

Kaderstelling omgevingsvisie

Het dilemma tussen participatie en representatieve democratie

**Studente**

S.L. (Sophie) Clemens

1094097

Hogeschool Leiden, HBO-Rechten

HBR-4-AS17-AS

18 juni 2019

14.996 woorden

In opdracht van

Gemeente Leiden

dhr. mr. D. Scholten

Begeleidend docent

mw. mr. A. Yayla

Onderzoeksdocent

dhr. mr. G. Kuiper

‘Als je focust op resultaat, zal je nooit veranderen; als je focust op verandering,
zal je resultaat zien.’ - Omdenken



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek: ‘Kaderstelling omgevingsvisie, het dilemma tussen participatie en representatieve democratie’. Vanaf het eerste jaar van mijn studie hield het maken van deze afstudeeropdracht mij al bezig. Toch is het maken van dit onderzoek mij meegevallen. Ik heb er zowaar veel plezier aan beleefd. Dit had niet gekund zonder de hulp van een aantal personen, die ik hierbij wil bedanken.

Allereerst dank aan mijn opdrachtgever Dirk-Jan Scholten. Niet alleen heb je mij de mogelijkheid gegeven om op het gemeentekantoor te werken aan het onderzoek, je hebt ook ieder onderdeel van deze scriptie met mij nagekeken en je hebt leuke ideeën aangedragen.

Tevens wil ik alle personen bedanken bij wie ik een interview mocht afnemen in het kader van dit onderzoek. Dank voor jullie tijd en de kennis die jullie met mij wilden delen.

Tot slot wil ik mijn begeleiders van de hogeschool bedanken. Dank aan mevrouw Yayla, voor uw begeleiding bij dit onderzoek. Ook dank aan de heer Van Mil, voor het nakijken van het bestuurskundige gedeelte van deze scriptie. Daarnaast dank aan mijn onderzoeksdocent de heer Kuiper. Altijd kon ik bij u terecht met vragen.

Allen die dit onderzoek zullen lezen: gegroet!

Sophie Clemens

Lisserbroek, 14 juni 2019.

Samenvatting

Per 1 januari 2021 gaat de Omgevingswet in: een wet die vrijwel de gehele fysieke leefomgeving reguleert. Om de invoering van de Omgevingswet goed te laten verlopen, is een nieuwe manier van werken voor de gemeente Leiden noodzakelijk. Met de invoering van de Omgevingswet gaan burgers immers meer participeren. De raad gaat van het principe: ‘Nee, tenzij’ over naar het principe: ‘Ja, mits’. Hierbij kan de volgende vraag gesteld worden: hoe kan de raad beleid maken, als de lokale samenleving een bepaald idee naar voren brengt, maar toch op enkele punten afwijkt van de politieke urgenties die in de raad spelen? Hierbij speelt de omgevingsvisie een belangrijk rol. De omgevingsvisie is één van de zes wettelijke instrumenten van de Omgevingswet, waarin de raad zijn ambities en doelstellingen voor het betreffende gebied beschrijft. Terwijl belanghebbenden mee mogen praten over visies en plannen, blijft de raad in positie om over deze plannen te stemmen. Kortom, wat is de rol van de raad binnen de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet? Dit onderzoek is dus gericht op het bovenstaande dilemma tussen participatie en representatieve democratie. Binnen de traditionele rollen van de raad, focust dit onderzoek zich op de kaderstellende rol.

Het doel van dit onderzoek is de gemeenteraad en de ambtenaren van de gemeente Leiden een advies geven over de kaderstellende rol van de gemeenteraad binnen de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, door de desbetreffende wet- en regelgeving, literatuur en parlementaire geschiedenis in kaart te brengen en aan de hand van interviews te vergelijken hoe verschillende gemeenten omgaan met het dilemma tussen participatie en representatieve democratie. De centrale vraag is hierbij als volgt:

Welk advies kunnen de ambtenaren van de gemeente Leiden aan de gemeenteraad geven inzake de verschillende mogelijkheden van overheidsparticipatie binnen de kaderstellende rol bij de vaststelling van de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, op basis van wet- en regelgeving, literatuur, parlementaire geschiedenis en interviews?

In dit onderzoek wordt allereerst onderzocht wat de verschillende mogelijkheden van overheidsparticipatie zijn. Hierbij is gebruikt gemaakt van verscheidene rapporten. Uit de beantwoording van deze deelvraag is naar voren gekomen dat er verschillende motieven en strategieën zijn voor de toepassing van overheidsparticipatie. Tevens is er een uitleg van de traditionele rollen van de raad gegeven en daarbij een mogelijke vierde rol aangestipt. In de volgende deelvraag wordt ingegaan op de kaderstellende rol van de raad. Hierbij wordt, door middel van wet- en regelgeving, parlementaire geschiedenis en literatuur, weergegeven wat de ruimte is die raad heeft om kaders te stellen. Vervolgens is weergegeven wat de gevolgen hiervan zijn voor de rol van de raad. Uit de

theorie komt naar voren dat het per beleidszaak zal verschillen welke strategieën en mogelijkheden tot kaderstelling de raad het beste kan gebruiken. Daarom gaat de praktijkgericht deelvraag in op de manier waarop verschillende gemeenteraden begonnen zijn met het vormgeven van overheidsparticipatie en het stellen van kaders binnen de omgevingsvisie. Er zijn interviews afgenomen met griffiers of medewerkers van de griffie in vijf verschillende gemeenten. Hiertoe is gekozen, omdat griffiers, in tegenstelling tot raadsleden, objectief zijn en over het algemeen meer weten over de Omgevingswet dan raadsleden. Bij de beantwoording van deze derde deelvraag is naar voren gekomen dat de motieven voor overheidsparticipatie vaak neerkomen op het maatschappelijk draagvlak. Ook hanteren verschillende raden al strategieën, die overeenkomen met de strategieën genoemd in de theorie. Twee gemeenten hebben al een concretere aanpak bedacht voor de invulling van overheidsparticipatie en het stellen van kaders binnen de omgevingsvisie.

Eén van de conclusies die uit dit onderzoek is getrokken, is dat de theorie handvatten geeft aan de raad voor de omgang met de nieuwe Omgevingswet, maar geen eenduidig antwoord op de centrale vraag voor elke beleidszaak. In elke gemeente spelen immers andere zaken en elke gemeenteraad heeft zijn eigen urgenties. Het is dus van belang bij elke beleidszaak apart te bepalen welke mogelijkheid van participatie wordt toegepast. Tevens krijgt de raad de ruimte om de omgevingsvisie zelf in te vullen. Uit de praktijk blijkt dat de raad geen vaststaand document hoeft op te stellen, waarin louter ambities en doelstellingen moeten staan. Burgers willen graag concrete documenten zien, waardoor de regelgeving inzichtelijk wordt. Daarom is één van de belangrijkste aanbevelingen van dit onderzoek om de omgevingsvisie op te delen in thema's of in bouwstenen. Binnen de aanbevelingen is er een kaderstellingskompas gemaakt, die een handvat kan bieden voor de gemeente Leiden en wellicht ook voor andere gemeenten. In dit kompas zijn zes stappen beschreven die van belang zijn voor de invulling van overheidsparticipatie en het stellen van kaders binnen de omgevingsvisie.

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	1
Hoofdstuk 1: Inleiding	2
1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse	2
1.2 Living Lab Zuid-Holland	3
1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	4
1.4 Operationalisering begrippen	4
1.5 Methodiek per deelvraag	5
1.6 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2: De verschillende mogelijkheden van participatie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Motieven	12
2.3 Organisatie participatieproces	14
2.3.1 Coöperatieve strategieën	14
2.3.2 Coproductieve strategieën	15
2.3.3 Competitieve strategieën	16
2.4 Van overheidsmotief en strategie tot initiatief	17
2.5 Rollen volksvertegenwoordiging	17
2.5.1 Reflecterende rol	17
2.5.2 Vertegenwoordigende rol	18
2.5.3 Controlerende rol	18
2.5.4 Kaderstellende rol	19
2.6 Tot slot	19
Hoofdstuk 3: Kaderstelling omgevingsvisie en invulling participatie	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Omgevingsvisie	20
3.3 Wet- en regelgeving	20
3.3.1 De Gemeentewet	21
3.3.2 De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit	21
3.4 De Memorie van toelichting	22
3.5 Het Memorie van antwoord	24
3.6 Wettelijke ruimte voor kaderstelling	24
3.7 Gevolgen voor de rol van de gemeenteraad	26
3.8 Opvattingen deskundigen	26
3.9 Tot slot	27

Hoofdstuk 4: Resultaten uit interviews	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Overheidsparticipatie	28
4.3 Kaderstelling omgevingsvisie	31
4.4 Tot slot	33
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Conclusies	35
5.2.1 Verschillende mogelijkheden van participatie	35
5.2.2 Kaderstellende rol bij vaststelling omgevingsvisie	36
5.3 Aanbevelingen	37
5.3.1 Het kaderstellingskompas	38
5.3.2 Bijbehorende algemene aanbevelingen	41
Literatuur- en bronnenlijst	42
Bijlagen	46
1. Spiegelpunten reflecterende rol	46
2. E-mail medewerkster Ministerie van BZK	51
3. Voorbeelden kaderstelling rapporten	52
4. Transcript interview Enschede (twee griffie-medewerkers)	54
5. Transcript interview Kampen (griffier en projectmanager)	76
6. Transcript interview Leiden (griffie-medewerker)	109
7. Transcript interview Alkmaar (griffier)	130
8. Transcript interview Lisse (wethouder)	143
9. Analyseschema interviews	160
10. Invulling traditionele rollen gemeenteraad Kampen	164

Lijst van afkortingen

Gemw	Gemeentewet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Raad	Gemeenteraad
College	College van burgemeester en wethouders
MvT	Memorie van toelichting
MvA	Memorie van antwoord
NV II	Nota naar aanleiding van het verslag
NR	Nader rapport
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Hoofdstuk 1. Inleiding

§1.1. Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

Per 1 januari 2021 gaat de Omgevingswet in: een wet die de fysieke leefomgeving reguleert. In deze wet worden 26 bestaande wetten en vele AMvB's en ministeriële regelingen opgenomen. Dit betekent: minder regels, meer overzicht en meer ruimte voor goede initiatieven. Om de invoering van de Omgevingswet goed te laten verlopen, is een nieuwe manier van werken voor de gemeente Leiden noodzakelijk.

Met de invoering van de Omgevingswet gaan burgers meer participeren. Ideeën die voorgelegd worden aan de raad, worden per geval getoetst. Deze toetsing geschiedt niet meer volgens de regels zoals wij die nu kennen: er wordt niet meer gekeken naar verschillende wetten met alle bijbehorende restricties en uitzonderingen. De raad gaat van het principe: 'Nee, tenzij' over naar het principe: 'Ja, mits'. Er dient een actieve betrokkenheid gestimuleerd te worden bij de inwoners.¹ Hierbij stelt de gemeente Leiden de volgende vraag: hoe kan de raad beleid maken als de lokale samenleving een bepaald idee naar voren brengt, maar toch op enkele punten afwijkt van de politieke urgenties die in de raad spelen? Hierbij speelt de omgevingsvisie een belangrijk rol. De omgevingsvisie is één van de zes wettelijke instrumenten van de Omgevingswet, waarin de raad zijn ambities en doelstellingen voor het betreffende gebied beschrijft. Terwijl belanghebbenden mee mogen praten over visies en plannen, blijft de raad in positie om over deze plannen te stemmen. Hoe staat de raad tegenover burgerinitiatieven? Wanneer de raad na een lang en succesvol participatietraject besluit om af te wijken van de mening van burgers, lijkt dit voor de burgers niet eerlijk. Het is echter ook niet helemaal eerlijk als de raad vooraf precies aangeeft wat hij wil en dan de participatie insnoert binnen die kaders.² Kortom, wat is de rol van de raad binnen de nieuwe Omgevingswet? Dit onderzoek is dus gericht op het bovenstaande dilemma tussen participatie en representatieve democratie.

'De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente', aldus art. 7 Gemw. Een gemeente kent drie bestuursorganen: de raad, het college en de burgemeester. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente, wordt door middel van de Gemeentewet aan de raad overgelaten. Dit maakt de raad tot het hoogste orgaan binnen het gemeentebestuur. De raad kent drie traditionele rollen: de volksvertegenwoordigende rol, de controlerende rol en de kaderstellende rol.

