



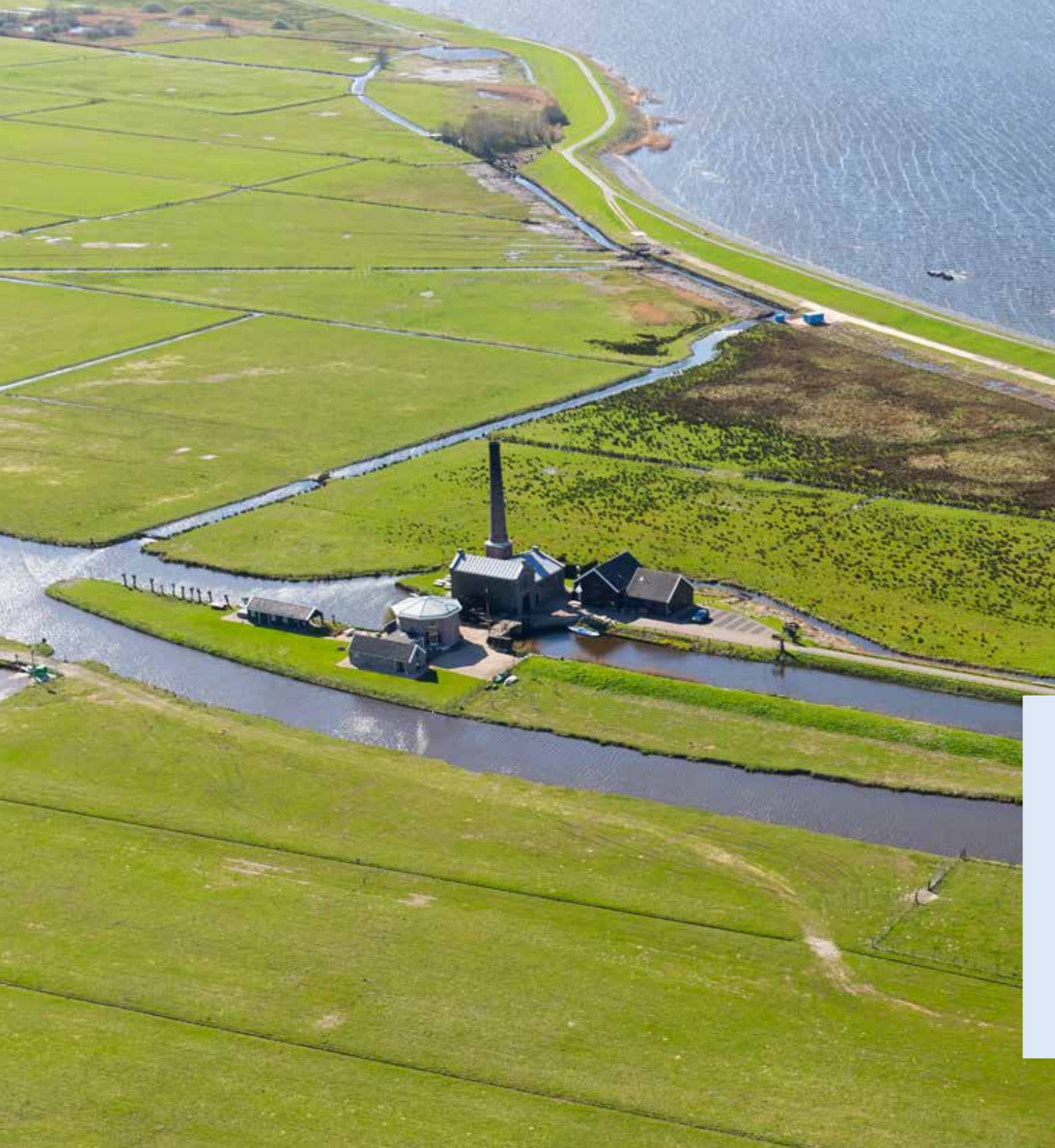
Handreiking

# SAMENWERKEN AAN INTEGRALE OMGEVINGSVISIES MET WATER

Eerste praktijkervaringen met pilots omgevingsvisies  
van gemeenten en waterschappen







### Colofon

De handreiking is geschreven door Dr. Mike Duijn en Drs. Corniel van Leeuwen (GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam), met medewerking van Prof. Dr. M.W. van Buuren (Departement Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam) en in opdracht van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Vallei en Veluwe, en met de financiële bijdrage van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Vormgeving verzorgd door TACCT. December 2017

# VOORWOORD

*Beste lezer,*

*2017 was het jaar van de start van een expeditie. Een jaar waarvan Waterschap Vallei en Veluwe en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden aan het begin bewust hebben gekozen om op zoek te gaan naar de kansen die de Omgevingswet biedt. Via onbekende paden zijn we stap voor stap een route gaan bewandelen om daarmee een weg te banen voor onszelf, maar ook voor anderen. Samen met een aantal gemeenten zijn we een leertraject gestart voor gemeentelijke omgevingsvisies en -plannen. We hebben aan de Erasmus Universiteit de opdracht verstrekt om een lerende evaluatie uit te voeren.*

*Naast alle praktische suggesties die in deze handreiking aan bod komen is opnieuw bewezen dat door samenwerken hele mooie dingen kunnen ontstaan. Daarvoor zullen we in gesprek moeten blijven. Benut je netwerk en zoek elkaar letterlijk op. Dat kost veel tijd en resultaten zijn niet direct meetbaar, maar om echt te kunnen samenwerken is vertrouwen nodig en dat valt en staat met een goede relatie. De Omgevingswet is wat ons betreft een prachtige kans om beter samen te werken aan integrale visies en plannen voor de fysieke leefomgeving!*

*Natuurlijk zijn we de partners die samen met ons deze expeditie zijn aangegaan daar dankbaar voor. In het bijzonder de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Bunnik, Houten, Lopik, Utrecht in beheergebied van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, de gemeenten Nunspeet, Elburg, Oldebroek, Wageningen in beheergebied van Waterschap Vallei en Veluwe en de provincies Gelderland en Utrecht. Ook de samenwerking met de Erasmus Universiteit hebben wij als positief en waardevol ervaren.*

*Veel leesplezier!*

*Jasper Timmer, Waterschap Vallei en Veluwe  
Dries Schuwer, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden*





# INLEIDING

## De uitdaging Omgevingswet

*Voor u ligt de handreiking 'Samenwerken aan integrale omgevingsvisies met water'. Een handreiking om u op weg te helpen bij de omgang met de nieuwe Omgevingswet. In 2021 zal namelijk naar verwachting deze wet worden ingevoerd. Hoewel de daadwerkelijke invoering van de Omgevingswet nog op zich laat wachten mag de impact ervan op de beleids- en beheerpraktijk van gemeenten en waterschappen niet onderschat worden. De behoefte om meer integraal en samenhangend te gaan werken, alsmede de verruiming van de participatiemogelijkheden, vraagt erom actief ondersteund te worden door nieuwe werkprocessen en professionele vaardigheden. Dat vraagt om een andere opstelling bij gemeenten en waterschappen, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Bovendien vraagt de bredere scope van de Omgevingswet, namelijk de totale fysieke leefomgeving, om een integrale benadering. Omdat voor een groot deel van het instrumentarium van de Omgevingswet gemeenten aan zet zijn, is het voor waterschappen samen met de gemeente een uitdaging om water als een bijdrage aan de fysieke leefomgeving in te brengen.*

## Lerende evaluatie op basis van zes pilots

Het Waterschap Vallei en Veluwe en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden hebben het initiatief genomen om samen met een aantal gemeenten in pilots te gaan leren en reflecteren op de werkprocessen, vaardigheden en attitudes die nodig zijn om de Omgevingswet op een productieve manier in gebiedsprocessen te benutten. De Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) heeft in opdracht van beide waterschappen een zogenaamde 'lerende evaluatie' uitgevoerd, waarvan deze handreiking de beknopte weerslag is. Deze lerende evaluatie is in de periode mei 2017 tot september 2017

uitgevoerd. Deze evaluatie heeft betrekking op een zestal pilots, te weten de omgevingsvisie van de gemeenten Nunspeet, Elburg en Oldebroek, het dijkversterkingsproject Grebbedijk, het omgevingsplan Bodegraven-Reeuwijk, de gezamenlijke omgevingsvisie van de drie gemeenten Bunnik, Houten en Wijk bij Duurstede, de omgevingsvisie Vleuten-De Meern (Utrecht) en het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van de gemeente Lopik.

Deze pilots hebben elk hun eigen achtergrond en kenmerken. Zo is er verschil in de intensiteit en de urgentie van (water)opgaven in de

betreffende gebieden. Ook verschillen de pilots in gebiedstype(n), motieven en opdrachtgeverschap (zie figuur 1 op pagina 7).

Er is voor deze zes pilots gekozen, omdat binnen deze pilots de ambitie bestaat om nu al volgens de spelregels van de nieuwe Omgevingswet te werken. Dat maakt het mogelijk om vroegtijdig te leren. Daarnaast zijn de omgevingsvisies en -plannen instrumenten die na implementatie van de Omgevingswet veel toegepast zullen worden. Het is dan ook belangrijk om te bezien in hoeverre water op een integrale wijze kan worden verwerkt in deze instrumenten.



Kenmerken Pilots	Gebiedstype Waterschap	Opgaven	Motieven	Opdrachtgeverschap
Bunnik, Houten, Wijk bij Duurstede	Landelijk HDSR	Kwaliteit buitengebied Mobiliteit	Omgevingsvisie: Gedeelde visie op het gebied, met eigen accenten	Gezamenlijke gemeenten
Bodegraven-Reeuwijk	Gemengd HDSR	Bodemdaling Cultuurverandering	Omgevingsplan opstellen om met Omgevingswet te oefenen	Gemeente Bodengraven-Reeuwijk
Vleuten-De Meern	Stedelijk HDSR	Groen, Woonomgeving, Ontmoeten en Verplaatsen	Omgevingsvisie voor deelgebied gemeente Utrecht	Gemeente Utrecht
Nunspeet, Elburg, Oldebroek	Landelijk WVV	Landschap, Leefbaarheid, Vitaliteit	Omgevingsvisie: Gedeelde visie op het gebied, met eigen accenten	Gezamenlijke gemeenten
Grebbedijk	Gemengd WVV	Waterveiligheid	Bredere inbedding Hoogwater beschermingsprogramma	RWS, i.s.m. WVV
Lopik	Landelijk HDSR	Kwaliteit buitengebied Visie op de linten	Actualisering verouderd bestemmingsplan <sup>1</sup>	Gemeente Lopik

Figuur 1: Kenmerken van de onderzochte pilots.

