeneerd volstrekt gerechtvaardigd. Voor de wijze waarop dat zou kunnen, wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

1 Zie cahier Meerwaarderecreatie en boek Overheidsparticipatie op www.nederlandbovenwater.nl

Ondersteuning van particuliere gebiedsontwikkelingen door overheden is vanuit hun publieke taken geredeneerd volstrekt gerechtvaardigd

De Waarde van Samen

We zijn een samenleving. Om samen te leven is ruimte nodig. En juist die ruimte is beperkt. Daarom is het belangrijk dat de waarde van ruimte voor de samenleving centraal komt te staan. Zodra inzichtelijk is wat de waarde van initiatieven voor gebiedsontwikkeling is, wordt het besluitvormingsproces vele malen eenvoudiger. En kunnen deze initiatieven een volwaardige plek krijgen in het ruimtelijke domein. Want vanuit liefde voor de toekomst van onze ruimte worden talloze ideeën geboren. Vele sterven ook een vroege dood, omdat hun waarde niet duidelijk is. Zo gaat de uitverkoop van Nederland gewoon door terwijl bewoners weerloos toekijken hoe hun leefomgeving speelbal wordt van puur financieel gedreven belangen en speculaties. In Dordrecht gaan we dit voorkomen. Waar Scheepswerf De Biesbosch ooit de kraamkamer was van vele maritieme innovaties gaan we als Leefwerf De Biesbosch eigentijds verder. Historische schepen worden energetisch zelfvoorzienend en geschikt gemaakt voor wonen en werken. Er ontstaat een drijvend dorp boordevol historie uit de tijd van de Marshallhulp aan Europa.

Elio Barone initiatiefnemer Leefwerf De Biesbosch



3. Benut momentum ook voor gronddiscussies

Het hebben van een grondpositie is verbonden met het recht op zelfrealisatie. Bezit van grond geeft dus positie. Vanaf 1980 zijn de grondprijzen exponentieel gestegen. Ze zijn vooral verdisconteerd in vastgoed, dus we betalen er allemaal direct of indirect aan mee. Ondanks dat is de grondhonger niet te stillen. Iedereen kan bedenken dat er voor de opgaven die voor ons liggen (woningbouw, infrastructuur, klimaat, energie, voedselkwaliteit) nog veel ruimte nodig is. Terwijl het oppervlak van ons land blijft zoals het is. Ook (buitenlandse) investeerders weten dat en beleggen veilig in grondposities. Dit snel oprukkende private grondbezit, in combinatie met alle op stapel staande publieke akkoorden en deals, maakt het des te belangrijker om het participatieproces bij visievorming goed te benutten. Onvermijdelijk komt de politieke vraag op ons af wat prevaleert: de financieel-economische waarde van grond of de maatschappelijke meerwaarde van ruimte? Ook voor het welslagen van deze decentralisatie (naast jongerenzorg, ouderenzorg en arbeidsmarkt) kunnen stelselwijzigingen op rijksniveau noodzakelijk blijken.

Onvermijdelijk komt de politieke vraag op ons af wat prevaleert: de financieel-economische waarde van grond of de maatschappelijke meerwaarde van ruimte

4. Houd vast aan invoeringstermijnen

Invoering van de Omgevingswet is bepaald op 1 januari 2021 en de invoering moet gereed zijn op 1 januari 2029. Gezien het grote verlangen binnen pilots om al te werken in de geest van de wet en het gegeven dat voor het peloton aanzienlijke cultuurveranderingen nodig zijn, is het zaak om vast te houden aan die data. Daarentegen is er al een kwart eeuw sprake van koplopers in de geest van de Omgevingswet. Het kon dus al en het kan dus zonder de wet. Meer dan de wet zelf staat de 'Omgevingswet' voor een uiting van een breed verlangen in de samenleving. Welbeschouwd een breed verlangen naar ruimtelijke zelforganisatie en dat, zo leert het onderzoek onder dit boek, zonder zelfoverschatting. Laten we er voor zorgen dat omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen en het digitaal stelsel Omgevingswet initiatieven ondersteunen en vooral niet nog complexer maken.