Aan de ene kant verplicht de Omgevingswet de raad om burgers meer te laten participeren. De andere kant van het dilemma richt zich op de representatieve democratie, waarbij de drie traditionele rollen van de raad van belang zijn. Gezien de Omgevingswet een nieuwe manier van denken en werken

¹ Van der Steen en Van Buuren 2017: p.16.

² Van der Steen en Van Buuren 2017: p.16.

introduceert, dienen deze rollen een andere invulling te krijgen. Gezien deze rollen nauw met elkaar in verband staan, komen in dit onderzoek alle drie de rollen aan bod. De focus wordt echter gelegd op de kaderstellende rol: hoe dient de raad met de komst van de Omgevingswet kaders te stellen? Doordat de Omgevingswet de raad verplicht om uitnodigend te besturen en hiermee burgers te laten meebepalen, kan terecht de vraag gesteld worden: ‘Welke kaders kan de raad in zijn kaderstellende rol schetsen en tegelijkertijd invulling geven aan participatie?’ Wanneer dus geschreven wordt over de rol van de raad, wordt er met name de invulling van de kaderstellende rol bedoeld.

In dit onderzoek wordt geschreven over participatie. Er zijn twee soorten participatie, die in verband met elkaar staan en vaak ook door elkaar worden gebruikt. Hetgeen de Omgevingswet van de raad verlangt, is dat hij uitnodigend gaat besturen en hiermee invulling geeft aan overheidsparticipatie. Hierbij doet de overheid een stap terug en geeft de burger de gelegenheid om met een initiatief naar voren te komen. Aan burgerparticipatie, waarbij de raad de burger de gelegenheid geeft om mee te kijken met het besluitvormingsproces, wordt in vrijwel alle gemeenteraden al invulling gegeven. Overheidsparticipatie gaat dus een stapje verder en geeft de burger meer gelegenheid om niet alleen mee te kijken, maar ook mee te bepalen. Dit onderzoek richt zich dus op overheidsparticipatie.

In dit onderzoek wordt het belang van het enthousiasmeren van burgers aangestipt. De beste manier waarop burgers geënthousiasmeerd kunnen worden om zich te bemoeien met de raad, wordt echter onderzocht in een ander onderzoek binnen het Living Lab. Om deze reden wordt geadviseerd om andere onderzoeken binnen het Living Lab ook te raadplegen.

De kaderstellende rol van de raad omvat de gehele huishouding van de gemeente en dus ook de gehele Omgevingswet. Om kaders te stellen voor dit eigen onderzoek, wordt alleen bekeken welke mogelijkheden tot kaderstelling de raad heeft binnen de omgevingsvisie.

§1.2 Living Lab Zuid- Holland

Het Living Lab Zuid- Holland is een samenwerkingsverband tussen de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Leiden, Alphen a/d Rijn en Bodegraven-Reeuwijk, de Omgevingsdienst, het Hoogheemraadschap, de VNG, adviesbureau Mees Ruimte & Milieu en de Hogeschool Leiden. Het Living Lab richt zich op de nieuwe Omgevingswet. Het doel van het Living Lab is het delen van kennis en het gezamenlijk voorbereiden op deze nieuwe wet. Dit onderzoek wordt gedaan binnen het Living Lab en beoogt hieraan een bijdrage te leveren. In overleg met het Living Lab is de insteek van dit onderzoek deels bestuurskundig en deels juridisch.

§1.3 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de raad en de ambtenaren van de gemeente Leiden een advies geven over de kaderstellende rol van de raad binnen de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, door de desbetreffende wet- en regelgeving, literatuur en parlementaire geschiedenis in kaart te brengen en aan de hand van interviews te vergelijken hoe verschillende gemeenten omgaan met het dilemma tussen participatie en representatieve democratie.

Centrale vraag

Welk advies kunnen de ambtenaren van de gemeente Leiden aan de gemeenteraad geven inzake de verschillende mogelijkheden van overheidsparticipatie binnen de kaderstellende rol bij de vaststelling van de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, op basis van wet- en regelgeving, literatuur, parlementaire geschiedenis en interviews?

Deelvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen van belang:

Theoretisch:

1. Wat zijn de verschillende mogelijkheden van overheidsparticipatie, volgens literatuur?
2. Welke kaders kan de raad stellen bij het maken van een omgevingsvisie en tegelijkertijd invulling geven aan de verschillende vormen van participatie, blijkens wet- en regelgeving, bijbehorende parlementaire geschiedenis en literatuur?

Praktijk:

3. Op welke manier zijn verschillende gemeenteraden, volgens interviews met griffiers, voornemens om invulling te geven aan de kaders binnen de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, kijkend naar de verschillende vormen van overheidsparticipatie?

§1.4 Operationalisering begrippen

Begrippen die voor onduidelijkheid kunnen zorgen in het verdere verloop van het onderzoek, worden hieronder geoperationaliseerd.

Begrip	Hetgeen hiermee bedoeld wordt
Omgevingsvisie	een – verplicht door de gemeenteraad op te stellen – integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. ³
Participatie	actieve deelname (aan het organiseren van de fysieke leefomgeving), zoals het naar voren brengen van initiatieven. ⁴
Representatieve democratie	een indirecte democratie. Een regeringsvorm waarbij de bevolking een aantal vertegenwoordigers kiest die het bestuur uitvoeren. De representatieve democratie is hierdoor te onderscheiden van de directe democratie, waarin leden van de bevolking zelf politieke besluiten nemen. ⁵

§1.5 Methodiek per deelvraag

Hieronder wordt per deelvraag beschreven welke onderzoeksmethoden gehanteerd zijn. Ook wordt beschreven hoe de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd wordt en op welke wijze het onderzoeksmateriaal geanalyseerd is.

1. Wat zijn de verschillende mogelijkheden van overheidsparticipatie, volgens literatuur?

Omtrent participatie en de Omgevingswet zijn veel verschillende rapporten geschreven. Gezien bovenstaande deelvraag zich echter specifiek richt op overheidsparticipatie en de verschillende mogelijkheden hiertoe, konden de rapporten goed gefilterd worden op bruikbaarheid. Om bovenstaande vraag te beantwoorden, is gebruik gemaakt van de volgende rapporten: het rapport ‘Doe maar gewoon; Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen’, het rapport ‘Uitnodigend besturen’ en het rapport ‘Overheidsparticipatie en Omgevingswet, gelijk speelveld’.⁶ Deze drie rapporten zijn geschreven door hoogleraren of onderzoekers bij bijvoorbeeld de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en het Planbureau voor de Leefomgeving. Bij het analyseren van deze rapporten is gelet op de recentheid van het rapport en voor welke instantie de rapporten geschreven zijn. Dit bevordert de betrouwbaarheid van dit onderzoek. De rapporten zijn geanalyseerd op de woorden ‘participatie’, ‘overheidsparticipatie’ en ‘strategieën’. Gezien

³ ‘Omgevingsvisie’, VNG 2019 (via vng.nl).

⁴ Nederlandse encyclopedie, encyclo.nl (zoek op: participatie).

⁵ Nederlandse encyclopedie, encyclo.nl (zoek op: representatieve democratie).

⁶ Van der Steen & Van Buuren 2017;
Van Buuren 2018;
Van Rooy 2018.

bovenstaande rapporten ook alle drie een verschillende inkijk geven op overheidsparticipatie, zijn dezen gebruikt voor dit onderzoek. Hierbij is het rapport ‘Uitnodigend besturen’ leidend, omdat de andere twee rapporten goede inzichten geven, maar ook ingaan op andere onderwerpen binnen de Omgevingswet en hiermee niet de focus legden op overheidsparticipatie. Het rapport ‘Uitnodigend besturen’ is wel volledig gericht op de toepassing van overheidsparticipatie.

Tijdens het onderzoek is ook gekeken naar de bronnen die de auteurs van de rapporten gebruikten. In beginsel is hiernaar gekeken om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen. Bij het bekijken van de bronnen is ontdekt dat één bron een extra inzicht geeft in de toepassing van de mogelijke strategieën voor overheidsparticipatie. Om deze reden is de beantwoording van deelvraag 1 aangevuld met het proefschrift ‘De pragmatiek van burgerparticipatie’.⁷

Tijdens het onderzoek kwam tevens naar voren dat er geen ‘beste’ manier is om toepassing te geven aan overheidsparticipatie. Per beleidszaak zal de raad hierover moeten bepalen. Om deze reden was het van belang voorbeelden te geven van andere gemeenten. Dit zorgde ook voor een duidelijker beeld van de verschillende motieven en strategieën. Daarom is voor de beantwoording van deze deelvraag ook gebruik gemaakt van internetbronnen.

2. Welke kaders kan de raad stellen bij het maken van een omgevingsvisie en tegelijkertijd invulling geven aan de verschillende vormen van overheidsparticipatie, blijkens de wet- en regelgeving, bijbehorende parlementaire geschiedenis en literatuur?

Deze deelvraag gaat door op deelvraag 1. Aan de ene kant dient de raad invulling te geven aan overheidsparticipatie. Aan de andere kant dient de raad in zijn kaderstellende rol kaders te stellen. Tussen de toepassing van participatie en het stellen van kaders dient een evenwicht te zijn. Om erachter te komen welke mogelijke kaders de raad kan stellen, is het allereerst van belang te onderzoeken in hoeverre de raad kaders kan stellen. Het antwoord hierop is te vinden in de wet- en regelgeving.

Ten eerste is het van belang te kijken welke bevoegdheden de raad al heeft. Dit staat gegeven in de Gemeentewet. Eventuele aanvullingen hierop staan in de Algemene wet bestuursrecht. Vervolgens is het van belang de Omgevingswet zelf onder de loep te nemen. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat bepalingen omtrent de participatieprocedure ook in een bijbehorend besluit staan: het Omgevingsbesluit. Om deze reden is het Omgevingsbesluit ook meegenomen in de analyse. Om ervoor te zorgen dat alle belangrijke wet- en regelgeving omtrent de kaderstelling binnen de omgevingsvisie geanalyseerd is, is er gebruik gemaakt van twee boeken hieromtrent: ‘Omgevingswet

⁷ Specht 2012.

compleet' en 'De Omgevingswet in de praktijk'.⁸ Deze boeken geven in verhalende vorm de regels weer voor de raad en zijn geschreven door dezelfde schrijver, met drie jaar tussen de tijd van publicatie. Hierdoor kon goed vergeleken worden of er aanpassingen in de Omgevingswet zijn gedaan, die voor dit onderzoek van belang zijn. Dit bevordert de kwaliteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Na het in beeld brengen van de wet- en regelgeving, is gekeken naar de bedoeling van de wetgever achter het stellen van deze regels. Om de regels goed te kunnen toepassen, is het immers van belang te weten waarom de wetgever de betreffende regels heeft gemaakt. Door middel van het boek 'Parlementaire geschiedenis Omgevingswet' kon bekeken worden welke specifieke parlementaire geschiedenis van belang is voor de kaderstelling binnen de omgevingsvisie.⁹ Tijdens een bijeenkomst van het Living Lab is door een werknemer van het ministerie van BZK gewezen op een brief van ditzelfde ministerie. Deze brief richt zich in het bijzonder op één van de strategieën voor overheidsparticipatie, genoemd in de beantwoording van deelvraag 1. Deze brief is dan ook meegenomen in dit onderzoek.¹⁰

Nadat de wet- en regelgeving in kaart was gebracht, is geconcludeerd dat de deelvraag nog niet volledig beantwoord was. Er moest nog beschreven worden hoe groot de ruimte voor kaderstelling daadwerkelijk is en wat de gevolgen hiervan zijn voor de rol van de raad. Met behulp van de opgedane kennis over de wet- en regelgeving en parlementaire geschiedenis, konden hierover conclusies worden getrokken. Toen de ruimte tot kaderstelling duidelijk was, was het voor de volledigheid nog van belang om suggesties weer te geven voor het stellen van kaders. Hiervoor zijn rapporten gebruikt. Tijdens het onderzoek hiertoe is duidelijk geworden dat er, behalve het rapport 'Uitnodigend besturen' niet veel theorie hieromtrent te vinden is. Om deze reden is het rapport 'Uitnodigend besturen' wederom gebruikt. Naast dit rapport is er voor de validiteit van het onderzoek ook een ander rapport aangehaald. Door verschillende rapporten te analyseren op recentheid, gebruikte bronnen en de instanties waarvoor het geschreven is, is gekozen om gebruik te maken van het rapport 'De Omgevingswet voor rekenkamer(commis)sie's'.¹¹ Ook voor de beantwoording van deze deelvraag zijn extra aanvullingen en voorbeelden gezocht, om de theorie concreter vorm te geven. Hiervoor zijn verscheidene internetbronnen gebruikt, die geanalyseerd zijn op recentheid en de instanties die de bronnen geschreven hebben. Door gebruik te maken van bronnen die zijn geschreven in samenwerking met het Rijk, wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd.

