

Visievorming met stakeholders

Lessen voor participatie bij visievorming
onder de Omgevingswet

Marc Rijnveld

2017

© BZK, Den Haag en Marc Rijnveld

Ontwerp Martien Frijns, Doetinchem



Inhoud

Inleiding	5
<i>Praktijk-casus: Energievisie Hellendoorn</i>	
Bepalen participatiestrategie	7
<i>Consultatie – draagvlak</i>	
<i>Samenwerking – commitment</i>	
<i>Diagnose</i>	
<i>Inzichten uit Hellendoorn</i>	
Fase 1: bestuurlijke- en politieke instemming	11
<i>Samenwerking in de praktijk</i>	
<i>Inzichten uit Hellendoorn</i>	
Fase 2: Verkenning en opbouwen relatie	14
<i>Actoreninventarisatie</i>	
<i>Interviews</i>	
<i>Verzamelen documenten</i>	
<i>Inzichten uit Hellendoorn</i>	
Fase 3: Analyse & Verificatie	18
<i>Analyse van de gesprekken</i>	
<i>Analyse van beleidsdocumenten</i>	
<i>Rapportage</i>	
<i>Gezamenlijke bijeenkomst</i>	
<i>Aangepaste rapportage en werkafspraken</i>	
<i>Inzichten uit Hellendoorn</i>	

Fase 4: Ontwikkelen van de visie

22

Bepaal de opgave

Inventariseer de opties

Waarderen van alternatieven

Inzichten uit Hellendoorn

Fase 5: schrijven en bespreken van de visie

26

Eerste concept

Commentaar

Voorleggen aan college

Presentatie aan gemeenteraad en deelnemers

Inzichten uit Hellendoorn

Inleiding

Binnen enkele jaren wordt de nieuwe Omgevingswet van kracht, die uitgaat van minder regels en van meer betrokkenheid van burgers bij de ruimtelijke inrichting van hun omgeving. Het beschermen en benutten van de leefomgeving wordt daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en burgers. De wet schrijft voor dat alle overheden een omgevingsvisie moeten formuleren. Daarbij ligt de nadruk op burgerparticipatie en geeft de samenleving meer ruimte om zelf initiatieven te ontplooien.

Op het moment dat de overheid niet meer alleen de verantwoordelijkheid draagt voor fysieke en ruimtelijke vraagstukken, dan verandert de rol van de lokale overheid daarmee van primaire belanghebbende naar medebelanghebbende. Dat speelt niet alleen in de fase van visievorming maar ook in de uitvoering van het beleid. Dat vraagt in veel gevallen om een ander denkkader. In plaats van draagvlak te zoeken voor overheidsideeën gaan overheden en burgers¹ op zoek naar commitment voor een visie die samen met de omgevingspartijen is ontwikkeld.

Deze notitie geeft handreikingen voor participatie door bewoners, bedrijven en instellingen bij visievorming door gemeenten onder de nieuwe Omgevingswet. De totstandkoming van de Energievisie Hellendoorn dient daarbij als illustratie van de afwegingen die adviseurs, projectleiders en bestuurders kunnen maken in een participatief proces van visievorming.

¹ In deze rapportage wordt de “burger” als containerbegrip gebruikt voor uiteenlopende maatschappelijke partijen zoals bedrijven, verenigingen, instellingen en particulieren.

Praktijk-casus: Energievisie Hellendoorn

In deze rapportage is de totstandkoming van de Energievisie Hellendoorn gebruikt ter illustratie van de afwegingen die adviseurs, projectleiders en bestuurders kunnen maken in een participatief proces van visievorming. Hieronder staat een korte toelichting op de aanleiding van de visieontwikkeling.

In de gemeente Hellendoorn bestonden er plannen om drie windmolens te bouwen op bedrijventerrein 't Lochter III. Dat stuitte binnen de gemeente op een discussie en bezwaren vanuit de omgeving. De gemeenteraad van Hellendoorn besloot in juni 2016 om voorlopig geen medewerking te verlenen aan het windpark en vroeg het college om met een alternatief te komen. Het college nam de tijd om alle mogelijkheden voor duurzame energie in de gemeente verder te onderzoeken. De wens was om dat vast te leggen in een duurzame energievisie die op brede maatschappelijke steun kon rekenen. Mocht dat niet lukken, dan zouden de windturbines alsnog geplaatst kunnen worden om aan de vastgestelde CO2 reductie te voldoen. Deze vraag van de Hellendoornse gemeenteraad bood de gelegenheid om in het licht van de Omgevingswet te experimenteren met een vergaande vorm van participatie bij het ontwikkelen van de energievisie. De raad streeft nadrukkelijk naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en burgers bij het lokale energievraagstuk. Dat is mede ingegeven door de ervaring met een eerdere energievisie uit 2013 die door de gemeente is opgesteld maar bij andere partijen nauwelijks tot uitvoering kwam omdat het eigenaarschap bij de gemeente zelf lag en niet werd gedeeld. Het besef leefde dat een andere benadering nodig was om burgers en bedrijven te verbinden in een gezamenlijke visie.