## Doel van de handreiking

Het doel van deze handreiking is om medewerkers van waterschappen, gemeenten, provincies en ketenpartners te inspireren bij het werken aan een omgevingsvisie, zowel bij het opstellen van nieuwe visies als het actualiseren van bestaande visies.

De methodische verantwoording voor het onderzoek dat aan de handreiking ten grondslag ligt, vindt u onder de 'Verantwoording voor het onderzoek' (pagina 35).

## Waar gaat de handreiking over?

In deze handreiking wordt (in navolging van de centrale doelen van de Omgevingswet) ingegaan op de leerervaringen in de bestudeerde pilots ten aanzien van de vier leerpijlers die centraal hebben gestaan, namelijk: **participatie, integraliteit en samenhang, cultuurverandering en digitalisering**. Daarbij wordt ook nadrukkelijk ingegaan op de rol die waterschappen hebben ingenomen in de pilots en mogelijk in kunnen nemen in toekomstige projecten. Het belang van het goed meenemen van water is voor de waterschappen evident, maar de wijze waarop dat gebeurt na implementatie van de nieuwe Omgevingswet is door de vormvrijheid van het instrumentarium wellicht heel verschillend. In deze handreiking worden leerervaringen gepresenteerd over hoe deze zoektocht naar het borgen van water is vormgegeven en tot welke eerste resultaten dit leidt. Per leerpijler worden kernvragen benoemd, en ook suggesties om daarmee om te gaan.

## Omgevingswet en instrumentarium in het kort

De Omgevingswet<sup>2</sup> is de basis voor het nieuwe stelsel van regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Het stelsel van de Omgevingswet bundelt de regels over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarnaast komen er vier algemene maatregelen van bestuur

en een ministeriële regeling. Naar verwachting zal de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden.

Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

1. een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
2. de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn er vier verbeterdoelen geformuleerd. De verbeterdoelen zijn:

- de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

## Kerninstrumenten

Het stelsel van de Omgevingswet stelt de gebruikers centraal. Het kent een aantal kerninstrumenten waarvan we alleen de omgevingsvisie en het omgevingsplan hieronder kort toelichten. De meeste pilots hebben betrekking op het kerninstrument omgevingsvisie, één pilot was gericht op een omgevingsplan.

Het project Grebbedijk heeft een bijzondere status. Dit project is gestart als dijkversterkingsproject, maar is nu een integraal project overeenkomstig het Projectbesluit uit de Omgevingswet. Aangezien bij dit project al wordt gewerkt in de 'geest van de wet' is het als pilot opgenomen in deze handreiking.

## De omgevingsvisie

In de omgevingsvisie verwoordt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De omgevingsvisie is integraal. Dit betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving<sup>3</sup>. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. De gemeente kan samen met een andere gemeente of met de provincie een gezamenlijke omgevingsvisie opstellen.

## Het Omgevingsplan

Samen met de Waterschapsverordening bevat het omgevingsplan de regels voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan (artikel 2.4 Ow).

## Leeswijzer

In de nu volgende paragrafen zullen per leerpijler de belangrijkste inzichten worden gepresenteerd. Ten eerste wordt een definitie gegeven van de leerpijler. Vervolgens worden de observaties gepresenteerd ten aanzien van deze leerpijler in de verschillende pilots. Wat volgt zijn de kern- en subvragen waar de bevroegde respondenten in de pilots tegenaanlopen en welke suggesties/lessen zij hebben gegeven om met deze vragen om te gaan. De handreiking besluit met een wetenschappelijke duiding van de gegenereerde inzichten door de evaluatoren.

<sup>1</sup>Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat binnen de Crisis- en Herstelwet is opgesteld, kan opgevat worden als een voorloper van het omgevingsplan.

<sup>2</sup>Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/werken-met-de/gemeente/omgevingsvisie/>

<sup>3</sup>Bron: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/werken-met-de/gemeente/omgevingsvisie/>





### **Generieke inzichten**

Voordat de inzichten ten aanzien van de leerpijlens te presenteren zijn, is er uit de lerende evaluatie een aantal generieke inzichten te delen.

#### **Wat is de aanleiding?**

Zo is het in de eerste plaats bij de start van het opstellen van een omgevingsvisie van belang met elkaar te bespreken waarom een omgevingsvisie wordt opgesteld. Wat zijn de motieven, welke gebiedsopgaven spelen en wat verstaan we er onder? Gaan we voor een geheel nieuwe visie of kiezen we ervoor een bestaande structuurvisie te herzien?

#### **Wie draagt de eindverantwoordelijkheid?**

Het is in deze fase ook van belang te bepalen wie er verantwoordelijkheid draagt. Welke formele bevoegdheden zijn er in het geding en wie is er aan zet voor het opstellen van de formele documenten?

#### **Hoe ziet het proces eruit?**

Ook zal bij de start bepaald moeten worden hoe naar het proces wordt gekeken. Betreft het te bereiken eindproduct een dynamisch document of wordt beoogd een product op te stellen dat een aantal jaren valide moet zijn? Met andere woorden, wil de initiatiefnemer een doorlopend cyclisch proces bereiken of een eenmalige ontwerpactie?

Deze startkaders zijn van belang om doordachte keuzes te maken ten aanzien van de invulling van de hierna gepresenteerde leerpijlens.





## LEERPIJLER 1: PARTICIPATIE

Onder participatie verstaan we in deze handreiking het volgende:

*De actieve betrokkenheid van de lokale samenleving (personen en organisaties) en van professionele 'ketenpartners' bij het opstellen, uitwerken of ten uitvoer brengen van een omgevingsvisie of -plan door een gebiedsautoriteit (meestal een gemeente). Participatie kan variëren in de mate van intensiteit en impact. In deze handreiking spreken we over 'meeweten', 'meedenken', 'meedoen' en 'meebeslissen' als niveaus van participatie.*

### Wat gebeurt er in de pilots?

In de pilots wordt participatie heel verschillend vormgegeven. In de eerste plaats verschillen de pilots waar het gaat om de doelgroepen die worden benut voor participatie. Zo zien we dat bij het project Grebbedijk participatie als een integraal gebiedsproces wordt vormgegeven waarbij het waterschap, de gemeente, de provincie, Rijkwaterstaat en Staatsbosbeheer gelijktijdig aan zet zijn en samen zitting nemen in een stuurgroep. Bij de pilot Bodegraven-Reeuwijk zien we daarentegen een focus op het betrekken van professionele organisaties. Bij de pilot Bunnik, Houten, Wijk bij Duurstede ligt de focus op burgerparticipatie. De andere geëvalueerde pilots laten een mix aan methoden zien. Echter, er vindt niet of nauwelijks menging plaats van bewoners en professionals bij de pilots. Het zijn gescheiden trajecten.

De pilots worstelen bijna allemaal met de vraag hoeveel participatie mogelijk is. Sommige

stakeholders lijken wel eens participatie-moe. Vooral omgevingsvisies bevatten volgens sommige respondenten te weinig concrete handvatten voor burgers.

De instrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan zijn vormvrij. De participatie in de pilots wordt ook verschillend ingevuld. De meeste pilots werken nog met de meer traditionele methoden, zoals informatieavonden met bewoners en ondernemers. Een aantal pilots experimenteert met vernieuwende methoden van burgerparticipatie, zoals een online enquête (pilot Houten, Bunnik, Wijk bij Duurstede). Wel is een overgang te zien van een formele (reageren op bijvoorbeeld bestemmingsplannen) naar meer informele participatie (inspraak leveren op avonden, workshops, enz.).

De gekozen procesaanpak met ketenpartners kan in de meeste pilots worden getypeerd als staccato. Participatie met ketenpartners vindt op een aantal

momenten in het proces plaats en is niet altijd een proces van hoor- en wederhoor. Soms is participatie nog erg gericht op het ophalen van doelen, wensen, ideeën en belangen. Hierdoor ontstaan soms verschillende informatieposities in de relatie tussen gemeenten, waterschappen en andere professionele stakeholders. Ook is er bij de pilots veel variatie in het tempo. Soms blijkt de snelheid van het proces lastig bij te benen voor organisaties en personen. Aan de andere kant ontstaat soms ook een zogenaamde 'participatie black box'. Stakeholders hebben dan al een tijdje niets meer van de initiatiefnemer gehoord. De initiatiefnemer is ondertussen vaak bezig met haar interne besluitvormingsproces.

Het niveau van participatie is meestal meeweten, soms meedenken. Vaak bedoeld om ideeën en kennis op te halen om deze vervolgens zelf (te laten) verwerken. Meedoen als in de zin van meeschrijven aan de visie of het plan komt nog nauwelijks voor. Bij de pilot Nunspeet,

Elburg, Oldebroek wordt daar inmiddels mee geëxperimenteerd naar tevredenheid van het betrokken waterschap. Partijen vinden een dergelijke constructie vaak ook lastig vorm te geven gezien de formele posities en verantwoordelijkheden. In zijn algemeenheid zien we dat waterschappen de wens uiten tot (meer) meedoen, maar deze wens is niet altijd wederzijds. Gemeenten hebben vaak de behoefte om regie te houden. Belangrijk daarbij is ook het verwachtingenmanagement tussen gemeenten en waterschappen. Wat zijn (nieuwe) rollen die ze tot elkaar innemen en wat kunnen ze daarbij van elkaar verwachten? Deze onduidelijkheid bestaat niet alleen in de beginfase van de pilots, maar ook wanneer de pilots al een tijdje onderweg zijn. Resultaten van bovengenoemde signaleringen zien we terug in het eindresultaat van de pilots (de omgevingsvisies en -plannen). Wie voelt zich eigenaar van het eindproduct, zijn dat de partijen gezamenlijk of alleen de schrijvende partijen?

