Eindrapportage
Pilots omgevingsvisie

“Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!”

4 januari 2016

Voorwoord

Een mooie stoeipartij

Fantastisch dat er, zo'n drie jaar voor de daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet, al zo stevig wordt gestoeid met de omgevingsvisie. Dat is een compliment voor iedereen die dit mogelijk heeft gemaakt en voor de stellers van dit rapport.

De invoering van de Omgevingswet – en daarmee de omgevingsvisie – mag dan nagenoeg zeker zijn, de praktijk zelf is met de introductie van een nieuw instrument nog niet veranderd. Sterker nog, wie niets wil veranderen, kan ook onder de nieuwe Omgevingswet nog een heel eind komen.
In mijn ogen is dat echter geen optie. Nederland is wereldwijd gidsland als het gaat om de vraag hoe je een drukbevolkte delta inricht en leefbaar houdt. Het oude stelsel, met 26 sectorale wetten en een veelvoud aan bijbehorende regelingen heeft veel goeds gebracht, maar is verworden tot een reus op lemen voeten: een reusachtig bouwwerk met een fundamentele zwakte.
We zijn onder het huidige stelsel in mijn ogen meer bezig met het hanteren en omzeilen van de complexiteit van het stelsel dan met de kunst van het creëren zelf, hetgeen toch de kern van ons vak is. Willen we gidsland blijven dan zullen we dus de lemen reus moeten verslaan.
De Omgevingswet en daarmee de inzet op één samenhangende omgevingsvisie zijn daartoe een ontzettende impuls. De rigoureuze beperking van het aantal wetten en planfiguren, de programmatische aanpak en de digitalisering, het werken vanuit vertrouwen, het zijn elementen die maken dat we hopelijk weer terug gaan naar de kern van ons vak: wat is er voor nodig om nu en in de toekomst prettig met elkaar te wonen en werken.

Die verandering gaat niet vanzelf, daar is meer voor nodig dan een nieuwe planfiguur. We moeten het gevecht aan met de lemen reus en daarmee ook een beetje met onszelf. Afscheid nemen van wat was, werken aan wat komt. De pilots geven vertrouwen, de wil is er. Blijven stoeien, dan valt de lemen reus vanzelf om.

Co Verdaas
Bestuurlijk verkenner implementatie Omgevingswet

COLOFON

Auteurs namens consortium BNSP:
Geiske Bouma, *TNO*
Mike Duijn, *TNO*
Marty van de Klundert, *Spacevalue*

BNSP
Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen

Vormgeving:
Milou Chênevert, *Spacevalue*

In opdracht van:
Ministerie van IenM

4 januari 2016

Partners in het consortium:

Inhoudsopgave

Deel 1

1 Introductie **13**
1.1 Inleiding 13
1.2 Leeswijzer 15
1.3 Tot slot 16

2. Conclusies uit de pilots omgevingsvisie **17**
2.1 Cultuurverandering 17
2.2 Participatie 20
2.3 Integraliteit en Samenhang 22
2.4 Digitalisering 23
2.5 Gerichtheid 25
2.6 Planvormingsproces 25
2.7 Actueel 26
2.8 Tot slot 27

3. Aanbevelingen **29**
3.1 Inleiding 29
3.2 Algemene aanbevelingen 30
3.3 Aanbevelingen per thema 33

Deel 2

4. Aanpak **49**
4.1 Inleiding 49
4.2 Leren en inspireren als uitdaging 50
4.3 De selectiecriteria en keuze voor negen pilots 51
4.4 Evaluatiemomenten 52
4.5 De pilots als Communities of Practice 53
4.6 Het kennis- en leertraject als Network of Practice 53
4.7 Tot slot 54

5. Uitwerking en resultaten op de thema's **57**
5.1 Cultuurverandering 59
5.2 Participatie 69
5.3 Integraliteit en Samenhang 77
5.4 Digitalisering 83
5.5 Gerichtheid 91
5.6 Planvormingsproces 99
5.7 Actueel 105

Deel 1

negen geselecteerde pilots omgevingsvisie

Provincie Groningen
Gemeente Leiden c.a.
Gemeente Zoetermeer
Gemeente Utrecht
Gemeente Voorst
Vereniging Markdal
Gemeente Oirschot
Gemeente Uden
Gemeente Meerssen

Deelnemers tweede ring

Terschelling
Hollands Kroon
Heerhugowaard
West-Friesland
Flevoland
Zwolle
Duivenvoorde
Pijnacker Nootdorp
Vlaardingen
West-Voorne
Molenwaard
Alblasserdam
Houten-Bunnik-Wijk bij duurstede
Foodvalley
Zutphen
Doetinchem
Oude IJsselstreek
Nijmegen
Vegchel-Schijndel-Sint-Oedenrode
Oisterwijk
Baarle-Nassau
Valkenswaard

1 Introductie

1.1 INLEIDING

De omgevingsvisie is een integrale visie waarin strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn staan. Met de inwerkingstreding van de Omgevingswet in 2018 wordt de omgevingsvisie verplicht voor rijk, provincies en gemeenten.

Om de uitvoeringspraktijk voorafgaand aan de invoering al vertrouwd te maken met dit instrument heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) het initiatief genomen voor het opzetten van een negental pilots omgevingsvisie. In deze pilots hebben professionals bij verschillende bestuursorganen en gebiedspartijen, samen met planologische en stedenbouwkundige adviseurs, kennis en ervaring opgedaan met dit nieuwe instrument. Dat levert waardevolle lessen op voor het ministerie waarmee de mogelijke toepassing en uitwerking van de omgevingsvisie nader kan worden verkend. Ook de uitvoeringspraktijk kan lering trekken uit de ervaringen en lessen.

De pilots omgevingsvisie maken deel uit van het programma Nu Al Eenvoudig Beter dat gericht is op het ontwikkelen van een nieuwe manier van denken en werken, in de geest van de Omgevingswet.

Het project is gestart met het werven en selecteren van geschikte pilots bij provincies, gemeenten en/of gebiedsinitiatieven; het Rijk als omgevingsvisie-plichtig bestuursorgaan is geen onderdeel geweest van het pilotproject. De aangemelde pilotvoorstellen zijn beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, waarna selectie heeft plaatsgevonden. Er zijn negen pilots gekozen die gedurende ongeveer anderhalf jaar zijn begeleid door zg. pilotcoaches en experts, afkomstig uit het netwerk van de BNSP. De deelnemende pilots waren: provincie Groningen, negen gemeenten in de regio Leiden, Vereniging Markdal, gemeente Meerssen, gemeente Oirschot, gemeente Uden, gemeente Utrecht, gemeente Voorst en gemeente Zoetermeer. Per deelnemende pilot is een coach aangesteld die samen met de pilothouder van het betreffende bestuursorgaan of gebiedsinitiatief, de ontwikkeling van een omgevingsvisie hebben begeleid.

In de pilots is een aantal, vooraf met het ministerie van IenM afgestemde, inhoudelijke thema's aan de orde gesteld. Het gaat om: Participatie, Cultuurverandering, Gerichtheid, Integraliteit en Samenhang, Planvormingsproces en Digitalisering. De pilots hebben ook een voor hen actueel thema aan de orde mogen stellen. De onderwerpen in het thema Actueel varieerden van heel specifiek tot heel breed, van bijv. woonzorglandschappen tot energietransitie. Elke pilot heeft maximaal twee zg. expertsessies tot zijn beschikking gehad waarin één of meer thema's behandeld zijn, met ondersteuning van experts uit het BNSP-netwerk. Zo is getracht maatwerk te leveren voor de kennisbehoefte van elke afzonderlijke pilot.

Naast het pilotproces is een kennis- en leertraject georganiseerd om de kennisuitwisseling tussen de pilots te faciliteren. In gezamenlijke bijeenkomsten hebben pilothouders, -coaches en experts, gereflecteerd op de uitdagingen in en de voortgang van de pilots. Het kennis- en leertraject is ook benut voor de kennisoverdracht vanuit het ministerie van IenM naar de betrokken partijen in de negen pilots. Met name de aanleiding, doelstellingen en voortgang van de stelselherziening, alsmede de verwachtingen van het ministerie over de werking van het nieuwe instrumentarium, meer specifiek de omgevingsvisie, zijn aan de orde gekomen.

Voorts zijn in het kennis- en leertraject externe deskundigen gevraagd om een inhoudelijke verdieping te verzorgen voor één van de thema's die in de pilots zijn behandeld. Zo is getracht om de voortgang van de pilots door middel van kennis-

inhoudelijke inspiratie, verder te ondersteunen.

De belangstelling voor deelname aan het pilotproject voor de omgevingsvisie is erg groot gebleken. Om aan de grote belangstelling tegemoet te komen is een zg. tweede ring van deelnemers opgezet. Deze tweede ring deelnemers staan op afstand van de negen lopende pilots, in de zin dat ze geen concrete coaching en expert ondersteuning hebben gekregen. Ze hebben wél toegang gehad tot de kennisontwikkeling en –uitwisseling die rondom de lopende pilots is verzorgd door het kennis- en leertraject. Voor de tweede ring deelnemers zijn twee specifieke Masterclasses georganiseerd waarin ze gekoppeld zijn aan de lopende pilots omgevingsvisie. In zg. 'buddy groepen' is de kennisoverdracht tussen de negen pilots en de tweede ring deelnemers actief gefaciliteerd.

Het pilotproces en het kennis- en leertraject hebben ongeveer anderhalf jaar omspannen. De voortgang van beide leeromgevingen zijn gemonitord door vier evaluatiemomenten. Het eerste evaluatiemoment heeft als zg. nulmeting gefungeerd om de kennis- en leerbehoeften van de pilots op de aangegeven thema's, in beeld te brengen. Daarna is grofweg ná elk van de twee expertsessies in de pilots, een evaluatie gehouden over de voortgang in de pilots. Na afloop van het gehele pilotproject zijn in het najaar van 2015, de professionals bij de bestuursorganen en de 'coachende' adviseurs, gevraagd om terug te blikken op de behaalde resultaten in hun pilot. Door middel van de evaluaties zijn de inhoudelijke en procesmatige (tussen)resultaten en de bijdrage van het kennis- en leertraject daaraan, in beeld gebracht.

Voor deze rapportage zijn tevens vier interviews gehouden met overheden die reeds een vastgestelde omgevingsvisie hebben: de provincies Gelderland en Overijssel en de gemeenten Tilburg en Hellendoorn. Hiermee zijn inzichten uit de fase na de vaststelling van een omgevingsvisie ook in deze rapportage betrokken.

1.2 LEESWIJZER

Om de veelheid aan informatie die de evaluaties hebben opgeleverd te structureren, is deze rapportage opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel omvat, naast deze inleiding, de conclusies op hoofdlijnen voor de onderscheiden thema's. Tevens worden aanbevelingen gedaan, per specifiek thema, en in algemene termen over het implementatietraject na dit pilotproject. Het tweede

deel behandelt de meer gedetailleerde bevindingen uit de evaluaties per afzonderlijk thema. Ook wordt de gehanteerde aanpak beschreven, alsmede de achterliggende uitgangspunten. Alle brondocumenten zijn samengevoegd in een (vertrouwelijke) bijlage, waarvan een deel is gepubliceerd op www.bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie.

1.3 TOT SLOT

We kijken terug op een intensieve en enerverende periode waarin we samen met vele professionals in bestuursorganen en adviesbureaus hebben mogen werken aan een praktijkgerichte verkenning van een nieuw planningsinstrument voor de fysieke leefomgeving, de omgevingsvisie. We hopen met dit project een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan de succesvolle implementatie van dit veelbelovende instrument. Als BNSP en namens betrokkenen in het pilottraject spreken we de wens en ambitie uit om verder vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie.

2. Conclusies uit de pilots omgevingsvisie

In een marktconsultatie bij aanvang van de pilots omgevingsvisie en in overleg met het ministerie van IenM zijn zeven thema's benoemd die van belang zijn voor een omgevingsvisie. In aflopende volgorde van het aantal aanmeldingen binnen de pilots zijn dat: cultuurverandering, participatie, integraliteit en samenhang, digitalisering, gerichtheid, planvormingsproces en actuele thema's. Deze onderwerpen worden door de pilothouders, deelnemers aan de tweede ring, adviseurs vanuit het BNSP-consortium en een aantal organisaties die reeds een omgevingsvisie hebben gerealiseerd herkend als majeure thema's. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit de pilots voor deze thema's gepresenteerd.

2.1 CULTUURVERANDERING

omgevingsvisie kan cultuurverandering stimuleren

De Omgevingswet richt zich op het verbinden van denken en handelen tussen burgers, ondernemers en overheden, niet vanuit (schijn-)tegenstellingen maar vanuit synergie. Dat is van directe invloed op de cultuur van betrokken organisaties. Het blijkt dat het maken en uitvoeren van een omgevingsvisie een cultuurverandering

kan stimuleren. Een omgevingsvisie kan bijdragen aan het ontwikkelen van een andere houding en rolopvatting van ambtenaren, politiek en bestuur in het publieke domein. Een omgevingsvisie vraagt om een andere werkwijze met meer participatie en co-creatie en daarmee om andere competenties en vaardigheden.

vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen
Een treffende beschrijving van een hedendaagse publieke rolopvatting is: vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen. In de praktijk blijkt dat de sturingsfilosofie van opstellers van omgevingsvisies nogal uiteenloopt. Er wordt ingezet op verschillende rollen in het brede spectrum van loslaten, regie nemen, faciliteren, domineren of niets doen. Gemene deler lijkt de zoektocht naar "het sturen op zo min mogelijk sturing" en het bieden van maatwerk voor elke organisatie en/of opgave. Er wordt daarbij door betrokkenen verwacht dat de inzet coherent en transparant is. Zowel in de intenties en acties van de overheid, als van anderen.

Afbeelding: sturen op zo min mogelijk sturing.

makkelijker gezegd dan gedaan
Het bewustzijn over nut en noodzaak van cultuurverandering is groot, maar processen worden als ingewikkelder ervaren dan voorheen. Mede daardoor worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de veranderende verhoudingen. En – vaak onder tijdsdruk of gebrek aan (bestuurlijke) urgentie – is er de neiging om terug te vallen in de conventionele werkwijze en houding (de traditie van de toelatingsplanologie). Er is in het algemeen weinig optimisme dat cultuurverandering daadwerkelijk lukt binnen enkele jaren. En het komt dan ook geregeld voor dat de interne betrokkenheid bij (de start van) een omgevingsvisie matig is.

stap voor stap werkt het best
Ondanks scepsis en tegenwind bij de start groeit (interne) betrokkenheid bij pilots gedurende het traject. Soms wordt dat toegeschreven aan de ruimte die er is "omdat het nu eenmaal een pilot, of experiment is". Maar in veel gevallen komt het (ook) voort uit gedreven projectleiders die anderen inspireren. Continue werken aan draagvlak en het proces vormgeven in kleine stappen (de olievlek-methode) dragen daar aan bij. Een veel toegepaste werkwijze is om pad-afhankelijke beslissingen te nemen, ofwel om bij elke stap te evalueren wat de gevolgen zijn alvorens een volgende stap te zetten. Ook de opschalingstactiek lijkt te werken: eerst kijken naar een 'omgevingsvisie-light' op basis van geïntegreerd beleid om die vervolgens in kleine kring te delen en op te schalen.

het Ei van Columbus bestaat niet
Niemand weet precies wat de beste manier van werken aan een omgevingsvisie is. En juist dat wordt door partijen ervaren als winst. Er is daardoor ruimte om gezamenlijk te zoeken naar wat werkt in elke specifieke situatie. De meeste betrokkenen (in ieder geval bij de grotere organisaties) ervaren dat er voldoende kennis en creativiteit aanwezig is binnen de eigen organisatie om met de omgevingsvisie aan het werk te gaan.

geen organisatieveranderingen, maar andere omgangsvormen
Er is terughoudendheid om cultuurverandering te benoemen als een organisatorische kwestie. Het gevaar bestaat dan, dat het ervaren wordt als een reorganisatie en daarmee negatieve associaties oproept. Het gaat in de optiek van de pilots meer over het omvormen van ingesleten werkwijzen binnen organisaties en het optimaliseren van de condities voor cultuurverandering. Onder meer door het bieden van ruimte voor zelforganiserende kwaliteiten, het geven van vertrouwen (dus geen afrekencultuur) en het permanent leggen van verbindingen.

gewoon doen!
De pilots hebben bijgedragen aan het inzicht in de complexiteit van cultuurverandering, maar het beeld is niet compleet. Het omgevingsvisietraject blijkt een leerproces op vele fronten. Voor ambtenaren, bestuur en politiek. Maar ook voor betrokken private partijen. Er is veel kennis en een scala aan methodieken voorhanden om processen goed te organiseren. Maar de sleutel van goed omgaan met veranderende werkwijzen ligt bij individuen. Bij mensen die geïnspireerd zijn

om kansen te verzilveren en daar met overtuiging aan te werken. Het gaat erom cultuurverandering zelf in gang te brengen: gewoon doen!

2.2 PARTICIPATIE

verwachtingen van participatie liggen hoog

Veelal is het streven dat een omgevingsvisie tot stand komt met brede participatie vanuit de samenleving. In een vroeg stadium worden daarbij (tegengestelde) belangen bijeen gebracht en worden processen parallel geschakeld. De verwachting is, dat dat zich zal vertalen in kwalitatief betere plannen met meer draagvlak. En dat betrokkenen tot inzicht komen dat ze ook zelf verantwoordelijkheid hebben voor ontwikkelingen. In de pilots zijn deze verwachtingen deels waargemaakt. Enerzijds waren pilots nog niet zover om brede participatie in te zetten. Anderzijds is de brede participatie wel opgepakt, maar is de vertaalslag naar de omgevingsvisie nog in volle gang.

talrijke methoden

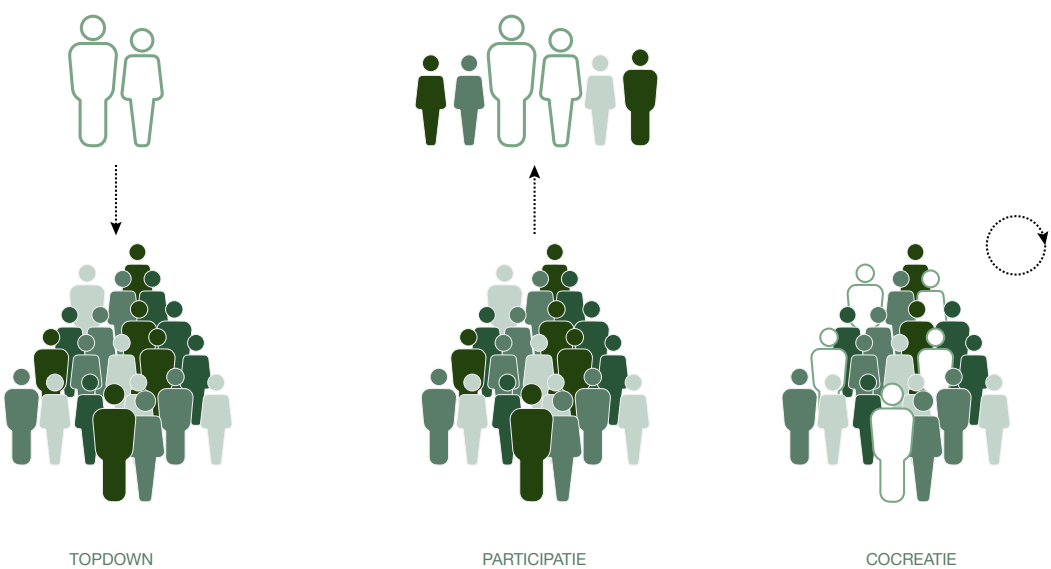
In de pilots is een rijke hoeveelheid methoden ingezet om participatie vorm te geven. Van klankbordgroepen en denktanks tot het schetsen van scenario's met betrokkenen. Verschillende processen worden ondersteund door festivals, websites, grafische voorstellingen of films. De processen worden vaak vormgegeven langs de kernwaarden van een gemeente, gebied en/of buurt omdat mensen zich daarmee goed kunnen identificeren. In veel gevallen worden er spelregels benoemd en wordt getracht een gelijk speelveld voor alle betrokken partijen te creëren (verwachtingsmanagement). Sommige pilots besteden veel aandacht aan de timing van momenten in het proces (participatie-planning), onder meer om "participatie-moeheid" te voorkomen.

wie doet er mee? zorgvuldig organiseren!