⁸ Van den Broek 2018;

Van den Broek 2015.

⁹ Stibbe 2016.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 000 VII, nr. 80 (Kamerbrief).

¹¹ Hoekstra & De Stefano 2018.

Geconcludeerd is dat er niet één duidelijk antwoord te geven is op deelvraag 2, maar dat de precieze kaders die gesteld kunnen worden, per gemeente zullen verschillen. Om deze reden is de beantwoording van deze deelvraag vooral gericht op de ruimte die de raad heeft om kaders te stellen en de gevolgen hiervan voor de rol van de raad.

3. Op welke manier zijn verschillende gemeenteraden, volgens interviews met griffiers, voornemens om invulling te geven aan de kaders binnen de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, kijkend naar de verschillende vormen van participatie?

Bovenstaande deelvraag is niet te beantwoorden door jurisprudentie- of dossieronderzoek. Deze deelvraag is alleen te beantwoorden door langs te gaan bij verschillende gemeenten en vragen te stellen. Met de antwoorden die zijn verkregen uit de twee theoretische deelvragen, zijn vragen opgesteld voor interviews. Deze vragen zijn opgedeeld in twee hoofdsecties: ‘overheidsparticipatie’ en ‘kaderstelling omgevingsvisie’. De eerste sectie gaat in op deelvraag 1. De tweede sectie gaat in op deelvraag 2. Ten aanzien van de twee theoretische deelvragen, heeft de gemeente Leiden een paar aanvullende vragen gesteld, bijvoorbeeld over het democratisch gehalte van een burgerinitiatief en de omgang met mogelijke kosten voor participatie. Om deze reden zijn deze onderwerpen ook meegenomen in de interviews. Naar aanleiding van het bovenstaande zijn de topics in de interviews als volgt:

- Mening democratisch gehalte
- Motief overheidsparticipatie
- Ideeën kosten participatie
- Participatie nieuwbouwprojecten/groenbeleid
- Toepassing strategie?
- Mening reflecterende rol
- Invulling omgevingsvisie
- Kaderstelling omgevingsvisie
- Omgang regionale zaken
- Interne procedure

Van alle interviews is een geluidsopname gemaakt. Hiervan is een transcript geschreven. De interviews zijn letterlijk overgenomen. Alleen het woord ‘uh’ is weggelaten. Sommige geïnterviewden wilden graag dat zij anoniem in dit onderzoeksrapport verschijnen. Om deze reden zijn bij alle transcripten de namen van de personen weggelaten.

In overleg met de heer Kuiper is besloten om vijf griffiers te interviewen. Er is bewust de keuze gemaakt om geen raadsleden te interviewen. Griffiers zijn immers objectief, terwijl raadsleden politiek

gekleurd zijn. Ook verschilt de kennis over de Omgevingswet per raadslid. Griffiers werken voor de gehele raad en weten over het algemeen het meest over de Omgevingswet. Dit is ook gebleken tijdens het aanschrijven van de verschillende gemeenten. Om deze reden is ervoor gekozen om griffiers te interviewen. Gezien de omvang van dit rapport, was het niet mogelijk om meer dan vijf griffiers te interviewen. Dit was ook niet nodig, want er is geprobeerd griffiers door het hele land te interviewen. Hierdoor zijn er verschillende soorten gemeenten geïnterviewd. Dit zorgt voor variatie en een duidelijk beeld van hoe er in Nederland omgegaan wordt met het betreffende dilemma. Hierdoor wordt de kwaliteit van het onderzoek gewaarborgd.

Allereerst is ervoor gekozen om de griffie van de opdrachtgever, de gemeente Leiden, te benaderen. Op deze manier kan er een goede vergelijking worden gemaakt met andere gemeenten. Binnen de griffie was het niet de griffier die het meest van het onderwerp afwist, maar een griffie-medewerker. Gezien deze medewerker voor de griffie werkt en dus objectief is, is deze geïnterviewd. Voorop bij de interviews staat immers de objectiviteit en kennis van de geïnterviewde.

Door een medewerkster van de gemeente Leiden is vernomen dat de gemeente Enschede momenteel actief bezig is met de omgevingsvisie. Om deze reden is de gemeente Enschede bezocht. In deze gemeente verdiepten twee griffie-medewerkers zich voornamelijk in de omgevingsvisie. Om deze reden zijn deze twee griffie-medewerkers geïnterviewd.

Een medewerkster van de gemeente Leiden had aangegeven dat ook de gemeente Kampen actief bezig is met de omgevingsvisie. Deze gemeente heeft bovendien een app ontwikkeld voor participatie binnen onder andere de omgevingsvisie. Daarom is de griffier geïnterviewd. De griffier gaf aan dat hij met de ontwikkeling van de omgevingsvisie en de ontwikkeling van de app nauw heeft samengewerkt met de projectleider binnen de gemeente. Om deze reden is niet alleen de griffier, maar ook de projectleider geïnterviewd.

Daarnaast is de griffier van de gemeente Alkmaar geïnterviewd. De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft onlangs een rapport geschreven over participatie en de rol van de raad binnen de Omgevingswet. Naar aanleiding hiervan is geconcludeerd dat deze gemeente actief bezig is met de rol van de raad binnen de Omgevingswet. De griffier wilde ook graag meer vertellen over de kaderstelling binnen de omgevingsvisie. Gezien deze gemeente weer in een andere provincie ligt dan de gemeenten die hierboven zijn genoemd, gaf dat ook variatie aan het onderzoek en tevens een beter beeld.

Tot slot is de gemeente Lisse benaderd. De griffier van deze gemeente gaf echter aan dat één van de wethouders van Lisse meer weet over de omgevingsvisie, dan iemand van de griffie. In plaats van een

interview met de griffier, is daarom gekozen voor een interview met de betreffende wethouder. Hiertoe is gekozen, omdat in dit praktijkonderzoek de kennis van de geïnterviewde en de objectiviteit centraal staat. De wethouder werkt nauw samen met de raad, heeft binnen deze gemeente de meeste kennis over de omgevingsvisie en behoort tot het uitvoerende orgaan voor de gehele raad. Dit waarborgt de objectiviteit. Tijdens het interview is tevens opgemerkt dat de wethouder objectief antwoordde. Om deze reden is dit interview betrouwbaar en is het meegenomen in de vergelijking met de andere gemeenten.

Tijdens het onderzoek kwam het idee naar voren om, naast de interviews, contact op te nemen met de ambtenarij van iedere gemeente en deze kort te bevragen over het onderwerp van dit onderzoek. In eerste instantie leken de resultaten van dit onderzoek hierdoor vollediger. Toch is besloten hiervan af te zien, gezien de omvang van het onderzoek. Ook is hiervan afgezien, omdat de vijf interviews al een duidelijk beeld geven van de manier waarop er wordt omgegaan met kaderstelling binnen de omgevingsvisie. Bovendien is de raad het orgaan waar dit onderzoek over gaat. Hierbij was het onduidelijk welke plaats de gesprekken met de ambtenarij zouden moeten krijgen in dit onderzoek. Om deze redenen is geconcludeerd dat de vijf betreffende interviews voor dit onderzoek voldoende zijn.

§1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 focust zich op de eerste kant van het dilemma tussen participatie en representatieve democratie. In dit hoofdstuk worden mogelijke motieven en strategieën aangestipt voor overheidsparticipatie. Tevens worden mogelijke veranderingen in de rollen van de raad beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de andere kant van het dilemma onderzocht: de representatieve democratie. Hierbinnen wordt gekeken naar de invulling van de kaderstellende rol van de raad. Allereerst wordt er gekeken naar de wet- en regelgeving over de verplichtingen die de raad heeft ten aanzien van participatie. Vervolgens wordt de bedoeling van de wetgever achter deze regels onderzocht. Naar aanleiding hiervan wordt geconcludeerd wat de ruimte is die de raad krijgt voor het stellen van kaders en wat dit betekent voor de rol van de raad. In hoofdstuk 4 wordt gekeken hoe verschillende gemeenteraden in Nederland begonnen zijn met het geven van invulling aan overheidsparticipatie en daarbij het stellen van kaders. In de interviews wordt eerst ingegaan op de theorie uit hoofdstuk 2. Dit is weergegeven onder het kopje: 'Overheidsparticipatie'. Vervolgens wordt ingegaan op de theorie uit hoofdstuk 3. Dit is weergegeven onder het kopje: 'Kaderstelling omgevingsvisie'. Naar aanleiding van de theorie en de resultaten uit de praktijk, wordt in hoofdstuk 5 een aantal conclusies getrokken. Daarna worden er in ditzelfde hoofdstuk aanbevelingen gegeven met behulp van een kaderstellingskompas. De literatuur- en bronnenlijst, alsmede de bijlagen, vindt u na hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2. De verschillende mogelijkheden van overheidsparticipatie

§2.1 Inleiding

Al meerdere decennia worstelen overheden met de vraag hoe zij hun burgers op een betekenisvolle manier kunnen betrekken bij de vormgeving en uitvoering van beleid. Hierdoor zijn er veel verschillende aanpakken ontwikkeld om participatie te regelen.¹² Kenmerkend voor alle vormen van bestuur binnen een gemeente is dat het initiatief bedacht wordt door de raad, uitgevoerd wordt door het college en dat burgers worden uitgenodigd om mee te denken. Met de komst van de Omgevingswet worden deze rollen omgedraaid. De gemeentelijke overheid moet uitnodigend gaan besturen. Dit houdt in dat het initiatief bij de burgers ligt en niet bij de raad. De raad doet een stap terug en wordt vervolgens geconfronteerd met een initiatief vanuit de samenleving. Er is hierbij dan ook geen sprake van burgerparticipatie, maar van overheidsparticipatie, waarbij de overheid meedenkt met de burger. Hieronder is een tabel weergegeven, waarin de verschillen te zien zijn tussen het overheidshandelen van nu en het overheidshandelen met de ingang van de Omgevingswet.

“De praktijk van de ruimtelijke ordening”	“De geest van de Omgevingswet”
Doen wat is afgesproken en geregeld	Doen wat wordt gevraagd
Voorschrijven, uitrollen, in orde maken	Openstaan, uitnodigen, faciliteren
Aanbodsturing, beleid als uitvoering	Vraagsturing, beleid als issuemanagement
Beleidsafstemming en coördinatie	Integraal denken en werken
Toetsen op alle criteria	Wegen op meerwaarde
Gelijkheid, zekerheid	Maatwerk, flexibiliteit

© Van der Steen en Van Buuren 2017.¹³

Links in het schema is weergegeven hoe het overheidshandelen was ingericht toen de Omgevingswet nog niet in beeld was. Rechts in het schema wordt het overheidshandelen in het licht van Omgevingswet gepresenteerd. Het behoeft geen uitleg dat het rijtje aan de linkerkant anders is dan het rijtje aan de rechterkant. Door de veranderingen te bestuderen in de twee rijen, worden de kerncompetenties van de Omgevingswet duidelijk. Zo dient de raad zijn manier van denken te veranderen in: ‘Ja, mits’ in plaats van: ‘Nee, tenzij’. Ook dient de raad het opstellen van beleid meer los te laten en dus een stapje terug te doen, om op deze manier burgers de kans te geven een oplossing op het bepaalde vraagstuk te bedenken. Hierbij dient de raad anders om te gaan met zijn kaderstellende rol. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

¹² Van Buuren 2018: p.9.

¹³ Van der Steen & Van Buuren 2017: p.15.

§2.2 Motieven

Er zijn verschillende motieven voor de raad om ruimte te maken voor uitnodigend bestuur. In onderstaande tabel worden zes motieven weergegeven.