Welke kernvragen zijn er en hoe kunnen we deze vanuit de pilots beantwoorden? Naast deze observaties zijn bij het vormgeven en uitvoeren van de participatieprocessen in de onderzochte pilots een aantal kernvragen aan het licht gekomen. Die zullen we op basis van de ervaringen in de pilots beantwoorden.

### **Kernvraag 1: Waarom starten we met een participatieproces?**

Beantwoord als schrijfteam de vraag **waarom je een participatieproces wilt starten** en communiceer dat met de te betrekken stakeholders. Wil je perspectieven ophalen, uitleggen waarom de visie of het plan zo geformuleerd is, een duidelijke mening over een onderwerp ophalen, een proces inhoudelijk verrijken of burgers laten mee besluiten over bepaalde onderwerpen? Kortom, benoem de participatieopgave.

**Ontwikkel aan de voorzijde een duidelijk participatieplan** en bespreek dat met de belangrijkste stakeholders. De Omgevingswet schrijft geen duidelijk protocol voor hoe en in welke mate participatie vorm te geven. Dat biedt kansen, maar brengt ook risico's met zich mee. Participatieprocessen zonder duidelijke focus en verwachtingenmanagement namelijk zijn doorgaans minder effectief en kunnen leiden tot teleurstelling bij de deelnemers.

**Ontwerp een 'logische' procesaanpak als 'kapstok'** voor de participatie van de lokale samenleving en de professionele ketenpartners. Overweeg daarbij ook sterk om deze procesaanpak gezamenlijk op te

stellen. Bijvoorbeeld door het hanteren van processtappen, zoals de inventarisatie van gebiedsopgaven (kansen en knelpunten), de ontwikkeling van bouwstenen, het uitwerken van oplossingsrichtingen en het formuleren van kansrijke scenario's of projectalternatieven. Deze dienen vervolgens in formele besluitvorming te worden gebracht (pilot Grebbedijk).

### **Kernvraag 2: Wie moeten er in participatieprocessen betrokken worden?**

#### **Subvragen:**

1. Hoe selecteren we de juiste (relevante) betrokkenen voor een goede afspiegeling van de lokale samenleving?

Stel mensen uit het gebied in staat om gedurende het proces (c.q. de projectontwikkeling) **op permanente basis mee te denken**; stel daartoe een klankbordgroep samen van 'gebiedsexperts' (pilot Grebbedijk: De Dijkdenkers).

**Ontwerp voor de hoofddoelgroepen** – de lokale samenleving en de professionele ketenpartners – een afzonderlijk participatieproces. Het is wel zaak om deze processen op gezette tijden te verbinden, bijvoorbeeld op de momenten waarop een processtap wordt afgerond, als opmaat naar

de volgende stap. Ketenpartners kunnen op deze momenten ook voor hen relevante participatie-output aftappen voor hun eigen beleids- en planvormingsprocessen. Hoe concreter het gebied en de opgaven, hoe intensiever de participatie met de lokale samenleving vorm en inhoud moet krijgen.

2. In hoeverre is een representatieve afspiegeling van de lokale samenleving noodzakelijk?

Totale representativiteit is vaak niet realistisch. **Organiseer het participatieproces daarom zo dat het uitnodigend is** voor mogelijke participanten. Participatie-ervaringen leren dat burgers, boeren en buitenlui zich organiseren wanneer het voor hen relevant is. Daarbij is het belangrijk om te voorkomen dat de zogenaamde 'beroepsburgers' zich te pertinent in het proces manifesteren.

**Betrek de dorpen en kernen in de gemeente afzonderlijk** in plaats van de gemeente als geheel (pilot NEO, aanpak Oldebroek). Grote bijeenkomsten in een andere woonplaats zijn voor de meeste burgers niet interessant genoeg. Kleine bijeenkomsten in de eigen kern op een voor hen bekende plaats, met betrokkenheid van lokale stakeholders, zijn daarentegen veel toegankelijker voor hen.

3. Hoe betrekken we 'niet-voor-de-hand-liggende' partijen (beter)?

De provincie en gemeente dienen als **eindverantwoordelijke partijen** voor het integrale eindproduct zorg te dragen voor een participatieproces dat voldoende en uitnodigend is voor stakeholders. Waterschappen en andere ketenpartners dienen gemeenten en provincies op deze verantwoordelijkheid aan te spreken.

Internetparticipatie zorgt in potentie voor het **aanboren van een geheel nieuwe doelgroep** (pilot Houten, Bunnik, Wijk bij Duurstede). Vooral jongeren en jongvolwassenen kunnen worden aangesproken met deze methode. Combineer deze input wel met op een andere wijze verkregen participatieoutput (bijvoorbeeld de meer traditionele methoden of gebiedsbezoeken zoals in de pilot Lopik).

Het verdient aanbeveling om als **water gedreven ketenpartners** (drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat, enz.) bij het opstellen van omgevingsvisies en -plannen een gezamenlijke wateragenda te formuleren. Op die manier kan namens hen een eenduidig en integraal 'waterverhaal' in de omgevingsvisie of het -plan opgenomen worden waarbij het watersysteem als geheel is benaderd.

### **Kernvraag 3: Hoe geven we participatie vorm en inhoud?**

#### **Subvragen:**

1. Wat is de optimale mate van intensiteit en impact? Hoeveel participatie is mogelijk/wenselijk (per doelgroep)?

**Spreek een 'procesritme' af** met de participanten. Wanneer, hoe vaak en met welk doel komen we samen? Dat mag variëren tussen de twee hoofddoelgroepen. Indien het niet lukt dit procesritme te volgen, communiceer daar dan tijdig over en spreek een nieuwe aanpak af (pilot Bodegraven-Reeuwijk).

Voorkom participatie-moeheid door het **stroomlijnen/coördineren van participatie** van lokale samenleving en professionele ketenpartners. Bijvoorbeeld door het combineren van bestaande planprocessen. Verken deze meekoppelkansen aan de voorkant actief en voorkom zo dat in een half jaar tijd twee grote participatieprocessen lopen.

Ga in een vroeg stadium met **professionele ketenpartners** om tafel om hen aan het participatieproces te committeren. Spreek daarbij goed de verwachtingen naar elkaar uit en welke rol een ieder heeft. Indien deze rollen erg



verschillen van de traditionele aanpak, wees hier dan ook duidelijk over naar elkaar.

2. Hoe voorkomen we het ontstaan van een zogenaamde 'participatie black box' (c.q. vacuüm)?

**Zet een communicatieteam** in dat gericht de communicatie naar de hoofddoelgroepen verzorgt. Inhoudelijk het project trekken is echt iets anders dan het organiseren van een communicatie- en participatieproces.

**Benut bestaande overlegstructuren** (dorpsraad, bedrijvenvereniging) en contactpersonen (accountmanager, relatiebeheer) in een participatieproces (pilot Nunspeet, Elburg, Oldebroek). Mensen komen dan al voor een ander doel samen en zijn vaak best bereid een deel van deze tijd te besteden aan het leveren van input. Het creëert daarnaast ook meer draagvlak en eigenaarschap voor het op te stellen eindproduct.

Hanteer als gemeente een **vast aanspreekpunt voor ketenpartners** tijdens het gehele participatieproces.

Zorg ervoor om ook na de participatiemomenten te **blijven communiceren** met de participanten

over de vervolgstappen en de voortgang van het proces. Ook als de pilot of het project naar interne maatstaven inmiddels is afgerond. Zo voorkom je het ontstaan van een 'participatie black box'.

**Organiseer regelmatig een brede (gebieds-) informatiebijeenkomst** over de voortgang van het proces van de omgevingsvisie, het omgevingsplan of de projectontwikkeling. Zorg ervoor dat participatie het karakter heeft van **zowel halen als brengen**. Op die manier ontstaat een wederkerige relatie die verder gaat dan elkaar informeren.

3. Hoe geven we de relatie tussen het participatieproces met de lokale samenleving en met de professionele ketenpartners, vorm en inhoud?

Hanteer voor de lokale samenleving een  **korte doorlooptijd**. Dat houdt de aandacht vast.

Het kan nodig zijn om tijdens het participatieproces **bilaterale gesprekken met afzonderlijke partijen** te hebben om vertraging in de voortgang te voorkomen; kondig dat aan bij de andere participanten en koppel de resultaten van deze 'bila's' aan hen terug. Hanteer daarbij een iteratieve aanpak.

Activeer lastig bereikbare doelgroepen in de samenleving **door gebruik te maken van minder gebruikelijke methoden**. Dat kan gebeuren door een steekproef, mondelinge enquête, bewonersprofiel, braderie, informatie-bus of de wijk in te gaan. De gemeente Utrecht heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met nieuwe doelgroepgerichte participatiemethoden.

#### **Kernvraag 4: Hoe organiseren we de afstemming in de eigen organisatie rondom participatieprocessen?**

##### **Subvragen:**

1. Hoe stemmen we het participatieproces af met de procedures in de eigen organisatie en het formele besluitvormingsproces?

**Maak een interne projectorganisatie:** projectleider, (multidisciplinair) projectteam, ambtelijk opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever. Zorg ervoor dat deze projectorganisatie 'formeel' gelegitimeerd en van middelen (tijd, geld, mandaat) voorzien is.

**Maak het formele besluitvormingsproces** onderdeel van het externe participatieproces. Maak belangrijke besluitvormende momenten duidelijk aan participanten, bijvoorbeeld: wanneer zal de Raad een besluit nemen over het omgevingsplan?

**Communiceer gewijzigde plannings van besluitvorming** transparant met de participanten ter voorkoming van de 'participatie black box'.

Geef tijd aan ketenpartners om de resultaten van het participatieproces ook af te stemmen met hun interne procedures, bestuur en management.

2. Hoe betrekken we het Algemeen Bestuur (waterschap), de Gemeenteraad en de Provinciale Staten in het participatieproces met de lokale samenleving en de professionele ketenpartners?