Breed verlangen naar zelforganisatie zonder zelfoverschatting

Omgevingsvisies

Een omgevingsvisie is de basis voor de ruimte die initiatiefnemers krijgen om hun ideeën te realiseren. Die basis wordt uitgewerkt in een programma en/of omgevingsplan. Toch stappen niet veel initiatiefnemers actief in een visie- of planproces van bijvoorbeeld hun gemeente. In de pilots Omgevingsvisie 2017-2018 hebben dertig overheden (gemeenten, provincies, waterschappen) maar ook water- en energiebedrijven initiatiefnemers betrokken bij hun visieprocessen. Den Helder door inwoners vanaf het begin de visie mee vorm te laten geven en los daarvan de visie van de gemeenteraad op te halen. Wat bleek: de beelden zijn bijna identiek. Alphen aan den Rijn ging onder het motto 'U bent aan zet' op bezoek bij haar inwoners. Provincie Zuid-Holland zette een online community op met 150 inwoners. In dialoog gaan kan op vele manieren.

Irma Dekker adviseur invoering Omgevingswet, programma Aan de slag met de Omgevingswet

Hoofdstuk 5

Experimenten in vogelvlucht



5



1. Aalsmeer & Amstelveen

MyEarth

Nederland heeft zich internationaal verplicht om uiterlijk in 2050 energieneutraal te zijn. Anno 2017 hebben we daar nog geen zes procent van gerealiseerd. Er ligt dus nog een enorme opgave. In eerste instantie voor de Metropool Regio Amsterdam hebben initiatiefnemers, onder de vlag van MyEarth, een plan bedacht voor een Tweede Stelling van Amsterdam: Stelling 2.0. In het plan blijven dijken en forten voornamelijk gras voor schapen en weidevogels met oorspronkelijke struweel- en boombeplanting. De voormalige inundatiegebieden en de overige geschikte ruimten tussen de verstedelijkings gebieden bieden plaats aan duurzaam prestatiegroen. Het gaat om uitgekende combinaties van bomen en struiken die relatief veel CO2 opslaan en daar producten van maken.

Iedereen is enthousiast en toch puilen de kassen uit.

Een voorbeeld is de kurkeik, die inmiddels bij ons klimaat hoort maar de uitbreiding van zuid naar noord nog niet op eigen kracht heeft gerealiseerd. Het beoogde groene ensemble is zo dat de aanvoer van biomassa is gegarandeerd zonder abrupte kaalslag. Via biovergisting wordt energie opgewekt. Ondanks brede waardering in binnen- en buitenland, al enige jaren en ook in wetenschappelijke kringen, komt realisatie moeizaam van de grond. Iedereen is enthousiast en toch puilen de kassen met klimaatstruiken uit. Hierin tekent zich een kanteling af doordat de struiken bij particulieren, al dan niet via retailers, bekendheid beginnen te krijgen. Bewoners zijn er enthousiast over en dringen bij hun gemeenten aan op aanplant door kinderen via scholen. Op Duurzaamheidsdag 10 oktober 2017 boden wethouders niet alleen in Aalsmeer en Amstelveen maar ook in Eijssden-Margraten klimaatstruiken aan.

De kanteling zit hem in het klein en tastbaar maken van het initiatief voor bewoners en daardoor ook voor bestuurders. Door het kopen van een klimaatstruik in een potje ontstaat een handelingsperspectief om zelf iets te doen tegen klimaatverandering en voor het circulair omgaan met grondstoffen. Het grote verhaal kan volgen als een beweging van onderop.

2. Alphen-Chaam & Breda Markdal

Markdal is een klassiek voorbeeld van een landelijk gebied waar geleidelijk minder gunstige ruimtelijke, sociale en economische omstandigheden zijn ontstaan. Via plannen van provincies, waterschap en beide gemeenten is jaren geprobeerd de gebiedskwaliteiten te verhogen. Het kwam niet veel verder dan intenties voor agrarische bebouwing, natuur, water, et cetera. Bezorgde particulieren sloegen in 2011 de handen ineen en richtten een vereniging op met daaronder een stichting voor de realisatie. De vereniging telt inmiddels 150 leden en draait volledig op de inzet van vrijwilligers. Deze zetten zich gezamenlijk elk jaar meer dan zesduizend uur in.