Wie wel en wie (nog) niet gevraagd wordt om te participeren (en waarom niet), blijkt een voortdurende vraag. Dat geldt ook voor de toegankelijkheid van lopende participatieprocessen voor nieuwe toetreders. De mate waarin een representatieve afspiegeling van de bevolking noodzakelijk is voor een zorgvuldig en productief participatieproces is een worsteling. Dat geldt ook voor het (beter) betrekken van 'a-typische groepen', zoals jongeren, lager opgeleiden en allochtone Nederlanders. Verschillende pilots orkestreren participatie bijvoorbeeld door de partijen die daadwerkelijk gaan werken met de omgevingsvisie, gericht te betrekken. Anderen

kiezen er juist voor de uitnodiging zo breed mogelijk uit te zetten. Hoewel het geen direct verband heeft met het resultaat, ervaren velen de mate van opkomst tijdens bijeenkomsten als een maat voor het succes van participatie.

wijsheid van het collectief
Het ontwikkelen van een omgevingsvisie in samenwerking met de bevolking is vanwege de abstractie van het onderwerp en soms vanwege het specifieke taalgebruik (expert jargon), een uitdaging. Veel mensen zijn er niet mee bekend. De manier waarop een vraagstuk gepresenteerd wordt, kan hier het verschil maken. Maar let op! Het op voorhand uitgaan van de veronderstelling dat 'gewone mensen' het niet (zullen) begrijpen, gaat voorbij aan het feit dat mensen in staat blijken zich opgaven snel eigen te maken. Temeer omdat het begrip 'gewone mensen' nogal grofmazig is. Er is veel variëteit in opleidingsniveau en interessegebieden, en niet zelden blijkt dat participanten zelf (semi-)professionals zijn.



Afbeelding: van participatie naar cocreatie

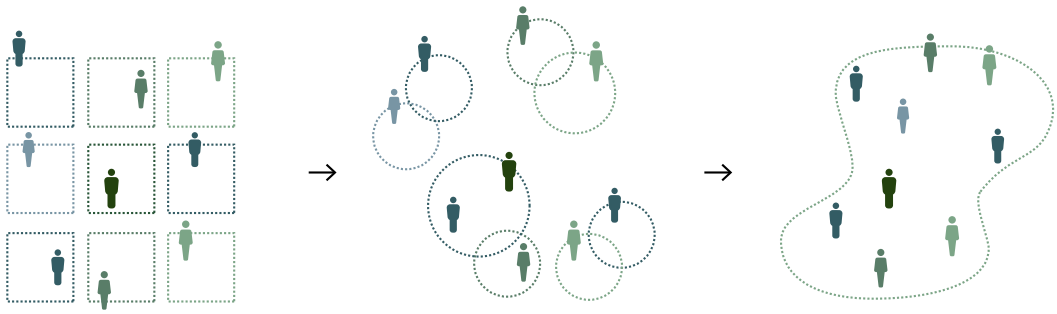
privaat auteurschap als ultieme consequentie?
Er is een sterke neiging bij bestuursorganen als provincie en gemeente om zelf het initiatief te nemen tot een omgevingsvisie en daarin ook op inhoudelijke thema's de boventoon te voeren. Echter, externe belanghebbenden blijken eveneens goed in staat te kunnen zijn om zelf gebiedsvisies te ontwikkelen. In dat geval is het voor overheden de kunst dit te herkennen en het in dank te ontvangen, als ultieme consequentie van het overdragen van verantwoordelijkheden. Participatie hangt dus sterk samen met het thema Cultuurverandering. Productieve participatie is gebaat bij een meer open houding en ontvankelijkheid van overheidsorganisaties en –professionals.

2.3 INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

afbakening van integraliteit
De omgevingsvisie gaat over domeinen heen over duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het integreert ruimte, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het cultureel erfgoed. Integraliteit en Samenhang gaat dus in eerste instantie over de verbinding van deze sectoren en disciplines.

integrerend werken als devies
Sectoraal denken en handelen - met name binnen overheidsorganisaties - is een hardnekkige belemmering voor (meer) integraliteit. Het is uiteraard een logisch gevolg van decennialang op die manier werken, aansturen en beoordelen. Het leren (meer) integraal te werken en opgaven in samenhang te beschouwen, kost tijd. Het thema Integraliteit en Samenhang heeft daarom een sterke relatie met het thema Cultuurverandering. De wens (meer) integraal te gaan werken, zal een andere houding vragen van overheidsorganisaties en –professionals maar blijkt nog niet (overal) haalbaar in de pilots. Veelal wordt integraliteit overigens ook niet nagestreefd, maar is integrerend werken het devies.

synchroniseren van beleid vanuit gezamenlijk motto
Integraliteit en Samenhang zijn abstracte begrippen die nader uitgewerkt én afgebakend moeten worden in samenwerking met participanten en doelgroepen, zowel binnen een bestuursorgaan als daarbuiten. Opgaven (problemen) hebben veelal een integraal karakter, oplossingen (middelen en instrumenten) zijn vaak sectoraal. Een goede beschrijving van de opgave(n) is het startpunt



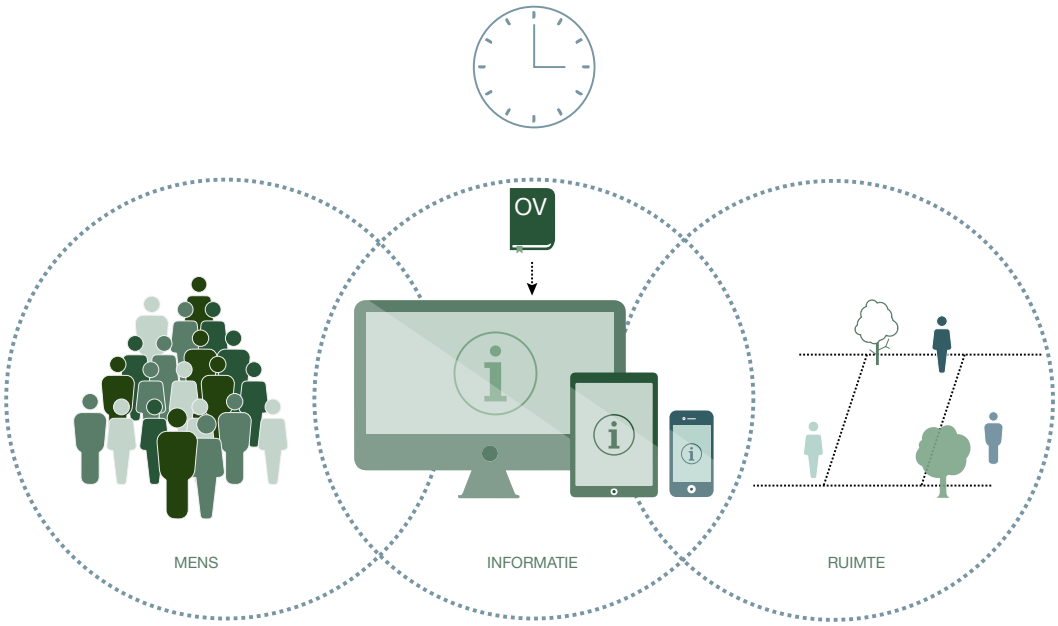
Afbeelding: van sectoraal naar integraal

voor integrerend werken. Daarnaast kan de omgevingsvisie fungeren als een integrale kapstok. In de succesvolle onderdelen van pilots wordt integraliteit bevorderd door te werken met integrerende thema's (zoals duurzaamheid of leefomgevingskwaliteit). Door problemen centraal te stellen, gebiedsgericht te werken en gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als 'wenkend perspectief', wordt integrerend werken bevorderd.

samenhang tussen geheel en delen
De verhouding tussen een integrale omgevingsvisie en bestaande, nog steeds geldende sectorale beleidsnota's, is een moeizame. Welke prevaleert? Datzelfde geldt voor de verhouding tussen een integrale omgevingsvisie op stads- of regionaal niveau en de nog steeds geldende lokale structuur- en gebiedsvisies. Ook werkt de toedeling van middelen en aansturing van medewerkers via sectorale beleidsafdelingen of het labelen van financiële middelen uit bestaande programma's uit andere bestuurslagen integraliteit tegen.

2.4 DIGITALISERING

streven naar goede informatievoorziening
Digitalisering wordt gezien als een oplossingsrichting voor de huidige situatie, waar informatie over de fysieke leefomgeving versnipperd, wisselend van kwaliteit en onvoldoende toegerust op behoeften van de gebruikers wordt aangeboden op verschillende platforms.



Afbeelding: elke dag vers

gebruikersgericht en eenvoudig toegankelijk

Digitaal beschikbaar, gebruikersgericht beleid kan bijdragen aan een levende, up-to-date omgevingsvisie. De omgevingsvisie is echter vormvrij en kan daarmee op verschillende wijzen uiting krijgen. Dat wordt ervaren als kracht, hoewel standaardisering en herkenbaarheid daarmee onder druk staat. Partijen die er mee werken zien het niet als blauwdruk die ingevuld moet worden, maar als een instrument dat helpt om vanuit het heden naar de toekomst te kijken. Dat betekent dat ook nieuw opkomende inzichten een plek moeten krijgen en dat vraagt om flexibiliteit die nu nog niet gebruikelijk is.

standaardisering versus maatwerk

Er is een spanning met de 'standaarden' die nu in de ruimtelijke ordening worden gehanteerd omdat deze wellicht niet meer passen bij de wensen voor de omgevingsvisie. Het vraagt om nieuwe, organische en meer flexibele manieren van herijking. Het tussentijds monitoren van de ambities is daarbij een continu proces dat leidt tot aanpassing van de ambities en wellicht ook weer nieuwe ambities. Een proces dat niet alleen vanuit de overheid plaats moet vinden, maar wederom in samenspraak met de samenleving. Ook in de fase van uitvoering is ruimte nodig om met elkaar te ontdekken hoe je het opgebouwde commitment van betrokken partijen kunt vasthouden.

de techniek
De huidige standaarden zijn niet toegesneden op de bredere context van de fysieke leefomgeving waar de omgevingsvisie van uit gaat. Het vergt nog veel inspanning om geconsolideerde informatie en regels, actuele en juiste informatie beschikbaar te maken. De platforms die daarvoor in aanmerking komen zijn vergelijkbaar met het huidige systeem van bestemmingsplannen, met vlakken en objecten met informatie. Maar hoe het exact gaat functioneren is voor de betrokkenen bij het pilots omgevingsvisie traject onduidelijk.

2.5 GERICHTHEID

meerdere invalshoeken mogelijk, ook gelijktijdig
Er zijn diverse manieren om een omgevingsvisie op te bouwen, zoals thematisch, gebiedsgericht, doelgroepgericht of op trends. De ambities van een provincie, gemeente of gebied bepalen welke gerichtheid de meeste meerwaarde kan bieden. En in veel gevallen worden meerdere invalshoeken tegelijk belicht. Eén van de pilots ontwikkelt bijvoorbeeld zowel de omgevingsvisie op het niveau van de stad als op het niveau van de wijk (van stad naar buurt). In een andere pilot is een gebiedsgerichte uitwerking ontwikkeld, waarbij juist de verbinding naar partijen in het gebied centraal staat en de samenhang tussen opgaven groeit (van binnen uit). Welke gerichtheid ook gekozen wordt, focus en abstractieniveau van de omgevingsvisie ligt op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn.

verwachtingen van programma's groot
In de bijeenkomsten van het kennis- en leertraject is tevens gebleken dat het instrument Programma als een kansrijk instrument gezien wordt om de omgevingsvisie verder handen en voeten te geven. Het werken met integrale c.q. geïntegreerde programma's kan tevens bijdragen aan cultuurverandering, juist omdat de visie op een andere manier uitgewerkt moet worden dan voorheen het geval was.

2.6 PLANVORMINGSPROCES

elk proces uniek, toch vergelijkbare onderdelen
Elke omgevingsvisie kent een eigen inrichting van het planvormingsproces. Dat gaat over aanpak, stappen en rollen en is gerelateerd aan de wijze waarop de ontwikkeling van de omgevingsvisie is georganiseerd, zowel bij overheden als bij

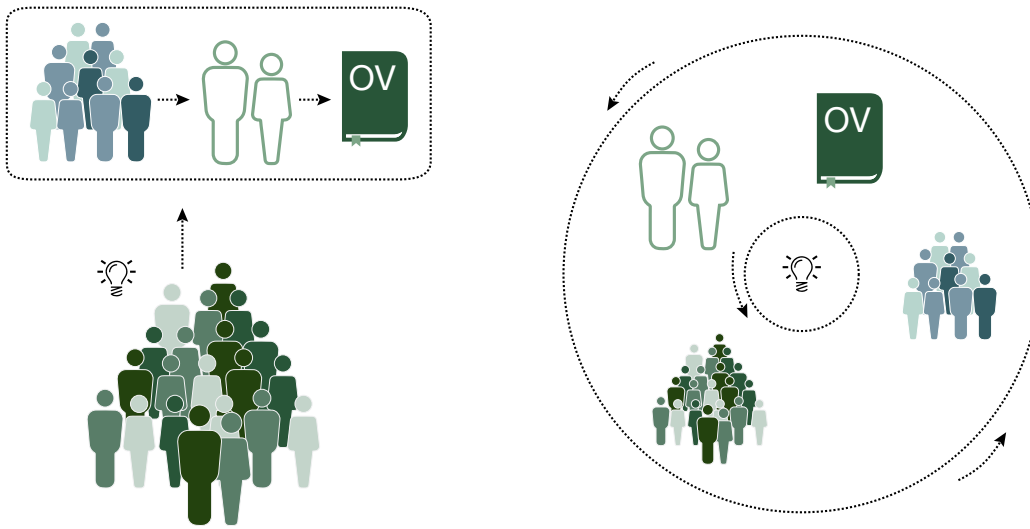
gebiedspartners. Vaak komt het proces stap voor stap tot stand, maar er wordt wel benadrukt dat het aan het begin goed nadenken over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners van belang is. Het meenemen van het bestuur en de politiek in dit proces is cruciaal, zij moeten (vroeg)tijdig betrokken worden bij vragen over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is het tussentijds informeren en op de hoogte houden van partners over de voortgang ook van belang, zowel intern als extern. Anders bestaat de kans dat partijen afhaken of het proces stagneert. Het vasthouden van 'momentum' stimuleert voortgang van het proces.

ook onorthodoxe processen gebruikelijker
De (lokale, maar ook provinciale) overheid is vaak nog sterk zoekend naar haar rol in een situatie waarbij het gebied zelf het initiatief neemt. Moeten er dan in het proces kaders of doelen meegegeven worden of kan dat ook aan het gebied zelf overgelaten worden? Wie stelt de opgestelde visie in dat geval eigenlijk vast? Juist de onorthodoxe processen hebben specifieke kennisvragen rondom innovaties in samenwerking.

publieke huis op orde vergt goede afstemming
Het zoeken naar afstemming tussen verschillende schaalniveaus verdient aandacht in het planvormingsproces, om ook qua timing hierin aansluiting te zoeken. Bijvoorbeeld tussen gemeente en provincie, of tussen de regio en de daarbinnen liggende gemeenten. Elke partij heeft haar eigen snelheid en achtergrond met betrekking tot reeds vastgesteld beleid. Die afstemming is nodig voor omgevingsvisies (provinciaal, regionaal, intergemeentelijk, gemeentelijk) en uitwerkingsprogramma's met zeggingskracht. Het is vervolgens de kunst om regionaal geformuleerde acties te vertalen naar de belevingswereld van lokale partijen en belanghebbenden.

2.7 ACTUEEL

inspelen op actualiteit
In diverse pilots is een aantal actuele kwesties expliciet benoemd, zoals bijvoorbeeld krimp, regionale economie, wonen en zorg, klimaatverandering, veranderingen in het buitengebied en energietransitie. Het valt op dat de agenda van publieke partijen op alle bestuurslagen, meer dan voorheen verbonden is met de dynamiek vanuit de maatschappij, ook als het gaat om mondiale thema's.



Afbeelding: de weg naar de toekomst.

visie versus de waan van de dag
Er is spanning tussen een snel veranderende werkelijkheid en het vastleggen van ambities voor de lange termijn in een omgevingsvisie. Uit ervaringen met participatieprocessen blijkt dat ontwikkelingen dicht bij huis – zoals het verdwijnen van voorzieningen – meer tot de verbeelding spreken van burgers, dan trends en ontwikkelingen voor de lange termijn (zoals individualisering, informatisering, klimaatverandering, en dergelijke). Er ligt een opgave om ook de uitdagingen op lange termijn te agenderen en te vertalen naar consequenties voor de korte termijn. Hier kunnen professionals (bij overheden, maar uiteraard ook bij externe partijen) een rol spelen en met hun kennisniveau een bijdrage leveren aan die vertaalslag.

2.8 TOT SLOT

De resultaten uit het pilottraject lichten een tipje van de sluier op over het werken met de omgevingsvisie. De pilots en deelnemers uit de tweede ring zijn pioniers. Inmiddels neemt de belangstelling van gemeentelijke en provinciale organisaties toe voor de resultaten van de pilots omgevingsvisie alsmede voor de Nationale Omgevingsvisie. Maar ook vanuit organisaties zoals Omgevingsdiensten, waterschappen en belangenverenigingen is de behoefte aan praktische kennis en het opdoen van vaardigheden voor de omgevingsvisie aanzienlijk.

In het pilottraject lag de focus op het proces van het maken van een omgevingsvisie. De vraag is of een omgevingsvisie door de procesmatige

vernieuwing ook inhoudelijk beter aansluit op de realiteit. Het vraagt een vervolgslag hoe de veranderende processen een bijdrage leveren aan de inhoud. De ambitie van ‘integraler’ en ‘meer in samenhang’ sluiten daar bij aan. Daarbij is het overigens zo, dat bepaalde opgaven of dilemma’s die zijn opgepakt geen directe relatie hebben met de stelselwijziging (actualiteit).