**Organiseer de kaderstellende rol van Raden en Staten vroegtijdig.** Laat hen uitspraken doen over welke onderwerpen in de visie of het plan terecht moeten komen en betrek ze actief wanneer keuzen gemaakt moeten worden in het schrijfproces.

Zorg voor een manier om **de Raad, de Provinciale Staten of het Algemeen Bestuur op regelmatige basis bij te praten** c.q. mee te laten denken, bijvoorbeeld door een raadsleden- of statenledenwerkgroep (bijvoorbeeld bestuurlijke kopgroep Provincie Utrecht), of de werkgroep van Raadsleden in Nunspeet (NEO-pilot) of agendering van de voortgang in het AB-overleg. Op die manier kan voorkomen worden dat Staten

en Raden geheel 'los' van de resultaten van het participatieproces tot een eigen afweging en besluitvorming komen.

Zorg voor een **duidelijke uitspraak over de rol van de Raad resp. het AB en de Staten** in het participatieproces. Sommige Raden zijn gewend zich naar believen op detailniveau inhoudelijk te bemoeien met planprocessen. Na invoering van de Omgevingswet zal hun rol en focus nog meer komen te liggen op de kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het gevoerde proces.

#### **Kernvraag 5: Hoe kunnen gemeenten en de provincie de rol van het waterschap en andere ketenpartners vorm en inhoud geven in een omgevingsvisie- of omgevingsplanproces?**

**Betrek waterschappen actief** bij het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen. Dat kan zijn vanuit een adviserende rol, of meer als inhoudelijke participant. De gemeente Utrecht begint binnenkort met een proef waarbij het waterschap zelf als co-auteur deelneemt aan het project.

Waterschappen kunnen onderdelen van omgevingsvisies en -plannen vorm geven.

Bijvoorbeeld een paragraaf over klimaatadaptatie. Laat hen vanuit hun expertise trekker zijn van dit onderdeel van het participatieproces. Dat betekent een **meer interactieve samenwerking tussen waterschap en gemeente**.

**Laat waterschappen kennisleverancier zijn** voor een gemeente en de participanten in het participatieproces. Wel op een andere manier dan vroeger. Meer vanuit een uitnodigende houding in het gebied.

**Betrek de professionele ketenpartners** op een manier die hen in staat stelt om ook hun besturen en raden tijdig te informeren over de procesgang en de inhoudelijke voortgang.

Hou altijd de (sectorale) **belangen van de professionele ketenpartners in het achterhoofd**, Ondanks de inspanningen om de leefomgeving centraal te stellen is het de ratio en legitimering achter hun inzet en deelname in het participatieproces.





## LEERPIJLER 2: INTEGRALITEIT EN SAMENHANG

Onder integraliteit en samenhang verstaan we in deze handreiking het volgende:

*Omspannen van alle relevante thema's in de visievorming, programmering en planvorming voor het Leefomgevingsbeleid.*

### Wat gebeurt er in de pilots?

Iedere pilot maakt een zoekproces door hoe integraliteit en samenhang vorm te geven. Voor de afbakening van de visie of het plan stellen de deelnemers aan de pilot zich de vraag hoe breed een integrale aanpak moet zijn. Daarbij is het de uitdaging om de gewenste integraliteit werkbaar te houden. Zo wordt er in de pilot Bodegraven-Reeuwijk gewerkt met een aantal inhoudelijke thema's om voldoende diepgang te krijgen. De pilot Lopik maakt daarvoor gebruik van waarden zoals belevingswaarde, gebruiks- en historische waarden van het gebied. In de pilot Grebbedijk wordt de gebiedsopgave centraal gesteld. In de pilots Nunspeet, Elburg, Oldebroek en Vleuten-De Meern wordt gewerkt met integrerende thema's als gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. Deelnemers aan de pilots geven aan dat de zoektocht naar voldoende integraliteit en herkenbaarheid ook een zoektocht naar eigenaarschap van het eindproduct betekent.

Het bereiken van integraliteit en samenhang vereist tevens inzicht en inleving in de belangen en posities van andere deelnemende stakeholders.

Of zoals één van de deelnemers het krachtig verwoordde: 'Je moet over je eigen opgave(n) heen kunnen kijken'. Het betekent soms dat waarden die voor de eigen organisatie heel belangrijk zijn, in het geheel van de visie of het plan minder belangrijk zijn. Duidelijk is dat de wens tot (meer) integraliteit en samenhang het interne afstemmingsvraagstuk belangrijk maakt. Deelnemers aan de pilots stellen dat intern schakelen noodzakelijk is om extern impact te hebben: 'Je moet als waterschap of gemeente met één mond kunnen spreken'. Dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig te zijn omdat vaak meerdere personen van de organisatie vanuit eigen projecten in het gebied actief zijn. Waterschappen hanteren bijvoorbeeld een wateragenda per gebied, waarin getracht wordt alle input van de verschillende afdelingen in te brengen.

Welke kernvragen zijn er en hoe kunnen we deze vanuit de pilots beantwoorden? Bij het vormgeven en borgen van integraliteit en samenhang in de onderzochte pilots is een aantal kernvragen aan het licht gekomen en zijn suggesties aangedragen hoe daarmee om te gaan.

### Kernvraag 1: wie draagt de verantwoordelijkheid voor integraliteit en samenhang?

#### Subvragen:

1. Welke partij(en) draagt de verantwoordelijkheid voor de integraliteit en samenhang van een omgevingsvisie of -plan?

De gemeente draagt de **eindverantwoordelijkheid** voor het op te leveren omgevingsplan of de -visie en daarmee ook voor de gewenste integraliteit en samenhang daarvan.

Organiseer **gezamenlijk eigenaarschap** voor het eindproduct, omdat gemeenten niet alleen verantwoordelijk zijn voor de integraal geformuleerde ambities.

Stel aan 'de voorkant van het proces' een **afwegingskader** op om tijdens en na afloop van het proces de beoogde integraliteit te kunnen toetsen. Zo kan mede-eigenaarschap actief ondersteund worden.



2. Wie is/voelt zich (mede-)eigenaar van het integrale eindproduct?

Geef een **gezamenlijke stuurgroep** of klankbordgroep opdracht om de integraliteit van het product te bewaken.

Neem **draagvlak als criterium op** voor het eindproduct. Zo krijgt de omgevingsvisie of het -plan naast een formele ook een informele status. Daardoor krijgt het eindproduct meer moreel gezag.

Beschouw een **omgevingsvisie of -plan als onderdeel van het 'gesprek met elkaar'**. Zo wordt voorkomen dat het blijft bij het aanleveren van inhoudelijke input. Zorg voor een doorlopend gesprek over ambities, knelpunten en kansen in een gebied.

## Kernvraag 2: Wat is een goede afbakening voor integraliteit en samenhang?

### Subvragen:

1. Hoe bakenen we integraliteit af?

Breng per **maatschappelijk vraagstuk** alle relevante aspecten in beeld als basis voor integraliteit en samenhang van een omgevingsvisie of een -plan.

Maak een **beargumenteerde keuze in de meest relevante vraagstukken** voor een gemeente c.q. een waterschap om integraliteit handen en voeten te kunnen geven.

Voer de zoektocht naar **de afbakening** in samenspraak met de lokale samenleving en de professionele ketenpartners uit.

2. Hoe gedetailleerd moet een integrale omgevingsvisie of -plan zijn?

Hier is geen vaste richtlijn voor. Het betreft **maatwerk** dat past bij de bestuurlijke en ambtelijke ambitie evenals bij de heersende bestuurscultuur in de gemeente en/of het waterschap.

Zorg dat een integrale en samenhangende omgevingsvisie of -plan steunt op **herkenbare elementen** voor de deelnemende stakeholders. Zo wordt voorkomen dat onder het mom van integraliteit alles in het vage verdwijnt. Deze valkuil speelt vooral bij omgevingsvisies.

3. Hoe houden we een integrale omgevingsvisie of -plan werkbaar en hanteerbaar?

Zorg voor een **duidelijke filosofie**. Wat vertelt de omgevingsvisie ons en hoe is dat (later) vertaald

naar het omgevingsplan en in een later stadium, in een omgevingsprogramma? Hoe werken beide documenten op elkaar in? En wat is er nieuw aan ten opzichte van hoe de gemeente dat in het verleden deed?

Stel samen met de professionele ketenpartners een **integraal afwegingskader** op dat, gebaseerd op een gezamenlijk ontwikkeld kennis- en informatiebestand, de (integrale) keuzes in een omgevingsvisie of -plan kan ondersteunen.

4. Hoe houden we een integrale omgevingsvisie of -plan betekenisvol en richtinggevend?

**Presenteer de gemaakte keuzes zo breed en transparant mogelijk** om begrip te creëren voor het integrale (en daardoor soms minder scherpe) karakter van een omgevingsvisie of -plan te kweken ('we hebben deze keuze gemaakt om die en deze redenen').

**Benut de bestuurlijke afwegingsruimte actief.** Wat is de ambitie van het gemeentebestuur bij de omgevingsvisie en het -plan? Wenst men een pragmatische overgang van de oude naar de nieuwe situatie of wil men het instrumentarium actief benutten om diverse ambities met elkaar te verbinden?

## Kernvraag 3: Hoe wordt omgegaan met de spanning tussen sectoraal versus integraal?

### Subvragen:

1. Hoe kunnen sectorale belangen in een integrale en samenhangende omgevingsvisie of -plan goed tot hun recht komen?

Denk met elkaar na over een **inspirerend overkoepelend thema** voor de omgevingsvisie of het -plan.

**Kijk over je eigen opgaven heen**, zo kan het lukken sectorale belangen te koppelen aan een integrale visie.

Een **gezamenlijke inhoudelijke en procesmatige afstemming** tussen de trekkers van ongelijksoortige processen, bijvoorbeeld een dijkversterkingsproject en een gebiedsontwikkelingsproces (pilot Grebbedijk), is nodig om deze processen deels in samenhang te kunnen doorlopen. Voorkom dubbel werk door het coördineren van de participatieprocessen en het tijdig inhoudelijk synchroniseren van de voortgang en (tussen)resultaten.