***Nieuwe woorden zijn nodig:
van onderop wordt van binnenuit en
participatie wordt zeggenschap.***

Overheden hebben circa twaalf miljoen euro aan de stichting gegeven, die daarvoor prestaties moet leveren. Binnen enkele jaren zijn in de sfeer van kavelruil meer prestaties geleverd dan wat in de overeenkomst was bepaald. Het intergemeentelijk bestemmingsplan moet echter nog worden vastgesteld, waardoor grote werken in de sfeer van infrastructuur en waterhuishouding nog wachten. De initiatiefnemers vinden een nieuwe taal uit, die beter past bij wat zij doen. Nieuwe woorden zijn nodig: van onderop wordt van binnenuit en participatie wordt zeggenschap. Het proces vergt van de initiatiefnemers grote offers in de privésfeer die niet worden vergoed. De mentale energie komt voort uit het bereiken van consensus ondanks de uiteenlopende belangen. Hoewel de Eenvoudig Beter Trofee 2016 naar Markdal is gegaan, is het proces geenszins eenvoudig. Het beoogde resultaat is wel stukken beter. Ook al betreuren enkele ambtenaren van de provincie en leden van natuurorganisaties dat een natte natuurparel met waarschijnlijk bovenregionale diepe kwel van oerwater vooralsnog niet binnen bereik ligt. Echter, realisatie in de toekomst blijft wel mogelijk.

De kanteling zit in de erkenning door vier samenwerkende overheden dat zij de beoogde gebiedsontwikkeling niet van de grond krijgen. En dat een vereniging van particulieren daar beter toe in staat is. Overheden en vereniging hebben vergelijkbare belangen. De vereniging kan met publieke middelen onderhandelen en betalen en de zeggenschap binnen kaders van volksvertegenwoordigers ligt bij de vereniging.





3. Boekel Ecodorp

Boekel is een kleine gemeente die als eerste de welstandscommissie afschafte en als een van de eerste wilde experimenteren met de Omgevingswet. De planningscultuur is hedonistisch-realistisch: geen grootse systeemplannen maar menselijk geluk op fragmenten die zich organisch tot elkaar verhouden. Enkele initiatiefnemers met een duurzame samenleving als ideaal zetten zich in voor een Ecodorp. Een gemeenschap vanuit dertig energieproducerende woningen, vrijwel waterneutraal, toepassing van innovatieve materialen, eigen groenten en fruit, et cetera.

De gemeente heeft een bouwkaavel ter beschikking gesteld onder voorwaarde dat vijf jaar na de start een relatief bescheiden bedrag per vierkante meter wordt betaald (€75/m²). De eerste tien huishoudens wonen in tijdelijke bouwketen en richten hun gebied verder in. Het is wachten op financiering om te laten zien hoe fraai de droom eruit ziet. Ondanks grote belangstelling tot ver buiten onze landsgrenzen en bescheiden subsidies van overheden, blijken banken zeer terughoudend. Maar er wordt ook buiten hen gedacht in termen van certificaten en crowdfunding. Het proces is meer dan een dagtaak voor de initiatiefnemers en vereist van alle bewoners actieve inzet. Het is verre van eenvoudig maar zonder deze aanpak kan de droom niet worden gerealiseerd. Vertrouwen is het sleutelwoord: dat is het beste medicijn tegen complexiteit. Het vertrouwen in iets moois ontbreekt bij een kwart van de inwoners van de gemeente. Zij zien nog niets van hoe het gaat worden en vrezen een permanente tijdelijke situatie zoals nu.

Vertrouwen is het sleutelwoord: dat is het beste medicijn tegen complexiteit.

De eerste kanteling zit in vertrouwen van de gemeente in de coöperatie en het beschikbaar stellen van grond om aan de slag te gaan. De rekening volgt later. De tweede kanteling laat nog op zich wachten. Het gaat om het tonen van een stukje van de droom. Vooral om aanzwellende kritische geluiden over ruimtelijk kwaliteitsverlies te kantelen, maar ook om de energie van aspirant bewoners vast te houden.