Bepalen participatiestrategie

In het nieuwe omgevingsrecht wordt participatie een criterium voor de kwaliteit van bestuur. Over de mate van participatie laat de wet zich niet uit. Die inschatting wordt overgelaten aan het inzicht van de bestuurders en ambtenaren die in de praktijk beleid ontwikkelen. Het is niet vanzelfsprekend dat een vergaande vorm van participatie superieur is aan een minder vergaande vorm. Voor de beleidsmaker is het verstandig om een instrumentarium te kiezen dat past bij het type vraagstuk. Een diagnose van het beleidsvraagstuk helpt bij het bepalen van een passende participatiestrategie.

Door de jaren heen zijn er vele participatieladders en andere instrumenten bedacht om te beschrijven op welke manier overheden burgers kunnen betrekken bij het vormen van beleid. Twee hoofdcategorieën van participatie zijn relevant voor het omgevingsrecht, namelijk a) consultatie en b) samenwerking. Vormen van niet-participeren en publiek-private samenwerking blijven hier buiten beschouwing.

Consultatie – draagvlak

De eerste categorie van participatie omvat vormen van raadpleging, advisering en inspraak met als doel om burgers tenminste op de hoogte te houden van beleidsvoornemens en hen eventueel te raadplegen over oplossingen en effecten. Deze vorm is te herkennen aan het zoeken naar draagvlak voor beleid dat door de overheid is bedacht. Participatie levert doorgaans een beter plan op omdat omgevingspartijen ideeën inbrengen, maar politiek en bestuur zijn verantwoordelijk en kunnen het maatschappelijke advies naast zich neerleggen. Deze vorm van participatie komt het meest voor in Nederland.

Samenwerking – commitment

De tweede categorie van participatie gaat een stap verder door burgers, bedrijven en instellingen medeverantwoordelijk te maken voor beleid. Omgekeerd kunnen burgers ook eigen zorgen, wensen en behoeften agenderen. De overheid komt in een gelijkwaardig speelveld terecht en is een van de partijen naast de anderen. Gezamenlijk stellen betrokken partijen de agenda vast en zoeken naar oplossingen voor hun zorgen, wensen en behoeften. Omdat de maatschappelijke partijen ook actief zijn bij de implementatie van het beleid, is de beslissingsbevoegdheid verdeeld. Deze vorm van participatie is te herkennen aan het zoeken naar commitment voor het realiseren van gezamenlijke plannen. De tendens is dat beleidsvragen vaker “in de samenleving” worden gelegd en de Omgevingswet geeft de samenleving meer ruimte om zelf initiatieven te ontplooien. Het is te verwachten dat samenwerking en co-productie van beleid als participatievorm in belang toeneemt omdat de overheid integrale vraagstukken niet alleen binnen de eigen sectoren kan oplossen en daar anderen voor nodig heeft.

Diagnose

Om een inschatting te kunnen maken welke participatiestrategie het best past bij ruimtelijke visievorming, kan een diagnose van het omgevingsvraagstuk helpen om de strategie te bepalen. Er zijn tenminste twee criteria die de mate van participatie bepalen: a) interafhankelijkheid en b) historische context.

INTERAFHANKELIJKHEID betekent dat er een wederzijdse afhankelijkheid is tussen partijen in de samenleving. Om eigen doelen te kunnen verwezenlijken moeten anderen ook ‘iets doen’. De afhankelijkheidsrelatie kan economisch zijn of intellectueel, emotioneel, ecologisch en sociaal. In het omgevingsbeleid zien we veelal dat partijen elkaar nodig hebben bij de uitvoering van het beleid. Bij een sterkere afhankelijkheid van elkaar is een verdergaande vorm van participatie nodig omdat uiteindelijk verschillende partijen zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. Omgekeerd geldt dat als de overheid bij de implementatie van beleid nauwelijks afhankelijk is van andere partijen, een beperkte vorm van participatie beter passend is. Uitzondering daarop vormt het volgende criterium.

HISTORISCHE CONTEXT De ervaring leert dat in gemeenten waarin een maatschappelijk conflict heeft gespeeld, burgers geprikkeld kunnen reageren op overheidsinitiatieven. Vaak zijn er (slapende) actiegroepen die hevig verontwaardigd reageren als zij het idee hebben dat de overheid hen beleid “door de strot probeert te duwen”.² Zo kan het opstellen van een energievisie gevoelig liggen in een gemeente waar conflicten zijn geweest over de opvang van vluchtelingen, terwijl die onderwerpen ogenschijnlijk niets met elkaar te maken hebben. In deze situatie is een verdergaande vorm van participatie passend omdat de erkenning van belangen en het gezamenlijk zoeken naar oplossingen helpt bij het deëscaleren van de maatschappelijke spanning.

Inzichten uit Hellendoorn

GROTE MATE VAN INTERAFHANKELIJKHEID Bij een omgevingsvraagstuk zoals energie is de overheid in grote mate afhankelijk van de bereidheid van burgers om zelf te investeren en gedrag aan te passen. De overheid kan dat maar ten dele beïnvloeden want zij produceert zelf geen energie en kan huishoudens niet dwingen om minder energie te verbruiken. Door echter aan te sluiten bij de zorgen en belangen van burgers, vinden partijen met elkaar maatwerkoplossingen die meerdere doelen tegelijk dienen. Bijvoorbeeld een combinatie van kostenbesparing voor huishoudens en een lager energieverbruik doordat particulieren bereid zijn te investeren in isolatie van hun woning.