Motief	Toelichting
Inhoudelijk	Initiatieven van buiten de overheid hanteren andere definities van wat publieke waarde is en resulteren daarom in meer of andere vormen van publieke waarde creatie. Kortom, ze komen tot bredere, meer innovatieve of meer integrale oplossingen.
Bestuurlijk	Initiatieven van buiten versterken het organiserend vermogen van de samenleving als geheel en vullen dat van overheden aan. Oftewel: ze dragen bij aan de realisatie van publieke opgaven.
Organisatorisch	Publieke organisaties worden wendbaarder en creatiever als zij initiatieven van buiten accommoderen. Met andere woorden, de ambtelijke en politieke organisatie wordt er beter van.
Democratisch	Initiatieven van buiten dragen bij aan nieuwe vormen van democratie en geven mensen nieuwe vormen van zeggenschap over de publieke ruimte.
Financieel	Benutting van initiatieven van buiten kan leiden tot minder beslag op publieke middelen. De oplossingen die worden aangedragen zijn dus goedkoper of er wordt gebruik gemaakt van bijdragen van derden.
Maatschappelijk	Maatschappelijke initiatieven kunnen leiden tot versterking van de sociale cohesie. Met andere woorden: initiatieven versterken de saamhorigheid en onderlinge betrokkenheid.

¹⁴ Van Buuren 2018: p.13.

Niet elke bestuurder heeft echter dezelfde motieven om uitnodigend te zijn. In het ene geval draait het vooral om de gemeentelijke uitgaven die teruggedrongen dienen te worden. In het andere geval is participatie en zeggenschap van de burgers het belangrijkste criterium. Inzicht in de motieven is van belang om bij elke zaak te onderscheiden welk motief het meest van belang is. Hieronder de zes motieven nader uitgewerkt.

Allereerst is er het inhoudelijke motief. Een voorbeeld hierbij is het initiatief ‘Tuinman m/v’ in Rotterdam. Deze richt zich bijvoorbeeld op zowel groenonderhoud, als op het inschakelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook richt dit project zich op gezondheid, cohesie en vergroening.¹⁵ Dit soort meervoudige doelen vormen een meerwaarde voor een initiatief.

Ten tweede bestaat er het bestuurlijke motief. Enerzijds wordt het sturend vermogen van de samenleving als geheel vergroot, als de gemeenschap meer ruimte krijgt voor eigen initiatief. Anderzijds is het goed voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie als zij uitgedaagd wordt door partijen die aangeven het beter te kunnen.¹⁶

Ten derde is er het organisatorisch motief. Uitnodigend bestuur is een manier om de eigen organisatie op te schudden en te flexibiliseren. De gemeente Vaals is hier al mee aan de slag gegaan. Zij gaat de ambtenaren opdelen in categorieën, zoals dirigenten, regisseurs en vakspecialisten. Wat de verschillende categorieën inhouden, is nog onduidelijk. In 2020 hoopt de gemeente creatievere ambtenaren te hebben, waardoor er meer burgerinitiatieven van de grond komen.¹⁷

Ten vierde bestaat er het democratisch motief. Als de burger veel zeggenschap heeft, dan is dat goed voor de legitimiteit van het beleid. Er zijn dan nieuwe vormen van meer directe democratie mogelijk. De gemeente Coevorden heeft hier al ervaring mee. Deze heeft een nieuw bestuur geïntroduceerd en daarmee wijk- en dorpsbudgetten ingesteld. Wethouder Zwiers vertelt dat het besturen een stuk makkelijker is geworden, door het besturen voor een groter deel over te laten aan de lokale inwoners.¹⁸

Door de nieuwe bestuursvorm is de gemeente Coevorden er tevens financieel op vooruitgegaan. De wethouder merkt dat het geld beter besteed wordt en dat de gemeente niet meer in een financieel gat zit. Het vijfde motief voor uitnodigend besturen is dan ook het financieel motief. Al hetgeen de burger kan doen, hoeft de overheid niet te doen. Dit kan geld schelen.

¹⁵ ‘Tuinman m/v helpt Rotterdam vergroenen’, *De Groene Stad* 5 november 2014.

¹⁶ ‘De stad veerkrachtig besturen: hoe doe je dat?’ *Resilient Rotterdam* 2016.

¹⁷ Philipppens, ‘Vaals wil creatievere ambtenaren’, *De Limburger* 25 september 2018.

¹⁸ Jansen, ‘Wijk- en dorpsbudgetten verlichten besturen’, *Binnenlandsbestuur* 7 april 2019.

Het laatste motief is het maatschappelijk motief. Uitnodigend besturen komt de gemeenschappelijkheid van de gemeente ten goede. In het rapport ‘Overheidsparticipatie en Omgevingswet, gelijk speelveld’ wordt er echter aangestipt dat overheidsparticipatie kan leiden tot een tweedeling.¹⁹ Aandacht voor particuliere initiatieven kan leiden tot een verdere achteruitstelling van burgers, die zich niet in staat vinden om zich actief te bemoeien met de raad. Gemeenten dienen zich hier dus bewust van te zijn.

§2.3 Organisatie participatieproces

Met de Omgevingswet dient de raad de burgerbetrokkenheid dus te verbeteren. De manier waarop hieraan voldaan kan worden, is een moeilijke vraag, want hoe organiseer je een goed democratisch participatieproces en waarborg je tegelijkertijd je rol? Hiervoor zijn negen verschillende strategieën beschreven, die onderverdeeld zijn in drie typen.²⁰ Deze strategieën geven invulling aan participatie in het licht van de Omgevingswet en aan de rol van de raad. Deze strategieën kunnen afzonderlijk van elkaar worden toegepast, maar kunnen ook gecombineerd worden. Hieronder zijn deze strategieën verkort weergegeven in een schema. Daarna worden dezen toegelicht.



§2.3.1 Coöperatieve strategieën

De eerste set van strategieën gaat over het openstaan voor initiatieven en het bieden van medewerking hieraan. De raad doet wat nodig is om een initiatief verder te helpen. Deze set heet de ‘coöperatieve strategieën’. Hieronder behoren de strategieën ‘openstaan’, ‘verleiden’ en ‘opwaarderen’.

- Openstaan: de raad kan laten zien dat hij voor initiatieven openstaat, door een loket of procedure ervoor in te richten en er wat geld of ondersteuning voor vrij te maken. Deze strategie is tamelijk passief, maar laat wel zien dat een initiatief van een burger of bedrijf welkom is. De gemeente Zwolle kent bijvoorbeeld een initiatievenloket en de gemeente Utrecht werkt met wijkbureaus.

¹⁹ Van Rooy 2018: p.16 en 17.

²⁰ Van Buuren 2018: p.24 t/m 27.

- Verleiden: de raad kan burgers actief verleiden, oftewel positief prikkelen om initiatieven te ontplooiën, bijvoorbeeld door het geven van een prijs voor het beste idee of een toezegging dat het idee ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De ‘leefstraten’ in Utrecht zijn een voorbeeld hierbij. Bewoners kunnen hun eigen initiatief voor een leefstraat indienen. Als de gemeente positief besluit, mogen bewoners tijdelijk hun straat op hun eigen manier inrichten en gebruiken. Zij krijgen daar ook subsidie voor.²¹
- Opwaarderen: deze strategie gaat een stap verder dan het verleiden. De raad kan initiatieven actief ondersteunen en verder helpen. Kennis en expertise, maar ook doelen en inzet van een overheid wordt benut om het initiatief verder te ontwikkelen. Er kan hierbij een aanjaagteam, een platform of een initiatievenmakelaar in het leven worden geroepen. Een sprekend voorbeeld hierbij is het Rotterdamse Citylab 010.²²

§2.3.2 Coproductieve strategieën

De coproductieve strategieën zijn gebaseerd op het doen van een openingsbod als overheid. Dit openingsbod dient dan als een uitnodiging aan burgers om daarop voort te bouwen. Bij deze set behoren weer drie strategieën, genaamd ‘aanhaken’, ‘invullen’ en ‘verrijken’.

- Aanhaken: de raad kan burgers uitnodigen om mee te doen met projecten. Initiatiefnemers die ideeën over de betreffende zaak hebben, mogen hun ideeën voorleggen en vervolgens uitvoeren. Rijkswaterstaat faciliteert bijvoorbeeld onder de naam ‘Buurbouw’ allerlei tijdelijke initiatieven voor de buurt rondom de aanleg van de Gaasperdammertunnel.²³
- Invullen: aan de hand van de vorige strategie kan een raad op een bepaald vraagstuk ruime kaders opstellen en anderen hierbij de gelegenheid geven plannen te realiseren die bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk. Hierbij kan gedacht worden aan een lokale visie rondom het vergroenen van de binnenstad, het verduurzamen van de energievoorziening of het opknappen van verouderde winkelgebieden.
- Verrijken: een andere vorm van aanhaken is het medegebruik van zaken die eigendom zijn van de gemeente, zoals gebouwen, grasperken en pleinen. De raad kan deze zaken openstellen voor burgers en bedrijven, zodat zij middels deze zaken waarde kunnen creëren voor de gemeente. Een voorbeeld hierbij is het burgerinitiatief ’t Broek Omhoog, die een pand en parkeerterrein van de woningcorporatie in Arnhem exploiteert. Met maatschappelijk vastgoed

²¹ Redactie, ‘Bewoners moeten initiatief nemen voor leefstraten in de stad’, *Duic* 3 april 2019.

²² ‘Over Citylab 010, groen licht voor vrije energie’, *Citylab010*, citylab010.nl.

²³ ‘Innovatieve Gaasperdammertunnel wordt zichtbaar voor grote publiek’, *Rijkswaterstaat* 23 maart 2018.

worden nieuwe vormen van wijkconomie ontwikkeld, die kansen bieden voor groepen die anders buiten de boot vallen.²⁴

§2.3.3 Competitieve strategieën

Bij de competitieve strategieën geeft de raad initiatiefnemers het recht om de overheid uit te dagen en op te komen voor hun voorstel of actie. Als dit van voldoende kwaliteit is, kan dit in de plaats komen van datgene wat normaliter door de raad en het college werd gedaan.²⁵ Onder deze set behoren de drie volgende strategieën: ‘meedingen’, ‘verbeteren’ en ‘uitdagen’.

- Meedingen: de raad kan ruimte bieden aan burgers om mee te dingen bij aanbestedingen van publieke diensten. Op deze manier nemen burgers het heft in handen bij de lokale zaken, zoals groenvoorziening en welzijnsdiensten. Hierdoor kunnen bewoners en sociaal ondernemers met elkaar concurreren. Dit zorgt telkens voor verbetering van publieke diensten in de gemeente. Er zijn verschillende voorbeelden van maatschappelijk aanbesteden, waarbij bewoners en ondernemers kunnen concurreren op taken als straatreiniging of groenonderhoud. Een ander voorbeeld is het afstoten van maatschappelijk vastgoed, zoals buurthuizen. Bewoners krijgen dan de gelegenheid om ook mee te dingen.
- Verbeteren: Op het moment dat de raad een plan wil uitvoeren, maar een andere partij komt met een ander voorstel, wordt gekeken of het voorstel van de andere partij hetzelfde effect heeft en niet meer tijd en geld kost dan het oorspronkelijke alternatief. Als dit het geval is, dan wordt het omwisselbesluit toegepast: het voorstel van de andere partij gaat voor op het plan van de raad. Een voorbeeld hierbij is het programma ‘Ruimte voor de Rivier’ van Rijkswaterstaat. Deze bedacht maatregelen om de waterveiligheid te verbeteren. De regio kreeg echter ook de kans om zelf plannen te bedenken. Als die plannen hetzelfde effect hadden en minder geld en/of tijd kostten dan het initiatief van Rijkswaterstaat, werd het omwisselbesluit toegepast.²⁶
- Uitdagen: de raad kan zijn burgers ook een ‘uitdagingsrecht’ geven. Dit wordt ook wel de ‘right to challenge’ genoemd. Burgers kunnen overheidstaken overnemen als zij dat beter of goedkoper denken te kunnen. Sommige taken kunnen hierbij worden uitgesloten, omdat zij te veel de kern van de overheidsrol raken. In een brief aan de Tweede Kamer stelt de minister van BZK dat veel gemeenten al bezig zijn met de ‘Right to challenge’. Vanuit het ministerie

²⁴ Redactie, “t Broek Omhoog wil werklozen weer aan het werk krijgen”, *De Gelderlander* 27 december 2016.

²⁵ Van Buuren 2018: p.24 t/m 27.

²⁶ ‘Ruimte voor de Rivier: over ons’, *Rijkswaterstaat* 2019, rijkswaterstaat.nl.

wordt deze strategie speciaal ondersteund.²⁷ Naar verwachting komt het ministerie midden 2019 met een inspiratiegids.

§2.4 Van overheidsmotief en strategie tot initiatief

Bovenstaande strategieën roepen natuurlijk de vraag op onder welke omstandigheden een bepaalde strategie succesvol is. Van groot belang hierbij is dat de overheidstrategieën aansluiten bij het belang van de initiatiefnemer, zodat deze tot actie overgaat.