Er is een positief beeld over het traject van de pilots omgevingsvisie. Een pilotstatus geeft energie en heeft - in ieder geval intern - een katalyserende werking voor processen. Er zijn ook kritische geluiden bij de betrokkenen. Ondanks de rijkheid aan ervaringen in de pilots, is men van mening dat het traject eigenlijk te kort was. De doorlooptijden van diverse pilots bleken langer en er is meer behoefte aan intervisie en coaching. Veel betrokkenen zouden daarom graag doorgaan met het kennis- en leertraject.

3. Aanbevelingen

3.1 INLEIDING

De aanbevelingen in dit hoofdstuk vallen uiteen in twee onderdelen. Allereerst komen de algemene aanbevelingen aan bod. Dit zijn aanbevelingen die gelden voor de verdere ontwikkeling van de planvorm 'omgevingsvisie', ook ten aanzien van de vraag 'hoe verder na de Pilots omgevingsvisie'. Vervolgens komen aanbevelingen per thema aan bod. Deze geven richting aan partijen die aan de slag gaan met een omgevingsvisie.

Met de aanbevelingen willen wij verschillende partijen aanspreken:

- De bevoegde gezagen op verschillende schaalniveaus, zoals Rijk, Provincie, Gemeente en Waterschap en andere nauw betrokken instanties, zoals Omgevingsdiensten;
- De wetgever daar waar het gaat om aanbevelingen gericht op de Omgevingswet en daarbinnen het instrument omgevingsvisie;
- De Programmaraad Implementatie (zie Bestuursakkoord implementatie omgevingswet, juli 2015), die de implementatie van de omgevingswet verder op zal pakken, onder voorzitterschap van Rijkswaterstaat (als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van

IenM), waarin deelnemers zijn vertegenwoordigd vanuit Rijk, VNG, IPO, UvW en RWS;
- Overige betrokkenen (ambtenaren, professionals, gebiedspartners) die operationeel aan het werk gaan met een omgevingsvisie.

De algemene aanbevelingen richten zich meer specifiek op de wetgever en de Programmaraad Implementatie. De aanbevelingen per thema sluiten in eerste instantie direct aan op de praktijk(toepassing).

3.2 ALGEMENE AANBEVELINGEN

Op het generieke niveau van omgevingsvisies zien we vier aanbevelingen die vanuit de praktijk naar voren komen als cruciaal om de implementatie van de Omgevingswet, en meer in bijzonder de omgevingsvisie, tot een succes te maken:

1. Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten Omgevingswet
2. Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers
3. Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community omgevingsvisie
4. Lessen voor het ministerie van IenM ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving

Deze aanbevelingen worden hierop volgend nader toegelicht.

Meer duidelijkheid nodig over relatie omgevingsvisie met andere instrumenten Omgevingswet

Bij de deelnemers aan het traject Pilots omgevingsvisie, maar ook bij overheden die al een omgevingsvisie hebben, is de ontwikkeling van de omgevingsvisie vaak een eerste stap in het implementatietraject. Tegelijkertijd komen er vragen op over de relatie tussen de omgevingsvisie en andere instrumenten binnen de Omgevingswet, zoals het programma, omgevingswaarden en omgevingsplan. De betrokken partijen vragen om meer kennis en ervaring hoe dit in praktijk uit kan werken en hoe mogelijkheden die de wet biedt, benut kunnen worden. Ook de plek van het kostenverhaal en de verhouding tot M.E.R.-plicht is nog een zoektocht, maar wel van belang, juist waar samenwerking met partijen in de samenleving opgepakt wordt. Het verdient aanbeveling om hier actief kennis en ervaringen over op te halen, ermee te experimenteren, te documenteren en te verspreiden.

"Niet-ruimtelijke ambities kunnen ook in een omgevingsvisie worden vastgelegd, maar hoe borg je die vervolgens als deze niet vastgelegd worden in een omgevingsplan?"

"Hoe ga je om met programma's, hoe gaat dat er uit zien, zijn daar handvatten voor?"

"Hoe waarborg je concrete doelstellingen uit een omgevingsvisie, kan dat in een programma of een omgevingsplan of juist in een begroting?"

"Welke verbinding vanuit omgevingsvisie naar andere instrumenten is noodzakelijk en in welke gevallen is dat zo?"

Afstemming zoeken met andere bestuurslagen, partners en gebruikers
Elk bevoegd gezag op de verschillende schaalniveaus (Rijk, provincie, gemeente) staat aan de lat om een omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie is vervolgens (zelf-)bindend voor het schaalniveau waarop het is vastgesteld. Dat laat onverlet dat afstemming tussen de verschillende schaalniveaus aan de orde is, maar wat dat voor meerwaarde kan bieden en hoe samenwerking en synergie kan ontstaan is nog niet helder. Ook in de relatie met meer uitvoerende partners, zoals waterschappen en Omgevingsdiensten, wordt gezocht naar de manier van samenwerken. Tot slot worden gebruikers en gebiedspartners steeds belangrijker, ook hun deelname en participatie moet in dit licht meegenomen worden. Het verdient aanbeveling meer 'best practices' op te halen om zo concreet te maken wat wel en niet werkt.

Daarnaast is er zorg over het spanningsveld tussen hoeders van de intentie van de Omgevingswet – met de bijbehorende vooruitstrevende ambities – en de handhavers c.q. toetsers op details van de Omgevingswet, want er zijn uiteraard ook wettelijke normen waaraan voldaan moet worden. Juist het in dialoog zijn met elkaar en het zoeken naar praktijkgerichte oplossingen zal cruciaal zijn om te komen tot omgevingsvisies die in de geest van de Omgevingswet handelen en tegelijkertijd - in het vervolg richting uitvoering - de wettelijke toets doorstaan.

Grote behoefte om vervolg te geven aan de opgebouwde community omgevingsvisie
De deelnemers aan het traject Pilots omgevingsvisie (pilots, tweede ring en het consortium) doen een dringende oproep aan zowel het ministerie van IenM als de Programmaraad Implementatie om vervolg te geven aan de opgebouwde community rondom de omgevingsvisie. Het gevoel overheerst dat het maken van omgevingsvisies in de kinderschoenen staat en daarmee gepaard ook 'kinderziektes' met zich meebrengt. Juist door kennisuitwisseling en het ophalen en delen van leerervaringen kan versnelling in het implementatieproces gebracht worden. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om een kwalitatief goede borging in de plannings- en uitvoeringspraktijk te realiseren. Facilitering van dit proces wordt als zeer gewenst ervaren, zodat in en met de praktijk gewerkt kan worden aan een succesvolle implementatie van de Omgevingswet en meer specifiek de omgevingsvisie.

Lessen voor het ministerie van IenM ophalen in de praktijk t.b.v. implementatie, digitaal stelsel en wetgeving

Het is nog geen 2018 en daarom zien de betrokkenen vanuit de Pilots omgevingsvisie, maar ook partijen die al een vastgestelde omgevingsvisie hebben, meerwaarde in het ophalen en delen van lessen uit de praktijk.

De Omgevingswet staat in de steigers. Door praktijkervaring op te doen leer je waar je tegenaan gaat lopen en wat wel en niet werkt. De oproep is om deze periode daarvoor actief te benutten, zodat samen met de partijen die de implementatie in de praktijk moeten waarmaken in beeld is welke uitdagingen en vragen de implementatie met zich meebrengt. Vooralsnog zijn geen concrete juridische aanpassingen naar voren gekomen in de pilots omgevingsvisie richting de wetgever, maar door verdieping in de verdere implementatie kan dit mogelijk wel aan de orde zijn.

Het verdient aanbeveling om lessen voor het ministerie van IenM op te halen, juist via een kennis- en leertraject bij partijen die nu actief met de omgevingsvisie aan de slag zijn. Het delen van deze lessen in een breed netwerk zal de inhoudelijke kwaliteit en de uitvoeringsgerichte toepassing van de omgevingsvisie bevorderen. De pilothouders geven aan dat het uitgevoerde kennis- en leertraject dit laat zien, het ophalen en delen van ervaringen leidt tot versnelling in het eigen proces.

"Kennisuitwisseling blijft belangrijk en borging in de praktijk is noodzakelijk."

"Urgentie is nodig. De invoering van de Omgevingswet en omgevingsvisie moet echt op de agenda gezet én gehouden worden. Niet wachten tot 2018, maar nu al beginnen met de voorbereiding."

"Intervisie is cruciaal om je eigen proces te spiegelen met anderen, zeker waar het gelijksoortige thema's en gebieden betreft."

"Goed om periodiek de peilstok in de community te steken en te kijken welke ontwikkelingen er gaande zijn en welke lessen je kunt ophalen."

"Tijdens de masterclasses werden geregeld kritische vragen gesteld aan mensen van het ministerie, die daarop steeds de neiging hadden om het in eerste instantie te pareren terwijl die vragen natuurlijk niet voor niets gesteld worden!"

3.3 AANBEVELINGEN PER THEMA

In de kaders hieronder zijn aanbevelingen geclusterd per thema: aandachtspunten die de pilots hebben ervaren bij het invulling geven aan de thema's. De aanbevelingen dienen als handreiking, een overzicht van aandachtspunten om vanuit te starten.

Aanbevelingen Cultuurverandering

- Gebruik de omgevingsvisie als katalysator voor cultuurverandering;
- Wees helder over intenties en duidelijk over acties van de overheid en acties van anderen;
- Leef de cultuur, met bestuurlijk commitment en rugdekking vanuit het management;
- Leer door te doen en doe het stapsgewijs;
- Geef ruimte aan anderen en deel doelen;
- Doorbreek patronen en doe eens iets anders;
- Neem de tijd en vier successen waar het goed gaat;
- Geef vertrouwen en neem verantwoordelijkheid!

Aanbevelingen Participatie

- Neem de tijd voor participatie, zie het aantal bijeenkomsten of de opkomst niet als maatgevend maar als de oogst en borging van het vervolg;
- Stel van tevoren vast welke spelregels en verwachtingen ten grondslag liggen aan het participatie proces;
- Zie participatie als communiceren, niet in één richting, maar in meerdere richtingen, dus (terug)geven en ontvangen;
- Denk goed na over toegankelijkheid van het participatieproces voor verschillende c.q. nieuwe doelgroepen;
- Organiseer ook tegenstanders c.q. dwarsdenkers vanaf het begin van een proces, zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen;
- Overweeg om verschillende middelen in te zetten om ook verschillende doelgroepen te bereiken;
- Voorkom participatie-moeheid en denk na over timing (participatie-planning) ook in samenhang met wellicht al andere lopende participatie trajecten;
- Organiseer participatie langs kernwaarden en identiteit omdat dat goed aansluit bij de belevingswereld van mensen;
- Ga op zoek naar de urgentie in de samenleving, juist daar mag actieve inbreng verwacht worden;
- Benut de kennis van het collectief, zoals (historische) gebiedskennis en expertkennis (semi-professionals);
- Productieve participatie vraagt om een open houding om de 'energie in het gebied' te benutten.

Aanbevelingen Integraliteit en Samenhang

- Breng intern en extern inhoudelijke domeinen, sectoren en disciplines samen om integraliteit en samenhang te waarborgen;
- Maak integraal werken tot een succes door organisatorische aansturing en stimulansen hierop te laten aansluiten;
- Benoem aan de voorkant de opgaven en werk met integrerende thema's, dit blijkt een succesvol startpunt;
- Stel doelen, gebiedsgericht werken en het benoemen van gemeenschappelijke kernwaarden centraal, dit draagt bij aan het synchroniseren van beleid;
- Slecht (ook) tijdens de ontwikkeling van een omgevingsvisie barrières, integraliteit en samenhang is er niet vanzelf;
- Werk vanuit kwaliteitsdoelen en niet (meer) vanuit functies.

Aanbevelingen Digitalisering

- Zet digitalisering in als middel en niet als doel op zich;
- Geef gebruikers inzicht in de huidige situatie en toekomstige mogelijkheden door middel van digitalisering van de omgevingsvisie;
- Houd informatie van en in de omgevingsvisie up-to-date door digitale instrumenten in te zetten;
- Zorg voor herijking van informatie (en dus de omgevingsvisie) door de toepassing van digitalisering te benutten, dit brengt versnelling en flexibiliteit in het proces;
- Zoek in digitalisering de balans tussen standaarden en maatwerk, digitalisering kent verschillende verschijningsvormen.

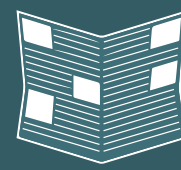
Aanbevelingen Gerichtheid

- Denk in de omgevingsvisie vanuit ambities na over opbouw langs lijnen van thema's, gebieden, doelgroepen of trends en hoe dat meerwaarde kan bieden;
- Leg de nadruk van de omgevingsvisie op hoofdlijnen, richtingaanwijzers en de lange termijn;
- Benut programma's onder een omgevingsvisie om invulling te geven aan een integrale en geïntegreerde kijk op vraagstukken en doelen,

Aanbevelingen Planvormingsproces

- Geef een planvormingsproces vorm als maatwerk door het stap voor stap tot stand te brengen, zorg dat er flexibiliteit en adaptiviteit in het proces mogelijk is;
- Denk aan het begin goed na over uitgangspunten, te zetten stappen en samenwerkingspartners;
- Begin met ophalen van wat men belangrijk vindt (in de samenleving, bestuurlijk, ambtelijk, etc.) en voorkom een te lang intern gerichte analyse;
- Neem het bestuur mee in dit proces, met name waar het gaat om rollen en verantwoordelijkheden;
- Zorg voor communicatie over voortgang van het proces om mensen aangehaakt te houden, zowel intern als extern en probeer daarbij het momentum vast te houden;
- Stem af tussen schaalniveaus, dit biedt de kans om gezamenlijk op te trekken, werk-met-werk te maken, kennisuitwisseling te realiseren en daarmee ook lasten te verlichten;
- Doordenk vooraf hoe de omgevingsvisie afgestemd wordt op sectorale beleidsplannen en gebiedsvisies die nog (enige tijd) geldig zijn.

Aanbevelingen actuele thema's



- Speel in op de actualiteit en sluit daarmee aan bij de dynamiek in de samenleving;
- Breng ook trends en ontwikkelingen voor de lange termijn in beeld, dit past bij een omgevingsvisie gericht op de toekomst, waarbij een vertaalslag van trends en ontwikkelingen door professionals in samenspraak met lokale partners meerwaarde heeft.

Deel 2

Integraal samenwerken met de omgevingsvisie.

Integraal samenwerken
De Omgevingsvisie

Kennisdelen staat centraal.

Impressie van masterclasses en bijeenkomsten tijdens het pilottraject.

Inspireren en motiveren.

4. Aanpak

4.1 INLEIDING

De opdracht van het ministerie van IenM omvat het vertrouwd maken van de uitvoeringspraktijk met de omgevingsvisie, als één van de zes kerninstrumenten van het nieuwe Omgevingsrecht. Het ministerie beoogt dit te bereiken door middel van pilots en een begeleidend kennis- en leertraject. De pilots zijn startende en/of lopende trajecten voor het opstellen van een omgevingsvisie door een provincie, een gemeente, een samenwerkingsverband tussen gemeenten of andersoortige initiatieven. De beoogde doelgroepen van het kennis- en leertraject zijn de projectleiders van deze trajecten alsmede andere direct betrokkenen.

De opgave omvat het opdoen van ervaring met het instrument omgevingsvisie en het reflecteren op en delen van deze ervaringen.

De opgave valt uiteen in twee vragen:

1. Waar is de omgevingsvisie voor bedoeld en hoe pakt het instrument in de praktijk uit, en
2. Hoe maken we het leereffect van de praktijktoets door middel van pilots, zo groot mogelijk?

De eerste vraag gaat over de omgevingsvisie als nieuw instrument. De omgevingsvisie is de integrale opvolger van het strategisch instrumentarium voor ruimtelijk, milieu-, water- en verkeers- en vervoersbeleid. Het heeft als doel aan te geven wat een overheid op strategisch niveau wil bereiken. De vorm van het strategische instrument is vrij. Afhankelijk van ambities, tijdhorizon, abstractieniveau en thematiek kan elke overheid op een eigen wijze inhoud geven aan de zg. uitnodigingsplanologie.

De tweede vraag is gericht op een zo groot mogelijk leereffect van de praktijktoets door middel van pilots. In dit traject is dat bereikt door een grote diversiteit aan pilots te genereren en kennis en ervaringen optimaal in te zetten voor de begeleiding van deze pilots. De reflectie op de voortgang van de pilots wordt verzorgd door een afzonderlijk kennis- en leertraject. Het gebruik maken van een netwerk dat inmiddels de potentiële meerwaarde van de omgevingsvisie en van een nieuwe werkwijze, onderkent, heeft geleid tot selectie van geschikte pilots en bereiken van leerdoelen.

In de pilots zijn zes inhoudelijke thema's aan de orde gesteld. Het gaat om: Participatie, Cultuurverandering, Gerichtheid, Integraliteit en Samenhang, Planvormingsproces en Digitalisering. De pilots hebben ook een voor hen actueel thema aan de orde mogen stellen.