Het feit dat de eerder visie uit 2013 wel een mooi verhaal was, maar niet goed tot uitvoering kwam, illustreert de noodzaak om een verdergaande vorm van participatie te kiezen waarbij de vaststelling van de visie door de gemeenteraad in grote mate afhankelijk is van de bereidheid van burgers om hieraan zelfstandig invulling te geven. Dat is een belangrijke reden om het eigenaarschap en de kwaliteit van oplossingen voor ruimtelijke opgaven te verbreden.

EERST PROBLEMEN, DAN OPLOSSINGEN In de praktijk is de technische oplossing vaak eerder in beeld dan de visie. In Hellendoorn was er sprake van windmolens zonder dat de noodzaak daarvan voor iedereen duidelijk

² Zie ook het werk van Otto Adang over sociale spanningen en collectief gedrag.

was. De omgeving ervoer die plannen als een bedreiging van lokale natuur- en recreatieve waarden. Dat leidde tot een defensieve reactie. Door de plannen te parkeren en het gesprek te voeren over lokale wensen en zorgen (problemen), werd het mogelijk om over veel meer dan alleen energieoplossingen te praten.

Fase 1

Bestuurlijke- en politieke instemming

Het opstellen van een omgevingsvisie begint met een plan van aanpak en een capabele projectorganisatie. Besteed bij een vergaande vorm van participatie wel aandacht aan het bestuurlijk en politiek commitment in de eigen gemeentelijke organisatie. Door samenwerking aan te gaan met anderen geeft een overheid autonomie uit handen en ontstaat onzekerheid over het halen van eigen doelen en uitkomsten. Dat lukt immers alleen als burgers zich medeverantwoordelijk voelen voor de implementatie van de visie. Bespreek dit voorafgaand aan het visietraject uitvoerig met de ambtelijk- en bestuurlijk opdrachtgever, bijvoorbeeld in een kick-off meeting. Leg de afspraken vast in een projectplan.

Vergaande participatie impliceert dat burgers in een vroeg stadium in de beleidsontwikkeling betrokken raken. Sinds de opkomt van ‘interactieve beleidsvorming’ in de jaren ’90 van de vorige eeuw is de rol van de politiek hierin onderwerp van discussie. De rollen van politici en bestuurders veranderen en daarmee ook de organisatievorm en politieke besluitvorming. In de traditionele opvatting van raadsleden staat de coproductie van beleid op gespannen voet met het politieke primaat. Zij kiezen er dan voor om zich afzijdig te houden om zich niet te verbinden met de uitkomsten van een participatief traject.³ Raadsleden die zich meer progressief opstellen zullen eerder geneigd zijn om randvoorwaarden aan participatie te stellen en vervolgens als partij mee te doen bij het genereren van oplossingen voor de problemen die op tafel liggen.

3 A. Edwards, *Interactieve Beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur*. In: J. Edelenbos en R. Monnickhof, *Lokale interactieve Beleidsvorming*, 2001.

Samenwerking in de praktijk

In Hellendoorn is gekozen om niet zelf oplossingen te formuleren voor beleidsdoelen op het terrein van energie, maar om te onderzoeken wat er maatschappelijk speelt en daarop aan te sluiten met oplossingen die ook goed zijn voor duurzame energie. Hierover is uitgebreid met de wethouder gesproken en is het college tijdens een kick-off geïnformeerd over deze aanpak. Hoewel het projectplan in de gemeenteraad is besproken, heeft een groot deel van de fracties ervoor gekozen zich afzijdig te houden van het visievormingsproces.

Inzichten uit Hellendoorn

BEMENSING De bemensing van het projectteam was eigenlijk te klein om een visietraject van deze omvang te kunnen doorlopen. Dit kwam omdat het opstellen van de energievisie een ‘extra’ opdracht van de raad was die niet in de werkplannen was opgenomen en waarvoor geen uren waren begroot.

Het betrekken van verschillende afdelingen en sectoren heeft een tweeledig doel: enerzijds de bemensing van het projectteam en anderzijds het persoonlijk contact van ambtenaren met bewoners en bedrijven waarin geleerd wordt over wat er in de maatschappij speelt.

BELEIDSDOELEN De duurzame energiedoelen waren eerder in algemene termen vastgesteld (in 2020 20% CO₂ reductie ten opzichte van 2008). Er werd echter niet gemonitord wat de stand van zaken was en wat die doelstelling betekent. Maak de eigen beleidsdoelen daarom ook onderdeel van het visietraject en beschrijf deze zo specifiek mogelijk. Hoe specifieker de doelstelling is, des te beter daarop beleid is te ontwikkelen en andere partijen in staat stelt om mee te denken over oplossingen.

GEMEENTERAAD EN PARTICIPATIE Alle fracties zijn door de projectleider aangeschreven met het verzoek om mee te doen aan de visievorming. Niet alle fracties hebben zich daartoe bereid verklaard omdat zij zich op voorhand niet willen committeren aan de uitkomsten. Anderzijds gaven diezelfde fracties achteraf aan dat zij meer betrokken hadden willen worden bij de visievorming. De les is dat in de startfase van visievorming meer aandacht uit zal moeten gaan naar de betrokkenheid en rol van de gemeenteraad. Ga daarover in gesprek met de raadsleden. Hun inbreng is namelijk zeer waardevol omdat zij over relevante kennis beschikken.