4. Den Haag Westbroekpark en Scheveningse bosjes

Het Westbroekpark en de Scheveningse bosjes in het centrum van Den Haag vormen een groene long met vele sferen. Deels is het parkachtig met een rosarium van wereldallure, een speelweide en open water waar je kunt dobberen. Deels ook is het een relatief ruig natuurgebied waar je nog kunt verdwalen. Na massaal verzet tegen een ambitiedocument dat in opdracht van de gemeente was opgesteld, kreeg een breed samengestelde denktank van bewoners de mogelijkheid om een eigen visie voor de toekomst van het gebied te ontwikkelen. De gemeente heeft gefaciliteerd.

Bewoners kunnen toch geen visie maken? Het gaat hier echt om meer dan de kleur van een wipkip!

Het nieuwe proces was wennen voor het ambtelijk apparaat. Sommigen hadden er geen enkele fiducia in: 'Bewoners kunnen toch geen visie maken? Het gaat hier echt om meer dan de kleur van een wipkip!' Ook vanuit de stad was het voorgenomen proces aanvankelijk omgeven door wantrouwen. College en gemeenteraad hebben woord gehouden en verwerken de bewonersvisie in de omgevingsvisie voor het gebied. De gemeenteraad heeft de visie op 23 november 2017 integraal overgenomen. De inhoud van de bewonersvisie voor inrichting, beheer onderhoud en handhaving is doorwrocht en met twee voeten op de grond geschreven. De kracht schuilt in adequate ondersteuning door en in opdracht van de gemeente. Alsook in communicatie tussen leden van de denktank en informatie naar waarschijnlijk duizenden omwonenden en gebruikers van het gebied. Het venijnige commentaar op de gemeente is vooralsnog verdwenen.

De eerste kanteling is erkenning door college en gemeenteraad dat hun ambitiedocument getuigt van een foute inschatting en van tafel moet. Vervolgens is in ieder stadsdeel een stadslab georganiseerd van waaruit leden voor een denktank zijn opgestaan. Binnen kaders (lees: de opdracht) is de denktank aan de slag gegaan met visievorming. De aanvankelijk reactieve houding is gekanteld na het besluit dat de procesbegeleider de pen zou hanteren namen de twaalf leden van de denktank. Toen kwamen willende mensen los.



5. Renkum Doorwerth

De vijfduizend bewoners van Doorwerth missen een kern, als hart van hun gemeenschap. Na eerdere gestrande pogingen vanuit de gemeente, nam in 2013 een groepje bewoners zelf het initiatief. De initiatiefnemers vormden een kerngroep en kregen van de gemeente de ruimte en de middelen (70.000 euro) om een proces te starten, gericht op een gedragen integrale visie voor hun centrum. Afspraak en streven waren en zijn een zichzelf financieel bedruipend plan. Na vier jaar inventariseren, overleggen, brainstormen en ontwerpen ligt er een visie. Centraal daarin staat een plein met omliggende gebouwen voor breed gebruik: een dorps huis, scholen, gezondheidscentrum, et cetera. Verder bescheiden nieuwbouw van appartementen. Door alle bewoners en de gemeenteraad te betrekken, won de kerngroep veel vertrouwen. Het centrumplan is unaniem aangenomen door de gemeenteraad. Een mooi staaltje particuliere gebiedsontwikkeling.

Het college kreeg van de gemeenteraad opdracht het centrumplan verder uit te werken en te vertalen in het bestemmingsplan. De rolverdeling verandert en nu is de gemeente aan zet om de dans te leiden. Maar de dans hapert. Daar waar de initiatiefnemers kozen voor een gezamenlijke dans, niet alleen met geleerde pasjes maar ook met wederzijds gevoel van vertrouwen, hebben de initiatiefnemers nu het gevoel dat de gemeente terugvalt op een dans uit het verleden. Een waarin de bewoners maar hebben te volgen. De initiatiefnemers zuchten. Hun geduld wordt op de proef gesteld en het eerder opgebouwde vertrouwen wankelt. De vraag is of de danspartners elkaar weer weten te vinden. Bij voorkeur vóór de gemeenteraadsverkiezingen.