**Betrek de professionele ketenpartners** bij alle thema's om zo de integraliteit en de

samenhang te bevorderen. Het waterschap wordt niet alleen betrokken bij het thema water, maar ook bij andere thema's. De Veiligheidsregio denkt bijvoorbeeld niet alleen mee met het thema externe veiligheid, maar ook met andere thema's. Dat biedt een basis om de onderscheiden thema's onderling beter te verbinden en zo de samenhang in een omgevingsvisie of -plan te bevorderen. Het betekent wel een flinke tijdsinvestering van zowel de participanten als de organiserende partij.

2. Hoe kunnen sectorale belangen benut c.q. verwerkt worden in een integrale omgevingsvisie of -plan?

Denk goed na welke onderdelen (hoofdstukken) opgenomen worden in een integrale omgevingsvisie of -plan. **Door integrale thema's te nemen**, zoals gezondheid, leefomgeving of veiligheid vermindert het risico van een sectorale aanpak. Ook brede thema's als klimaat-adaptatie en energietransitie kunnen behulpzaam zijn, omdat ze impact hebben op veel ruimtelijke en maatschappelijke functies.

Vraag deelnemers aan het participatieproces om vooraf duidelijk aan te geven welke (**sectorale belangen**) zij in de integrale visie of plan terug

willen zien en monitor tussentijds of aan deze verwachtingen wordt voldaan.

Besteed tijd aan het samen **identificeren van 'meekoppelkansen'**, het ontwikkelen van meervoudige oplossingen en/of het creëren van zogenaamde 'win-win' situaties. Welke functies in welke vorm kunnen elkaar versterken?

3. Hoe kan sectorale (expert)kennis, bijvoorbeeld van professionele ketenpartners, benut c.q. verwerkt worden in een integrale omgevingsvisie of -plan?

**Geef ketenpartners tussentijds voldoende tijd** om integrale (tussen)resultaten terug te leggen in hun organisaties voor feedback. Ook ketenpartners hebben managementteams, bestuurders en achterbannen.

**Betrek in een vroegtijdig stadium** in de breedte verschillende vakdisciplines (horizontale integratie).

4. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat het waterschap zijn sectorale belang en kennis op een intern goed afgestemde manier in het proces voor een integrale omgevingsvisie of -plan inbrengt?



Stel als waterschap een **wateragenda** op om per gebied de waterbelangen integraal in te kunnen brengen in een proces voor een omgevingsvisie of -plan. Overweeg als waterschap of het zinvol is om dat samen met andere watergedreven ketenpartners te doen. En zo ja, neem daartoe dan het initiatief.

5. Hoe wordt voorkomen dat sectorale belangen en (expert)kennis gaandeweg het proces (onbedoeld) ondergeschoven raken?

Geef experts een specifieke rol als **bewaker van de kennis/kunde** in het proces. Dan kan bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroep of door reflectie te verzorgen op tussenresultaten.

Let op de valkuil van het (te vroeg) **'opknippen' van opgaven in deelopgaven**, gebaseerd op sectorale belangen. Het maakt het proces naar een integrale omgevingsvisie of -plan wellicht werkbaar, maar na 'het knippen' zal altijd weer een fase van 'het plakken' aanbreken.

#### **Kernvraag 4: Welke rol kan water spelen bij integraliteit en samenhang?**

##### **Subvragen:**

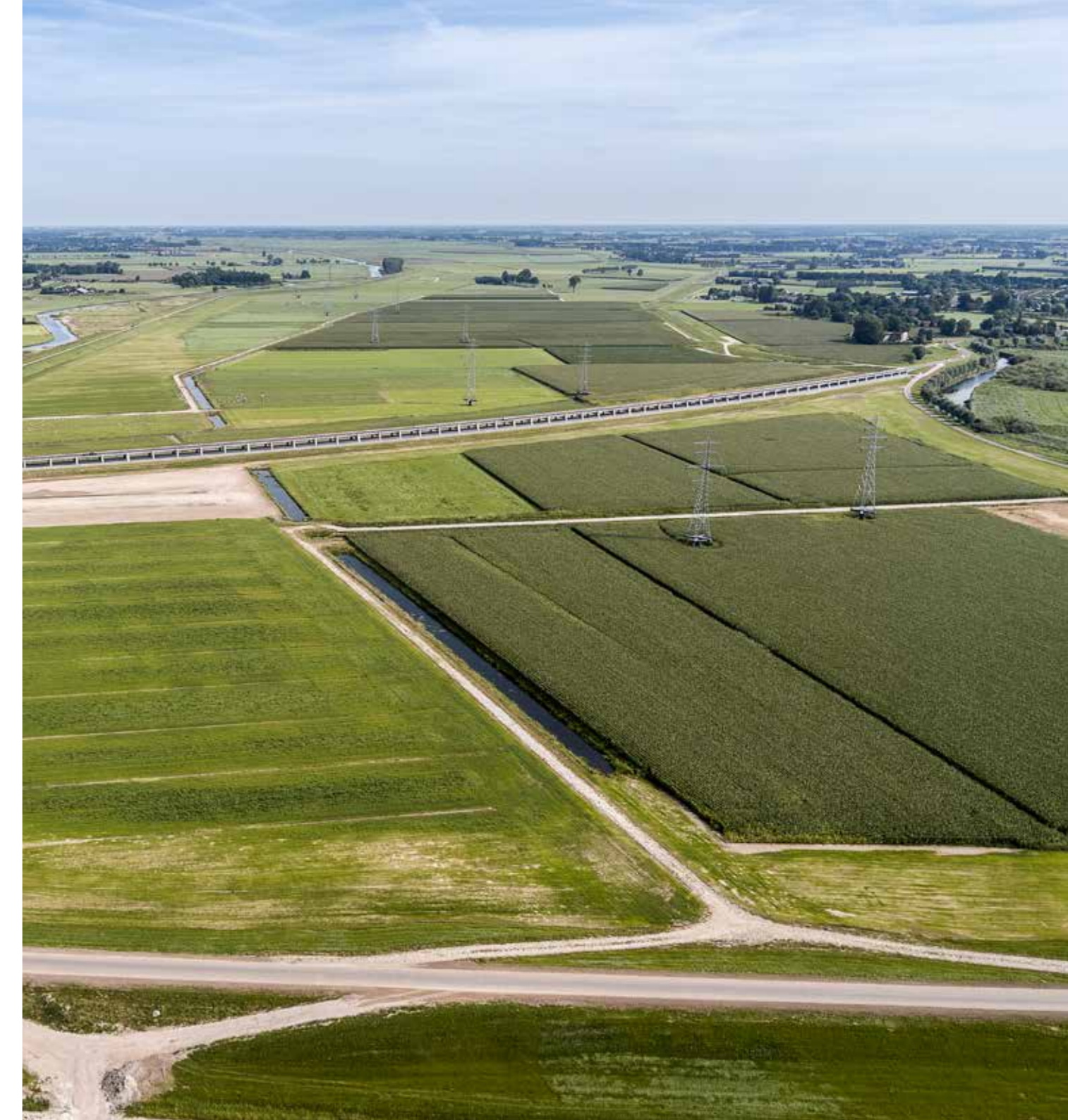
1. Welke integrerende rol speelt het thema water (waterwaarden) in een omgevingsvisie of -plan?

Water kan gezien worden als **drager van ruimtelijke kwaliteit**. Water vervult tal van functies in de leefomgeving van mensen, zowel in landelijk als stedelijk gebied.

2. Hoe leggen we de relatie tussen waterwaarden en andere waarden in het leefomgevingsdomein?

**Benut integratieve thema's**, zoals leefbaarheid, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid om de integratieve bijdrage van water te operationaliseren. Water maakt verbinding met al deze thema's en kan zo meerwaarde genereren.

**Benut de inhoudelijke 'haakjes'** die gemeenten aan waterschappen voorleggen, bijvoorbeeld klimaatopgaven, of gezondheid. Wanneer een gemeente ervoor kiest een indeling te hanteren waarbij waterwaarden niet prominent aanwezig zijn, dan is het de kunst om de wateragenda zo te formuleren dat deze aansluit bij de gekozen thema's. Dat doet een beroep op het verbindend vermogen van waterschapmedewerkers.







## LEERPIJLER 3: CULTUURVERANDERING

*Onder cultuurverandering verstaan we in deze handreiking het volgende:*

*De verandering van professionele competenties, organisatorische rollen en werkprocessen en van netwerkrelaties als gevolg van de wens (c.q. de noodzaak) om anders te gaan werken, in de geest van de Omgevingswet: meer participatief, uitnodigend, de leefomgeving centraal en van buiten naar binnen werken.*

Cultuurverandering heeft dus betrekking op zowel het individuele niveau (professionals bij gemeenten en waterschappen), het organisatieniveau (de rollen en werkprocessen binnen gemeenten en waterschappen) en het netwerkniveau (de relaties tussen organisaties).

### **Wat gebeurt er in de pilots?**

Er zijn op organisatorisch niveau verschillen te zien in de benaderingswijze van de nieuwe Omgevingswet en de achterliggende doelen. Voor sommige gemeenten en waterschappen is de beoogde werkwijze een logische vervolgstap. Voor andere organisaties is de gewenste opzet nog een ambitieus doel. Waterschappen vinden dat ze te weinig tijd hebben om inbreng te leveren in het participatieproces. Er blijken steeds slechts enkele momenten te zijn om de voor hen wenselijke input te kunnen meegeven. Dat ervaren de waterschappen als een ongemakkelijke opgave. Het betekent dat er sneller en intensiever moet worden geschakeld tussen collega's. De interne organisatie lijkt

daar nog niet klaar voor te zijn. De overgang van sectoraal naar integraal werken betekent op organisatieniveau dat alle lagen zich hieraan moeten verbinden. Dat is geen opgave voor de afdeling Planvorming alleen, maar ook voor bijvoorbeeld Beheer en Onderhoud. En het is een uitdaging voor alle functionele rollen, dus zowel voor professionals, als voor leidinggevend en bestuurders.