Voor iedereen die participeert in een traject van visievorming geldt dat zij zich niet vanzelfsprekend met het resultaat hoeven in te stemmen. Commitment aan de uitkomsten is een vrijwillige keuze en is het resultaat van aantrekkelijke oplossingen die het product kunnen zijn van een goed participatief visietraject. Dat is een uitgangspunt dat ook voor gemeenteraadsleden geldt. Los daarvan is de raad formeel opdrachtgever voor de Omgevingsvisie en heeft daarom altijd een formele rol.

Fase 2

Verkenning en opbouwen relatie

Het doel van deze fase is om een beeld te vormen van wat er speelt in en rondom de gemeente. Dat beeld ontstaat in gesprekken aan de keukentafel en door het verzamelen van relevante beleidsprogramma's en data. Participatie biedt een kans om in gesprek te gaan met andere partijen. Het opbouwen en onderhouden van relaties is cruciaal voor participatie. Dat gaat niet met brieven of digitale formulieren.

Door in gesprekken goed te luisteren en door te vragen is te achterhalen van welk denkkader verschillende mensen gebruik maken. Bijvoorbeeld autonomie (ik wil zelfvoorzienend zijn), veiligheid (ik maak mij zorgen over mijn gezondheid), bedrijfseconomie (kan ik die investering verantwoorden) of esthetiek (het is een mooi landschap). Het verkennen van die denkkaders en daarover van elkaar leren is essentieel in het opbouwen van een relatie.

Actoreninventarisatie

Het betrekken van burgers, instellingen en bedrijven bij visievorming begint met een analyse van de verschillende groepen die in een gemeente aanwezig zijn. In veel gevallen is er wel een overzicht van actorgroepen die vaker worden benaderd. Als die lijsten niet voorhanden zijn, maak dan een omgevingsinventarisatie.⁴ Het ligt voor de hand om partijen op te nemen die een grote invloed hebben op het betreffende beleidsterrein. Maar

⁴ <https://www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2014/12/12/voorbeldprogramma-werksessie-omgevingsanalyse>.

daarnaast zijn ook andere groepen organisaties en burgers belangrijk in deze fase. Deze “unusual suspects” hebben een eigen kijk op de beleidsopgave en zij brengen andere ideeën aan. Als er recentelijk maatschappelijke spanningen zijn geweest, dan kunnen er ook actiegroepen actief zijn. Vergeet niet om deze partijen ook te betrekken.

Heel praktisch is om een lijst te maken en collega's te vragen die aan te vullen. Vul de lijst aan met namen die anderen noemen als interessante gesprekspartner en ook met mensen die zichzelf melden.

Interviews

Het aantal en het doel van de interviews hangt mede af van van de gekozen participatiestrategie. Als is gekozen voor consultatie, dan zijn de interviews bedoeld om ideeën te toetsen. Gebruik de actoreninventarisatie om tussen de tien en twintig sleutelpersonen te selecteren en vraag feedback op de beleidsplannen.

Als is gekozen voor samenwerking als participatievorm, dan hebben de interviews een meer open karakter omdat de zorgen, wensen en behoeften van burgers en bedrijven een plek krijgen in de visievorming. Het voeren van dit type verkennende gesprekken vraagt om een nieuwsgierige houding. Wees open over de aanleiding van het gesprek maar geef ook aan dat het een interview is dat gaat over wat de burger/bedrijf bezig houdt en niet over de beleidsdoelen van de overheid. Vraag wat er speelt, welke plannen men heeft, welke zorgen er zijn en welke wensen er leven. Dat levert in de meeste gevallen rijke gesprekken op waarin meestal ook ruimte is om ideeën uit te wisselen over de onderwerpen van de omgevingsvisie.

De ervaring leert dat ongeveer honderd tot tweehonderd gesprekken nodig zijn. Verdeel de interviews binnen het team. Interviewen biedt een uitgelezen kans om kan met burgers in contact te komen. Maak een handleiding voor het voeren van interviews met voorbeeldvragen en wijze van terugkoppeling (zie bijlage 1). Op die manier zijn de resultaten vergelijkbaar. Het inplannen en coördineren van de interviews is een niet te onderschatten taak waarvoor tijd beschikbaar moet zijn.

Vraag tijdens het interview of mensen bereid zijn om mee te doen aan een proces van visievorming. Vertel hen hoe het proces eruit ziet, waarom zij worden benaderd, hoeveel tijd dat in beslag gaat nemen en welke rol zij daarin kunnen spelen. De meeste mensen reageren daar positief op. Soms wijzen door naar iemand anders en heel soms geven mensen aan dat zij geen rol willen of kunnen spelen.

In Hellendoorn zijn ongeveer vijftig (groeps)gesprekken gevoerd met een veelvoud aan mensen. Er werd gesproken met bedrijven, een bedrijfsvereniging, scholen, raadsleden, vrijetijdsverenigingen, geïnteresseerde bewoners, dorps- en wijkraden, energieloket, boeren, natuur- en milieu-organisaties, het waterschap en andere overheden.

Verzamelen documenten

Naast interviews vormen ook beleidsdocumenten, monitoringsdata, subsidieregelingen, programma's, visies en plannen een rijke bron van informatie. Neem in een vroeg stadium van visievorming de tijd om die te verzamelen. Je kunt er trends uit afleiden en ook randvoorwaarden voor de omgevingsvisie. Denk bij het laatste aan landelijke beleidsdoelstellingen en beperkingen aan het gebruik van de publieke ruimte.