De eerste kanteling is erkenning door de gemeente dat het gebiedsproces voor een dorpskern niet verder kwam. Het registokje en procesmiddelen werden aan bewoners overgedragen. Bewoners en ondernemers kwamen in goed overleg met de gemeente met een professionele visie met een bescheiden gat in de exploitatie. De tweede kanteling is erkenning dat particulieren daadwerkelijk een visie kunnen opstellen. Een logisch vervolg is een gezamenlijk proces om de visie te realiseren.

**Weten de danspartners
elkaar weer te vinden?**



6. Sneek Centrum

Gemeente Súdwest-Fryslân is samengesteld uit circa tachtig kernen. Het centrum van Sneek is de centraal gelegen kern. Leegstand van winkels verdient er aandacht. Economisch is de Sneekweek voor ondernemers cruciaal maar voor bewoners genereert zo'n mensenmassa overlast. Jongeren trekken na hun vwo-diploma naar universiteitssteden en (v)mbo'ers blijven achter. De gemeente heeft een team aangesteld dat met bewoners en ondernemers werkt aan de omgevingsvisie voor het centrum van Sneek. Een gemeente die de kennis en hulp inroept van bewoners en ondernemers was ook hier wennen.

Aanvankelijk leek het eenrichtingsverkeer, maar gaandeweg stonden personen op die zich met het initiatief verbinden. In aanzet is er een vereniging van circa dertig actieve bewoners met een vaste vertegenwoordiger en een vereniging van ondernemers die uit eigen middelen een ambassadeur heeft aangesteld. Ook is de gemeente in gesprek met jongeren. De betreffende wethouder is actief begaan met het proces en krijgt brede steun van de raad. Het procesteam heeft onder andere de taak om de meerwaarde van deze democratische vernieuwing intern met collega-ambtenaren te bespreken. Dit vanuit de overtuiging dat het binnen bestaande routines niet gaat lukken en dat die routines in de samenleving zijn achterhaald. Zonder cultuurverandering binnen de gemeente breekt de leefwereld niet door de systeemwereld.

Zonder cultuurverandering binnen de gemeente breekt de leefwereld niet door de systeemwereld.

De kanteling is om mensen persoonlijk aan te spreken op hun vermogen om de toekomst van het centrum mee vorm te geven. De gemeente nodigt echt uit. Niet omdat het voor de bühne zo hoort, maar omdat de praktijkkennis en de leefwereld noodzakelijk zijn om tot een vitale en volhoudbare visie te komen. Deze boodschap in algemene zin uitspreken, is echter een open deur waar niemand zich door geraakt voelt. Hier is contact gelegd met Frans de Bruin namens bewoners, Rudolf Dijkstra namens ondernemers, Luuk van der Wal namens woningcorporaties en Valentia Seghesio namens jongeren.





7. Uden Bedrijventerrein

Een gedateerd bedrijventerrein tussen de Kennedylaan, Volkelseweg en Loopkantstraat kan in de komende jaren een transformatie ondergaan naar wonen. Zo heeft Uden in haar omgevingsvisie vastgelegd. In en om het centrum is meer behoefte aan woonruimte dan aan bedrijfsgebouwen. Uden zet uitdrukkelijk in op uitnodigingsplanologie. Voor ontwikkelaars is het houden van een omgevingsdialoog verplicht bij een vergunningaanvraag, maar de gemeente zoekt nog naar de juiste vorm. De gemeente een proces van co-creatie aangegaan met bewoners en ondernemers. Aanvankelijk was er scepsis en onwennigheid, maar gaandeweg groeide het vertrouwen dat de intentie van de gemeente serieus was.