4.2 LEREN EN INSPIREREN ALS UITDAGING

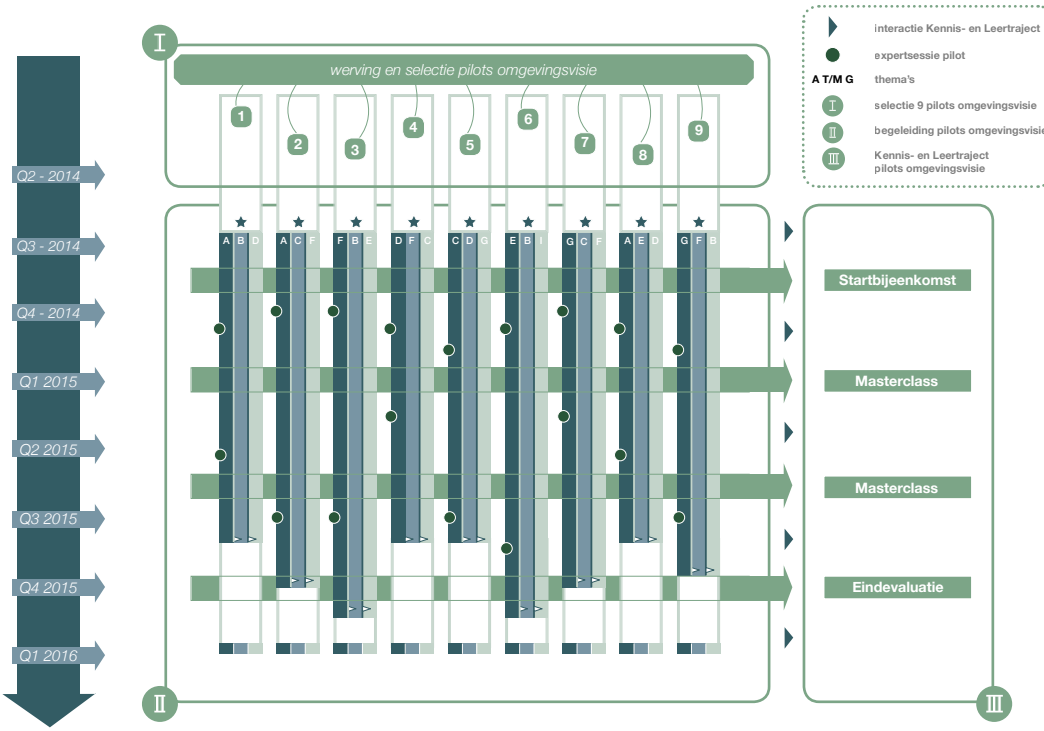
Met leren en inspireren via pilotprojecten is de uitvoeringspraktijk vertrouwd gemaakt met de rol, de betekenis en de (verwachte) meerwaarde van de omgevingsvisie nog voordat het wetsvoorstel daadwerkelijk van kracht wordt. Daarvoor zijn negen pilots geworven die exemplarisch zijn voor en een overzicht geven van de uitdagingen voor diverse initiatiefnemers voor een omgevingsvisie. Uit de ervaringen in de pilots zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De ervaringen die opgedaan zijn in de geselecteerde pilots fungeren zo als empirisch materiaal voor deze rapportage. Rondom de pilots is een kennis- en leertraject georganiseerd waarin op de voortgang en resultaten is gereflecteerd. Er zijn pilotcoaches en experts aan de pilots toegevoegd voor de inbreng van kennis op de specifieke thema's. Daarnaast is de kennisdeling tussen de pilots onderling gestimuleerd in de vorm van Masterclasses en netwerkbijeenkomsten. Hier zijn ook de tweede ring deelnemers bij aangesloten. Met het parallel schakelen van de autonome plantrajecten van de pilotdeelnemers en de organisatie en begeleiding

van pilots en het kennis- leertraject, is ervoor gezorgd dat de deelnemers geen vertraging oplopen in hun eigen planvormingstraject.

4.3 DE SELECTIECRITERIA EN KEUZE VOOR NEGEN PILOTS

De inzet van extra expertise en de kennisdeling met andere pilots creëert meerwaarde voor de deelnemers. De kwaliteit van kennis, die op deze manier gegenereerd en overgedragen wordt, is nauw verbonden aan de samenstelling van de pilots. De pilots zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria, te weten: thema, schaalniveau, regionale spreiding en fasering en initiatief.
De meest genoemde thema's zijn cultuurverandering (in zes van de negen pilots) en participatie (idem), gevolgd door integraliteit en samenhang (drie van de negen pilots). In vijf pilots is een actueel thema aan de orde gesteld dat specifiek voor dat 'pilothoudende' bestuursorgaan is behandeld.

PILOT	THEMA 1	THEMA 2	THEMA 3
Provincie Groningen	Digitalisering	Integraliteit en samenhang	Cultuurverandering
Gemeente Leiden e.o.	Participatie	Integraliteit en samenhang	Planvormingsproces
Vereniging Markdal	Planvormingsproces	Gerichtheid	Actueel, andersom werkende overheid
Gemeente Meerssen	Digitalisering	Cultuurverandering	Participatie
Gemeente Oirschot	Cultuurverandering	Participatie	Actueel, woonzorg-landschap
Gemeente Uden	Participatie	Integraliteit en Samenhang	Actueel, ontwikkelen zonder groei
Gemeente Utrecht	Gerichtheid	Participatie	Cultuurverandering
Gemeente Voorst	Cultuurverandering	Planvormingsproces	Actueel, energieneutraliteit
Gemeente Zoetermeer	Cultuurverandering	Participatie	Actueel, groei-kern-problematiek als sociaal experiment



Afbeelding: schema van het pilotproces

4.4 EVALUATIEMOMENTEN

De voortgang van de pilots is gedurende de looptijd van de opdracht op gezette tijden geëvalueerd. Er zijn vier evaluatiemomenten gehouden waarop zowel pilothouders, als –coaches naar hun ervaringen is gevraagd. Het eerste evaluatiemoment heeft als zg. nulmeting gefungeerd om de kennis- en leerbehoeften op de aangegeven thema's, in beeld te brengen. De tweede evaluatie vond plaats begin 2015 (januari – februari), de 3e vlak voor de zomervakantie 2015 (juli). De slotevaluatie is in het najaar van 2015 uitgevoerd (oktober - november). De experts is op twee momenten gevraagd naar hun inbreng in de pilots en de betekenis daarvan op de voortgang. Daarnaast zijn de twee expertsessies per pilot in de afzonderlijke pilots ook geëvalueerd.

De resultaten die bij de zg. tweede ring deelnemers zijn behaald, vallen buiten de dataverzameling voor deze rapportage. Wel zijn vier aanvullende diepte-interviews gehouden met de projectleiders van omgevingsvisieprocessen die waren afgerond. Deze omgevingsvisies zijn vastgesteld en in werking. Het gaat om projectleiders van de provinciale omgevingsvisies van Overijssel en Gelderland en van de gemeenten Hellendoorn en Tilburg.

Het gehele proces is verbeeld in de figuur op pagina 50. Zo is er in het voorjaar van 2015 een 2e Masterclass georganiseerd voor pilots en de tweede ring deelnemers. De tweede ring deelnemers zijn initiatiefnemers die inmiddels ook met het opstellen van een omgevingsvisie zijn gestart en die willen leren van de negen pilots en het kennis- en leertraject.

4.5 DE PILOTS ALS COMMUNITIES OF PRACTICE

In deze opdracht hebben wij de pilots "omgevingsvisie" opgevat als een manier voor het ontwikkelen van een nieuwe praktijk voor de ruimtelijke planvorming op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarbij zien wij de pilots "omgevingsvisie" als zg. 'Communities of Practice' (CoP). Een CoP is bij uitstek een effectieve werkvorm wanneer professionals in verschillende organisaties een verandering tot stand moeten brengen. In vergelijking met bijvoorbeeld projecten of programma's ligt de nadruk bij CoP's meer op goede ondersteuning en empowerment van de deelnemers (praktijkprofessionals). In deze opdracht hebben wij dat vormgegeven door de ondersteuning en empowerment te organiseren via de pilotcoaches en experts uit het netwerk van de BNSP. Gezamenlijk een praktijk ontwikkelen leidt tot lidmaatschap van een (impliciete) community. De deelnemers aan de pilots vormen zo'n community. De leden van een pilot zijn onderling verbonden door een gezamenlijke praktijk en door wat zij geleerd hebben door hun onderlinge interactie. Leren is op te vatten als veranderen, vernieuwen en/of verbeteren van gedrag. Veranderen gaat hier over leren iets anders te doen. CoPs dragen daaraan bij door 'het veranderen' en 'de veranderingen' van een professionele praktijk expliciet te bespreken met de professionals met identieke praktijkervaringen. Dit organiseren wij door de kennisuitwisseling binnen een pilot én tussen pilots. CoPs hebben zo ook meerwaarde voor professionals die weliswaar ´op afstand´ van elkaar staan, maar die wél vergelijkbare ervaringen hebben, bijvoorbeeld vorm en inhoud geven aan een nieuwe praktijk van ruimtelijke planvorming, met de omgevingsvisie als leidraad. Daarom was het mogelijk om gaandeweg, een tweede ring van deelnemers te betrekken die van de negen lopende pilots konden leren.

4.6 HET KENNIS- EN LEERTRAJECT ALS NETWORK OF PRACTICE

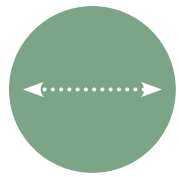
De verzameling van CoP's die gevormd wordt rondom de pilots "omgevingsvisie" is opgevat als een zg. 'Network of Practice (NoP)'. Hiermee wordt bedoeld dat op verschillende plekken door professionals wordt gewerkt aan nieuwe praktijken voor

ruimtelijke planvorming; deze praktijken kunnen dus van elkaar verschillen omdat zij in verschillende contexten en met en door verschillende actoren en belangen ontwikkeld worden. Dat neemt niet weg dat CoP's wel van elkaar kunnen leren, binnen een NoP, door ervaringen uit te wisselen in thematische masterclasses en tijdens gezamenlijke bijeenkomsten van het kennis- en leertraject. Ongetwijfeld zullen professionals uit verschillende CoP's rondom de pilots "omgevingsvisie" tegen identieke belemmeringen aan lopen bij het ontwikkelen van nieuwe, innovatieve praktijken. Uitwisseling van kennis en ervaring is dan behulpzaam om deze belemmeringen op een productieve manier weg te nemen. Het kennis- en leertraject als een NoP heeft daarin voorzien.

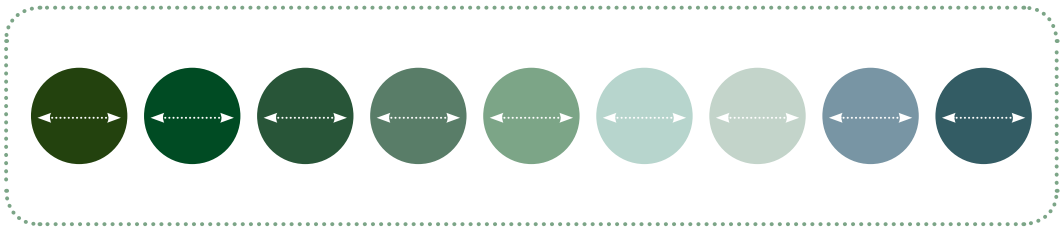
De verbinding tussen nieuwe (innovatieve) praktijken die in CoP's ontwikkeld worden en de verandering van de 'huidige praktijk' van ruimtelijke planvorming wordt gelegd door de CoP's te beschouwen als leeromgeving voor de bestaande praktijk. Het gaat er vervolgens om deze verbinding op een productieve manier te leggen. Dat is gedaan door het mede betrekken van de tweede ring deelnemers, die een afspiegeling zijn van de huidige praktijk. Meer gemeenten, provincies en regio's staan voor de uitdaging omgevingsvisies te gaan opstellen. De professionals die in de lopende pilots actief zijn, hebben hun kennis en ervaringen uitgewisseld met professionals die actief zijn in andere initiatieven voor ontwikkeling van een omgevingsvisie. Samen reflecteren zij op wat er nodig is om de ervaringen uit de pilots te laten doorwerken naar de 'huidige praktijk' door opgedane kennis en ervaring op te schalen.

4.7 TOT SLOT

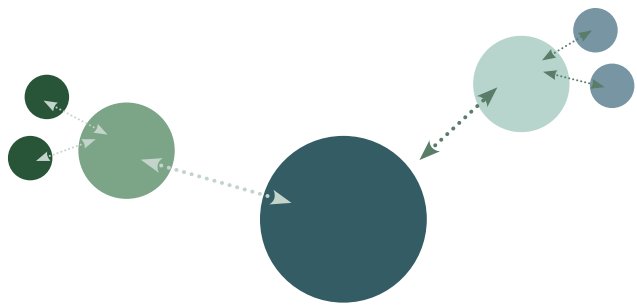
De koppeling tussen het begeleiden van een zich ontwikkelende nieuwe praktijk en gestructureerde en regelmatige reflectie daarop in een kennis- en leertraject, heeft een enorme hoeveelheid aan ervaringen en inzichten opgeleverd. Naar onze verwachting kunnen alle bestuursorganen die de komende tijd met een omgevingsvisie aan de slag gaan, alsmede andersoortige initiatiefnemers, hiermee hun voordeel doen. We hebben getracht zoveel mogelijk structuur in de gegenereerde informatie aan te brengen zonder de veelkleurigheid ervan, teniet te doen.



I. Pilot als Community of Practice



II. Verzameling pilots als Network of Practice



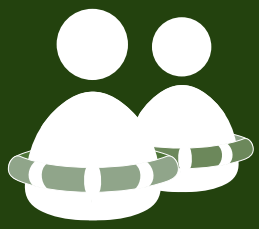
III. Pilot als Leeromgeving voor "Huidige Praktijk" (de pilothouders dragen hun kennis uit als ambassadeurs)

Afbeelding: schematische weergave van het kennis- en leertraject

5. Uitwerking en resultaten op de thema's

De opdracht van het ministerie van IenM omvat het verkennen van de implementatie van de omgevingsvisie, als één van de zes kerninstrumenten van het nieuwe Omgevingsrecht. Deze verkenning is door middel van pilots en een begeleidend kennis- en leertraject uitgevoerd. In de pilots zijn zes inhoudelijke thema's aan de orde gesteld. Het gaat om: Participatie, Cultuurverandering, Gerichtheid, Integraliteit en Samenhang, Planvormingsproces en Digitalisering. In de pilots is ook de mogelijkheid geboden om een actueel thema aan de orde te stellen.

In dit hoofdstuk worden de voornaamste inzichten per thema besproken. Het hoofdstuk fungeert zo als achtergrond bij de hoofdconclusies per thema die eerder in hoofdstuk 2 behandeld zijn.



5.1 Cultuurverandering

INLEIDING

“De Omgevingswet vraagt en stimuleert cultuurverandering” staat prominent in het informatieve e-book van het Ministerie van IenM, dat de stelselherziening uitdiept in een aantal belangrijke thema’s. Dat is geen toeval. Want cultuurverandering en vertrouwen worden gezien als uitgangspunten van het omgevingsrecht. Het ‘oude denken’ in (schijn-) tegenstellingen tussen burgers, ondernemers en overheden moet worden overbrugd. Met minder regels, meer vertrouwen en een meer faciliterende werkwijze van de overheid. Ofwel, om minister Schultz van Haegen hierover te citeren: “Hoe kan je zaken mogelijk maken in plaats van verbieden?” Dus, “niet kijken of iets mag, maar of het beter is als we het zo gaan doen.”

Een omgevingsvisie kàn een instrument zijn om cultuurverandering te stimuleren. Drie aspecten blijken dominant bij de omgevingsvisie als stimulans voor cultuurverandering:

1. er ontstaat een nieuwe attitude en rolopvatting van organisaties in het publieke domein;
2. dat vergt een andere werkwijze om processen te faciliteren (onder meer via participatie van burgers en ondernemers en de integrale

benadering van opgaven);
3. wat weer gevolgen heeft voor organisaties en de ontwikkeling van benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die er mee aan het werk zijn.

Deze aspecten worden hieronder kort toegelicht.

1. nieuwe rolopvatting

De veranderende attitude en rolopvatting van ambtenaren en bestuurders in het publieke domein heeft verschillende kanten. Het gaat over de onderlinge relatie tussen Rijk, provincie, gemeente en andere (semi-) overheden in een tijdgeest van decentralisatie en deregulering. Het gaat over de verhouding tussen politiek en bestuur; tussen gemeenteraad en B&W, tussen provinciale staten en GS en bijvoorbeeld over de democratische legitimiteit van participatietrajecten. Het gaat ook over de samenwerking in de ambtelijke organisatie tussen de disciplines in afdelingen met hun eigen doelstellingen. Er komen vragen aan de orde over de publieke taakopvatting (op onderwerpen, thema's en gebieden), over (in-)formele onderlinge rolverhoudingen (sturen versus loslaten) en verschillende type organisatievormen.

2. andere werkwijze

Ook de manier van werken wijzigt. Onder meer door het intensief betrekken van niet-publieke actoren bij omgevingsvisies via participatie en co-creatie. Hier gaat het om het overdragen van publieke taken, de uitnodiging aan de markt om mee te werken en het organiseren van burgerparticipatie. Maar ook door integraal werken, waar het gaat om het verbinden van disciplines en het streven naar een transparante vorm van onderlinge samenwerking. De effecten van participatie en integraliteit zijn van dusdanig belang, dat beide aspecten ook als thema's zijn benoemd in de Pilots omgevingsvisie.

3. gevolgen voor organisaties

Tenslotte blijkt, dat cultuurverandering op het individuele vlak gevolgen kan hebben voor (toegankelijkheid van) benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die werken aan of vanuit een omgevingsvisie. Zowel in de planvormingsfase als zeker ook richting uitvoering. Eveneens kan er op organisatieniveau een verband worden gelegd met de concernstructuur of de bedrijfsvoering.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP CULTUURVERANDERING

Uit de inleiding blijkt dat cultuurverandering een overkoepelend thema is dat doorwerkt op vele aspecten van de omgevingsvisie als nieuwe planfiguur. Het thema cultuurverandering speelt in alle pilots. In zes van de negen pilots wordt het thema expliciet als leerdoel geformuleerd. Geclusterd naar de drie hoofdlijnen zijn de kennis- en leervragen rondom cultuurverandering door de pilothouders als volgt benoemd:

1. **Nieuwe rolopvatting:**

- Gemeenten zullen zich meer als arrangeur bij nieuwe ontwikkelingen opstellen. Wat zijn de gevolgen van een interactieve verhouding tussen gemeente en initiatiefnemer?
- Uitnodigingsplanologie gaat om loslaten en vertrouwen hebben. Hoe kan het ambtelijk apparaat en het gemeentebestuur daaraan wennen?
- Hoe te balanceren in het spanningsveld tussen vertrouwen en verantwoordelijkheid?
- Wat is de rolopvatting van partijen en hoe kan er voor gezorgd worden dat loslaten en overdragen van taken zorgvuldig gebeurt?
- Is cultuurverandering een noodzakelijke voorwaarde om andere thema's te laten slagen?

2. **Andere werkwijze:**

- Op welke manier kunnen er nieuwe verbindingen worden gelegd tussen burgers, ambtenaren en politiek?
- Hoe kan het handelen vanuit samenhang en integraliteit leiden tot een cultuurverandering tot in de haarvaten van een organisatie?
- Hoe kan governance en co-creatie worden vertaald naar de gemeentelijke schaal?
- Wat heeft cultuurverandering voor gevolgen voor de huidige werkwijze, zowel intern als extern?
- Hoe bind je mensen aan de gezamenlijke opgave van een omgevingsvisie?

3. **Gevolgen voor organisaties:**

- Hoe kan een cultuurveranderingsproces verweven worden met een omgevingsvisietraject?
- Wat zijn de knelpunten die ontstaan door het werken met het nieuwe instrumentarium?

- Hoe verhouden de zelfstandig georganiseerde beleidsvelden (met eigen doelen en eigen budgetten) zich tot de ontkokering van sectoren?
- Welke 'afdelingen' werken mee en welke juist niet?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN CULTUURVERANDERING

1. De pilothouders over de nieuwe rolopvatting

Alle pilothouders zijn pioniers in het maken van een omgevingsvisie. Het bewustzijn over veranderende rolopvattingen bij de pilothouders is groot. In het algemeen worden processen ervaren als ingewikkelder dan voorheen. Er moet vaker geschakeld worden en publieke partijen spelen feitelijk met verschillende rollen, zoals loslaten, regie nemen, faciliteren, domineren of stilzitten. Op abstract niveau definiëren enkele pilots de publieke rol als wisselwerking tussen vertrouwen geven en verantwoordelijkheid nemen.