Inzichten uit Hellendoorn

ONBEVANGEN INTERVIEWEN In Hellendoorn zorgden een te klein team en strakke deadline ervoor dat de interviewers zich inhoudelijk niet hebben kunnen voorbereiden. Dat pakte achteraf gezien goed uit want het kwam de open kwaliteit van de interviews ten goede. Het kennen van beleidsdoelen en data geeft namelijk sturing aan de gesprekken. Deze onbevangenheid werd door de gesprekspartners soms wel verward met naïviteit, maar dat kwam de inhoudelijke kwaliteit van de interviews juist ten goede.

AANSLUITEN BIJ BESTAANDE INSTRUMENTEN In het begin van het traject was het zoeken naar betrouwbare informatie over de emissies in de gemeente. Er was in het verleden wel een rapportage gemaakt maar die bleek niet herhaalbaar voor monitoring. Vanuit het Rijk bleek dat er actuele en gestandaardiseerde informatie beschikbaar was om beleidsdoelstellingen te monitoren. Die bleek praktisch bruikbaar en bood een goede onderbouwing van de lokale emissies.

Het standaardiseren van informatie is een van de onderdelen van de omgevingswet die de komende jaren verder zal worden uitgebouwd. Zo komt er ondermeer een digitaal omgevingsloket met centrale informatie over de fysieke leefomgeving.

GEBRUIKEN VAN MONITORINGSINFORMATIE Het presenteren van monitoringsinformatie leidde snel tot discussies over de juistheid daarvan. In het kader van visievorming is dat een minder interessant gebruik van data. Of beleidsdoelen nu wel of niet worden gehaald, het gaat vooral om de achterliggende oorzaken van veranderingen. Of emissies bijvoorbeeld wel of niet worden toegerekend aan een gemeente is minder belangrijk dan te weten dat de emissies er zijn en waar die worden veroorzaakt.

Fase 3

Analyse & Verificatie

Na het ophalen van informatie volgt de analyse van de opgehaalde informatie. Deelnemers verwachten een terugkoppeling waarin zij ook hun eigen inbreng kunnen terugvinden. Afhankelijk van de gehanteerde participatiestrategie ontstaat uit de gesprekken respectievelijk een beeld van a) hoe burgers reageren op plannen of b) wat voor burgers belangrijk is. Uit de gespreksverslagen kunnen andere projectteamleden teruglezen wat er in de gesprekken is gezegd.

De volgende stappen gaan in op samenwerking als participatievorm. Omdat er dan veel open gesprekken zijn gevoerd, vraagt de analyse een grotere inspanning dan bij consultatie het geval is.

Analyse van de gesprekken

Stel een analyseteam samen met ongeveer vier mensen. Geef iedereen de gelegenheid om de verslagen te lezen en beleg een bijeenkomst van een dagdeel. Er zijn verschillende methoden om gespreksverslagen te analyseren. Het coderen van interviewverslagen is arbeidsintensief maar wel nauwkeurig. Een snellere maar onnauwkeuriger vorm is om vooraf opmerkingen in de kantlijn te schrijven van wat opvalt. Bespreek de verslagen met elkaar door clusters te maken van vergelijkbare informatie met zorgen, wensen, behoeften en ontwikkelingen. Het gesprek daarover levert veel inzicht op in wat er maatschappelijk speelt. De analyse kan tot nieuwe vragen leiden. Schrijf die op en neem na de bijeenkomst contact op met mensen die deze vragen kunnen beantwoorden.

Analyse van beleidsdocumenten

Na de analyse van de gesprekken is het zinvol om ook de achterliggende beleidsdocumenten te analyseren. Dat kan heel gericht omdat de thema's uit de gesprekken bepalen welke documenten relevant zijn.

In Hellendoorn speelde onder agrariërs de verwerking van mest als meest urgente zorg. In de beleidsanalyse zochten de ambtenaren daarom naar aangrijpingspunten in het provinciale en landelijke beleid. Daaruit bleek dat de provincie grote plannen had om mest te vergisten en daaruit energie te winnen. Daarnaast had de rijksoverheid een subsidieprogramma gelanceerd om het aantal mestvergistingsinstallaties te vergroten. Deze achtergrondinformatie was bruikbaar voor het opstellen van de energievisie.

Rapportage

Leg de bevindingen uit de gesprekken en de beleidsdocumenten vast in een rapportage. Beschrijf wat mensen en bedrijven waarderen, waarover zij zich zorgen maken en waar zij kansen zien voor het oplossen van problemen. Geef ook aan welke trends er zijn, wat de kracht is van het gebied en welke bedreigingen er zijn. Dit overzicht is nodig om de gezamenlijke gebiedsopgave te kunnen bepalen.

Schets in de rapportage ook hoe het proces van visievorming eruit ziet. Denk bijvoorbeeld aan een aantal bijeenkomsten waarin (delen van) de omgevingsvisie worden uitgewerkt, expertsessies, ontwerpstudio's en uiteraard ook beslismomenten. Voor mensen is het prettig om te weten hoe een proces eruit ziet en zich voor te stellen welke rol zij daarin spelen.

Verstuur de concept-rapportage aan alle geïnterviewden met de vraag of zij de tekst willen aanvullen of corrigeren. Mogelijke tegenstellingen worden later besproken.