Horizontaal werken met zicht op en respect voor verticale verhoudingen

Tijdens bijeenkomsten zijn kwesties en kansen open met elkaar besproken en is vanuit meerwaarde voor het gebied gewerkt aan oplossingen. Zowel voor de gemeente als voor bewoners, ondernemers als ontwikkelaars was het wennen. Wat impliceert een omgevingsdialoog? Wat impliceert een omgevingsdialoog? Wie is waarvoor aan zet? Wie neemt het besluit? Komt vrijwillige collectiviteit echt in de plaats van verplichte collectiviteit? De kunst is: horizontaal werken met zicht op en respect voor verticale verhoudingen. De regierol bleef nog kleven aan de gemeente, omdat zelforganisatie door participanten beperkt bleef. Maar bij alle partijen was sprake van een veel groter begrip voor elkaars rol en werkwijze. In het gebied wordt straks gewerkt met een aangescherpte omgevingsdialoog, die ontwikkelaars tot betere afstemming met de omgeving aanzet.

De kanteling zit in de erkenning door de gemeente dat voor het bepalen van voorwaarden waaraan nieuwe initiatieven moeten voldoen, een proces nodig is met bewoners, ondernemers en (potentiele) initiatiefnemers. Kaderstelling is hier dus de oogst van een co-creatieproces die is bekrachtigd door de gemeenteraad. Het is een soort van pre-omgevingsdialoog. De kans op initiatieven met maatschappelijke meerwaarde en onderlinge complementariteit neemt hierdoor naar verwachting substantieel toe.

Bommelerwaard

'Dit kunnen we alleen oppakken binnen de Omgevingswet. Kun je meeschrijven aan de uitgangspuntennota, die nog voor kerst naar de gemeenteraad moet?' vroeg de wethouder. Het was een procesdoorbraak, nadat we hem voor de zomervakantie een groots Bommelerwaardwindplan presenteerden. Maar na uitstel van invoering van de Omgevingswet belandde alles onmiddellijk in de koelkast: na de gemeenteraadsverkiezingen verder. Alsof klimaatverandering zich plooit in bestuurlijke agenda's. Coöperatie Bommelerwaard werkt onder meer aan een CO2- en energieneutrale Bommelerwaard vanuit een energierekeningneutraal 'local-for-local' stroomconcept. We waren het laatste toegevoegde experiment binnen het programma Democratic Challenge Omgevingswet. Dit vanwege gemis aan een gemeentelijke duopartner. We merken dat steun van overheden, zeker de lokale overheid, belangrijk is om echt verder te kunnen komen. Inmiddels trekken we samen met onze gemeente op binnen het Duurzaamheidsplatform Bommelerwaard. En beleven we onze tweede echte doorbraak: RVO DuurzaamDoor geeft budget voor snelle realisatie van Bommelerwaard-Stroom. Inbedding binnen de Omgevingswet is slechts een kwestie van tijd.

Onno van Bekkum *directeur coöperatie Bommelerwaard*



Winterswijk

In 2014 sloegen de gemeente en de buurtschappen de handen ineen om samen een omgevingsvisie te maken voor het buitengebied. Een 'democratic challenge' was geboren. Een stuurgroep met afvaardigingen vanuit de gemeente en de buurtschappen werd het kloppend hart van het proces. Een innovatief traject kon van start. Na een brede inventarisatie van wensen en meningen is een startnotitie opgesteld. Een notitie met richtinggevende keuzes over de toekomst van gebruik en inrichting van het buitengebied, als grondslag voor een omgevingsvisie. Mede door personele wisselingen is in 2017 pas op de plaats gemaakt. In 2018 wordt het proces richting omgevingsvisie weer nieuw leven ingeblazen. Regionale afstemming op de schaal van de Achterhoek maakt deel uit van het proces.

Arjen Vedder *voormalig beleidsmedewerker van Winterswijk en thans beleidsmedewerker van Zwolle*

Nawoord

Vanuit de overtuiging dat particuliere initiatieven essentieel zijn voor de kwaliteit en vooral voor de volhoudbaarheid van veel ruimtelijke opgaven op lokaal niveau, roept de analyse van de praktijken in deze publicatie de vraag op of de Omgevingswet hierbij gaat helpen. De hoge verwachtingen hierover vragen om tempering. De wet is geen tovermiddel om bestaande routines plotseling te veranderen. Alle partijen moeten hard werken om toe te werken naar een gelijk speelveld voor particulieren, overheden en ondernemers. Niet als doel op zich maar als middel voor meer ruimtelijk geluk. De Omgevingswet is bovenal een krachtige legitimatie van democratische vernieuwing. De wet geeft de mogelijkheid om te experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen, nieuwe verhoudingen en nieuwe democratische processen. Voorbij discussies over structuren of posities van bestuurders. Wat nu nog ongewoon is, wordt met de nieuwe wet gewoon in de praktijk van particuliere initiatieven in het ruimtelijk domein.