Welke specifieke rol een organisatie (bewust of onbewust) ook oppakt, het geven van duidelijkheid over verwachtingen en daarin consequent blijven ('verwachtingsmanagement') wordt gezien als belangrijke basis voor vertrouwen. Uit enkele van de pilots blijkt bijvoorbeeld dat een bestuurscrisis of -opvolging gevolgen heeft voor de continuïteit en het proces niet altijd ten goede komt. Het organiseren van doorzettingskracht kan hierbij waardevol zijn.

De praktische vraag die veel terugkeert is, hoe bewust je de regie kunt voeren. En hoe – daaruit voortvloeiend – participatie wordt ingericht. Alle pilots ervaren in ieder geval dat er tijd nodig is om in een nieuwe rol te groeien. Sommige pilots investeren in de politiek-bestuurlijke verschuiving door bijvoorbeeld een technische raadscommissie omgevingsvisie in te stellen of meermaals pragmatisch met de gemeenteraad in dialoog te gaan over de positie van de raad bij het loslaten van verantwoordelijkheden. Of door de omgevingsvisie niet onder verantwoordelijkheid van één portefeuillehouder te houden, maar het bij het hele college te leggen. En bepaalde pilots zoeken om diezelfde reden naar verbreding richting de gemeentesecretaris. In elk van de voorbeelden blijkt het organiseren van heldere bestuurlijke verankeringsmomenten in het proces noodzakelijk.

Ook ambtelijk blijft het overigens zoeken. Vooral voor mensen die gewend zijn te werken in de traditie van de toelatingsplanologie. De omgevingsvisie biedt juist ruimte voor afwegingen door anderen. Wat bijvoorbeeld (vanuit de rolverhouding

provincie – gemeente) meer beroep doet op het zelforganiserend vermogen van de gemeentelijke organisatie.

Opmerkelijk is, dat er zich tijdens het pilottraject bij een aantal pilots een verschuiving voltrekt van de algemene houding ten opzichte van de omgevingsvisie. Meestal van wantrouwend, naar gereserveerde interesse. Soms ontstaat er ruimte voor vernieuwing "omdat het nu eenmaal een pilot is".

Door de pilothouders worden overigens ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de veranderende verhoudingen. De terugtredende beweging van gemeenten betekent bijvoorbeeld dat burgers en ondernemers zelf meer aan zet zullen komen voor het organiseren en inrichten van hun fysieke leefomgeving. Dat staat op gespannen voet met de tendens dat burgers individualiseren en sommige groepen maar weinig geneigd zijn mee te doen in omgevingsprocessen. Hierdoor wordt op die mensen die actief zijn in de samenleving juist een groot beroep gedaan als het gaat om hun maatschappelijke inzet, met het gevaar dat mensen oververaagd raken.

2. De pilothouders over een andere werkwijze

Mensen in de pilots die bezig zijn met de omgevingsvisie merken, dat de manier van werken niet meer hetzelfde is als voorheen. Onder meer door participatie, digitalisering en integraliteit neemt de complexiteit toe. Een veel gehoorde opmerking is dan ook, dat niemand precies weet wat de beste manier van werken is. Het Ei van Columbus bestaat niet. Interessant is, dat diverse pilots dat juist ervaren als de winst: er is daardoor ruimte om iets te verzinnen wat ook echt zal werken voor een gemeente of provincie (maatwerk). Het kost tijd, om te proberen en te oefenen (ambtelijk en met bestuur) wat werkt en wat niet. De werkwijze van de omgevingsvisie zou geleidelijk moeten omslaan van experiment naar vanzelfsprekendheid. Een geregeld toegepaste werkwijze is, om 'pad-afhankelijke beslissingen' te nemen: zet een stap, kijk wat er gebeurt, neem een volgende stap, kijk weer naar de gevolgen, etc. Daarbij wordt er op gewezen dat een omgevingsvisie geen dagelijks werk is voor ambtenaren, dat naast goede actuele inhoudelijke kennis, ook organisatorische sensitiviteit vereist.

In enkele pilots wordt de betrokkenheid als matig ervaren. Intern wordt dat vaak toegeschreven aan een hoge werkdruk en een lage prioriteit. Sommige pilots stellen

zelfs dat - voor een goede inbedding van integraal werken aan een omgevingsvisie – het team zich beter kan richten op het inspireren van anderen in de organisatie door samen na te denken en te zien welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt. Vervolgens om collega's te gunnen producten te maken en daarmee weer anderen aan te steken ('de olievlekmethode'). Succesfactor bij deze aanpak is, om te zorgen dat je sleutelpersonen aan je zijde hebt (zoals raadsleden en een sterke manager). Dus, continu werken aan draagvlak en de implementatie vormgeven in kleine stappen is noodzakelijk voor betrokkenheid. Want vaak blijkt dat als de ambtelijke werkdruk hoog wordt, men toch vaak in de oude werkwijze en -houding terug schiet. Die is bekend en kost dus minder tijd om uit te voeren. Een omgevingsvisie is dan niet veel meer dan een structuurvisie met wat meer participatie.

In verschillende pilots worden specifieke werkstappen genoemd die meerwaarde hebben opgeleverd. Zo blijken de pilots die voorafgaand aan het traject een duidelijke intentie hebben uitgesproken of doelstelling hebben bepaald van de omgevingsvisie daar in het proces op voort te bouwen. Voorbeelden daarvan zijn het opstellen van een essay als start van het samenspraaktraject ("perspectief op onze toekomst"). Of een kort, bondig motto uitspreken wat bindend is over de disciplines heen ("wij willen een gezonde, groeiende gemeente zijn"). Ook het denken vanuit gebiedswaarden/kernwaarden kan als gezamenlijk vertrekpunt dienen (als kapstok boven sectorale stukken). Of het kan gaan om het bepalen van de koers van de stad.

In de pilots wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van 'de opschalingstactiek': eerst kijken naar een omgevingsvisie-light (op basis van geïntegreerd bestaand beleid) om die vervolgens in kleine kring te delen en op te schalen. Het werken met inhoudelijke tafels waarvoor mensen persoonlijk worden uitgenodigd, of het instellen van een koerszettende denktank met maatschappelijke smaakmakers blijkt waardevol.

In diverse pilots wordt ook gestuurd op interne ontkokering van de beleidsontwikkeling en de binding van collega's aan gezamenlijke opgaven. Bijvoorbeeld door intern diverse workshops en themabijeenkomsten te organiseren waarin aan de hand van dilemma's, stellingen en gebiedsperspectieven aanzetten worden gemaakt om de sociale, fysieke en economische domeinen beter met

elkaar te gaan verbinden en de vragen en opgaven scherper te krijgen.

Diverse pilothouders hebben methodieken geprobeerd zoals die in de masterclasses voorbij zijn gekomen. Met name over strategisch omgevingsmanagement (focus op belangen, niet op standpunten) of de Mutual Gains Approach zijn verschillende pilothouders enthousiast.

3. De pilothouders over de gevolgen voor de organisatie

Een breed gedeeld beeld is, dat als er echt wordt gestreefd naar een integraal en samenhangend beleid en een centraal regie instrument dat nadrukkelijk vraagt om een andere manier van aanpak. Zowel qua inhoud, proces en wijze van participatie, maar ook wat betreft interne organisatie. Verschillende pilots merken dat ze daarbij aanlopen tegen bestaande structuren en ingesleten werkwijzen binnen de organisatie. Uitdaging en opgave is om deze waar nodig te doorbreken of om te vormen. Sommigen hebben daarin inmiddels al kleine stappen gezet, maar het brede beeld is dat dit een continue opgave en aandachtspunt zal zijn binnen het traject, hetgeen veel (voor-)werk en tijd zal vergen. Het is een cultuurverandering, waarvoor aan de verschillende organisatieonderdelen, management en bestuur, maar ook de partners in de stad een andere (vernieuwende?) manier van denken en doen wordt gevraagd. Mogelijk vraagt dat ook om een kanteling van organisaties.

Cultuurverandering kost veel tijd. Sommige pilothouders adviseren daarom te proberen je niet vast te leggen op hele strakke deadlines door bijvoorbeeld de raad te beloven wanneer een omgevingsvisie af is. Uiteraard zijn ‘piketpaaltjes’ wel handig om op koers te blijven, maar daarnaast gaat het vooral om de weg naar een omgevingsvisie toe. In plaats van een ‘100% perfecte visie’ kan men zich beter in een 80%-versie herkennen en daarna aan de slag gaan, dan een perfecte visie als onherkenbaar links laat liggen.

Men is terughoudend over het uitdrukkelijk benoemen van organisatorische veranderingen. Het gaat niet over reorganisatie maar over ‘anders werken’: meer integraal en met praktische, procesgerichte werkmethoden. Het gaat niet zozeer om organisatievormen, maar vooral om omgangsvormen. In één van de pilots heeft het hoger management de visie expliciet aangegrepen om mogelijkheden voor koppeling van de inhoud met organisatieontwikkeling te benoemen en integraal

werken daarin als speerpunt te benoemen. Het middenmanagement ziet overigens de meerwaarde (nog) niet altijd. Als ander voorbeeld wordt genoemd dat een wethouder die probeert de hoeveelheid nota's te verminderen vaak aanloopt tegen de interne managementlaag die zich vasthoudt aan de sectorale nota's, ook als het gaat om personele taken en capaciteit. Onder invloed van meebewegende directeuren en het benadrukken dat een nieuwe werkwijze nieuwe kansen oplevert en het werk leuker kan maken komen veranderingen vaker tot stand. Wat betreft cultuurverandering zijn inhoudelijke stappen belangrijk, maar lijkt een andere bestuursstijl (bijvoorbeeld wisseling college) belangrijker.

Specifiek naar aanleiding van een masterclass over cultuurverandering werd duidelijk dat er een noodzakelijke link gelegd moet worden tussen veranderende wetgeving en de organisatie. Basiscondities daarvoor zijn:

- Creëer een organisatie waarin je kunt 'leven' en ga niet uit van systemen en procedures.
- Individuen krijgen in toenemende mate zelforganiserende kwaliteiten dus laat ze doen wat ze nodig vinden.
- Schep daarvoor de juiste condities (minder eisen en verplichtingen) zonder afrekencultuur.

Sommige pilots kiezen er voor de interne organisatie heel klein te houden, bijvoorbeeld vanuit de vier kerndomeinen. De mensen die daarin vertegenwoordigd zijn, fungeren eigenlijk als ambassadeurs van de omgevingsvisie. Zij bepalen bij de start van het traject wie er belang hebben bij de visie en daarom uitgenodigd moeten worden. Die voorselectie voorkomt dat "de hele wereld" uitgenodigd wordt. Vervolgens kan met die gebruikers de discussie aangegaan worden wat er wel en niet in moet. Deze aanpak heeft als groot voordeel een korte doorlooptijd.

Opmerkelijk is, dat er gedurende het traject in diverse pilots meer commitment is ontstaan. In bepaalde gevallen zijn budgetten vrijgemaakt en hebben projecten meer slagkracht gekregen. De MT's met teamleiders van verschillende afdelingen kantelt van "waar is dat allemaal voor nodig, daar hebben wij geen tijd voor" naar "de kans dat het mislukt is natuurlijk heel groot, maar het team moet het proberen". Verder wordt gesteld dat bestuurders lef moeten tonen en ambtenaren stimuleren

creatief mee te denken in plaats van regels voorop te stellen. Ze moeten het goede voorbeeld geven in het veranderingsproces. Verder heerst in de meeste pilots enthousiasme (ambtelijk en bestuurlijk). Extern bij stakeholders, door regelmatige betrokkenheid en monitoring wat is gedaan met de geleverde input. En intern, door de kansen die de werkwijze biedt voor het eindresultaat.

Markante uitspraken over cultuurverandering:

- *Praat nooit over cultuurverandering, maar breng het zelf in gang.*
- *Organiseer op waarden: verbinding, vertrouwen, veiligheid.*
- *Doe wat jij nodig vindt, doe dat in afstemming met anderen en doe het zo mogelijk binnen de regels.*
- *Cultuurverandering duurt ongeveer vijf jaar en de kans dat het lukt is vrij klein.*

TOT SLOT

Reflecterend op de resultaten van het pilotproces op de in de inleiding genoemde aspecten binnen het thema Cultuurverandering blijkt, dat de pilots in ieder geval hebben bijgedragen aan het inzicht in de complexiteit ervan. Het integraal en participatief opstellen van een omgevingsvisie blijkt een leerproces voor ambtenaren, bestuur én politiek te zijn. In de deelnemende bestuursorganen is voldoende creativiteit en inventiviteit aanwezig om er mee aan het werk te gaan. Het omgaan met veranderende werkwijze en omstandigheden is met name een vraagstuk van het tonen van organisatorisch lef.

5.2 Participatie

INLEIDING

Het ministerie van IenM geeft aan dat de Sneller en Beter-werkwijze – in het programma Nu al Eenvoudig Beter – wordt gekenmerkt door strategische innovaties aan het begin van het planvormingsproces. Daarmee wordt bedoeld een brede participatie vanuit de samenleving, het in een vroeg stadium bijeen brengen van tegengestelde belangen en het parallel laten lopen van processen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het ministerie van IenM participatie als één van de thema's voor de pilots omgevingsvisie heeft benoemd. Een nadere toelichting door het ministerie van IenM (presentatie Arjan Nijenhuis tijdens de Masterclass op 8 maart jl.) leert dat verwacht wordt dat vroegtijdige participatie zich zal vertalen in kwalitatief betere plannen en meer draagvlak. Beide aspecten zullen zich later altijd terugverdienen omdat eventuele belangentegenstellingen eerder besproken en opgelost kunnen worden. Vaak blijkt dat wanneer men met elkaar in gesprek gaat, men begrip heeft voor elkaars belangen en in staat is tot een bevredigende uitkomst te komen.

De bovengenoemde veronderstellingen over de meerwaarde van vroegtijdige participatie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Het

ministerie van IenM hoopt op die manier te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen op het thema participatie ontwikkeld hebben.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP PARTICIPATIE

In zes van de negen pilots zijn voor het thema Participatie leerdoelen geformuleerd, in de vorm van kennisvragen of dilemma's. Daarin komen vier hoofdvragen naar voren:

1. Hoe richten we optimale participatieprocessen in?
2. Hoe betrekken we representatieve doelgroepen?
3. Hoe vertalen we de uitkomsten van de resultaten van participatie naar de omgevingsvisie en het uitvoeringsproces?
4. Hoe draagt participatie bij aan een ander type planproduct en –proces?

Het organiseren van optimale participatieprocessen omvat meer gedetailleerde vraagpunten over hoe belanghebbenden zo optimaal mogelijk betrokken kunnen worden in de totstandkoming van een omgevingsvisie. In hoeverre kan participatie bijdragen aan het versterken van de zelfredzaamheid van de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld door burgers in staat te stellen kenbaar te maken wat echt belangrijk voor hen is, en wat dus in de omgevingsvisie opgenomen moet worden. Kan participatie zo worden vormgegeven dat betrokkenen zelf tot het inzicht komen dat zijzelf ook een verantwoordelijkheid hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingen in/ van hun gemeente?

Het betrekken van representatieve doelgroepen gaat over het organiseren van een goede afspiegeling en vertegenwoordiging van zoveel mogelijk verschillende bevolkingsgroepen. Een steeds terugkerend vraagpunt is hoe belangrijk een zo groot mogelijke mate van representativiteit is voor de uitkomsten en legitimiteit van het participatieproces.

Het vertalen van de uitkomsten van participatie naar input voor de omgevingsvisie is een ander aandachtspunt. Hoe kan participatie het beste georganiseerd worden, zodanig dat de benodigde informatie naar boven komt, gedeeld en daadwerkelijk gebruikt wordt als input voor het beleid? Is participatie 'samenlevingsbreed' rondom de (abstracte) hoofdkoers mogelijk of een illusie? Of is het in de fase van

het bepalen van de hoofdkoers vooral de inbreng van (gerichte) stakeholders die telt en is een bredere participatie bij concrete gebiedsuitwerkingen een meer reële optie? Kan participatie er voor zorgen dat partijen reeds tijdens de visievorming gestimuleerd worden om gezamenlijk met de gemeente de uitvoering van de visie op te pakken? Bij Participatie hoort ook verwachtingsmanagement. Men tracht de bewegingsruimte van burgers zo groot mogelijk te maken, zonder dat bij hen het idee ontstaat dat alles mogelijk en/of wenselijk is.

Participatieprocessen kunnen (moeten?) wellicht leiden tot een ander planproduct en –proces. Wat kan Participatie bijdragen aan de flexibiliteit van het planvormingsinstrumentarium? En kan participatie op een positieve manier bijdragen aan de wens om te komen tot een flexibele RO op wijkniveau. Tevens vraagt participatie ook om een cultuuromslag bij 'de buitenwacht'. Burgers en andere belanghebbenden worden uitgedaagd tot een meer proactieve in plaats van een louter reactieve houding. Zijn zij daartoe in staat? En hoe kan voorkomen worden dat men telkens dezelfde mensen treft of dat 'participatiemoeheid' optreedt?

Citaat Participatie:

> *Participatie stuit soms op de houding van "wat willen jullie nu weer van ons"?. Het antwoord moet dan zijn: "nee, we vragen wat jullie willen". "Zeg het maar, welke kant moet het op"? "Hoe zien jullie de toekomst, van de gemeente, jullie buurt of de straat"*

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN PARTICIPATIE

In de pilots zijn de volgende inhoudelijke resultaten geboekt. Met resultaten bedoelen we aspecten binnen het thema Participatie die aan de orde zijn geweest en waarmee men in de pilots aan de slag is gegaan.

Er zijn verschillende manieren om participatieprocessen in te richten. Soms richt men zich eerst op het maken van een visie op hoofdlijnen, die vervolgens

nader uitgewerkt kan worden, opnieuw door middel van deelname van belanghebbenden, op het niveau van de afzonderlijke kernen, buurten of wijken. Ook kan participatie georganiseerd worden door reactie te vragen op enkele scenario's waaraan burgers en andere participanten vervolgens een constructieve bijdrage kunnen leveren. Bijvoorbeeld door inzichtelijk te maken wat de mogelijke voor- en nadelen van bepaalde keuzes voor burgers en private partijen zijn. Soms stelt men eerst een klankbordgroep cq. een denktank in om de participatie in het omgevingsvisieproces te verkennen. Een andere productieve manier om participatieprocessen vorm te geven is het gezamenlijk benoemen van de kernwaarden van een gemeente, gebied en/of buurt omdat men zich daarmee kan identificeren. De genoemde manieren kunnen ondersteund worden door het maken van film, grafische voorstellingen en/of websites.

Het brede inzicht is dat participatie goed voorbereid moet worden; een goed begin is het halve werk. Een manier om dat te doen is het opstellen van spelregels voor participatie en het creëren van een eerlijk speelveld voor alle betrokken partijen. Spelregels en speelveld maken aan iedereen duidelijk op welke wijze men kan participeren en waarover men kan meepraten. Dat gaat vaak samen met het maken van een planning (participatiekalender) om zowel interne als externe partijen tijdig mee te laten doen aan het proces. Daar hoort ook bij om participatie-momenten goed te timen en te waken voor 'participatie-moeheid' door een overdaad aan participatiemomenten. Er zijn ervaringen dat de burger zich soms overvraagd voelt, omdat er van meerdere kanten gevraagd wordt naar maatschappelijke inzet. De pilothouders merken dat het enthousiasmeren van mensen het meeste tijd kost.