De respondenten van gemeenten en waterschappen geven aan dat hun werkprocessen meer procesgericht en minder productgericht worden. Dit geldt zowel voor de interne als de externe context waarin zij actief zijn. Dat betekent voor hen een zoektocht om proactief waterbelangen mee te koppelen aan maatschappelijke en gebiedsopgaven. Waterwaarden moeten naast de gebruikelijke formele taken en verantwoordelijkheden, nu ook op informele wijze worden behartigd. Dat vraagt van de professionals de vaardigheid om meer van buiten naar binnen te werken, zich participatief en uitnodigend op te stellen. Deze intensievere

betrokkenheid legt een stevig beslag op de organisatorische capaciteit van waterschappen. De veranderende werkprocessen uiteten zich ook in de werkhouding van de individuele professional. Deze houding is open en gericht op samenwerking. Dat betekent dat men soms 'de expert in zichzelf moet thuislaten'. Het vraagt andere competenties. De eigentijdse professional is proactief, kan goed luisteren, werkt van buiten naar binnen, is flexibel en in staat om op zichzelf en het proces waarin hij of zij actief is, te reflecteren.

Naast deze observaties over cultuurverandering zijn in de pilots een aantal kernvragen en een aantal subvragen genoemd die hieronder op basis van de ervaringen in de pilots beantwoord worden.



## Kernvraag 1: Wat betekent participatie en integraliteit en samenhang?

### Subvragen:

1. Welke competenties hebben individuele professionals nodig om (meer) 'dienend' in een proces voor een omgevingsvisie of -plan te kunnen werken?

Professionals die betrokken zijn bij een proces voor een omgevingsvisie of -plan hebben **een open houding, gericht op samenwerking**. Bovendien dienen zij **flexibel** te zijn. Participatie gebeurt niet alleen overdag, maar soms ook 's avonds in buurthuizen, wijkcentra enz.

Professionals van gemeenten, vaak de trekkers van het proces, **beschikken over een lange adem** en moeten vol kunnen houden. Participatieprocessen kunnen soms als taai ervaren worden en lang duren. Dat betekent ook dat men over een flexibele grondhouding moet beschikken.

Professionals die aan de slag gaan met een omgevingsvisie of -plan moeten **goed verbindingen kunnen leggen**, zowel in de eigen organisatie als in het lokale of regionale actorennetwerk. Werken met de Omgevingswet betekent ook dingen organiseren die je zelf niet kunt. Dat vraagt om **voldoende reflexiviteit** van

de professional en begrip van wat er buiten de organisatie gebeurt.

2. Hoe zien de nieuwe werkverhouding en professionele rollen eruit?

Het organiseren van participatie en integraliteit en samenhang betekent voor de professional dat hij of zij **zowel inhoudelijk expert moet zijn als verbinder van belangen**. Wanneer een professional niet over beide competenties beschikt, dan is het verstandig dat in teamverband te organiseren.

Professionals van de ketenpartners moeten een **gesprek aan kunnen gaan over het proces** voor de omgevingsvisie of het -plan, en niet alleen over de inhoudelijke standpunten van hun organisatie. Men moet in staat zijn kansen te signaleren in plaats van (sec) aangeven wat wel en niet toegestaan is. Dat betekent ontwikkelingsgericht kunnen denken, dus niet alleen maar toetsend.

Organisaties moeten in staat zijn om professionals nog beter op hun specifieke kwaliteiten in te kunnen zetten. Daarbij is **roldifferentiatie** aan te bevelen; te denken valt aan rollen als accountmanager, expert, generalist en gebiedscoördinator. Denk daarbij in functionele (team)rollen en niet meer in formele taken en verantwoordelijkheden van elke professional afzonderlijk.

Waterschappen moeten **nieuwe, extern-gerichte rollen gaan creëren** om mee te doen in participatieprocessen.

3. Wat zijn de consequenties voor de interne werkprocessen en -procedures?

**Interne werkprocessen moeten synchroon lopen** met de participatieprocessen in de omgeving. Waterschappen kunnen het zich niet permitteren om input pas na geruime tijd aan te leveren omdat het interne werkproces te traag verloopt. Dat betekent dat afdelingen meer met elkaar verbonden zijn, bijvoorbeeld door professionals van Beheer en Onderhoud al tijdens de planvorming mee te nemen.

4. Wat betekent dit voor de interne afstemming tussen ambtenaren, management, bestuur en politiek?

Een professional die aan de slag gaat met een proces voor een omgevingsvisie of -plan moet helder duidelijk kunnen maken wat hij of zij van anderen verwacht. Tevens moet hij of zij in staat zijn de eigen rol helder te maken, **om de juiste verwachtingen te wekken**.

De tijdsspanne om inbreng te kunnen leveren is soms kort. **Formuleer daarom als organisatie**

**per gebied strategische doelen**. Juist in het formuleren van die doelen kan het bestuur meegenomen worden.

**Vervlecht ambtelijke werkprocessen en bestuurlijke besluitvormingsprocessen meer met elkaar**. Het is onwenselijk dat na een intensief participatieproces met de lokale samenleving en/of professionele ketenpartners het bestuurlijke besluitvormingsproces (te) lang op zich laat wachten. Daarmee wordt de participatie tekortgedaan.

Bestuurders en politici bij gemeente (College van B&W en Gemeenteraad) en waterschap (Dagelijks en Algemeen Bestuur) krijgen naar verwachting **een meer kaderstellende rol** over de kwaliteit van het proces, en minder over de kwaliteit van de inhoudelijke resultaten van dat proces. De inhoudelijke resultaten worden immers in het participatieproces met de lokale samenleving en de professionele ketenpartners bereikt.

5. Wat vereist dit van de organisatorische capaciteit en structuur?

Processen voor een omgevingsvisie of -plan zijn intensief en vragen om voldoende organisatorische capaciteit. De professional(s) die aan een omgevingsvisie- of omgevingsplanproces

meedoen moeten **voldoende middelen** hebben om te kunnen participeren. Daarbij gaat het niet alleen om tijd, maar ook om legitimiteit, kennis en steun van leidinggevend en bestuurders.

## Kernvraag 2: Hoe kan de andere manier van werken (participatief en integratief) binnen de organisatie gelegitimeerd en verankerd worden?

Organiseer meer aandacht en tijd om intern tussen collega's en afdelingen te schakelen – **over grenzen kunnen werken kost tijd en energie**. Samenwerken is topsport, ook intern!

Zorg voor **flexibelere werkprocessen** om de externe participatieprocessen aan interne afstemming te koppelen. Alleen op die manier ontstaat een productieve relatie tussen externe en interne processen binnen zowel gemeente als waterschap en andere ketenpartners.

Legitimering van de andere manier van werken wordt **organisatorisch goed verankerd** door een gemandateerd en goed toegerust (tijd, legitimiteit) projectteam aan te stellen.

## Kernvraag 3: Wat betekent een andere manier van werken voor de rol en positie van de gemeente respectievelijk het waterschap in het lokale of regionale netwerk?

Maak keuzes in onderwerpen waarop de organisatie méér of minder sturend wil en kan zijn. Dat betekent meer variëteit in sturing toestaan, per vraagstuk binnen de omgevingsvisie of het -plan. Verken als organisatie én als professional wat aan de lokale samenleving en/of professionele ketenpartner(s) **overgelaten kan worden, en wat uitdrukkelijk niet**.

Bepaal zelf vooraf (intern) waar wel en waar geen water bij de wijn gedaan kan worden, bijvoorbeeld bij het hanteren van formele, wettelijk vastgestelde normen. Kijk naar mogelijkheden om **te schuiven tussen en met normen in een gebied**.

Heb zelf (als waterschap) **de strategische agenda tijdig op orde**, inclusief een ondersteunend kennisbestand, als opmaat voor deelname aan het participatieproces voor een omgevingsvisie of -plan. Organisaties moeten professionals in staat stellen hun specifieke kwaliteiten in te zetten.





## LEERPIJLER 4: DIGITALISERING

Onder digitalisering verstaan we in deze handreiking het volgende:

*Het complete traject voor digitale ontsluiting, inclusief het toepassen van informatie- en communicatietechnologie*

### Wat gebeurt er in de pilots?

Innovaties ten aanzien digitalisering hebben in de onderzochte pilots nog weinig urgentie. De respondenten geven daarbij aan dat er op dit punt nog veel onduidelijk is. De Rijksoverheid heeft weliswaar grote ambities geuit op dit punt maar de doorwerking daarvan is nog niet zichtbaar. Zo is het voor de deelnemers aan de pilots bijvoorbeeld nog de vraag hoe de informatiehuizen zullen worden ingericht. Ook zal het digitaal stelsel Omgevingswet naar verwachting pas op de lange termijn beschikbaar komen (2024 of later). Deelnemers verwachten wel dat het een ingewikkeld thema zal zijn dat veel inspanning zal vergen van de organisaties. Vooral ten aanzien van het verzamelen en met name het integreren van verschillende informatie- en kennisbronnen zal een flinke inspanning moeten worden geleverd. Ook de ontsluiting van informatie aan niet-experts lijkt een grote uitdaging te zijn. Dat betekent dat we op dit moment in de pilots een werkwijze waarnemen zoals gebruikelijk in de Wro. Er wordt gewerkt met digitale kaarten, viewers, etc. Zo is in de

pilot Bodegraven geëxperimenteerd met regels van het omgevingsplan door middel van een digitale module. Daarom is het wellicht beter om te spreken over 'informatisering'. De pilots laten nog weinig activiteiten zien als het gaat om het digitaal ontsluiten van informatie. Wel is het zo dat in de pilot Vleuten-De Meern de concept-omgevingsvisie via een online omgeving werd gedeeld met stakeholders. In de pilot Bunnik, Houten, Wijk bij Duurstede is een online module gebruikt om perspectieven en meningen op te halen ten aanzien van de omgevingsvisie. Het gaat veel meer om de beschikbare informatie bijeen te krijgen en het identificeren van (wederzijdse) informatiebehoeften.

### Welke kernvragen zijn er en hoe kunnen we deze vanuit de pilots beantwoorden?

Bij de digitalisering van de omgevingsvisies of -plannen in de onderzochte pilots is een aantal vragen aan het licht gekomen.

### Kernvraag: Hoe brengen we de benodigde informatie van de professionele ketenpartners en vanuit de lokale samenleving bijeen?

