

## **G32-Leerkring Omgevingswet**

### **Verslag dag 2 – 26 januari 2017 – Participatie**

13.00 uur – 16.30 uur, Amersfoort

#### **Vier overheidsstijlen van de NSOB**

De publicatie [‘Leren door doen’ van het NSOB en PBL](#) onderscheidt vier perspectieven op de rol van de overheid (2014, p.20). Deze publicatie is geschreven als reactie op het [rapport van PBL over de Energieke Samenleving](#). In Leren door doen wordt participatie beschreven als ‘het samenspel van de moderne overheid met de energieke samenleving’.

De vier stijlen die onderscheiden worden zijn de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. De verschillen worden veroorzaakt door de rol die de overheid heeft bij het betreffende proces, van een hoge mate van participatie naar de zogenaamde overheidsparticipatie, waar de rol van de overheid ondergeschikt is aan die van andere stakeholders. Belangrijk om te beseffen is dat een gemeente niet één van deze vier stijlen aanhoudt, maar dat het per thema of vraagstuk verschilt vanuit welk perspectief er gekeken wordt. In de [plenaire presentatie van Maarten Hoorn](#) zijn de perspectieven nogmaals toegelicht.

#### **Inspiratiegids participatie – verhalen ophalen door middel van ‘praatplaten’**

In de ochtendbijeenkomst is de Inspiratiegids participatie die wordt ontwikkeld vanuit het programma Aan de Slag met de Omgevingswet toegelicht door Anita van der Looij, die namens 7Zebra’s meewerkt aan de totstandkoming van deze gids. In de leerkring was de opdracht om praktijkverhalen bij elkaar op te halen om ten eerste op deze manier van elkaars voorbeelden te kunnen leren en ten tweede om input op te halen om de gids te vullen met verhalen. Door middel van praatplaten, interviewden de deelnemers elkaar en zijn reisverhalen opgehaald. Met als enige voorwaarde dat er op een manier participatie is geweest in het proces.

#### **Ervaringen uitwisselen over de vier overheidsstijlen van de NSOB**

In steeds wisselende groepen gingen de deelnemers dieper in gesprek over de vier overheidsstijlen. Hierbij werd door de gespreksleiders onder andere gevraagd naar voorbeelden in hun eigen gemeente waarbij de overheid duidelijk één van de vier rollen in neemt. Van iedere groep hebben de gespreksleiders de inzichten op een rijtje gezet.

#### *Groep A: Rechtmatige overheid (Charley van Enckevort)*

De rechtmatige overheidsstijl kan een bepaalde basis bieden, bijvoorbeeld bij toepassing voor de wettelijke taken die de overheid heeft. Bewustzijn over het risico dat er *naast* de burger georganiseerd wordt is wel belangrijk.

Het is daarom belangrijk dat bij toepassing van de rechtmatige overheidsstijl dat het algemeen belang goed vastgesteld is. Daarbinnen kan de rechtmatige overheid bewegen. Er is echter een steeds grotere discussie over wat het algemeen belang is. Een taak van de *nieuwe* rechtmatige overheid is dan het waarborgen dat iedereen meegenomen wordt in de participatie.

Een specifieke omgevingswet casus waarbij een rechtmatige overheid nodig is: De initiatiefnemer had tegen de buurt gezegd dat de gemeente al akkoord was met zijn plannen. De gemeente had de plannen echter nog nooit gezien. Bij de omgevingswet komt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer te liggen. Om dit soort risico’s hierbij te voorkomen kan er gedacht worden aan het opstellen van kaders door de gemeente over de participatie.

#### *Groep B: Presterende overheid (Maarten Hoorn)*

Mijn conclusie is dat de overheid zich heel vaak presterend probeert op te stellen, maar dat de uitvoerbaarheid hier soms lastig is. De prestaties worden relatief makkelijk opgeschreven

(bijvoorbeeld energieneutraal in jaar x, alle woningbouw binnenstedelijk oplossen), maar meestal heb je voor het behalen van de prestaties ook veel andere partijen nodig. Dan zijn er twee keuzes: of je doet het echt gezamenlijk, maar dan heeft het meer het karakter van de netwerkende overheid, of je gaat er als overheid echt actief achteraan en dan richt het zich meer op de rechtmatige overheid. Als je als overheid dus prestaties wilt formuleren, is het erg belangrijk dat je in vroegtijdig stadium verschillende mensen erbij betrekt en meteen inzichtelijk maakt wat de consequenties van bepaalde besluiten zijn. Bedenk hierbij wel dat er voor een deel regelgeving vanuit Europa is, waardoor je altijd bepaalde kaders hebt. Diverse gemeenten hebben een energievisie, waarin duidelijk duurzaamheidsdoelstellingen zijn geformuleerd, die je niet zonder de samenleving kunt realiseren.

Op een aantal vlakken werken gemeenten als presterend. Denk bijvoorbeeld aan onderhoud openbaar groen. Daar zitten verschillende kanten aan die door bewoners kunnen worden geprioriteerd. Budgetten zijn beschikbaar en bewoners kunnen zeggen waarvoor ze het willen inzetten (bijvoorbeeld verschil in kwaliteiten tussen onderhoud straat, groen, water, etc).

Onder Omgevingswet zijn er daarnaast twee typen prestaties die worden onderscheiden:

- Omgevingswaarden. Het is van belang om burgers in vroegtijdig stadium te mobiliseren.
- Versnellen vergunningverlening. Dit is meer een prestatie die de overheid zichzelf oplegt (in het kader van dienstverlening). Hiervoor is het wel goed dat je als overheid duidelijk aangeeft wat je verwacht. Zo heeft Maastricht als indieningsvereiste specifiek aangegeven op welke manier draagvlak door initiatiefnemer bij de omgeving is gecreëerd.