De bovenstaande resultaten op de leerdoelen gelden voor alle bij participatie betrokken partijen. Toch zijn er ook enkele procesmatige leerpunten te noemen die met name relevant zijn voor de procesmatige keuzes die het betreffende bestuursorgaan moet maken om participatie zo goed mogelijk in te steken.

In verschillende pilots blijkt, dat het enthousiasme van het uitvoeringsteam een drijvende kracht is in het op één lijn krijgen van afdelingen en collega's. Juist het interne proces vergt vaak meer tijd dan verwacht. Daarnaast blijkt dat bestuurlijke betrokkenheid en enige druk van bovenaf cruciaal zijn om het proces te laten slagen. Naast een extern participatieproces ontstaat ook een intern

participatieproces. Het proces lijkt er daardoor niet gemakkelijker op te worden, wel breder en meer diepgravend. Zoeken van kruisbestuiving tussen opgaven en vakinhoudelijke disciplines zijn onvermijdelijk om tot goede, gedragen visies en plannen te komen. Het wordt niet gemakkelijker, maar het moet om het beter te maken. Uitdaging blijft of zulke zware visieprocessen niet het enthousiasme uit een visie halen, dus hoe houden we het leuk en simpel?

Voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie moeten inhoud en proces aan elkaar gekoppeld worden. Vanwege de gewenste integraliteit moet participatie breed worden opgezet. Dus naast specialisten uit het ruimtelijke domein doen ook collega's uit het sociale en economische domein van begin af aan mee.

Vroegtijdige participatie betekent eerst burgers en private partijen betrekken en daarna pas 'de instanties' om de indruk te voorkomen dat het speelveld al helemaal ingekaderd is. De vraag is welke rol een bestuursorgaan als provincie of gemeente daarin pakt. Nu is de geëigende reflex dat men zelf aan het stuur wil zetten, terwijl dat niet altijd nodig of wenselijk is.

Markante uitspraken over Participatie:

- *Participatie als een feest benoemen en ook zo organiseren.*
- *Houd het concreet: probeer aan de hand van concrete situaties of voorbeelden in te op de vraagstelling.*
- *Workshops die gehouden zullen worden onder burgers moeten zowel via inhoudelijk spoor (thematisch) als via het processpoor (sturingsfilosofie) vorm krijgen.*
- *De voortgang en het resultaat "van binnen uit werken" is nog onvoldoende erkend. Dit moet beter op waarde geschat worden om te voorkomen dat de overheden een "belerende" houding aannemen.*

- *Presenteren van visie als uitnodiging en niet als een 'dictaat'.*
- *Het is zaak om het enthousiasme vast te houden zonder een "overkill" aan bijeenkomsten te organiseren.*
- *Nog weinig zicht op hoe je een goede afspiegeling van de bevolking bereikt in het participatietraject.*
- *Draagvlak en urgentiegevoel creëren voor de omgevingsvisie is heel erg belangrijk, zowel intern als extern.*

TOT SLOT

De omgevingsvisie als nieuw planvormingsinstrumentarium is gebaseerd op de sturingsfilosofie dat actieve en vroegtijdige participatie van belanghebbenden de kwaliteit en de relevantie van het visievormingsproces en de visie zelf, zullen verbeteren. Deze aannames zijn ook terug te vinden in de leerdoelen die de pilots voor zichzelf gesteld hebben. De behaalde resultaten hebben vooral betrekking op de inrichting van de participatieprocessen. Hoe geef je deze processen vorm? Welke afbakening en regels zijn van belang en hoe worden ze bepaald? Hoe ga je om met representativiteit? Hoe breng je een abstract begrip als omgevingsvisie zo concreet mogelijk naar 'de samenleving' zodanig dat een productieve bijdrage geleverd kan worden? En wat betekent een brede en vroegtijdige participatie voor de werkwijze van de betreffende overheidsorganisatie(s) enerzijds en de verwachtingen en houding van belanghebbenden anderzijds?

Het werken in de filosofie van de omgevingsvisie vraagt om een bredere participatie, zowel binnen als buiten het betreffende bestuursorgaan. Participatie betekent 'schaken op meerdere borden tegelijk'. Binnen de organisatie zullen vakafdelingen samen moeten optrekken en van meet af aan bestuur en politiek mee moeten schakelen. Buiten de organisatie is een vroegtijdige en goed voorbereide uitnodiging aan 'de buitenwacht', de externe belanghebbenden, nodig om een rijke en maatschappelijke gefundeerde basis voor de omgevingsvisie te bewerkstelligen.

5.3 Integraliteit en samenhang

INLEIDING

De omgevingsvisie is een integrale visie waarin strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn staan. Het integrale karakter van de omgevingsvisie leidt ertoe dat overheden samenhangende strategische visies, dat wil zeggen over domeinen heen, ontwikkelen waardoor de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving wordt bevorderd. Dat betekent dat de visievorming op verschillende terreinen, zoals RO, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed, in de omgevingsvisie worden samengevoegd en met elkaar verbonden worden.

Voor het thema Integraliteit en Samenhang benoemt het ministerie van IenM een aantal aspecten bij de (verwachte) voordelen van de omgevingsvisie. Het gewenste integrale karakter maakt dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving in beeld zijn waardoor er bij individuele projecten direct rekening mee gehouden kan worden. Dit versnelt en verbetert de beoordeling van en besluitvorming over initiatieven. De fysieke leefomgeving wordt in samenhang beschouwd waardoor in een vroeg stadium mogelijk strijdige of juist

meekoppelende ontwikkelingen met elkaar in verband worden gebracht. Deze aspecten zijn in de pilots nader verkend.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

De belangrijkste vraag is geweest hoe aan integraliteit en samenhang een concrete(re) invulling gegeven kan worden. Hoe zijn bestaande sectorale visies en nota's te integreren tot een beleidskader dat een (meer) integraal karakter heeft? Hoe borg je integraliteit en samenhang in "geheel – deel" relaties, bijv. tussen regio en gemeenten, en tussen gemeente en haar wijken en buurten? Hoe kan de omgevingsvisie bestaan naast de bestaande sectorale beleidsplannen? En hoe verhoudt integraliteit zich tot de wens tot digitalisering van de omgevingsvisie?

Hoe kan een proces gericht op integraliteit en samenhang, toch werkbaar en beheersbaar gehouden worden, zodanig dat de juiste maatvoering per onderwerp ontstaat? Hoe voorkom je dat je "overal een visie" over wilt gaan ontwikkelen? En daarnaast is het de vraag hoe integraliteit en samenhang ook in de uitvoeringsfase geborgd kan worden, om te voorkomen dat uitvoering een sectorale aangelegenheid wordt.

Hoe zorg je ervoor dat integraliteit en samenhang niet alleen op inhoudelijke thema's bereikt wordt, maar ook in procesmatig cq. governance opzicht? Hoe verkrijg je draagvlak bij verschillende doelgroepen binnen de bestuursorganen – professionals, management, bestuur en politiek – om meer integraal en samenhangend te gaan werken en hoe houd je dat draagvlak vast?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VOOR INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

De omgevingsvisie zal vaak (nog) ontwikkeld worden als een integrale kapstok waaraan de inmiddels opgeleverde sectorale visies opgehangen kunnen worden. De omgevingsvisie is in dat geval niet meer dan een kader waarvan een integrerende werking uit (zou) moet(en) gaan. Integraliteit en samenhang kunnen worden bevorderd door:

1. met integrerende thema's te werken, zoals duurzaamheid en leefomgevingskwaliteit;
2. te werken vanuit kwaliteitsdoelen in plaats van te sturen op functies;

3. problemen centraal te stellen (deze zijn vaak niet-sectoraal);
4. gebiedsgericht te werken;
5. gemeenschappelijke kernwaarden en belangen te benoemen als startpunt.

Het werken met een wenkend perspectief gebaseerd op enkele thema's en/of principes helpt om focus te krijgen en te houden, voor een abstract document. Bestuursorganen die een omgevingsvisie willen opstellen moeten zoveel mogelijk op hoofdlijnen werken; de uitvoering op detailniveau kan worden overgelaten aan andere partijen. Voor de wijze waarop deze hoofdlijnen nagestreefd moeten worden, kunnen (conditionerende) randvoorwaarden worden geformuleerd. Het blijkt dat er wel een spanningsveld kan ontstaan tussen de omgevingsvisie als inspiratiedocument naar externe belanghebbenden toe en als een intern, integrerend toetsingskader voor een bestuursorgaan. Het is de vraag op welke wijze deze functies verenigd kunnen worden.

Een andere belangrijke vraag is hoe integraliteit en samenhang ook ná de vaststelling van de omgevingsvisie in de uitvoeringsfase vastgehouden kan worden. Voorkomen moet worden dat uitnodigingsplanologie ertoe leidt dat sectorale belangen in de uitvoering behartigd worden.

In de pilots is ook een aantal resultaten behaald die een meer procesmatig karakter hebben. Het verbeteren van integraliteit en samenhang begint met het besef dat sectorale experts vanaf de start van een omgevingsvisieproces meegenomen moeten worden. Het organiseren van interne betrokkenheid is echter vaak moeilijk, ook omdat er alleen vanuit vragen gewerkt wordt en niet vanuit oplossingen, zoals programma's of projecten. Daarnaast staat het integreren van beleid soms haaks op het beschermen van een vakgebied en medewerkers daarop. Dat blijft moeilijk, het blijft mensenwerk waardoor de eigen taken vaak het belangrijkste zijn. Als je vooruit wilt moet je bepaalde keuzes maken.

Daarnaast beseft men zich steeds meer dat brede participatie de integraliteit en samenhang positief kan beïnvloeden. De van nature veelal sectorale insteek van overheden wordt door externe belanghebbenden doorbroken omdat zij problemen of kansen adresseren die zich niet aan "organisatorische schotten" houden. Dit kan echter weer doorkruist worden doordat de huidige programma's van andere bestuursorganen – bijvoorbeeld nationaal EHS-beleid of Europees KRW-beleid –

waarlangs financiële middelen gelabeld zijn, integrale visies vaak tegenwerken omdat ze sectoraal zijn ingericht.

Markante uitspraken over Integraliteit en Samenhang:

- *Organiseer ook je tegenstanders / dwarsdenkers van het begin af aan in je proces. Zij kunnen ook een deel van de oplossing aandragen.*
- *Tussen participatiesessies door bekijkt de gemeente intern hoe met de resultaten omgegaan kan worden. Dat wordt aan de orde gesteld in de vervolgsessie. Met de vraag "welke mogelijkheden zie je om een en ander nog meer te verbinden?". Zo wordt stap-voor-stap aan integraliteit en samenhang gewerkt, samen met de participerende belanghebbenden.*
- *Doelen per deelgebied zijn de basis, we toetsen aan die doelen. Als het [initiatief] past binnen de doelen, dan is het in principe akkoord. Anders klopt je beleid niet.*
- *De organisatorische valkuil is het (te) sectoraal organiseren vanuit RO/ stedenbouwkunde. Dus aan de voorkant meer energie richten op het creëren van mede-eigenaarschap bij andere afdelingen. Dat scheelt in een later stadium energie voor duw- en trekwerk.*

TOT SLOT

Terugblikkend op de behaalde resultaten in het licht van de benoemde aspecten binnen het thema kan gesteld worden dat integraliteit en samenhang een complexe uitdaging is geweest in de pilots. De reflex om sectoraal te werken in plaats van integraal (of meer integrerend) is sterk aanwezig omdat provincies en gemeenten ook zo georganiseerd zijn. De 'producten' van beleidsafdelingen zijn dan ook vaak sectoraal van karakter en worden niet zo maar losgelaten (door het management) omdat ze houvast bieden voor de toedeling van middelen en de aansturing van medewerkers.

De vraag is vervolgens hoe integraal "integraal" eigenlijk is. Het ministerie spreekt vooral over alle aspecten in de fysieke leefomgeving, maar ook over ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, water, natuur, milieu, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed, die in de omgevingsvisie in samenhang verwerkt moeten zijn. De pilots laten zien dat men worstelt met de afbakening en de vraag hoe een omgevingsvisie en het participatieproces daarnaartoe, beheersbaar en werkbaar gehouden kan worden. En, in hoeverre worden aspecten die niet direct betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, meegenomen in een omgevingsvisie?

Het bewerkstelligen van (meer) integraliteit en samenhang in een professionele wereld die nog vaak sectoraal georganiseerd is en aangestuurd wordt, is geen eenvoudige zaak. Het vraagt om een consequente manier van handelen die zowel binnen als buiten het betreffende bestuursorgaan wordt ingezet en volgehouden. Het werken met kwaliteitsdoelen kan helpen omdat zij functiecombinatie en –integratie op één plek mogelijk maken. Tevens kunnen daarmee meerdere belangen tegelijk behartigd worden hetgeen integraliteit en samenhang in de aanpak van opgaven bevordert.

5.4 Digitalisering

INLEIDING

Met de omgevingsvisie als onderdeel van de Omgevingswet, wordt ingezet op een aantal verbeterdoelen zoals meer gebruikersgemak, snellere en betere besluitvorming en minder onderzoekslasten. Nu al is veel informatie over de fysieke leefomgeving digitaal beschikbaar. Het is echter versnipperd, wisselend van kwaliteit en nog onvoldoende toegerust op de mogelijkheden van de Omgevingswet. Vanuit het Rijk wordt gestreefd naar meer kwaliteit en samenhang in de informatievoorzieningen, wat uiteindelijk zijn beslag krijgt in het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO).

Het doel van een samenhangende informatievoorziening en de DSO is de verbeterde digitale ontsluiting van gegevens voor initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag. Daarbij gaat het ook om het verbeteren van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van die gegevens. Uitgangspunt is dat de herbruikbaarheid van gegevens ermee wordt vergroot, onderzoekslasten omlaag kunnen en besluitvormingsprocessen sneller doorlopen kunnen worden. Het streefbeeld waar de DSO naar toe werkt, is dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2018 in ieder geval de digitale voorzieningen

die gekoppeld zijn aan inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals het Omgevingsloket, Ruimtelijkeplannen.nl en Activiteitenbesluit Internet Module zijn gerealiseerd.

Op dit moment wordt in kaart gebracht welke verbeteraspecten nodig zijn voor de digitale ondersteuning, maar de systemen zelf zijn nog niet operationeel. Daarmee is ook nog onbekend welke software en backoffice systemen nodig zijn om de digitale toepassingsmogelijkheden van de omgevingsvisie optimaal te benutten. Voor de pioniers van de omgevingsvisie is met name van belang, dat er een praktisch toepasbaar instrument komt voor de dagelijkse praktijk, dat dynamisch en digitaal actueel gehouden wordt waardoor het na opstellen niet in lade belandt. Binnen het thema digitalisering is met name ingegaan op het raadpleegbare expertsysteem waarin de omgevingsvisie wordt aangeboden. Andere aspecten van digitalisering, zoals bijvoorbeeld het gebruik van sociale media tijdens participatie in de planvormingsfase worden meer zijdelings genoemd.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP DIGITALISERING

In twee van de negen pilots is digitalisering een specifiek benoemd thema. De kennis- en leervragen zijn vrij omvattend als volgt geformuleerd. Ten eerste is men op zoek naar handvatten voor een 'levende omgevingsvisie'. Meer precies: hoe borg je zonder uitgebreide procedures (zoals bijvoorbeeld een planMER) aanpassingen van beleid en regels op efficiënte wijze. Digitalisering maakt dit in principe mogelijk, andere wetgeving kan dit weer belemmeren. Op welke manier kan digitalisering de basis vormen voor een levende omgevingsvisie?

Ten tweede blijkt dat de huidige RO-standaarden het niet mogelijk maken de omgevingsvisie te digitaliseren conform de gewenste toekomstige situatie van een inzichtelijke en duidelijke digitaal raadpleegbare visie (bijvoorbeeld met interactie tussen plantekst en plankaart, figuratieve symbolen en kleurschakeringen). De huidige standaarden voor ruimtelijke ordening zijn niet toegesneden op de veel bredere context van de fysieke leefomgeving waarvan de omgevingsvisie uitgaat. Daarom is het gewenst af te wijken van de huidige RO-standaarden. De pilots kunnen daarom input leveren voor de nieuwe standaarden. Op welke manier zouden RO-standaarden zich moeten ontwikkelen om aan te sluiten bij de omgevingsvisie als planfiguur? Welke behoefte hebben externe partijen t.a.v. digitale beschikbaarheid?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN DIGITALISERING

In een aantal pilots wordt (het technische aspect van) digitalisering uitbesteed. Gemeenten pakken het vaak wel op, maar hebben het niet zelf onder de knie. In sommige gevallen wordt er spanning geconstateerd in de mogelijkheden die de RO-standaarden bieden en het doel van de omgevingsvisie. ("Hoe verbeeld je uitnodigingsplanologie?"). Er is dan behoefte om te kunnen afwijken van standaarden en wat vrijer te kunnen zijn in verbeelding. Je kunt bijvoorbeeld geen 'pijl' zetten of specifieke symbolen gebruiken. Ook zoeken van tekst naar kaart en vice versa kan niet. Als dit toch van belang wordt geacht in een omgevingsvisie kan dat in maatwerkoplossingen worden ingericht. Qua middelen is de opinie dat het meevalt wat het kost om een bureau in te huren om bijvoorbeeld een viewer te maken.

Daarin schuilt wel een keerzijde. Het is namelijk onduidelijk hoe de digitalisering in de toekomst ingevuld gaat worden. Als je voorop loopt, wil je weten of de weg die je inslaat ook de weg is die de wetgever inslaat. Als de omgevingsvisie in een aparte viewer wordt gezet, kunnen de mogelijkheden voor individuele organisaties optimaal worden benut. Maar dat leidt wel tot een breed palet van uitingen en veel onderlinge variatie.

Naast de technische aspecten blijkt het maken van een volledig digitaal product ook lastig in de communicatie voor sommige pilots. Een basisgedachte van diverse pilots is, dat gebruikers van de omgevingsvisie centraal gesteld worden in de toegankelijkheid van informatie. Daardoor kan worden doordacht wie, welke onderwerpen waar kan terugvinden.

Toch blijft het in gesprekken met klankbordgroepen en stakeholders zoeken. Er is bijvoorbeeld geen pdf waar je doorheen kunt scrollen. Als alles slechts digitaal is, kan men overvallen worden door de techniek en er ontstaan vragen. Hoe werkt dit? Geeft het wel een compleet beeld? Heb ik alles gezien? Hier ligt een verband met het onderling vertrouwen. Door een van de deelnemers uit de tweede ring is hier actief op ingespeeld, door een inventarisatie te maken van wensen van externen t.a.v. digitalisering van de omgevingsvisie. Ook op die manier kunnen behoeften in beeld gebracht worden.