In zijn proefschrift stelt de heer Specht dat burgers een bepaalde ‘trigger’ nodig hebben, alvorens zij een initiatief realiseren.²⁸ Inzicht in hetgeen burgers stimuleert om in actie te komen, is nodig voor een effectief uitnodigend bestuur. Burgers met een hoge sociale status zullen zich eerder bemoeien met de overheid dan burgers met een lagere sociale status. Anderen participeren niet, omdat zij bijvoorbeeld de liquide middelen er niet voor hebben of denken geen kennis erover te beschikken. Tevens participeren burgers vaak niet, als zij hiervoor niet gevraagd zijn. Dan hebben zij het idee dat zij niets kunnen veranderen aan het huidige beleid. De triggers die nodig zijn, zullen in elke gemeente anders zijn. Daarom is het van belang onderzoek te doen naar de burgers die wel participeren en de burgers die dit niet doen. Op deze manier kan het gemeentebestuur de juiste strategieën kiezen. Dan is uitnodigend besturen daadwerkelijk effectief.²⁹

§2.5 Rollen volksvertegenwoordiging

Bij verschillende mogelijkheden van participatie horen verschillende rollen van de overheid. Er bestaan drie traditionele rollen van de raad: de controlerende, vertegenwoordigende en kaderstellende rol. Overheidsparticipatie moet binnen die rollen ruimte geven aan initiatieven. Het gaat dan om juridische, financiële of beleidsmatige kaders. Dit betekent een andere invulling van de drie traditionele rollen van de raad.³⁰ In het rapport ‘Uitnodigend besturen’ wordt er een nieuwe rol beschreven: de reflecterende rol.

§2.5.1 Reflecterende rol

De reflecterende rol is fundamenteel anders dan de drie traditionele rollen die hierboven al kort zijn aangestipt. De reflecterende rol zou ook wel ‘systeemverantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging’ genoemd kunnen worden. Deze heeft te maken met de relatie tussen de gemeentelijke overheid en de burger. Deze relatie verschilt per wijk en per bevolkingsgroep. De raad kan zich hierbij het volgende afvragen:

²⁷ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 000 VII, nr. 80 (Kamerbrief).

²⁸ Specht 2012: p.102 t/m 104.

²⁹ Binnen het Living Lab is er door een andere studente een onderzoek gedaan naar het enthousiasmeren van burgers voor participatie. Dit afstudeeronderzoek zal waarschijnlijk voor u ook een gewenst hulpmiddel zijn.

³⁰ Van Rooy 2018: p. 17.

- Ontstaan er grote verschillen tussen de onze doelen en de doelen van de bevolking?
- Blijft de publieke ruimte voldoende publiek?
- Zijn wij tevreden met het participatieproces?
- Wat kan hierin verbeterd worden?
- Hoe kunnen sommige wijken meer uitgedaagd worden om mee te doen in het participatieproces?

Van groot belang hierbij is dat de raad zijn buurt en wijken kent en hoe deze buurten en wijken zich verhouden tot de gemeentelijke overheid. Dit kan wellicht voor grotere gemeenten een grotere uitdaging zijn.

Ten aanzien van de reflecterende rol zijn in bijlage 1 tien spiegelpunten weergegeven uit het rapport ‘Overheidsparticipatie en Omgevingswet’.³¹ Deze spiegelpunten zijn bedoeld als reflectie op de eigen situatie van de gemeente. Op deze manier kan de raad de overheidsparticipatie steeds beter vormgeven.

§2.5.2 Vertegenwoordigende rol

Eén van de drie traditionele rollen is de vertegenwoordigende rol. In zijn vertegenwoordigende rol zal de raad steeds meer op zoek moeten gaan naar overeenstemming met de initiatiefnemers. Raadsleden kunnen zich hierbij richten op de vraag of een burgerinitiatief een voldoende democratische gehalte heeft en of op deze wijze dus recht gedaan wordt aan de belangen van de samenleving als geheel. Ook mag van de raad verwacht worden dat hij kijkt naar de legitimiteit van het initiatief: is het initiatief de beste manier om de samenleving te dienen?

De vertegenwoordigende rol kan ook resulteren in een verbindende of bemiddelende rol tussen verschillende groepen burgers of verschillende initiatiefnemers. Raadsleden kunnen proberen initiatieven bij te sturen of juist op te waarderen.

Tot slot is het van belang dat wanneer de raad plaats durft te maken voor een burgerinitiatief, hij ook in staat is om zelf weer naar voren te stappen, op het moment dat er een gat valt.³²

§2.5.3 Controlerende rol

In haar controlerende rol zullen raadsleden meer afstand moeten doen van een strikte focus op SMART gedefinieerde doelen. Vaak worden deze doelen vanaf de ambtelijke zijde aangereikt en gaan zij een eigen leven leiden. Als een burgerinitiatief wordt gevraagd om publieke zaken te helpen

³¹ Van Rooy 2018: p. 19 t/m 30.

³² Van Buuren 2018: p. 31 t/m 36.

realiseren, dan zal de wijze waarop dit gebeurt, anders verlopen dan wanneer de raad dit in eigen hand houdt. Het is dan ook niet zinvol om in die situatie het doelbereik op dezelfde wijze te monitoren als bij een klassieke overheidstaak.

In dit verband speelt ook de vraag hoe de raad het college controleert op de ruimte die wordt gegeven aan initiatiefnemers. In het licht van de Omgevingswet vereist dit nieuwe vormen van samenspraak tussen raad en college.³³

§2.5.4 Kaderstellende rol

Tot slot is er de kaderstellende rol. Een raad dient immers als overheidsorgaan kaders te stellen, om onder andere hiermee zijn vertegenwoordigende en controlerende rol te waarborgen. De raad dient echter een stapje terug te doen en ruimte te maken voor initiatieven. Hoe kan een raad in het licht van de Omgevingswet kaders stellen? In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de invulling van deze kaderstellende rol. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de kaderstelling binnen de omgevingsvisie.

§2.6 Tot slot

De raad zal open moeten staan voor de veranderingen die in dit hoofdstuk zijn benoemd. Hierbij dient hij ook open te staan voor nieuwe initiatieven. Als hij niet openstaat voor initiatieven van buiten, dan kan hij ook niet uitnodigend besturen. Als een raad zowel nieuwsgierig is naar nieuwe initiatieven, als bekwaam en bescheiden is en support geeft aan initiatiefnemers, kan hij steeds meer open gaan staan voor deze nieuwe vorm van besturen en daarbij een nieuwe invulling geven aan zijn klassieke rollen.

³³ Van Buuren 2018: p. 37.

Hoofdstuk 3. Kaderstelling omgevingsvisie en invulling participatie

§3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de nieuwe invulling van de kaderstellende rol verder onderzocht. De vertegenwoordigende en controlerende rol staan hiermee nauw in verband en zullen dus ook in dit hoofdstuk hun wederkeer vinden. Er wordt in dit hoofdstuk alleen ingegaan op het stellen van kaders binnen de omgevingsvisie. De vraag: ‘Hoe organiseer je als raad binnen de kaderstelling van de omgevingsvisie een goed democratisch participatieproces?’ wordt in dit hoofdstuk nader onderzocht. Hierbij wordt met name gekeken naar de ruimte die de raad heeft om kaders te stellen binnen de omgevingsvisie en wat dit betekent voor de rol van de raad. In paragraaf 3.2 tot en met 3.5 worden de wet- en regelgeving en parlementaire geschiedenis weergegeven. In paragraaf 3.7 en 3.8 wordt de link gelegd met de ruimte tot kaderstelling en de rol van de raad.

§3.2 Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de raad zijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast (art. 3.1 jo. art. 3.2 Omgevingswet). Het is een visie voor de lange termijn. Het is als het ware een vervanging van alle structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen en milieubeleidsplannen. De omgevingsvisie betreft één visie voor het hele grondgebied.³⁴ Deze omgevingsvisie is vormvrij: de gemeente bepaalt het detailniveau en thema's. De visie hoeft dus niet gebiedsgericht te zijn. De omgevingsvisie is ook zelfbindend: zij bindt alleen het bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld: de raad. De gemeente moet bij het inzetten van instrumenten van de Omgevingswet rekening houden met het beleid in de omgevingsvisie.

Bij het opstellen van de omgevingsvisie dient de raad kaders te stellen. Hoe meer kaders de raad stelt, hoe minder ruimte hij de burger geeft om te participeren. Aan de andere kant kan participatie zorgen voor kaders met een betere kwaliteit.³⁵ Hierdoor kan participatie kaderstelling dus ook aanvullen. Om deze reden staan kaderstelling en overheidsparticipatie in verband met elkaar. Hieronder wordt nader ingegaan op hetgeen de wetgever stelt over de kaderstellende rol van de raad en het betrekken van de burgers bij het maken van de omgevingsvisie.

§3.3 Wet- en regelgeving

Ten aanzien van de kaderstellende rol van de raad binnen de omgevingsvisie is het van belang te bepalen welke randvoorwaarden hiervoor zijn geschetst in de wet. Hierbij wordt gekeken naar de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht.

³⁴ Deze visie bevat verschillende beleidsterreinen, zoals veiligheid, bodem en water, bereikbaarheid, welvaart et cetera.

³⁵ ‘Raadgever participatie in de Omgevingswet’, VNG 2019, vng.nl (zoek op: fysieke leefomgeving).

§3.3.1 De Gemeentewet

In de Gemeentewet zijn al een aantal zaken bepaald omtrent de rol van de raad en hiermee welke kaders de raad mag stellen. In art. 147, lid 1 Gemw jo. art. 149 Gemw is bepaald dat de raad verordeningen mag vaststellen. In art. 108, lid 1 Gemw is beschreven dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Het gemeentebestuur bestaat uit de raad, het college en de burgemeester. In lid 2 van art. 147 Gemw is beschreven dat de bevoegdheden die bepaald zijn in art. 108, lid 1 Gemw, bij de raad berusten. De raad is dus het primaire orgaan binnen het gemeentebestuur en is ook bevoegd om verordeningen te maken. Binnen de Omgevingswet dient de raad echter regels over activiteiten omtrent de fysieke leefomgeving op te nemen in het omgevingsplan (art. 2.4 Omgevingswet). Welke specifieke regels de raad moet opnemen in het omgevingsplan en welke regels opgenomen mogen worden in een verordening, worden straks neergelegd in het Omgevingsbesluit. De conceptartikelen zijn momenteel opgenomen in het Invoeringsbesluit.³⁶ De raad kan dus kaders stellen door regels te maken in het omgevingsplan en met behulp van een verordening. Meer informatie hierover is gegeven door een medewerkster van het ministerie van BZK. Zie hiervoor bijlage 1.

In een kamerbrief over de right to challenge stelt de minister van het ministerie van BZK dat art. 150 Gemw gemoderniseerd dient te worden. In dit artikel is beschreven dat inwoners inspraak moeten hebben bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. De minister ziet graag dat deze inspraak verbreed wordt naar alle fasen van het beleidsproces en niet alleen plaatsvindt bij de voorbereiding van het beleid. De right to challenge betekent dus een verruiming van art. 150 Gemw.³⁷

§3.3.2 De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit

In art. 2.1, lid 2 Omgevingswet staat dat de raad rekening moet houden met de samenhang van de verschillende relevante aspecten binnen de fysieke leefomgeving. De raad dient hierbij een afweging te maken tussen het beschermen en benutten van deze aspecten. De raad heeft dus zelf de ruimte om een afweging te maken inzake aspecten rondom de fysieke leefomgeving. In de MvT wordt uitgelegd dat de omgevingsvisie bij uitstek het instrument is om hieraan invulling te geven.³⁸ Elders in dit hoofdstuk komt de MvT nader ter sprake.

In art. 3.3 Omgevingswet staat dat de raad rekening moet houden met vier verschillende milieubeginselen bij het opstellen van de omgevingsvisie. Dezen zijn weergegeven als volgt:

³⁶ Van den Broek 2015: p. 19 en 20;

³⁷ 'Over moeten en mogen: expertsessie verordeningen in het omgevingsplan', *Omgevingswebportaal* 20 december 2017, omgevingswebportaal.nl.

³⁸ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 000 VII, nr. 80 (Kamerbrief).

³⁸ Van den Broek 2018: p. 79.