Gezamenlijke bijeenkomst

Organiseer een bijeenkomst voor alle geïnterviewden en relevante betrokkenen, waaronder raadsleden en collega ambtenaren. Een gezamenlijke bijeenkomst versterkt het gevoel dat de omgevingsvisie het product is van een collectieve inspanning. Het is het eerste moment waarop iedereen tegelijk bijeen is.

Maak een draaiboek voor de bijeenkomst en bespreek dat vooraf met de mensen die een rol hebben in de organisatie (zie bijlage 2). Als er deelsessies zijn dan is het belangrijk dat de begeleiders weten wat zij eruit moeten halen. Is dat bijvoorbeeld een inhoudelijke verdieping en/of zijn dat werkafspraken?

In het middendeel van de bijeenkomst kunnen de aanwezigen uiteen gaan in deelgroepen om thema's te verkennen. In dit kleinere verband kunnen deelnemers ook hun aanvullingen op de rapportage terugkoppelen en bespreken. Een belangrijke uitkomst van deze eerste sessies zijn het maken van werkafspraken over volgende stappen in het visietraject. Mensen die meedoen aan een participatief proces van visievorming zullen vrijwel altijd naar de overheid kijken voor het organiseren van de volgende stappen. Schets de volgende stap, liefst ook wanneer die plaatsvindt en geef ook aan wat je van de participanten vraagt.

Aangepaste rapportage en werkafspraken

Gebruik de input uit de bijeenkomst voor het aanpassen van de rapportage. Stuur die vervolgens aan de deelnemers samen met een overzicht van de gemaakte werkafspraken. Vraag om feedback op de rapportage. Dat biedt de mogelijkheid om fouten te corrigeren en om aanvullende gedachten en ideeën toe te voegen.

Inzichten uit Hellendoorn

BETREKKEN VAN EIGEN COLLEGA'S Bij participatie ligt de aandacht voornamelijk bij de omgeving. In Hellendoorn raakten de eigen collega's buiten beeld door het ontbreken van beschikbare uren voor dit project in

de werkplannen. Het was het vervolgens lastig om hen aangehaakt te krijgen en te houden. De collega's zijn hard nodig om een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de visie en om het participatieproces te bemensen. Zodra collega's een procesrol spelen -bijvoorbeeld als voorzitter van een deelgroep- dan blijven de externe partijen naar hen kijken voor de organisatie van volgende stappen. De ervaring leert dat niet snel iemand anders opstaat om die trekkersrol te vervullen.

PROCES OP GANG HOUDEN De gezamenlijke bijeenkomst met alle partijen was een mooie start, maar het lukte niet om vervolgafspraken te maken. De gespreksleiders van de deelgroepen hadden onvoldoende ervaring in het doelgericht begeleiden van de gesprekken. Daarbij was het tijdstip -half december- binnen de randvoorwaarden van een strakke planning niet handig gekozen: met de feestdagen in het vooruitzichten zijn mensen niet geneigd om nieuwe plannen te maken. Daar is een mouw aangepast door in de rapportage wel werkafspraken op te nemen en aan de deelgroepen te vragen of zij zich daarin konden vinden.

Fase 4

Ontwikkelen van de visie

Een visie onder de omgevingswet beoogt enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau en anderzijds een verbetering van de fysieke leefomgeving wanneer de veiligheid, gezondheid of kwaliteit tekort schiet. Voor elke gemeente zal deze combinatie van beschermen en benutten anders zijn en afhankelijk van de lokale karakteristieken en -opgave.

De voorgaande stappen bieden de ingrediënten voor de visie. Nu moet er een samenhangend geheel van worden gemaakt. De volgende stappen kunnen daarbij helpen.

Bepaal de opgave

Bepaal samen met de participanten in themasessies de strategische opgave die er ligt. Dat kunnen meerdere opgaven zijn. De Omgevingswet verstaat onder de fysieke leefomgeving namelijk: de natuurlijke omgeving, agrarische cultuurlandschappen, de gebouwde omgeving met woongebieden, bedrijventerreinen, netwerken en infrastructuur voor het verkeer van personen, goederen, data, stoffen en energie en het archeologische, cultuurlandschappelijke en gebouwde erfgoed. Voor elk van die onderwerpen zijn in de analysefase opgaven en problemen benoemd. Vaak ligt er ook al een doelstelling vast in beleidskaders van de provincie of het rijk. En soms ook in convenanten die met bepaalde sectoren zijn overeengekomen. De opgave kan lokaal nog veel specifiekier zijn omdat participanten eigen opgaven inbrengen. Denk daarbij aan het fuseren van twee scholen, het zoeken naar een nieuwe locatie voor een instelling, de opvang van vluchtelingen en het uitbreiden van een bedrijf. Probeer de opgave zo goed moge-

lijk te kwantificeren en verken de samenhang tussen de opgaven. Waar raken zij elkaar? Waar versterken zij elkaar? Verken dat ook breed in de eigen organisatie.

In Hellendoorn heeft het college in 2013 vastgelegd dat de emissie van CO₂ in 2020 20% minder moet zijn ten opzichte van 2008. De toedeling van die doelstelling was niet specifiek verdeeld over sectoren. Toch kon de opgave specifiek bepaald worden. Zo lag er een convenant tussen de rijksoverheid en grote industriële bedrijven met gedetailleerde afspraken over het jaarlijks terugbrengen van de emissies. Een ijsfabrikant had vanuit de holding strenge emissie-eisen en werkte aan een emissieloze productielocatie.