Een andere communicatieve kwestie is, hoe je de gemeenteraad en gedeputeerde staten hierin meeneemt. Zij moeten immers een digitaal product vaststellen. In enkele pilots is in dit verband gekozen voor een tussenoplossing. Om naast de digitale versie ook een (verkorte) versie op papier te zetten, waarmee beter is te overzien wat het behelst en waarmee informatiesessies kunnen worden gehouden. In enkele pilots wordt gestreefd naar een permanent actueel bestand zonder al te veel 'gedoe'. Zoektocht is hier om vraagstukken en de mee te wegen belangen binnen een generieke systematiek te waarderen en te ordenen (strategische productopstelling). Een dergelijke systematiek laat zich vervolgens gemakkelijker vervatten in een juridisch (maar ook via internet) ontsloten planfiguur. Vanuit de betrokken pilots is er behoefte aan vervolgonderzoek in het implementatieproces naar snellere/eenvoudiger manieren om te actualiseren zonder evenwel een zorgvuldige besluitvorming in de weg te zitten.

Eén van de pilots stelt dat digitalisering goed gelukt is. Over de digitalisering van de omgevingsvisie is vooraf goed nagedacht hoe dat te doen (objectbomen). En is vanaf het begin aan de hele organisatie duidelijk gemaakt wat implicaties zijn. Dat is ook consequent voortgezet. Zo zijn alle teksten objectgericht geschreven en gedigitaliseerd. Dat vergde een andere werkwijze. Onder meer een veel meer beknopte schrijfstijl hoort daarbij. Er is een limiet gezet op het aantal woorden in teksten en ook alle betrokken medewerkers zijn op cursus gestuurd om deze manier van schrijven onder de knie te krijgen. Resultaat is een compact plan, dat weinig uitwijdt over onderwerpen die minder relevant zijn. Er is maar een zeer beperkte oplage gemaakt van de papieren omgevingsvisie en iedereen wordt verwezen naar de viewer. Het vooraf helder benoemen op welke manier digitalisering georganiseerd werd en de aandacht om vaardigheden van medewerkers te versterken heeft meerwaarde gebracht.

Eigenlijk zijn er in deze pilot ook geen (juridische) belemmeringen ontstaan. De wet geeft voldoende ruimte om invulling te geven aan belangen. Een vraag die voor de pilot nog niet helemaal is opgelost is de wijze waarop je de visie up-to-date kunt houden. Daarnaast gaat het er nu om het gedachtengoed in de praktijk te brengen. Om alles geleidelijk te gaan synchroniseren met de omgevingsvisie.

Bestuurlijk is er over het algemeen veel commitment voor een vernieuwde aanpak. Burgers reageren goed op online communicatiemiddelen, zoals websites en

facebook. In één van de pilots zijn er bijvoorbeeld veel kijkers en veel reacties op polls, maar opvallend weinig reactie op vrije invoer, behalve bij concrete tastbare zaken. Ambtelijk is men daarom nieuwsgierig naar de slagkracht. Met promotiefilms en infographics worden internetbezoekers tijdens burgerparticipatietrajecten uitgedaagd te reageren op geposte artikelen. Ook hier valt op: veel hits, maar weinig respons. Mensen zijn nog wel bereid een poll in te vullen, maar een reactie achterlaten wordt al als moeilijker ervaren.

Markante uitspraken over Digitalisering:

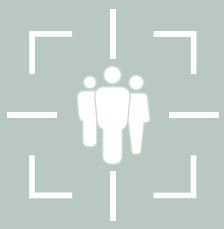
- *De vormvrijheid van de omgevingsvisie biedt kansen om naast de digitale versie ook andere communicatiemiddelen, zoals een door GS-vastgestelde film en een Reisgids, in te zetten.*

- *Ook de digitale versie van de omgevingsvisie biedt mogelijkheden om de intentie van het nieuwe instrument te verwoorden; gebruik eens wat nieuwe teksten die laten zien wat mogelijk is, in plaats van wat niet mag, bijv. Avontuur in de Natuur*

TOT SLOT

Concluderend kan gesteld worden dat de behaalde resultaten op de aspecten binnen het thema Digitalisering gericht zijn op de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de gegevens en de technologie waarmee deze aangeboden worden. Digitalisering kan ondersteunend zijn aan een aantal verbeterdoelen - inzichtelijkheid en gebruiksgemak – van de omgevingsvisie. Het vergt echter nog veel inspanning om geconsolideerde informatie en regels en altijd actuele en juiste informatie beschikbaar te maken. De platforms die daarvoor in aanmerking komen zijn vergelijkbaar met het huidige systeem van bestemmingsplannen. Het bevat vlakken en objecten met informatie. Het streven is om de platforms te vereenvoudigen en standaarden te beperken. Concreet moet er een informatiemodel Omgevingswet ontwikkeld worden in relatie tot

de ontwikkeling van de DSO. Echter, ‘standaard’ modellen en technieken uit de Omgevingswet zijn nog niet voorhanden. En er zijn vragen zoals: “Hoe verbeeld je uitnodigingsplanologie?” en “Wat zijn risico’s voor plannen met verruimde reikwijdte?”. Van belang is om na te denken over gebruiks- en gebruikerswensen en niet te vervallen in de oude praktijk. Van belang is ook het vraaggericht aanbieden van informatie. En diezelfde vraag bepaalt ook de presentatie van de informatie. Het streven zou moeten zijn te behouden wat mogelijk is (in databeheer en teksten) en daarbij naar innovatieve eindproducten te ontwikkelen (database en GIS-georiënteerde vraaggerichte oplossingen).



5.5 Gerichtheid

INLEIDING

De omgevingsvisie is vormvrij en daarmee ook de wijze waarop deze planvorm uitgewerkt wordt. Eén van de thema's die zich dan aandient is gerichtheid. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin de omgevingsvisie invulling krijgt in termen van gebiedsgerichtheid, themagerichtheid, doelgroep-gerichtheid of een combinatie daarvan. Achterliggend idee is dat dit mogelijk een kader biedt om beleidskeuzes op projectniveau sneller, eenvoudiger en beter te nemen. Zo kan gerichter vanuit een (deel)gebied, thema of doelgroep gekeken worden naar de ambities en doelen. Dit kan leiden tot maatwerk, prioritering en daarmee focus in de keuzes die in de omgevingsvisie leidend zijn.

De invulling van het thema Gerichtheid kan inhouden dat het maken van een omgevingsvisie op hoofdlijnen gebeurt, met daarin uitwerkingsparagrafen en/of uitvoeringsprogramma om het gemeenschappelijk belang te borgen. Maar wellicht betekent dit ook wel een gebiedsgerichte uitwerking, die vanuit de gebieden zelf invulling gegeven wordt, op basis van belangrijke ontwikkellijnen die meer generiek zijn. Daarbij komt ook de vraag op of de omgevingsvisie

niet ingebed moet worden in een groter geheel. Zoals bijvoorbeeld een ‘Stadsprogramma’ of ‘Gebiedsprogramma’, waarbij de omgevingsvisie samen met ander beleid (vanuit o.m. het sociale en economische domein) ook daadwerkelijk vertaald wordt naar integrale uitvoeringsprogramma’s.

De bovengenoemde aspecten voor het thema gerichtheid van een omgevingsvisie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Doel is om te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen op het thema gerichtheid ontwikkeld hebben.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP GERICHTHEID

In twee van de negen pilots zijn voor het thema Gerichtheid leerdoelen geformuleerd. Daarbij hebben beide de twee pilots zich gericht op mogelijkheden van een gebiedsgerichte invulling van de omgevingsvisie, met eigen accenten. Enerzijds gebiedsgerichte invulling in het nadenken over verbinden van schaalniveaus, het niveau van de stad versus het niveau van de wijk: kun je een omgevingsvisie op gebiedsniveau inrichten. Anderzijds een gebiedsgerichte invulling van onderop, waarbij het verbinden van doelen, ambities en doelgroepen centraal staat.

In de pilots zijn kennisvragen of dilemma’s benoemd. Het gaat om de volgende vragen.

Ten eerste is het de vraag hoe in combinatie met uitspraken op hoofdlijnen voor de stad als geheel, voor een gebied (een wijk) een (uitwerking van de) omgevingsvisie opgesteld kan worden, waarin het relevante beleid over de fysieke leefomgeving geïntegreerd wordt. Kan dit dan dienen als kader voor de regels in het omgevingsplan voor dat gebied en tevens voor de omgevingsvergunning voor de activiteiten die afwijken van de omgevingsvisie?

Ten tweede gaat het om de vraag welk type uitspraken op het niveau van de stad nodig zijn voor een goede uitwerking als / van de omgevingsvisie op wijkniveau? Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke uitspraken maar zeker ook om (proces) afspraken of een werkprotocol die is afgestemd op de inhoudelijke prioriteiten. Met deze procesuitspraken wordt achtereenvolgens met een andere gebiedsuitwerking van de omgevingsvisie op wijkniveau aan de slag gegaan. Op die manier evolueert

de omgevingsvisie voor de stad steeds verder en wordt geleidelijk voor de gehele stad op wijkniveau een uitwerking gemaakt.

Ten derde vraagt men zich af wat een 'omgevingsvisie op gebiedsniveau' in zich moet hebben om uitnodigend te zijn en vrijheid te geven voor goede (onvoorziene) initiatieven, waarbij voldoende richting wordt gegeven aan de kwaliteit en belangrijke waarden worden beschermd? Aansluitend is dan de kwestie op welke wijze de omgevingsvisie een integrale, verbindende richtingaanwijzer is voor processen en uitvoeringshandelingen in het gebied voor alle betrokkenen, zowel de bestuurlijk verantwoordelijken als ook de andere partijen die bijvoorbeeld samen willen werken aan de ontwikkeling van een vitaal en duurzaam gebied.

Ten vierde is het de vraag hoe de omgevingsvisie het beste uitgewerkt kan worden, zodat het zich richt op verbindende doelen en ambities voor de gebiedspartijen (allereerst de bewoners, maar ook bezoekers), organisatie en werkwijze, agendering en signalering, met een dynamische uitvoeringsagenda.

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN GERICHTHEID

De uitwerking van gerichtheid van een omgevingsvisie blijkt in beide pilots waarin dit thema aan de orde was, een ware zoektocht. Daarbij is geoefend met de verschillende mogelijkheden die gerichtheid biedt, zoals het maken van een invulling voor een thema, een deelgebied evenals voor een vraagstuk. Om vervolgens te kijken of het werkt, hoe het werkt en van meerwaarde kan zijn als frame voor de omgevingsvisie. Dit leidt bijvoorbeeld tot het inzicht dat enerzijds je een thematische opzet kan volgen, denkend vanuit regieniveaus/rollen van de gemeente. Anderzijds kan vanuit een gebiedsgerichte invulling gedacht worden met aandacht voor gebiedsdynamiek en de benodigde rol van de gemeente en andere partijen in zo'n gebied.

Daar waar gerichtheid (op thema, gebied, doelgroep) aan de orde is geweest, komt ook de vraag van het voeren van regie naar voren. Per thema en per gebied moet nagedacht worden over de vraag wat de basisverantwoordelijkheid is voor de gemeente, wat haar ambitie is, waarvoor ze graag anderen uitnodigt en wat ze absoluut wil voorkomen. Dit geldt andersom ook voor andere partijen en partners vanuit een gebied. Als zij opgaven agenderen, dan is de vraag hoe ontstaat er samenhang tussen die opgaven. Dit vanuit de gedachte dat je regie

voert op gelijke behandeling van alle belanghebbenden en initiatieven. Daarnaast is ook gefocust op de afstemming tussen stads- en stadsdeelniveau in termen van de inhoud van visies. Hier komt vervolgens ook de doorvertaling van visie naar omgevingsplannen aan de orde. Is er dan nog wel een strikte begrenzing tussen visievorming en borging of moet dit worden losgelaten, door met het omgevingsplan aan kwaliteitsdoelen te toetsen.

Hierboven is het al kort aangestipt, ook het benutten van energie in het gebied draagt bij aan de gerichtheid van een omgevingsvisie. Het is echter wel een zoektocht naar de juiste rolverdeling tussen partijen uit het gebied en overheden. Want, hoe activeer je kennis in het gebied, wie betrek je, en hoe zorg je dat omgevingswaarden expliciet worden gemaakt?

Vanuit de gemeente betekent dit ook dat er samen met het gebied benoemd moet worden welke gebiedswaarden centraal staan. Dit gaat ook over wat mag absoluut niet veranderen. Vervolgens gaat het gesprek over wat wél veranderd c.q. verbeterd moet worden. De vastgelegde waarden geven daarbij ook rechtszekerheid omdat ze in een Omgevingsplan (bestemmingsplan) worden opgenomen; de verbeterpunten maken deel uit van de omgevingsvisie waarin de flexibiliteit tot uiting komt. Op deze wijze kun je sneller tot eventuele vergunningverlening overgaan omdat door participatie aan de voorkant geregeld is waar geen veranderingen zullen plaatsvinden.

Initiatieven van ‘binnenuit’ worden hoog gewaardeerd wanneer daarmee een gebied in beweging komt en gewerkt wordt aan meerwaarde voor het gebied. Het positieve van de initiatieven is dat de mensen uit het gebied zelf aan de slag gaan. Zo blijkt uit één van de pilots dat er resultaten zijn geboekt die daarvoor niet van de grond kwamen. Door het werken aan de visie samen op te laten lopen met het concreet werken aan de uitvoering in het gebied maakt dat partijen betrokken zijn en mee willen doen.

Markante uitspraken over Gerichtheid:

- *Wat geven mensen terug (aan het gebied) als ze ruimte vragen voor een eigen project / idee / belang? Bijv. rood voor groen, of de transformatie van een stal in een woning.*

- *Het helpt als overheden durven vragen: "Is er iemand die vanuit het gebied zelf, die het proces kan initiëren en te trekken?". Iemand uit het gebied zelf weet waar "het" zit (het probleem, het inzicht, de kennis over het gebied).*

- *Het is van belang dat een omgevingsvisie samen gemaakt wordt. Samen binnen de gemeente, en samen in / met de wijk. Daartoe moet je als gemeente wel eerst duidelijk hebben wat je rol is en welke manoeuvreerruimte er is.*

- *Van blauwdruk naar dynamiek. Dit betekent dat een omgevingsvisie altijd dynamisch kan zijn, en dat de gebiedsprogramma's interactief met belanghebbenden uitgewerkt kunnen worden en actueel blijven.*

- *Hoe werkt het in de praktijk uit wanneer verschillende gemeenteafdelingen hun beleidsdoelen in een omgevingsvisie proces inbrengen? Is er dan voldoende manoeuvreerruimte en wisselgeld om aan wensen van externe belanghebbenden tegemoet te komen? Dat vraagt ook om cultuurverandering bij sommige collega's die liever vanuit regels en kaders werken.*

TOT SLOT

Er wordt in de pilots veel verwacht van het uitwerken van (omgevings-)programma's onder een omgevingsvisie. Ook dit is een manier om de gerichtheid invulling te geven. Gebiedsgerichte uitwerking van een omgevingsvisie in een programma kan de gewenste behoefte aan dynamiek bewerkstelligen. De verwachtingen zitten met name in de invulling van een programma voor bijvoorbeeld specifieke gebieden, functies, ontwikkelingen. Als aandachtspunt wordt benoemd hoe de planhorizon van een omgevingsvisie bepaald wordt, ook in relatie tot het opstellen van een programma. En hoe je een omgevingsvisie (en -programma) actueel houdt. In sommige gemeenten probeert men dat te doen door 'adaptief' te programmeren.

Anders gezegd, hoe breng je visie en uitvoering dichter bij elkaar. Andere pilots zien lopende projecten als de verbinding tussen de visie en de uitvoering. De zoektocht is dan nog wel, welk project precies in beeld moet zijn en hoe een 'lijst van projecten' dynamisch te houden, waarbij de omgevingsvisie uiteraard zich richt op de stip op de horizon en voor de lange termijn houdbaar moet zijn. Er is in de pilots benoemd dat het mogelijk opnemen van spelregels hierover in de omgevingsvisie kan helpen om hierover afspraken te maken.

5.6 Planvormingsproces

INLEIDING

De Sneller en Beter-werkwijze wordt gekenmerkt door strategische innovaties aan het begin van het planvormingsproces. De aspecten waar in de pilots omgevingsvisie aandacht aan is besteed binnen het thema planvormingsproces hebben betrekking op de aanpak, de kenmerken van het proces, de stappen en de rollen. Ten aanzien van het planvormingsproces, en het resultaat dat daarmee bereikt kan worden, zijn verschillende verwachtingen benoemd, zoals de bestuurlijke lastenverlichting, de grotere inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van het overheidsoptreden, de versnelde en verbeterde besluitvorming, de afname van regeldruk, meer regie voor de initiatiefnemer en dit alles wetende dat de omgevingsvisie vormvrij is.

Grote uitdaging daarbij is hoe verschillende belangen bij elkaar te brengen in het proces en processen parallel te laten lopen. Dat levert uiteindelijk tijdswinst en geld op. Daarbij is ook de notie gegeven dat het proces van goede kwaliteit moet zijn, het heeft geen start en eind, maar is een continue proces, dat ook na het opstellen van de omgevingsvisie nog voort gaat.

De bovengenoemde aspecten van het planvormingsproces voor een omgevingsvisie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Doel is om te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen op het thema gerichtheid ontwikkeld hebben.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP PLANVORMINGSPROCES

In drie van de negen pilots zijn voor het thema Planvormingsproces leerdoelen geformuleerd. De pilots richten zich op het borgen en onderhouden van inzichten op de lange termijn, zoeken naar verbindingen tussen verschillende schaalniveaus (regionaal en lokaal), zoeken naar hoe gebiedspartijen en overheden kunnen samenwerken, hoe verantwoordelijkheden en rollen liggen, bestuurlijk, ambtelijk en met externe partners. In de pilots zijn kennisvragen of dilemma's benoemd. Het gaat om de volgende vragen.

Het concept van de multipolaire netwerkstad verdient verdere inhoudelijke verdieping. Wat de optimale schaal is voor agglomeratie- en interactiefuncties met kennis-, woon- en centrummilieus verdient onderzocht, maar ook geoperationaliseerd te worden. Beide opdrachten kunnen alleen succesvol worden uitgevoerd als er een duidelijk proces van planvorming is dat bij de opzet al rekening houdt met het borgen en onderhouden van de verworven inzichten op de langere termijn (2040).

Welk planvormingsproces is nodig in de constellatie van een centrumstad en verschillende onafhankelijke gemeenten die samen reeds een kwalitatief zeer hoogwaardige leef- en werkomgeving kennen? Dat vraagt om een aanpak waarbij de gevoelde sense of urgency voor het behoud van dynamiek en vitaliteit, waarbij geacteerd moet worden op het niveau van de regio, vertaald wordt naar de belevingswereld van de meer lokaal georiënteerde partijen; om te beginnen de bewoners van het gebied.