- het voorzorgsbeginsel
- het beginsel van preventief handelen
- het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron bestreden moeten worden en
- het beginsel dat de vervuiler betaalt³⁹

De vier beginselen zijn uitgewerkt in besluiten. Eén van deze besluiten is van belang voor participatie binnen de omgevingsvisie: het Omgevingsbesluit. Heeft de raad een omgevingsvisie gemaakt? Dan moet daarin staan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. Deze motiveringsplicht is geregeld in artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit. De raad mag zelf weten hoe hij daar invulling aan geeft. Wie de raad bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van de beleidszaak: de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving.⁴⁰

Hierbij blijft het echter niet. De raad moet de invulling van de participatieplicht op zo een dergelijke manier formuleren, dat ook duidelijk wordt wat de resultaten van deze samenwerkingen zijn. Om deze reden gaat deze bepaling verder dan de motiveringsplicht die de raad momenteel kent in de Awb.

Bij het voorbereiden van de omgevingsvisie is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit staat in art. 16.26 van de Omgevingswet. In art. 16.23 Omgevingswet is weergegeven dat eenieder zienswijzen naar voren kan brengen tegen het ontwerp van de omgevingsvisie. De raad dient hier dus rekening mee te houden. Dit wordt ook aangestipt in het MvA.⁴¹

§3.4 De Memorie van toelichting

De aanleiding voor het wetsvoorstel Omgevingswet wordt in de MvT als volgt weergegeven:

*In de samenleving bestaat in toenemende mate oog voor de samenhang tussen de opgaven in de fysieke leefomgeving, het belang van duurzame ontwikkeling en regionale verschillen. Ook is er behoefte aan inzichtelijke regelgeving en snelle, samenhangende besluitvorming over initiatieven. Ook los van die ontwikkelingen in de samenleving ervaren gebruikers diverse knelpunten bij het huidige omgevingsrecht, vooral in het geval van projecten die met meerdere wettelijke kaders te maken hebben. Geconcludeerd wordt dat de huidige wetgeving niet langer aansluit bij de behoeften van de samenleving.*⁴²

³⁹ Van den Broek 2018: p. 122: Deze vier beginselen zijn overgenomen uit het milieubeleid van de Europese Unie. De beginselen zien toe op de inhoudelijke sturing op het beleid voor de fysieke leefomgeving, waarvan de kaders geschetst moeten worden in de omgevingsvisie.

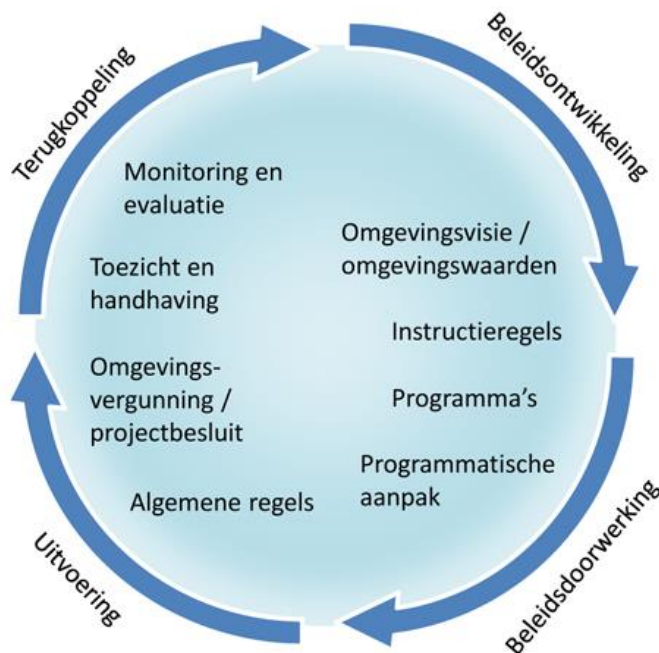
⁴⁰ Van den Broek 2018: p. 447.

⁴¹ Kamerstukken II, 2015/16, 33962, nr. E, p. 29 t/m 34 (MvA);

Van den Broek 2018: p. 292.

⁴² Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 11 (MvT).

Het motto ‘ruimte voor ontwikkelingen, waarborgen van kwaliteit’ is de essentie van de Omgevingswet. De opbouw van de Omgevingswet volgt een beleidscyclus. Deze beleidscyclus is hieronder weergegeven.



© MvT, pag. 22.

Bovenstaande beleidscyclus geeft weer welke instrumenten de raad in de diverse fasen tot zijn beschikking moet hebben. In deze cyclus is ook weergegeven dat de reflecterende rol van de raad een grote plaats inneemt. Ook laat deze cyclus zien dat de omgevingsvisie zich met name richt op de beleidsontwikkeling. Voor het stellen van concretere kaders, dient de raad de omgevingsvisie dus te gebruiken in samenhang met de andere instrumenten.⁴³

Nu verschillende beleidsterreinen in één wet bij elkaar komen, betekent dit niet dat de raad één vaste rol krijgt. De rolopvatting wordt, volgens de MvT, bepaald door de opgaven die er in de gemeente zijn en door de politieke opvattingen over de rol van de raad bij het aanpakken ervan. De raad heeft in ieder geval twee belangrijke rollen: het waarborgen van de kwaliteit van activiteiten in de gemeente en ruimte maken voor ontwikkeling. Deze kunnen geplaatst worden binnen de drie traditionele rollen van de raad: de vertegenwoordigende, de controlerende en de kaderstellende rol.

In de MvT is verder beschreven dat het voor de gemeente niet verplicht is om een omgevingsvisie op te stellen. Later is dit veranderd: niet alleen voor het Rijk en voor de provincie, maar ook voor de

⁴³ Stibbe 2016: p. 4 en 5.

gemeente, is het verplicht een omgevingsvisie op te stellen.⁴⁴ Wat deze langetermijnvisie verder betekent voor de participatie binnen de kaderstelling van de raad, wordt toegelicht in het MvA en komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

Uit het nader rapport bij de MvT blijkt dat doelstellingen voor de fysieke leefomgeving geen vereiste zijn om in de omgevingsvisie op te nemen.⁴⁵ De omgevingsvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en beheer van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid op te nemen. De omgevingsvisie is hiermee geen optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. Deze algemene doelstellingen zal de raad verder laten uitwerken of concretiseren in de andere wettelijke instrumenten, zoals het programma. Het college is verantwoordelijk voor het programma (art. 3.4 en 3.5 Omgevingswet).

§3.5 Het Memorie van antwoord

Volgens het MvA biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om vooraf gezamenlijk een intergemeentelijke omgevingsvisie op te stellen. Hierdoor worden situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter gewaarborgd. Art. 2.2 van de Omgevingswet bepaalt hierbij dat de raad bij de vaststelling van de omgevingsvisie rekening moet houden met de omgevingsvisies van andere overheden, zoals de provincies en het Rijk. De raad moet zijn omgevingsvisie zo nodig afstemmen op deze andere omgevingsvisies.⁴⁶

In het MvA komt naar tevens voren dat verscheidene Kamerleden hadden gevraagd naar mogelijkheden om in te grijpen als een bestuursorgaan het nalaat om een verouderde omgevingsvisie te actualiseren.⁴⁷ De minister heeft hierop gezegd dat de regering ervoor heeft gekozen geen wettelijke actualisatieplicht in te stellen. Een verouderde omgevingsvisie kan de raad immers in de weg zitten bij de besluitvorming over nieuwe activiteiten, in die zin dat de visie dan niet meer als motivering kan dienen voor de participatie binnen een dergelijk besluit. Dit gegeven zal naar verwachting van de regering de raad voldoende stimuleren om een omgevingsvisie actueel te houden.

§3.6 Wettelijke ruimte voor kaderstelling

In bovenstaande paragrafen is geformuleerd wat in de omgevingsvisie moet staan. Samengevat dient de raad in de omgevingsvisie het volgende op te nemen: de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik en beheer van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Deze zaken worden verder uitgewerkt in andere wettelijke

⁴⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Herleidbare geconsolideerde versie Omgevingswet*, Omgevingswebportaal, art. 3.1; *Kamerstukken II*, 2014/15, 33962, nr. 97 (amendement).

⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 4, p. 73 t/m 105 (NR MvT).

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2015/16, 33962, nr. E, p. 29 t/m 34 (MvA).

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2015/16, 33962, nr. E, p. 29 t/m 34 (MvA).

instrumenten. Tevens dient de raad bij het maken van de omgevingsvisie rekening te houden met de omgevingsvisies van het Rijk en de provincie. Ook wil de wetgever dat de raad in de omgevingsvisie aangeeft hoe burgers en bedrijven zijn betrokken met de voorbereiding van de omgevingsvisie. Tevens moeten de resultaten hiervan beschreven zijn. Gezien met toepassing van afdeling 3.4 Awb burgers zienswijzen mogen indienen, dient de raad ook aan te geven wat er met deze zienswijzen is gedaan. Deze regels zorgen voor meer mogelijkheid om te participeren voor burgers en geeft de raad de mogelijkheid om uitnodigend te besturen. Tegelijkertijd beperken deze regels de mogelijkheid tot kaderstelling van de raad. De kaders die echter worden gesteld, zullen met behulp van de participatie van een betere kwaliteit zijn.

De burger dient een grotere rol in de besluitvorming te krijgen, maar de burger is ook gebaad bij wat meer rechtszekerheid. Die rechtszekerheid kan de raad creëren door regels te maken en hiermee kaders te stellen, ook op het gebied van participatie.

Gezien de zaken die in de omgevingsvisie moeten staan, breed geïnterpreteerd kunnen worden, geeft de wetgever de raad de ruimte om de omgevingsvisie zelf in te vullen en zelf af te wegen hetgeen erin komt te staan. Ook de manier waarop de raad deze visie op moet stellen, wordt grotendeels aan de raad zelf overgelaten. Hierbinnen heeft de raad dus alle ruimte om kaders te stellen. Hoe de raad in deze zin uitnodigend moet besturen, heeft de wetgever niet bepaald. Binnen iedere gemeenten is er immers sprake van andere situaties en daardoor heeft de raad en hebben de inwoners ook andere behoeften. De omgevingsvisie bindt alleen de raad zelf. Als de raad echte regels wilt opstellen en daarmee kaders wil schetsen, dient hij dit te doen in een instrument dat volgt op de omgevingsvisie, zoals het omgevingsplan. Binnen de omgevingsvisie betreft de kaderstelling zich dus op het participatieproces. Met de vier nieuwe beginselen binnen de omgevingsvisie dient de raad zich te verantwoorden tegenover de wetgever en de maatschappij. De vraag hierbij is of dit de kaderstelling van de raad beperkt. Uit het voorgaande blijkt dat de raad, vergeleken met de huidige situatie, meer ruimte krijgt voor kaderstelling. Bovendien is het werken met beginselen voor de raad niet nieuw. Het kan tevens leiden tot een betere en meer zorgvuldige besluitvorming. Om deze reden zullen vier extra beginselen waarschijnlijk geen obstakel zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat de wetgever niet veel heeft willen vastleggen voor de raad. In tegenstelling: de wetgever heeft juist zo min mogelijk willen bepalen in de wet, waardoor de raad alle ruimte heeft om kaders te stellen.⁴⁸ Deze flexibiliteit kan aan de raad zowel bestuurlijke afwegingsruimte bieden, als handelingsruimte bieden aan de burgers en bedrijven. Ruimte in de regels en daarmee afwegingsruimte voor de raad, is iets dat de wetgever specifiek aan de raad wil bieden.⁴⁹

⁴⁸ Van den Broek 2015: p. 25 en 26.

⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2014/15, 33962, nr. 12, p. 97 (NV II);
Stibbe 2016: p. 8 en 9.

§3.7 Gevolgen voor de rol van de raad

De MvT geeft aan dat de raad met de komst van de Omgevingswet niet één specifieke rol krijgt. De rollen van de raad hangen af van de opgaven die er zijn in de gemeente. In de MvT wordt weergegeven dat er een behoefte is aan inzichtelijke regelgeving en snelle, samenhangende besluitvorming over initiatieven. Mede hierom is het wetsvoorstel Omgevingswet ingediend. Deze argumentatie hangt samen met het motto van de Omgevingswet: ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit’. Dit motto laat het belang van de drie traditionele rollen van de raad zien. De vertegenwoordigende rol van de raad is hierbij van belang, omdat de raad uiteindelijk het orgaan is dat de ruimte dient te geven voor ontwikkeling en de kwaliteit dient te waarborgen. Ook de controlerende rol is belangrijk. Het waarborgen van de kwaliteit van beleid, doet hij immers ook door het beleid en de toepassing ervan te controleren. Tot slot komt de kaderstellende rol in dit motto terug. De raad dient regels op te stellen om de kwaliteit te waarborgen.