#### Subvragen:

1. Hoe inventariseren we welke partijen welke informatie hebben?

Maak de wederzijdse informatiebehoefte van partijen al vroeg onderdeel van het participatieproces.

2. Hoe zijn omgevingsvisies en -plannen het beste (digitaal) te ontsluiten?

De websites van gemeenten en waterschappen zijn een prima platform om omgevingsvisies en -plannen te ontsluiten. Denk dan wel goed na over de vindbaarheid op deze sites.

Zoek voor de ontsluiting van de omgevingsvisies en -plannen aansluiting bij het centrale landelijke platform.



**3.** Welke rol kan digitalisering spelen in het ondersteunen van de participatieprocessen?

**Benut nieuwe digitale methoden**, die kunnen het participatieproces verrijken met nieuwe doelgroepen zodat participatie niet alleen gebeurt met de 'usual suspects'.

**Zorg in een vroegtijdig stadium voor inspiratie** als het gaat over nieuwe vormen van digitale participatie. De neiging is om op de bestaande manier verder te gaan terwijl er de afgelopen periode veel ervaring is opgedaan met nieuwe vormen van participatie.

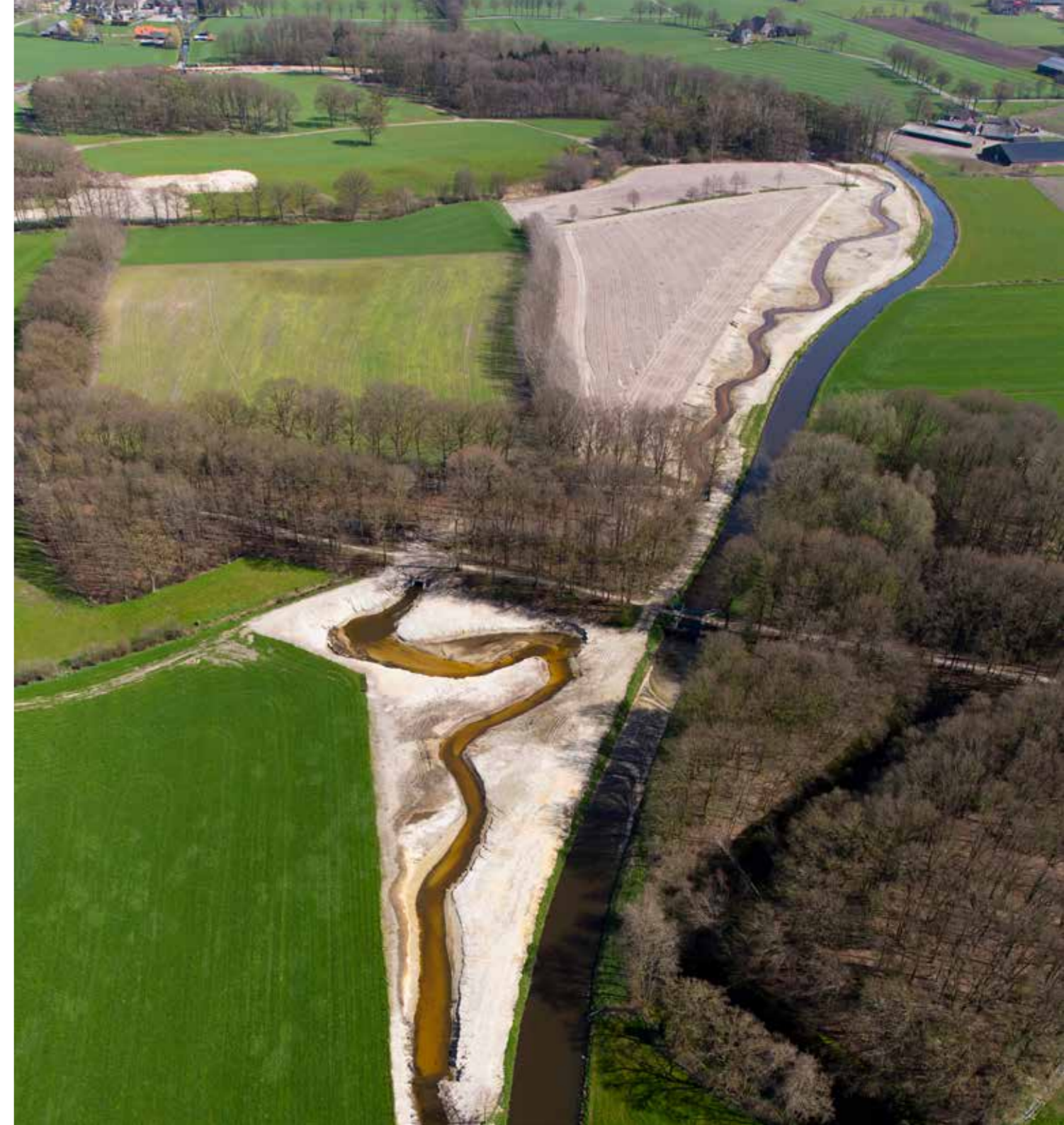
De pilot Bunnik, Houten, Wijk bij Duurstede heeft op een **innovatieve wijze burgers betrokken** in het opstellen van de omgevingsvisie. Overweeg deze methode breder in te zetten naar gelang de participatieambitie.

Ook de gemeente Utrecht heeft **een uitgebreid pallet aan participatiemethoden** met daarbij ook allerlei digitale mogelijkheden. Deel deze in bredere context met elkaar.

**4.** Hoe voorkomen we dat het digitale informatiesysteem een 'black box' wordt? Hoe houden we het laagdrempelig en toegankelijk?

**Betrek in een vroeg stadium** ook de mensen uit de organisaties die zich bezighouden met kaartmateriaal en digitalisering.

Zorg voor voldoende aansluiting bij een eventueel op te zetten **projectgroep digitalisering**. Laat dit geen traject zijn dat los staat van de het participatieproces.







# WETENSCHAPPELIJKE DUIDING

## Het vormgeven en uitvoeren van omgevingsvisieprocessen met water

Ter verdieping van de opgedane inzichten in de pilots, volgen hieronder enkele beschouwingen van de evaluator op vier vraagstukken.

### Participatie en verwachtingen

Het beheren van verwachtingen in participatieprocessen is een steeds terugkerend vraagstuk in de pilots. Hoe zorgt een overheid die uitnodigt tot deelname aan een visievormings- of planvormingsproces dat de participanten een realistische kijk op hun inbreng en invloed op het eindresultaat hebben (en houden)? Het antwoord lijkt relatief eenvoudig: door van begin af aan duidelijk te zijn waar een visie of plan wel en niet over gaat, en door ingebrachte ideeën en gemaakte keuzes steeds transparant én goed beargumenteerd te verwerken in de voortgangresultaten. Dit eenvoudige antwoord heeft een venijnige kant, namelijk de intern-organisatorische en politiek-bestuurlijke verankering. Te vaak worden voortgangresultaten uit externe participatieprocessen 'vermalen' door interne werkprocedures en politiek-bestuurlijke afwegingen. Dus verwachtingsmanagement is een wederkerige activiteit: als aan externe partijen duidelijk gemaakt wordt welke invloed men kan hebben op het eindproduct, dan moet intern helderheid zijn over de omgang

met deze externe invloed. Externe participatie en interne procedures moeten afgestemd worden, zodanig dat ze elkaar versterken, en niet tegenwerken. Uiteindelijk gaat het om een eindproduct met draagvlak, zeggingskracht en uitvoeringspotentieel.

Het managen van verwachtingen kan alleen goed gebeuren als er ook zicht is op de behoefte van partijen, met andere woorden: de participatievraag. Waar hebben stakeholders behoefte aan? Waar willen ze graag hun inbreng aan leveren?

Overigens valt op dat de pilots – in lijn met de Omgevingswet – de voorkeur geven aan de term participatie. Dat begrip heeft een hele andere 'lading' dan termen die tegenwoordig minstens zo vaak worden gebezigd zoals cocreatie en coproductie. Bij die termen staat de gezamenlijkheid meer voorop en wordt het 'samen werken' benadrukt. Zeker daar waar overheden de kaders hebben bepaald (in termen van opgaven, doelen en randvoorwaarden) en de invulling daarvan open durven laten, ontstaat er ruimte voor meer participatie en vertrouwen.

### Participatie en representativiteit

Een tweede belangrijk vraagstuk uit de pilots inzake het vormgeven van participatieprocessen is de gevoelde spanning tussen participatie en representativiteit. Hoe weten we of ideeën en belangen die vertegenwoordigers van organisaties inbrengen ook de beelden en behoeften van de bredere samenleving dekken? Hoe zorgen we ervoor dat niet alleen de sterkste belangen doorklinken in het eindproduct, maar dat ook zwakkere, kwetsbare belangen goed zijn verwerkt?

Een manier om hiermee om te gaan is het besef dat 'beleid en bestuur' behoren tot de zogenaamde systeemwereld die losstaat van de leefwereld van het dagelijks leven. Het is de kunst om systeemwereld en leefwereld in participatieprocessen met elkaar te verbinden, door elkaars nabijheid (letterlijk) op te zoeken. Dat betekent niet alleen dat een gemeente en/of waterschap anderen vraagt mee te doen met visie- of planvorming, maar ook dat men actief mensen opzoekt die niet bereikt worden door deze uitnodiging. Hoe kijken bewoners van verzorgingshuizen tegen de toekomst van hun kleinkinderen aan? Hoe kijken kinderen naar hun directe leefomgeving? Welke mogelijkheden biedt de woonomgeving voor niet-Nederlanders



om maatschappelijke activiteiten te ontplooiën? De uitdaging is hun inbreng zorgvuldig mee te (blijven) nemen gedurende het gehele proces en daarover helder te communiceren. Te vaak wordt de betrokkenheid van zogenaamde non-usual suspects georganiseerd als een soort gimmick; een tekenwedstrijd onder kinderen van groep 6 of 7, een prijsvraag onder scholieren, studenten en kunstenaars, of een buurtbarbecue om de wijkproblematiek in kaart te brengen. De nieuwe situatie roept spanningen op tussen het traditionele model van de representatieve democratie en nieuwe, meer participatieve modellen van democratie. De kunst is om te streven naar complementariteit tussen deze democratiemodellen. Dit terwijl ze vaak worden gezien als strijdig of concurrerend. Maar beiden hebben hun sterkten en zwakten. Daarom kunnen ze elkaar juist aanvullen. Dat betekent niet dat de volksvertegenwoordiging het participatieproces dunnetjes over moet doen, maar wel dat ze zoekt hoe ze de kwaliteit ervan kan borgen. En dat ze waar nodig door middel van haar eigen instrumentarium de democratische legitimiteit ervan kan versterken. De volksvertegenwoordiging moet dus ook de kwaliteit van het participatieproces kunnen beoordelen en moet juist die issues voorgelegd krijgen waar het participatieproces mee worstelt of in tekortschiet.