Hoe wordt geborgd dat het planvormingsproces en het gedachtegoed om dit 'van binnenuit' op te zetten ook daadwerkelijk gedragen wordt en deelname van partijen (wat verder gaat dan participatie) ook tot stand komt?
Het werken volgens het principe van "governance" leidt onvermijdelijk tot de vraag hoe het zit met verantwoordelijkheden en bevoegdheden, kortom de rollen, binnen het proces. Welke rol heeft de gemeente hier in? En hoe zit het met

de democratische legitimatie in de gemeenteraad? Wat betekent dit voor de vormgeving van het planvormingsproces. Nieuwe typen van samenwerking tussen partijen (niet alleen de overheden, maar ook waterschap, ZLTO, Rabobank enz.) vraagt om een ander planvormingsproces, en is daarmee ook gekoppeld aan cultuurverandering. Hoe kan dat vorm krijgen?

Particuliere ontwikkelingen, co-creatie, zelfrealisatie, eigen initiatief en actieve en passieve deelname staan centraal in de huidige nieuwe werkelijkheid van de RO, maar wat is nu de status van een visie opgesteld door gebiedspartijen? Hoe kan hiervoor de juiste formele status verkregen worden, welke ondersteunend is voor het beoogde realisatietraject waarmee de breed gedeelde doelen dichterbij gebracht kunnen worden. Kortom, waaraan moet een visie opgesteld door een gebiedsvereniging en het opstellingsproces voldoen om door de betrokken overheidspartijen geaccordeerd te worden en vervolgens onderdeel te laten zijn van het eigen overheidsbeleid? Met andere woorden: wat is de status van de omgevingsvisie van het gebied in relatie tot de omgevingsvisie van de gemeenten (ook grensoverschrijdend)?

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN PLANVORMINGSPROCES

De resultaten zijn te onder te verdelen in drie clusters:

1. Wat zijn de te zetten stappen bij het bepalen van het uitgangspunt?
2. Wat zijn de te zetten stappen, na de fase van planvorming?
3. Hoe kan het planvormingsproces ingericht worden met de betrokken samenwerkingspartners?

Deze drie clusters worden achtereenvolgens uitgewerkt.

Elke pilot geeft aan dat bij de te zetten stappen rondom visieontwikkeling, de vraag op komt welke volgorde daarin gekozen wordt. Eén van de pilots heeft hier bewust tijd voor uitgetrokken en twee jaar aandacht besteed aan het benoemen van waarden die gemeenten in de regio delen. Dit is vastgelegd in een Manifest en ook bekrachtigd c.q. herbevestigd door betrokken bestuurders. Ook was het aanleiding voor andere gemeenten om bij het proces aan te sluiten. Toch is het gevaar dat de discussie zich blijft richten op de vorm, terwijl het beoogde doelbereik en resultaat, zeker ook na de fase van planvorming van belang is. Het bepalen van je uitgangspunt is cruciaal.

In de pilots die dit thema hebben behandeld, maar ook tijdens het kennis- en leertraject komt naar voren dat pilots beseffen dat het planvormingsproces niet alleen gaat over planvorming, maar ook over de fase daarna. Nu al nadenken over het omgaan met nieuwe inzichten in het vervolgproces is van belang. Dat vraagt ook om nieuwe, organische en meer flexibele manieren van herijking. Het tussentijds monitoren van de ambities is daarbij een continu proces, dit leidt tot aanpassing van de ambities en wellicht ook weer nieuwe ambities. Een proces dat niet alleen vanuit de overheid plaats moet vinden, maar wederom in samenspraak met de samenleving. Ook in de fase van uitvoering is ruimte nodig om met elkaar te ontdekken hoe je het opgebouwde commitment van betrokken partijen kunt vasthouden en of de gestelde doelen en uitgangspunten nog werkbaar zijn. Dit is tenslotte gericht op het borgen van de lange termijn ambities. Een van de pilots roept op om te zorgen voor een sterke scheiding tussen visie en uitvoering, waarbij het creëren van dwarsverbanden tussen visie en uitvoering van belang is. Het visievormingsproces gaat over strategische lijnen en lange termijn ontwikkelingen. De uitvoering gaat over realisatie, uitvoering van projecten, hier zijn vaak ook financiële stromen mee gemoeid. In een gebied is de ervaring, werkt het goed om dit te scheiden, maar wel de relatie tussen beide te leggen waardoor dit bij elkaar kan optellen.

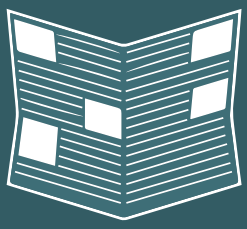
In de pilots zijn verschillende resultaten naar voren gekomen over het planvormingsproces en het inrichten daarvan met betrokken samenwerkingspartners. Zo geeft een pilot aan dat een logische koppeling tussen het formele (overheids)proces en het informele (gebieds)proces bewust georganiseerd moet worden door samen op te trekken. Een andere pilot geeft aan dat het verbinden van het planvormingsproces met het proces van participatie cruciaal was, zo kregen college en raad ook inzicht in hoe daarin de interne en externe partners samen komen. Soms betekent dit dat een bestuursorgaan moet accepteren dat vooraf niet precies duidelijk is waar dit type processen toe zal leiden. Via een Mutual Gains Approach kunnen nieuwe mogelijkheden ontdekt worden. Toch betekent dit dat processen die vanuit niet-overheden vorm krijgen aan de voorkant van het proces meer energie en denkkracht vragen in heldere werkafspraken. En dan niet zozeer op inhoud, maar vooral op proces en organisatie en de wijze van samenwerking. Dat zou idealiter als een soort leidraad gedurende het proces met enige regelmaat moeten worden geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd. Ook dat is een continu proces.

Markante uitspraken over Planvormingsproces:

- *Het is de kunst voor overheden om afstand te houden op de inhoud en begeleiding op het proces te geven.*
- *Ruimte geven door overheden is niet voldoende, meedenken is net zo belangrijk.*
- *Terugkijkend is mijn inzicht, dat in visie processen die bottom up of 'van binnenuit' gestalte krijgen, aan de voorkant van het proces meer energie en denkkracht moet worden gestopt in heldere werkafspraken.*

TOT SLOT

Wanneer we terugkijken op de behaalde resultaten voor de benoemde aspecten binnen dit thema blijkt dat de vraag wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft, op welk moment in het proces, erg belangrijk wordt geacht. Het benoemen van verantwoordelijkheden en rollen en hierover in dialoog gaan blijkt een belangrijke stap in het ontwikkelen van een omgevingsvisie. Er is in verschillende pilots bewust nagedacht hoe de raad bijvoorbeeld te involveren. Soms actief door aan te schuiven bij bijeenkomsten. Soms op vastgestelde momenten, om de raad op vaste momenten bij te praten en te informeren. Hiervoor kunnen in het proces gericht momenten worden aangewezen. Toch moet er flexibiliteit in het proces blijven, dus het continue met elkaar in dialoog zijn hierover is van belang. Ook de rol van externe partijen in het proces wordt steeds vaker serieus genomen, door met elkaar vast te stellen welke rollen en verantwoordelijkheden hier bij horen. Het instellen van een formele institutie (denk aan een Denktank, Klankbordgroep, Netwerkorganisatie) waarbij de rollen en verantwoordelijkheden expliciet gemaakt worden, zorgt ervoor dat verwachtingen aan het begin duidelijk zijn.



5.8 Actueel

INLEIDING

In de pilots omgevingsvisie is ook ruimte gemaakt om te kijken op welke wijze actuele thema's waarmee men op korte termijn aan de slag wil gaan, een plaats kunnen krijgen. En wat de meerwaarde is van de omgevingsvisie voor actuele thema's. Vooraf is gedacht aan thema's als: krimp, regionale economie, klimaatverandering, buitengebied, energietransitie, etc. Op basis van de pilots omgevingsvisie blijkt dat het thema 'actueel' in feite uiteen valt in drie categorieën: 1) het agenderen van niet-ruimtelijke thema's, 2) het agenderen van demografische en ruimtelijk-economische thema's en 3) het agenderen van sectorale thema's.

Deze categorieën van actuele thema's in de omgevingsvisie zijn verkend in de geselecteerde pilots. Doel is om te leren welke aanvullende vragen en mogelijke aanpakken provincies, gemeenten en andere gebiedspartijen hebben ontwikkeld.

LEERDOELEN VAN DE PILOTS OP ACTUELE THEMA'S

In vijf van de negen pilots zijn voor actuele thema's leerdoelen geformuleerd. Die zijn als volgt onder te verdelen naar de drie benoemde categorieën:

- **Agenderen niet-ruimtelijke thema's:**
  - Andersom werkende overheid.

- **Agenderen demografische en ruimtelijk-economische thema's:**
  - Demografische ontwikkeling en 'het inrichten van woonzorglandschappen'
  - Demografische ontwikkeling en 'de groeikernen problematiek'
  - Ruimtelijk-economische ontwikkeling, in de zin van 'ontwikkelen zonder groei' en 'ontwikkelen op basis van kwaliteit'.

- **Agenderen sectorale thema's**
  - Energietransitie.

De diversiteit in leerdoelen is voor de actuele thema's groter dan bij andere thema's. Dit is ook terug te zien bij de kennisvragen of dilemma's die benoemd zijn. Deze worden hierna volgens voorgaande categorisering behandeld.

Agenderen niet-ruimtelijke thema's - Andersom werkende overheid

Het gaat hier vooral om de vraag welke innovatieve en onorthodoxe wegen benut kunnen worden om zelfredzaamheid te omarmen, conditioneren en faciliteren in een gebied. Daarbij is men gericht op het behoud of het bereiken van een vitalere, duurzamere samenleving, gebied en economie. Deze vraag valt uiteen in een aantal subvragen:

- Hoe kan een gemeenschap in een gebied (los van arbitraire bestuursgrenzen) het initiatief nemen, een organisatie opzetten die niet alleen 'vraagt', maar zelf realistische, haalbare en kwalitatief hoogwaardige (uitvoerings)richtingen uitstippelt, (risicodragend) verantwoordelijkheid neemt en publiek bestuurlijke partijen vraagt om te faciliteren en conditioneren wanneer noodzakelijk?
- In hoeverre kan het geven van meer functionele vrijheid of het oprichten van een gebiedsfonds hierbij helpen?
- Wat zijn de voorwaarden (zowel vanuit het gebied als vanuit de overheden)

voor het 'van binnenuit' werken aan gebiedsdynamiek met een 'andersom werkende overheid'?

Agenderen demografisch en ruimtelijk-economische thema's

Demografische ontwikkeling en 'het inrichten van woonzorglandschappen'

De gevolgen van de demografische ontwikkelingen in relatie tot de decentralisaties vragen om het goed in beeld brengen en het gekoppeld daaraan antwoord geven op de vraag: welke stappen daarvoor, door wie, wanneer gezet moeten worden. Voor het landschap van de zorg zijn niet alleen de huidige drie transities van belang, maar er staan ook veel (technische) innovaties op stapel. De opgave is om tot een zodanig woon-zorglandschap (fysiek/ruimtelijk, organisatie, ICT) te komen, dat het ook in de kleine kernen goed en verantwoord verblijven is in alle levensfasen. Daarnaast is het de vraag hoe kleine kernen kunnen omgaan met vraagstukken op het gebied van demografische ontwikkeling.

Demografische ontwikkeling en 'de groeikernen problematiek'

De eerste groeikernen worden geconfronteerd met problematiek die inherent is aan het 'wezen van een groeikern': de groei is eruit en een groot deel van de bevolking gaat tegelijk met pensioen. Dit vraagt op veel terreinen een omslag in denken en handelen. Wat zijn vervolgens de opgaven die hieraan gekoppeld zijn en die meegenomen moeten worden omdat ze relaties hebben met openbare ruimte, woningvoorraad, voorzieningen, vrije tijd en economie. Vervolgvragen zijn dan:

- Welke oplossingsrichtingen brengt dit met zich mee?
- Hoe ziet een uitvoeringsstrategie er uit?
- Welke innovatieve wegen zijn er mogelijk om in te spelen op de vraagstukken die hier leven? Kan de gemeente haar grondgebied inrichten als proeftuin om hier actief uitvoering aan te geven?

Ruimtelijk-economische ontwikkeling, in de zin van 'ontwikkelen zonder groei' c.q. 'ontwikkelen op basis van kwaliteit'

Voor dit thema gaat het vaak om het formuleren van criteria waarmee met de omgevingsvisie gestuurd kan worden op kwaliteit, vanuit het streven om in te zetten op kwalitatieve groei in plaats van kwantitatieve groei. Deze criteria moeten gericht zijn op het benutten van de potenties en kwaliteiten van de gemeente of de provincie voor een toekomstbestendige ontwikkeling. Dat moet het maken

van keuzes en het ontwikkelen van strategieën in samenspraak met bewoners en stakeholders, voor een toekomstbestendige ontwikkeling vergemakkelijken. Andere, meer gedetailleerde vragen zijn:

- Hoe kan de omgevingsvisie zich meer richten op het benutten van bestaande infrastructuur, op kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte en op het benutten van de dynamiek in bestaand stedelijk gebied voor het transformeren van gebouwen en gebieden?
- Hoe kan het instrument omgevingsvisie zo worden ingezet dat niet voor de, vaak goedkopere, optie van uitleg/uitbreiding wordt gekozen in plaats van de, vaak duurdere, optie transformatie/herontwikkeling?

Agenderen sectorale thema's – Energietransitie

De centrale vraag is hoe de regionale energiedoelen vertaald kunnen worden naar het gemeentelijke niveau en hoe de gemeenteraad aangehaakt wordt in dit proces. Welke maatregelen passen binnen de gemeente qua aard en schaal? En, voor welke maatregelen is binnen de gemeente draagvlak aanwezig en zijn er participanten te vinden (zoals energiecoöperaties, dorpsbelangenverenigingen)? Ook is het de vraag hoe de omgevingswaarde (ruimtelijke kwaliteit) is geborgd, in relatie tot het ruimtelijk inbedden van (duurzame) energieopwekking.

RESULTATEN OP DE LEERDOELEN VAN DE ACTUELE THEMA'S

Agenderen van de "Andersom werkende overheid"

Indien gebiedspartijen zelf het initiatief nemen voor het maken van een gebiedsvisie is er vanuit de overheden vaak veel lof over de participatie en de verrichte werkzaamheden. De geproduceerde toekomstvisie vraagt vervolgens om vaststelling door de verschillende overheden. Dit blijkt echter een uitdaging, die nog een omslag vraagt in de samenwerking. Het is immers niet een 'eigen' stuk en de direct betrokken ambtenaren moeten dat aan hun collega's uitleggen. Deels gaat dit over het 'loslaten' door overheden, maar deels ook over het beter betrekken van de professionele disciplines binnen overheidsorganisaties bij een visie gemaakt door gebiedspartijen. Van belang is dat er voldoende inzicht gegeven wordt in de afwegingen die daarin gemaakt zijn/worden. Wat opvalt is dat bij gebiedspartijen veel deskundigheid en doorzettingsvermogen zit. Dat leidt ertoe dat er een professioneel product opgeleverd kan worden. Tegelijkertijd blijft het zoeken naar de juiste rolverdeling tussen gebiedspartners en overheden.

Agenderen demografische ontwikkeling

Voor demografische ontwikkelingen geldt dat ze vaak niet alleen op lokale schaal spelen, maar veeleer een regionaal vraagstuk zijn. In de pilots komt naar voren dat het regionaal aanpakken van demografische vraagstukken, een duidelijke meerwaarde heeft. Er is ruimte voor verdieping om deze vervolgens te vertalen naar de eigen lokale situatie, waarbij ook onderling afspraken gemaakt kunnen worden. Uitdaging is om te kijken hoe regionale afspraken kunnen landen in een omgevingsvisie op lokale schaal.

De omgevingsvisie biedt een kans om een beeld te schetsen waar men met een gebied naar toe wil, bijvoorbeeld aan de hand van gebiedsprofielen. Daarbij kunnen gewenste omgevingskwaliteiten benoemd worden, en zo kan bijgedragen worden aan de integratie van beleid. De gebiedsprofielen stellen partijen in staat te duiden welke demografische vraagstukken per gebied spelen, welke opgaven opgepakt dienen te worden, wat daar voor nodig is en welke oplossingsrichtingen in beeld zijn.

Agenderen ruimtelijk-economische ontwikkeling

Met betrekking tot ruimtelijk-economische ontwikkelingen kan gesteld worden dat ze vaak abstract zijn, maar wel degelijk aanknopingspunten kunnen bieden voor het stellen van ambities en toekomstperspectieven. Door een dergelijk thema op de agenda te zetten ontstaat er een bewustwordingsproces bij de verschillende betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. In de pilots is naar voren gekomen dat dit actuele thema ook ruimte geeft om met een omgevingsvisie te anticiperen op de dynamiek in de maatschappij. En dit vervolgens terug te vertalen naar de prioriteiten binnen de gemeente of provincie.

Agenderen sectorale thema's, zoals de energietransitie

Het pilottraject en de Masterclasses laten zien dat er allerlei partijen vanuit sectoren zijn die nadenken over hoe hun belang ingebracht kan worden in een omgevingsvisie. Hoe dit onderdeel kan zijn van een integrale omgevingsvisie, is nog een zoektocht. Enerzijds bestaat de zorg dat de omgevingsvisie 'dichtgetimmerd wordt' langs sectorale belangen, bijvoorbeeld vanuit traditionele branches. Hier zit een nauwe samenhang met het thema Integraliteit en Samenhang. Anderzijds kan de omgevingsvisie ook juist het vehikel zijn om een specifiek thema actief op te pakken en prioriteit te geven. Een voorbeeld uit het pilottraject is het thema

Energietransitie. De energietransitie is een thema dat in toenemende mate de agenda voor ruimtelijke ontwikkelingen beheerst. Met de komende Omgevingswet zullen gemeenten meer dan voorheen kunnen bijdragen aan een succesvolle totstandkoming van deze transitie, juist door het een plek te geven in de omgevingsvisie.

Markante uitspraken over de actuele thema's - Andersom werkende overheid:

- *Het grote verschil met een 'gewone' bewonersavond was dat iedereen duidelijk het gevoel had dat het plan niet van bovenaf was opgelegd maar uit het gebied zelf is voortgekomen.*

- *Duidelijk is dat de mensen met hart en ziel hun stuk verdedigen en met veel passie een toekomstperspectief willen creëren voor het gebied. Daarbij laten de mensen zich niet door procedures tegenhouden en weten zij ook de weg naar de politiek (zowel gemeentelijk als provinciaal) te vinden.*

TOT SLOT

Wanneer we terugblikken op de behaalde resultaten op de genoemde categorieën van actuele thema's dan kunnen we concluderen dat er in de pilots vooral verkend is hoe niet per definitie ruimtelijke thema's, het beste in het proces voor een omgevingsvisie geagendeerd kunnen worden. De relatie met het thema integraliteit en samenhang is evident. Het is dan ook een uitdaging de omgevingsvisie zo integraal mogelijk op te stellen, zonder aan zeggingskracht te verliezen, ook voor thema's die niet direct "een aanwijsbare plek op een kaart" hebben.

Meer weten over het pilottraject? Kijk op www.bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie voor meer informatie.