De beleidscyclus toont aan dat er voor de raad in alle fasen van de cyclus een traditionele rol is weggelegd. Ook al wordt het omgevingsprogramma bijvoorbeeld opgesteld door het college, de raad dient dit toch te controleren. Met name in de beleidsontwikkeling is een grote rol weggelegd voor de raad. Het belang van de kaderstellende rol in de omgevingsvisie komt hierbij goed naar voren.

Hetgeen opvalt in de beleidscyclus, is dat het reflecteren op het beleid een groot onderdeel is. Reflectie dient dus binnen de drie traditionele rollen een grotere omvang te krijgen. Wellicht kan de reflecterende rol gezien worden als een aparte rol, net zoals het rapport ‘Uitnodigend besturen’ stelt.⁵⁰

§3.8 Opvattingen deskundigen

Door de brede ruimte die de wetgever aan de raad geeft om kaders te stellen, kan de raad ook een brede invulling geven aan zijn rollen. De vraag die hierbij gesteld kan worden, is: hoe kan de raad invulling geven aan het kaderstellen? De raad kan hierbij de strategieën gebruiken, die weergegeven zijn in hoofdstuk 2. Om dieper in te gaan op de manier waarop de raad kaders kan stellen, zijn verschillende onderzoeken geraadpleegd.

In het rapport ‘Uitnodigend besturen’ wordt gesteld dat uitnodigend beleid ook betekent dat de ruimte waarbinnen wordt uitgenodigd, afgekaderd en begrensd moet worden. Ook uitnodigend besturen heeft een houvast nodig: ‘kaders die de uitnodiging vergezellen’.⁵¹ Kaders maken het overheidshandelen voorspelbaar, maar ook controleerbaar en navolgbaar. Dit rapport geeft een viertal elementen waarmee participatie kan worden afgebakend. Verder worden in het rapport ‘De Omgevingswet voor

⁵⁰ Zie hoofdstuk 1.

⁵¹ Van Buuren 2018: p. 19.

rekenkamercommissies' vijf aandachtspunten gegeven voor het stellen van kaders. De extra manieren die deze twee rapporten bieden voor het stellen van kaders binnen de omgevingsvisie, zijn weergegeven in bijlage 2.

§3.9 Tot slot

De raad krijgt dus veel ruimte om kaders te stellen binnen de omgevingsvisie. Hierdoor kan de raad ook een brede invulling geven aan zijn traditionele rollen. Behalve de kleine restricties die in de bovenstaande paragrafen zijn genoemd, hoeft de raad zich dus geen zorgen te maken over de vraag of hij de vrijheid heeft om bepaalde regels op te stellen. De vrijheid wordt door de wetgever gegeven. Ook zijn, aan de hand van onderzoeken, extra voorbeelden gegeven van de manier waarop de raad vorm kan geven aan de kaderstelling binnen participatie.

Nu resteert alleen nog de volgende vraag: hoe begint uw raad met het stellen van kaders en daarbij het geven van invulling aan participatie? Er is immers binnen dit onderzoeksrapport aangetoond dat er zoveel verschillende manieren zijn om hieraan invulling te geven, dat het moeilijk kan zijn om de eerste stappen te bepalen. Daarom is er onderzoek gedaan in de praktijk, om inspiratie op te doen bij andere gemeenten en dezen met elkaar te vergelijken. In hoofdstuk 4 vindt u de uitslag van interviews bij vijf verschillende gemeenten.

Hoofdstuk 4. Resultaten uit interviews

§4.1 Inleiding

Door middel van een interview met de griffie van de gemeente Leiden, maar ook met de griffies van de gemeenten Enschede, Kampen, Alkmaar en met de wethouder van de gemeente Lisse, is gekeken op welke manier deze verschillende gemeenten zijn begonnen met het geven van invulling aan participatie en het stellen van kaders binnen de omgevingsvisie. In bijlagen 4 tot en met 8 van dit onderzoek vindt u het transcript van deze interviews. Dit hoofdstuk dient gelezen te worden in verband met het analyseschema, weergegeven in bijlage 9. Nadat de resultaten in paragraaf 4.2 en 4.3 zijn weergegeven, wordt er in paragraaf 4.4 een korte conclusie getrokken.

§4.2 Overheidsparticipatie

Ten aanzien van de motieven en strategieën voor overheidsparticipatie, die genoemd zijn in hoofdstuk 2, zijn er een aantal vragen gesteld.

Allereerst is er met de gemeenten gesproken over de algemene kennis die de gemeenteraden hebben over de Omgevingswet. De kennis van de raad hieromtrent verschilt per gemeente. De ene raad krijgt een 5. Twee griffies geven hun raad een 6. Een andere raad krijgt een 7,5. Weer een andere griffie geeft haar een raad 8.

Wanneer een raad de motieven voor overheidsparticipatie onderzoekt en bepaalt welke strategie hij gaat hanteren, is het van belang om te weten hoe omgegaan wordt met het democratisch gehalte van een burgerinitiatief. Om deze reden is in de interviews gevraagd of de gemeenteraden een initiatief zouden realiseren van een kleine groep burgers van 10 personen of dat de gemeenteraden alleen initiatieven willen realiseren, als een grote groep burgers hierachter staat. De gemeenteraden hebben allemaal dezelfde mening over het democratisch gehalte van een burgerinitiatief: een voorstel van een kleine groep van 10 personen maakt over het algemeen niet uit voor het willen realiseren van een initiatief. De gemeenteraden hechten geen waarde aan de grootte van de groep die het initiatief voorlegt, maar om hoeveel geld het initiatief kost en of er belangstelling voor het initiatief is bij de raad. Zo heeft een groep burgers in de gemeente Kampen ervoor gezorgd dat er een steiger werd aangelegd, waarop buurtbewoners met elkaar in contact konden komen. Eén buurtbewoner die het hier niet mee eens was, heeft ervoor gezorgd dat deze steiger weer afgebroken werd. De raad hechtte toch meer waarde aan het belang van één meneer, dan aan het belang van een grote groep buurtbewoners.

Daarna is besproken wat het motief is van de raad om te participeren als gemeentelijke overheid. De raad van Lisse heeft nog geen motief voor het realiseren van overheidsparticipatie. Bij de andere

gemeenteraden is het motief voor overheidsparticipatie hetzelfde: maatschappelijk draagvlak. Hierbij is het versterken van de sociale cohesie belangrijk. Dit motief komt overeen met één van de zes motieven die is genoemd in hoofdstuk 2. Van de andere motieven genoemd in hoofdstuk 2, is bij de betreffende gemeenteraden nog geen sprake. Alleen de raad van Kampen gaat dieper op de motieven in. Naast maatschappelijk draagvlak, vindt de raad van Kampen acceptatie vanuit de samenleving van belang. Niet iedere burger kan het eens zijn met een genomen besluit. Met het bewerkstelligen van overheidsparticipatie, wil de raad van Kampen er wel voor zorgen dat de burgers zich betrokken voelen en het uiteindelijke besluit accepteren. Naast acceptatie vindt de raad van Kampen het ook belangrijk om kennis te vergaren vanuit de lokale samenleving. Om deze redenen wil hij overheidsparticipatie realiseren.

Hetgeen gemeenten zich tevens af kunnen vragen ten aanzien van de nieuwe vorm van participatie binnen de Omgevingswet, is de manier waarop omgegaan kan worden met de kosten hiervoor. Tijdens de interviews is gevraagd of de gemeenteraden zich bezig houden met de mogelijkheid dat overheidsparticipatie in het licht van de Omgevingswet meer geld gaat kosten dan voorheen.⁵² De gemeenteraden maken zich over het algemeen niet druk over de mogelijke extra kosten van participatie binnen de Omgevingswet. Participatie kan immers grotendeels uitbesteed worden aan burgers. Ook heeft het een andere kant: burgers moeten meer zaken zelf gaan regelen, waardoor de overheid aan bepaalde zaken geen financiële middelen meer hoeft toe te kennen. Een voorbeeld die de griffier van Kampen hierbij noemt, is de mantelzorg: eerst vraagt de gemeentelijke overheid aan de burger of er iemand in zijn omgeving is, die de zorg van deze burger op zich kan nemen. Als dit niet mogelijk is, wordt er zorg verleend vanuit de gemeente. De zorg wordt dus niet meer automatisch vanuit de gemeente gegeven. De griffie van Alkmaar en de wethouder van Lisse stellen tevens dat het er vanaf hangt hoe je als raad met de Omgevingswet omgaat. Kampen vult hierbij aan dat overheidsparticipatie wellicht in het begin meer geld kan kosten, omdat de wet nieuw is en de raad onervaren. Op lange termijn kan deze nieuwe werkvorm echter geld schelen. De griffies geven hierbij wel aan dat niets hierover nog met zekerheid is aan te duiden. Men zal dus moeten afwachten hoeveel geld de participatie daadwerkelijk gaat kosten. Zorgen hierover zijn echter niet op te merken.

Momenteel zijn nieuwbouwprojecten en groenbeleid belangrijke onderwerpen binnen de gemeente Leiden. Aan de hand van de participatiestrategieën die weergegeven zijn in hoofdstuk 2, is daarom omtrent deze twee onderwerpen aan de betreffende gemeenteraden gevraagd hoe zij hiermee omgaan. De raad van Enschede heeft groenperken verkocht aan particulieren. Bij nieuwbouw wordt geparticipeerd op de ouderwetse manier: door middel van het indienen van zienswijzen. De raad van Alkmaar heeft voor groenbeleid momenteel niet veel aandacht. Bij nieuwbouw wordt geparticipeerd op de ouderwetse manier. Wel heeft de raad van Alkmaar kort geleden in zijn controlerende rol het

⁵² Tevens is deze extra vraag gesteld op verzoek van de opdrachtgever: de gemeente Leiden.

college erop gewezen dat deze meer aandacht moet hebben voor de mening van burgers in nieuwbouwzaken. In Leiden wordt er bij nieuwbouw ook geparticipeerd op de ouderwetse manier. In elk nieuwbouwproject wordt het groenbeleid meegenomen: er wordt gekeken op welke manier groen geplaatst kan worden rondom of op het bouwproject. De initiatiefnemer dient hierbij burgers te betrekken. In Kampen gaat de raad weer anders om met het groenbeleid. In een dorp in Kampen heeft de raad geld gegeven aan de bewoners, zodat zij zelf de groenperken kunnen onderhouden. Op deze manier letten de bewoners meer op de uitstraling van hun wijk en hoeft de gemeente minder werk te verrichten. De gemeente Lisse wil het groenbeleid regelen op zo een zelfde manier als de gemeente Kampen doet. Hier is de gemeente Lisse nog over aan het nadenken. De griffier en projectmanager van Kampen geven aan dat het bij groenbeleid makkelijker is om te experimenteren met participatie, omdat groenbeleid niet veel risico's met zich meebrengt. Nieuwbouwprojecten brengen echter veel risico's met zich mee: het is immers al moeilijk om te bepalen wie er allemaal belanghebbenden zijn. Hierbij wordt dus, net zoals bij de andere gemeenten, nog geparticipeerd op de ouderwetse manier: het kunnen indienen van een zienswijze en het inspreken bij de raad.

Ook is gevraagd of de raden bij groenbeleid en nieuwbouwprojecten een bepaalde strategie hanteren, kijkend naar de strategieën uit hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport. In hoofdstuk 2 zijn drie soorten strategieën benoemd: de coöperatieve, de coproductieve en de competitieve strategie. De raad van Enschede geeft wijkbudgetten. Iedere wijk heeft een wijkraad, waarmee de raad communiceert. Het geldt dat de raad aan de wijken geeft, is te scharen onder de sub-strategie 'openstaan', die behoort onder de coöperatieve strategie. De raad van Kampen geeft dus ook middelen, zodat burgers zelf het groen kunnen onderhouden. De raad geeft bijvoorbeeld een grasmaaier. Dit valt ook onder de coöperatieve strategie. De andere gemeenteraden hanteren momenteel geen specifieke strategie voor nieuwbouwprojecten of groenbeleid. Tevens wordt opgemerkt dat geen gemeente nog invulling geeft aan de right to challenge. De right to challenge behoort onder de competitieve strategie. Gemeenteraden staan open voor deze uitdagende manier van besturen, maar weten hier nog geen invulling aan te geven. Naast de coöperatieve strategie voor nieuwbouwprojecten en groenbeleid, hanteert de gemeente Kampen in het algemeen ook de coproductieve strategie. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Tot slot is in het kader van overheidsparticipatie de reflecterende rol besproken. In hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport wordt deze rol aangestipt als een mogelijke vierde traditionele rol, naast de vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol. Opvallend is dat alle betreffende gemeenteraden dit niet hanteren als een vierde rol en hier ook niet enthousiast over zijn. De griffies van deze gemeenten stellen dat reflectie een hulpmiddel is voor zowel de vertegenwoordigende, de controlerende als de kaderstellende rol. De gemeente Kampen stelt hierbij dat reflectie een instrument is binnen de drie traditionele rollen en dus geen aparte rol. De stelling hieromtrent in het rapport

‘Uitnodigend besturen’ wordt dus door verschillende gemeenten betwist. Tevens wordt in de gesprekken aangegeven dat de drie traditionele rollen van de raad een andere invulling dienen te krijgen. Over deze invulling wordt nog nagedacht. Alleen de raad van Kampen heeft hier al een nadere invulling aan gegeven. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

§4.3 Kaderstelling omgevingsvisie

In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport is vervolgens de ruimte tot kaderstelling voor de raad en de ruimte tot invulling van participatie binnen de omgevingsvisie beschreven. Hieromtrent zijn tijdens de interviews ook een aantal vragen gesteld.