### Regievoering

De gemeente staat als eerste voor de taak om het Omgevingswet-instrumentarium toe te passen. Wat betekent dit voor een waterschap, dat onder de procesregie van een gemeente, participeert in een omgevingsvisie of -planproces? Zij is niet eindverantwoordelijk voor het eindproduct, maar wordt wel geacht het eindproduct als bouwsteen voor het eigen handelen te hanteren. Hoever kan een waterschap gaan in de verantwoordelijkheid voor een visie of plan? De pilots wijzen uit dat waterschappen vaak bereid zijn om samen met een gemeente te schrijven aan een visie of plan. Gemeenten blijken vaak niet te weten hoe met dit aanbod om te gaan. De vraag is of het mogelijk is om ketenpartners in het algemeen, en waterschappen in het bijzonder een meer proactieve rol te geven in het opstellen van een Omgevingsvisie of -plan. Een mogelijkheid om dat te doen is de regie en de verantwoordelijkheid voor een integrerend thema – zoals klimaatadaptatie – bij het waterschap neer te leggen. Dat zou dan inhouden dat het waterschap het visie- of plandeel voor dit thema samenstelt, in samenwerking met andere ketenpartners (waaronder de gemeente) en de lokale samenleving. Een belangrijke voorwaarde voor deze ‘deelregie’ is dat er een gezamenlijk vastgesteld kader is, en dat andere partijen deze werkwijze accepteren.

### Professionele behendigheid

De pilots laten zien dat het werken met het instrumentarium van de Omgevingswet vraagt om het ontwikkelen van een nieuwe professionele praktijk, naast de huidige. Het vraagt om professionele behendigheid. De nieuwe professionele praktijk omvat het meer en intensiever schakelen tussen ‘binnen en buiten’, tussen interne werkprocedures en externe participatieprocessen. Ook de interne afstemming tussen collega’s in het ambtelijke apparaat, en met bestuur en politiek, vraagt meer aandacht, juist vanwege het schakelen tussen ‘binnen en buiten’. Het besef dat ook andere (keten)partners met dezelfde schakelkunst en afstemmingsprocessen geconfronteerd worden, helpt om realistische verwachtingen te hebben van samenwerking over de grenzen van de eigen organisatie heen. De nieuwe professionele praktijk is gebaseerd op verbindend vermogen, en berust niet alleen op kennis-inhoudelijke expertise en formele bevoegdheden. Dat vraagt om steun en handvatten van collega’s, leidinggevend en bestuurders. Meer dan tevoren is de professional de verbinder en de ambassadeur naar buiten toe. Professionals moeten gelegitimeerd zijn om (proces)risico’s te nemen, deze te accepteren en te delen, zonder meteen ‘afgerekend’ te worden door leidinggevend of bestuurders. De omgang met (proces)risico’s vraagt om reflectief

vermogen; ‘waar staan we nu, wat is de volgende stap, en hoe nemen we de interne en externe belanghebbenden daarin mee?’ Een manier om dat te doen is het eigen professionele en organisatiebelang transparant en productief te verbinden met andere belangen, van de lokale samenleving en van ketenpartners. Een goed en gezamenlijk geformuleerd procesritme – dus wie doet wat wanneer en waarom – dat is afgestemd op de behoeften en belangen van de interne en externe betrokkenen, is voor dit alles een basisvoorwaarde.

Het verbinden van de horizontale, vervlochten buitenwereld en de verticale, gefragmenteerde binnenwereld lukt alleen als de pogingen daartoe bestuurlijk en politiek gelegitimeerd zijn. Als politiek en bestuur blijven sturen op de systemen die geënt zijn op het klassieke idee van de gesloten overheidsbureaucratie (en dat gebeurt soms zonder dat het zo bedoeld wordt), dan worden de verbinders van die twee werelden de wrijfhoutjes van het openbaar bestuur. Bestuur en politiek zullen moeten leren oefenen in bescheidenheid en terughoudendheid. Dat veronderstelt dat zij zich samen bezinnen op de vraag hoe zij hun klassieke taken (kaderstellend, controlerend) van een nieuwe invulling kunnen voorzien. Waarbij ze af en toe voor lief nemen dat hun organisatie een uitkomst voor lief neemt

of iets extra doet boven op haar eigen ambities (maar daar later wel iets voor terug krijgt). Ten slotte is het mogelijk om het tempo te vertragen of te versnellen om zo in de pas met haar partners te kunnen lopen.



## Ten uitgeleide

Deze handreiking is geen Haarlemmerolie; een smeermiddel of kookboek voor het ideale proces naar een omgevingsvisie of -plan van een gemeente, met daarin een prominente rol voor een waterschap als professionele ketenpartner. Wat is het dan wel? De handreiking geeft een aantal praktische suggesties voor projectleiders – vaak van gemeenten – en hun gesprekspartners bij professionele ketenpartners, om hun proces voor een omgevingsvisie of -plan op koers te houden.

De handreiking is gebaseerd op een lerende evaluatie – het volgen van en reflecteren op lopende processen – maar is zelf een momentopname. Het invoeren van de Omgevingswet en het bijbehorende instrumentarium is een dynamisch leerproces waarover deze handreiking een ‘tussenstand’ geeft.

We danken de geïnterviewde professionals van gemeenten en waterschappen voor hun inspirerende verhalen, bereidheid tot het delen van hun rijke ervaringskennis en betrokkenheid bij het verkennen van de werking van een deels nog ongewis wetsinstrumentarium. Zonder hen was het samenstellen van deze handreiking niet mogelijk geweest.

*Mike Duijn en Corniel van Leeuwen*

## Verantwoording van het onderzoek

Deze handreiking is tot stand gekomen door middel van een onderzoek gebaseerd op de methode Lerende Evaluatie (Edelenbos & Van Buuren, 2005). Deze methode is verankerd in een aantal uitgangspunten: responsiviteit, participatie en valorisatie. Informatie uit de lerende evaluatie wordt uitgewisseld met de opdrachtgever(s) en de eindgebruikers door een open, adaptieve aanpak. Tussentijdse zijn resultaten gedeeld, besproken en gezamenlijk geïnterpreteerd. Tevens wordt aan de participanten een stem gegeven in de vormgeving en uitvoering van de evaluatie. De nadruk ligt op de praktische bruikbaarheid van de conclusies door het formuleren van lessen voor de praktijk. De handreiking is gebaseerd op ‘werk in uitvoering’, om aan te geven dat de meeste informatie is verzameld in lopende pilots. Sommige pilots zijn nog in uitvoering. De dataverzameling vond plaats tussen maart en september 2017.

Door middel van twee interviewronden met projectleiders van gemeenten in de beheergebieden van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Vallei en Veluwe en hun contactpersonen bij deze waterschappen, is de stand én gang van zaken in de projecten voor een omgevingsvisie of omgevingsplan, van beide zijden in beeld gebracht. Daarnaast zijn in twee reflectiesessies met deze informanten, aangevuld met een aantal externe experts

en praktijkprofessionals, de tussenresultaten besproken, uitgediept en geïnterpreteerd. De derde en laatste reflectiesessie stond in het teken van de toetsing van de concept-handreiking.

## Slotwoord

Waterschap Vallei en Veluwe en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zijn samen al vroeg begonnen met de implementatie van de Omgevingswet. Beide waterschappen hebben uitgesproken om voorop te willen lopen. Niet om de eerste te zijn, maar omdat we lerende organisaties zijn. We willen onze kennis en ervaring inzetten om een bijdrage te leveren aan de beweging die in gang wordt gezet door de Omgevingswet. Deze handreiking is een voorbeeld van hoe wij als organisaties samen met onze partners leren en dat wij hetgeen geleerd inzetten bij nieuwe opgaven in andere contexten. De handreiking is door en met medewerkers van verschillende organisaties tot stand gekomen. We nodigen bestuurders van onze partners uit om, met de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, samen te ontdekken hoe we cocreatie verder vormgeven.

*Bert van Vreeswijk*  
*Portefeuillehouder Waterschap Vallei en Veluwe*

*Bert de Groot en Bernard de Jong*  
*Portefeuillehouders HDSR*

## Deelnemers en geïnterviewden

Met dank aan de deelnemers aan de reflectiesessies en/of de interviews:

*Wietse Bruisma en Rick van Meeteren*  
*(Gemeente Bodegraven-Reeuwijk)*  
*Fred Odijk (Gemeente Bunnik)*  
*Ruben de Goede en Peter Bos (Gemeente Houten)*  
*Joost Broeke (Gemeente Lopik)*  
*Martine van Rijn, Helen Verouden, Kika Aalberts en Wim van Gelder (Gemeente Utrecht)*  
*Hanneke Kerkhaert en Olga van Kalles*  
*(Provincie Utrecht)*  
*Emmy Bergsma (KWR)*  
*Remco de Boer (Rijkswaterstaat)*  
*Jan van Essen (Vitens)*

*Wilma Pol (Gemeente Wageningen)*  
*Machiel Schilder (Gemeente Nunspeet)*  
*Stefan Keijzer (Gemeente Oldebroek)*  
*Simone Kiewiet (Gemeente Elburg)*  
*Erik Thoonen (Provincie Gelderland)*  
*Edwin Loermans (VNOG)*

## Verantwoording fotografie

Waterschap Vallei en Veluwe  
pagina's 3, 9, 22, 27 en 30

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden  
pagina's 5, 17, 31 en 36