Op basis van monitoringsinformatie kon bekeken worden hoe ver Hellendoorn van zijn eigen doelstelling verwijderd was en in welke sectoren de veranderingen het grootst waren. Dit zijn drie voorbeelden van een specificatie van de strategische opgave.

Om een gekwantificeerd beeld te krijgen van de opgave is het verstandig om gebruik te maken van gestandaardiseerde monitoringsdata. Dat geeft een betrouwbaar beeld van bijvoorbeeld de mobiliteit, gebruik van infrastructuur, demografie, energieverbruik of veranderingen in het cultuurlandschap. Voor de meeste thema's zijn landelijke of provinciale instrumenten beschikbaar die door instanties zoals het CPB worden bijgehouden. Een aandachtspunt bij het gebruik van kwantitatieve data is dat er altijd aannames worden gedaan. De discussie daarover biedt inzicht in het vraagstuk.

Stem de opgave ook goed af met de gemeenteraad en het bestuur. Zij hebben enerzijds mogelijk ook aanvullingen op de opgaven en moeten anderzijds worden meegenomen in het visietraject. Het vaststellen en preciseren van de opgave is daarin een cruciale stap.

Inventariseer de opties

Organiseer vervolgbijeenkomsten met de participanten uit het veld om opties te ontwikkelen om de opgaven te realiseren. Vaak zijn in de analysefase al opties en maatregelen genoemd. Dit kunnen heel concrete ideeën zijn voor een projectontwikkeling of meer abstracte beleidsstrategieën zoals marktwerking of intensivering van toezicht. De inventarisatie van opties leidt tot overzichten met mogelijke oplossingen die bijdragen aan het halen van de opgaven. In veel gevallen is extra onderzoek nodig om de haalbaarheid van de opties te verkennen. In ruimtelijke ontwikkeling is het gebruikelijk om ontwikkelscenario's te verbeelden in een schetsontwerp. Dat geeft inzicht in de voor- en nadelen zoals de effectiviteit, impact op de omgeving en de kosten. Deze periode heeft soms enkele maanden nodig.

In Hellendoorn was een van de opties om het toezicht op het energieverbruik van het MKB te intensiveren, gebaseerd op het Activiteitenbesluit. Dat was een afspraak die landelijk was gemaakt in het Energieakkoord en daarmee ook een verplichting voor de gemeente. Het voordeel van deze maatregel was dat het als een stok achter de deur zou werken voor bedrijven om energiemaatregelen te nemen. De bedrijven vroegen de gemeente om vooral als adviseur op te treden en niet als strenge handhaver. Voor de gemeente betekende dit dat mensen zouden moeten worden opgeleid om deze taak op een adviserende wijze te kunnen invullen. Op deze manier zijn vele opties in kaart gebracht en besproken met de participanten.

Waarderen van alternatieven

Bij een vergaande vorm van participatie gebeurt het waarderen van opties en alternatieven samen met de betrokken stakeholders, ook wel co-waardering genoemd. In het geval van beperkte participatie ligt die verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer zelf.

Bij co-waardering beoordelen de participanten de verschillende opties die op tafel liggen. Zijn die voldoende om de opgave te realiseren? Een bruikbare werkvorm om het gesprek hierover te voeren is door gezamenlijk een multi-criteria analyse op te stellen (zoals de consumentenbond gebruikt bij het beoordelen van producten). De criteria zijn af te leiden uit de opgaven, aangevuld met bijvoorbeeld maatschappelijk commitment en kosten. Bespreek ook de criteria met de deelnemers om te bepalen of het de goede zijn. Op basis van deze waardering is het mogelijk om een grove prioriteitstelling te maken van de opties.

Inzichten uit Hellendoorn

INTERACTIE VIA DOCUMENT Op het visietraject in Hellendoorn stond flinke tijdsdruk. Er was geen tijd om de maatschappelijke partijen uitgebreid te consulteren in het ontwikkelen en afwegen van opties. Het alternatief was om de ideeën die we eerder hadden opgehaald uit gesprekken in een document te schrijven. Daarbij werd hen de vraag gesteld of de opgave herkenbaar was, men zich in de opties kon vinden en bereid was om zelf een bijdrage te leveren aan de opgave. In vrijwel elke groep leidde het document tot een discussie en aanpassingen van de teksten. Op die manier ontstond een scherper beeld van de bereidheid bij inwoners en bedrijven om een bijdrage te leveren aan de reductie van de CO₂ emissies in de gemeente.

ONDUIDELIJKHEID OVER DE OPGAVE Ondanks de beschikbaarheid van landelijke monitoringsinstrumenten over energie was het lastig om daar zelf mee aan de slag te gaan. Het detailniveau is hoog en het interpreteren van de data was niet eenvoudig. In Hellendoorn werden uiteindelijk specialisten ingehuurd om de beschikbare kwantitatieve gegevens begrijpelijk te maken en geschikt voor de onderbouwing van de visie.