Colofon

Auteur

Peter van Rooy (NederLandBovenWater)

Handreikingen voor spiegelpunten

Lisa Franke & Jornt van Zuylen (Democratic Challenge)

Deelnemers experimenten

Aalsmeer & Amstelveen: MyEarth

- Gemeenten: Peter Bot (wethouder van Amstelveen), Jop Kluis (wethouder van Aalsmeer) & Wouter van der Schraaf (bestuursregisseur voor beide gemeenten)
- Initiatiefnemers: Marcel Bartels (groen lint om wijken te verbinden), Dick Helsloot (transformatie waterzuivering naar biovergister), Ton van Oostwaard (MyEarth) & Pepijn de Veer (technasiumstage bij MyEarth)

Alphen-Chaam & Breda: Markdal

- Gemeenten: Alfred Arbouw (wethouder van Breda) & Ad van Heijningen (wethouder van Alphen-Chaam)
- Initiatiefnemers: Sjef Langeveld & Jettie Rattink (Markdal)

Boekel: Ecodorp

- Gemeente: Hans van Zutven (directeur gemeente)
- Initiatiefnemers: Monique Vissers & Ad Vlems

Den Haag: Westbroekpark en Scheveningse bosjes

- Gemeente: Charlotte Cammelbeeck (projectmanager), Eljo de Galan (adviseur participatie), Bart Kerner (procesmanager) & Boudewijn Revis (wethouder van Den Haag)
- Initiatiefnemers: Piet Hein Scheer, Christa van Zeggeren en tien andere Hagenaars (Denktank)

Renkum: Doorwerth

- Gemeente: Ludo Mooi (proces coördinator), Jojanneke van der Molen (afdelingshoofd) & Jasper Verstand (wethouder van Renkum)
- Initiatiefnemers: Fons Egging, Ton Marijnissen, Pieter Rozema (procesbegeleider KNMH) & Ilja van Seters

Sneek: Centrum

- Gemeente: Mirjam Bakker (wethouder van Súdwest-Fryslân), Marian Duiven (procesinnovator), Jan Leijstra (procesinnovator) & Marinka Niculescu (trainee)
- Initiatiefnemers: Frans de Bruin (zegspersoon van bewoners), Rudolf Dijkstra (stadsmanager namens ondernemers), Luuk van der Wal (woningcorporatie) & Valentia Seghesio (zegspersoon jongeren)

Uden: Bedrijventerrein

- Gemeente: Gerald Gnodde (griffier), René Peerenboom (wethouder van Uden), Nicoline van der Windt (procesinnovator) & Linda IJsseldijk (procesinnovator)
- Initiatiefnemers: co-creatiegroep van bewoners en ontwikkelaars

Procesteam leertraject Democratic Challenge en Aan de slag met de Omgevingswet

- Annemieke van Brunshot
- Jeanette Caenen
- Irma Dekker
- Lisa Franke
- Wendy van der Linden
- Peter van Rooy
- Jornt van Zuylen

Vormgeving en druk

Kriskras, context, content en design

Uitgave

Programma Aan de slag met de Omgevingswet

Het Programma Aan de slag met de Omgevingswet is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk. Het programma ondersteunt overheden, maatschappelijke partners, bedrijven, initiatiefnemers en belanghebbenden om te kunnen werken met de wet.

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Overnamen alleen met bronvermelding en fotografie met naamsvermelding.



Dit is een uitgave van:

Programma Aan de slag met de Omgevingswet

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Maart 2018

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet
is een initiatief van IPO, VNG, UvW en het Rijk.