Maar op zich zou de presterende overheid wel goed passen binnen het gedachtengoed van de Omgevingswet. De gemeenteraad stelt duidelijke kaders. De uitvoering ligt vervolgens mij collega, in samenspraak met de maatschappij.

#### Groep C: Netwerkende/Samenwerkende overheid (Berber Koopmans)

De volgende voorbeelden werden gegeven van de Netwerkende overheid. Het ging meestal om de samenwerken met partijen voor het vaststellen van:

- Wijks- of dorpsvisies, -programma's en -plannen;
- Prestatieafspraken met partijen of gezamenlijke herstructureringsopgaven;
- Financiële afspraken, convenanten, PPS.

Als voordeel werd gezien dat er draagvlak was voor de afspraken. Ook was de uitvoering gewaarborgd. De gemeente is bij deze vorm een (meer) gelijkwaardige partij.

Als nadeel werd gezegd dat het vaak vooral over geld gaat. Ook werd als nadeel gezien dat bij een participatieproces (betrokkenheid van bijvoorbeeld bewoners van het herstructureringsgebied) de uitkomst onzeker kan zijn. Dit kan weer moeilijk zijn voor de afspraken die gemaakt moeten worden of een bestuurlijk akkoord.

De kenmerken die een ambtenaar bij een netwerkende overheid nodig heeft:

- Kunnen onderhandelen
- Voelsprietten voor de omgeving, omgevingsbewust
- Kunnen netwerken en communicatief sterk
- Procesmanager die gebruik weet te maken van expertise van collega's
- Enthousiasmerend

Uit de verschillende groepen kwam naar voren dat het goed is om een externe (onafhankelijke) partij het proces te laten leiden.

Mijn conclusie is dat bij de Netwerkende overheid naast de partijen die rechtstreeks bij de samenwerking waren betrokken er niet altijd aandacht is voor participatie met andere partijen die wel belang bij de afspraken hebben, maar niet aan tafel zitten.

Groep D: Participerende Overheid (Jasmijn Koelega)

Denken vanuit het perspectief van de participerende overheid en voorbeelden hiervan bedenken, blijkt voor veel gemeenten lastig. Meerdere keren worden voorbeelden genoemd waarbij het initiatief voor participatie bij de gemeente zelf ligt, waardoor het direct een voorbeeld is van een netwerkende overheid (groep C). Want ook wanneer de overheidspartij een gelijkwaardige rol heeft en dus gelijk is aan burgers of andere belanghebbenden, is het nog geen pure overheidsparticipatie en dus theoretisch geen sprake van een participerende overheid.

*Wat zijn dan de kenmerken van de participerende overheid?*

- Er is sprake van een overheid die op de achtergrond blijft en dus niet gelijkwaardig is aan de andere partijen.
- De overheid kan bijvoorbeeld inhoudelijke vragen beantwoorden en wellicht een kleine financiële bijdrage leveren, maar het moet echt faciliteren blijven. Voorbeeld = Groenvisie Stadsnatuur in Maastricht.
- Bewoners verenigen zich, bijvoorbeeld vereniging Markdal Breda. Ze zoeken vervolgens zelf alle partners bij elkaar en vormen een visie. De rol van de gemeente ambtenaar was hier om te ondersteunen in het juridische proces.

*Waar lopen burgers tegenaan?*

- Initiatief is er en dan moet het met de omgeving geregeld worden en loop je bij het formaliseren tegen moeilijkheden aan. Bijvoorbeeld op gebied van vergunningen. Als ambtenaar moet je in zo'n geval dus creatief zijn om die vergunning te regelen.
- In eerste instantie zijn veel burgers enthousiast, maar ze merken ook hoeveel tijd het hen zelf kost om een bijdrage te leveren en hun initiatief van de grond te krijgen. Dit kan sommigen afschrikken om nog een keer iets te initiëren.

*Waar loopt de overheid tegenaan?*

- Stel er gebeurt iets en het is tussen de regels door geregeld, dan heeft de creatieve ambtenaar een probleem. Dus we moeten van randvoorwaarden planologie in plaats van toelatingsplanologie.
- Ambtenaren die al 25 jaar vinken moeten als participerende overheid totaal anders gaan werken en dat vergt een aanpassing en makkelijker gezegd dan gedaan. Zeker als het open en op basis van vertrouwen is en zonder contracten o.i.d., want dan is het alweer de netwerkende overheid.
- Dat je aan het wachten bent op initiatieven die er niet zijn, om die te faciliteren.
- Dat er actieve burgers zijn die direct linkjes met de raad hebben, dus dat ze via die weg iets weten te regelen.
- Stel je in de participerende overheid nog wel beleidskaders op als overheid?
- Is het de participerende overheid als het idee vanuit de gemeente komt? Volgens deze theorie dus eigenlijk niet.
- Ambtenaren moeten wennen aan de randvoorwaarden planologie in plaats van de toelatingsplanologie.
- Nieuwe rol van de ambtenaar is wennen: meer proces begeleidend.

- Beheer van de openbare ruimte komt nu altijd weer bij de gemeente terecht en zij zijn aansprakelijk. Veel burgers haken af als het beheer start. Hoe moet je hiermee omgaan?
- Vaak worden goede initiatieven getrokken door een aantal buurtbewoners, en als zij verhuizen, kan zo maar alle power weg zijn.