De moeilijkheid was dat bij cijfermatige onderbouwingen altijd aannames moeten worden gedaan. In Hellendoorn leverde de gemaakte keuzes discussies op. Bijvoorbeeld over het al dan niet meerekenen van groene stroom in de categorie “vermeden emissies”. In de standaard monitoringssystematiek wordt dat niet toegerekend aan Hellendoorn maar participanten hadden daar moeite mee. Dat leverde achteraf veel discussie op met de opdrachtgever. Die discussies zou je zo vroeg mogelijk willen voeren (in dit geval de gemeenteraad).

BEPERKT AANTAL ALTERNATIEVEN Het bleek niet nodig om de opties uitgebreid te wegen in een matrix. In de gesprekken ontstonden al snel twee tot drie voorkeursopties die op steun en instemming van de deelnemers konden rekenen.

Fase 5

Schrijven en bespreken van de visie

De laatste stap in de visievorming is het opschrijven van de resultaten en het bespreken van de visie met participanten en het bestuur. In de vorige stappen is veel materiaal opgehaald dat hier een plek krijgt. Het schrijfproces vraagt om een goede organisatie. Begin met het samenstellen van een schrijfteam van co-auteurs.

Eerste concept

Werk allereerst een tekstschema uit met een structuur van de visie. Dat biedt houvast bij het schrijven. Het geeft co-auteurs zicht op hun bijdrage aan het geheel en laat zien hoe de tekst – en daarmee de argumentatie om te komen tot de visie- is opgebouwd. Gaandeweg breidt het tekstschema zich uit tot een visie door steeds meer teksten toe te voegen en delen in te vullen. Uiteindelijk leidt dat tot de eerste conceptversie van de visie. Vraag iemand die niet betrokken is bij het schrijfproces om de tekst te redigeren.

In de Omgevingswet is vastgelegd dat de visie tenminste het volgende moet bevatten;

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied (de opgave),
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (de opties).

In de visie staan dus de beleidsdoelen en welke instrumenten integraal worden ingezet om die te bereiken. Het kan daarbij gaan om financiële instrumenten, maar ook om juridische instrumenten zoals het omgevingsplan en het programma. Zo kan een programma nodig zijn om delen van het beleid uit te werken waarmee omgevingswaarden kunnen worden bereikt. Deze beleidsdoelen hoeven niet binnen een bepaalde termijn te worden gehaald. De omgevingsvisie is namelijk bedoeld als een instrument met beleid voor de lange termijn en in de wet is daarom geen actualisatieplicht opgenomen. Het is dus mogelijk om in een visie beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving te formuleren die pas op lange termijn moeten worden bereikt. (VNG, factsheet omgevingsvisie, 2016).

Hoewel de wet geen verdere vormvereisten stelt aan de omgevingsvisie, is het verstandig om te beschrijven hoe maatschappelijke partijen en andere bestuursorganen betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de visie. (Mogelijk worden nog aanvullende eisen gesteld, maar dat is bij het schrijven van deze rapportage niet bekend).

Commentaar

Stuur de conceptversie aan de participanten en collega's met de vraag om commentaar te leveren. Stel een deadline en vraag mensen om beknopt te reageren. Het schrijfteam gaat vervolgens aan de slag met de commentaren. Soms kan het commentaar aanleiding geven om contact op te nemen met een stakeholder of om een en ander uit te zoeken. Werk toe naar een tweede concept.

Voorleggen aan college

Leg de tweede conceptversie ter bespreking voor aan het college, dat in de praktijk als ambtelijk opdrachtgever fungeert. Deze bespreking is bedoeld om de argumentatie van de visie door te spreken en eventuele gevoeligheden, correcties en omissies op te sporen. Omdat de omgevingsvisie een integraal document is, is betrokkenheid van alle wethouders verstandig. Bespreek ook hoe de aanbidding van de visie aan de gemeenteraad eruit ziet. Verwerk de commentaren in een derde versie.

Presentatie aan gemeenteraad en deelnemers

Presenteer de conceptvisie aan de deelnemers en de gemeenteraad. De laatste stelt formeel de omgevingsvisie vast. Stel in overleg met de griffier een moment vast waarop de presentatie plaatsvindt en nodig de participanten daarvoor uit. Stel ook een draaiboek op voor de bijeenkomst en geef de verantwoordelijke wethouder een rol. Het gelijktijdig presenteren aan de omgeving en de raad creëert een gevoel van eenheid; de omgevingsvisie is van en voor de maatschappij. Geef in het programma ook ruimte voor raadsleden om met participanten te praten over de visie.

Het is aan de raad zelf om te besluiten wanneer de visie wordt vastgesteld en op welke manier zij dat wil doen.

Inzichten uit Hellendoorn

VAN VISIE NAAR PLAN In de praktijk van Hellendoorn wekte de afbakening van de energievise en het -plan verwarring. Bij de behandeling van de conceptvisie bleven enkele raadsfracties om een verdere uitwerking vragen van de geschetste ontwikkelrichtingen. De visie was niet met dat doel opgesteld en schetst veel meer de doelen die op lange termijn moeten worden behaald en de paden waarlangs die zijn te bereiken.

De meeste discussie met raadsleden ontstond over de kwantitatieve onderbouwing en de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Dat is jammer omdat de belangrijkste opbrengst van het gevolgde traject -waar de raads- en commissieleden zeer positief over waren- is waar het maatschappelijk commitment ligt voor verdergaande emissiereductie en waar de gemeente het beleid zal moeten intensiveren.