Zo is er gevraagd naar de invulling van de omgevingsvisie. De raad van Enschede hanteert een RO-koers. Deze is een voorloper op de omgevingsvisie. Hierin zijn grove lijnen beschreven over bijvoorbeeld invalswegen. De gewenste doelstellingen en ambities zijn hierin nog niet beschreven. De raad van Alkmaar heeft wel al in zijn omgevingsvisie beschreven wat de doelstellingen en ambities zijn voor de gemeente. Zijn omgevingsvisie wordt in de komende periode aangevuld. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraden van Leiden en Lisse.

Hetgeen opgemerkt kan worden bij de invulling van de omgevingsvisie, is dat bovenstaande gemeenteraden deze louter invullen, zoals het Rijk heeft aangegeven: het beschrijven van doelstellingen en ambities. Alleen de raad van Kampen vult de omgevingsvisie anders in. Interessant hierbij is dat de griffier en projectmanager van Kampen aangeven dat het participeren van burgers in een grote visie met doelstellingen en ambities juist niet in het licht van de Omgevingswet is. Zij stellen dat burgers niet willen meepraten over algemene doelstellingen en ambities. Burgers willen juist meepraten over concrete zaken. Daarom hanteert de raad van Kampen een ander systeem: in plaats van een omgevingsvisie, maakt hij bouwstenen. Deze bouwstenen veranderen niet eens in de 10 jaar. De samenleving gaat immers sneller vooruit. De bouwstenen kunnen continu veranderd worden. Daarmee is een bouwsteen een cyclisch document. Momenteel is energie in de gemeente Kampen een belangrijk onderwerp. Om deze reden wordt er een bouwsteen ‘Energie’ gemaakt. Wanneer zorg een belangrijk onderwerp wordt, wordt er een bouwsteen ‘Zorg’ gemaakt. De raad van Kampen maakt hiermee niet in één keer een grote visie voor elk aspect in de gemeente. Nu er gewerkt wordt aan de bouwsteen ‘Energie’, worden alle beleidsnota’s over dit onderwerp verzameld. De hoofdlijnen uit elke beleidsnota worden opgenomen in de bouwsteen. Op deze manier gooit de gemeente niet al haar werk weg, maar gebruikt de raad zijn vroegere werk voor de bouwsteen van nu.

In samenwerking met de raad, heeft de projectmanager van Kampen een app gemaakt, genaamd ‘Think!’, om gemeenteraden te helpen concreter invulling te geven aan de omgevingsvisie en aan ieder

ander traject, waarbij participatie van belang is. Deze app zorgt voor een versnelling in het proces. Juist door aan de voorkant goed na te denken over het doel van de participatie en dit te doen per beleidszaak, kan een goede keus gemaakt worden voor een passende aanpak en rolverdeling. Aan de hand van deze app is te zien dat de raad van Kampen heeft onderzocht hoe er een concretere invulling gegeven wordt aan het participatietraject binnen de omgevingsvisie.⁵³

In hoofdstuk 3 is aan bod gekomen dat kaderstelling en participatie met elkaar in verband staan. Ook is geconcludeerd dat de wetgever de raad veel ruimte geeft om kaders te stellen in de omgevingsvisie. Tijdens de interviews met de betreffende gemeenten is er daarom gevraagd hoe er invulling wordt gegeven aan participatie en tegelijkertijd kaders worden gesteld. De raad van Lisse heeft drie onderwerpen waar hij momenteel mee aan de slag gaat. Eén van deze onderwerpen is ‘tiny houses’. De raad enthousiasmeert inwoners om mee te denken met dit onderwerp. Tegelijkertijd is de raad aan het nadenken in hoeverre inwoners mogen meebepalen. In Leiden heeft de raad een verdichtingsvisie gemaakt, die voorloopt op de omgevingsvisie. In deze verdichtingsvisie staan al een aantal kaders beschreven. Burgers die inhoudelijke meningen hebben, worden actief aangeschreven om in te spreken tijdens een raadsessie. In Alkmaar is het vooral het college die momenteel kaders stelt. Met behulp van een raads werkgroep die de omgevingsvisie maakt, wordt geprobeerd deze kaderstellende rol terug te pakken. De raad van Enschede vult participatie in via wijkraden. Burgers kunnen bij hun wijkraad komen met een initiatief. De wijkraad filtert de belangrijkste initiatieven en legt deze voor aan de raad. Op deze manier hoeft de raad niet alle initiatieven meer te behandelen. Het is de wijkraad die voornamelijk de kaders stelt. Door het toekennen van wijkraden, heeft de raad van Enschede hiermee ook voor zichzelf kaders gesteld. Wanneer de wijkraad immers een initiatief voorlegt, weet de raad dat er goed is nagedacht over dit initiatief. Initiatieven die de hele stad aangaan, worden behandeld in de stedelijke commissie, alvorens het voorgelegd wordt aan de gehele raad. De raad van Kampen heeft alvorens het opstellen van zijn bouwstenen een sessie georganiseerd met burgers, om te vragen op welke manier zij betrokken wilden worden bij de omgevingsvisie. De participatie begon dus helemaal aan het begin. Met de bouwstenen wil de raad vraaggericht werken. Burgers mogen daarover meepraten doordat zij bijvoorbeeld kunnen inspreken. Als er een nieuw initiatief is, kan de bouwsteen geactualiseerd worden. De participatie wordt hierbij toegespitst op thema. Bij elke bouwsteen bepaalt de raad in hoeverre burgers mogen meepraten. Het ene onderwerp is immers gecompliceerder dan het andere. De raad van Kampen is zich daarbij bewust dat hij is gekozen door de burgers om besluiten te nemen. De raad zal het laatste woord hebben, gezien hij verantwoordelijk is voor het algemeen belang. Op deze manier stelt de raad van Kampen kaders en geeft hij de burgers steeds de mogelijkheid om te participeren. Hierbij maakt hij de beleidszaken concreet voor de burgers, door hen niet te laten praten

⁵³ Met behulp van deze app kan de raad aan de voorkant nadenken over hetgeen dat de raad wil bereiken met de participatie (het motief), welke verwachtingen worden gewekt en wat er met de opbrengst gedaan wordt. Alle vragen die men zichzelf moet afvragen bij een participatieproces, worden in deze app gevraagd in een goede volgorde, met een wetenschappelijke benadering. De app is zowel voor raadsleden, als voor ambtenaren. Het kan ingezet worden als een instrument voor participatie-vragen.

over ‘doelstellingen’ of ‘ambities’, maar over gerichte zaken zoals energie. De strategie die de raad van Kampen hiermee ook hanteert, is de coproductieve strategie (weergegeven in hoofdstuk 2). Binnen deze strategie wordt er vooral invulling gegeven aan de sub-strategieën ‘invullen’ en ‘verrijken’.

Niet alleen over de invulling van de kaderstellende rol, maar ook over de invulling van de andere twee traditionele rollen heeft de raad van Kampen een schema laten opstellen. Dit schema is te vinden in bijlage 10 van dit onderzoek.

In de interviews is tevens de vraag aan bod gekomen hoe gemeenteraden met het opstellen van de omgevingsvisie omgaan met regionale zaken. Behalve de gemeente Leiden, maken de andere gemeenten zich hier niet druk om. Het is wellicht een beperking in de mogelijkheid om kaders te stellen, maar de verplichte samenwerking met de regio en de provincie is er altijd geweest. Lisse stelt hierbij dat het soms wel moeilijk is om samen te werken, omdat de ene gemeente verder is met de opstelling van de omgevingsvisie dan de andere gemeente. Verder verloopt de samenwerking goed. Door het organiseren van bijeenkomsten en een heldere communicatie is het voor de betreffende gemeenten tamelijk eenvoudig om er rekening mee te houden.

Tot slot is gevraagd hoe de procedure intern is geregeld met het opstellen van de omgevingsvisie. Eigenlijk iedere betreffende raad heeft een werkgroep ingesteld voor de Omgevingswet. Zo gaan alle zaken omtrent de Omgevingswet bij de raad van Enschede langs hun commissie. Lisse heeft de interne procedure opgedeeld in een ‘blauwe’ lijn (ambtelijk) en een ‘rode’ lijn (bestuurlijk). Het overkoepelende orgaan is de raadswerkgroep Omgevingswet. In Kampen is er een kernteam, waarin alle afdelingen worden betrokken. Alleen in de gemeente Alkmaar is er weinig sprake van integraliteit. Hier wordt aan gewerkt door de pas ingestelde raadswerkgroep. Bij alle gemeenteraden wordt opgemerkt dat intern werken belangrijk is, maar soms ook moeilijk kan zijn. Dit komt, omdat iedere afdeling op zijn eigen ‘eiland’ leeft. De gemeente Kampen stelt hierbij dat het belangrijk is om aandacht te geven aan de afdelingen waar de energie zit en alle afdelingen continu te confronteren met het belang van interne samenwerking.

§4.4 Tot slot

Hetgeen uit de interviews naar voren komt, is dat de gemeenteraden het over veel zaken eens zijn: omtrent een burgerinitiatief gaat het niet om hoeveel burgers het initiatief indienen, maar of het initiatief financieel draagbaar is en of er belangstelling is vanuit de raad. De gemeenteraden zien ook in dat de traditionele rollen anders ingevuld moeten worden. Kampen heeft hier al over nagedacht. Reflectie ziet men als hulpmiddel bij de drie traditionele rollen, maar niet als vierde traditionele rol.

Ook is te zien dat er veel overeenkomsten zijn met de theorie uit hoofdstuk 2 en 3 van dit onderzoeksrapport. De gemeenteraden hebben bijna allemaal een motief voor overheidsparticipatie, dat vooral neerkomt op het versterken van de sociale cohesie. Andere motieven die in de theorie zijn aangestipt, komen in de praktijk nog niet naar voren. Ook zijn de gemeenteraden aan het nadenken over de invulling van participatie en welke strategieën hierbij gebruikt kunnen worden. Vooral de coöperatieve strategie wordt gehanteerd; de raad van Kampen hanteert hierbij ook de coproductieve strategie. De competitieve strategie en daarbij de right to challenge worden nog niet gebruikt. De gemeenteraden hebben allemaal hun eigen manier voor het stellen van kaders en het geven van invulling aan participatie binnen de omgevingsvisie. Vooral Enschede en Kampen hebben een concretere aanpak hiervoor bedacht.

Naar aanleiding van de opgedane theoretische kennis en de kennis opgedaan uit de praktijk, vindt u in het volgende hoofdstuk een algemene conclusie en een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

§5.1 Inleiding

‘Welk advies kunnen de ambtenaren van de gemeente Leiden aan de gemeenteraad geven inzake de verschillende mogelijkheden van participatie binnen de kaderstellende rol bij de vaststelling van de omgevingsvisie van de nieuwe Omgevingswet, op basis van wet- en regelgeving, literatuur, parlementaire geschiedenis en interviews?’

In dit hoofdstuk worden er conclusies en aanbevelingen gegeven. Deze vloeien voort uit dit onderzoeksrapport en gaan in op de centrale vraag, die hierboven is weergegeven. In paragraaf 5.2 worden conclusies getrokken, op basis van het theoretisch onderzoek en het praktijkonderzoek. Naar aanleiding van de conclusies worden er in paragraaf 5.3 aanbevelingen gegeven.

§5.2 Conclusies

Het eerste gedeelte van deze paragraaf gaat in op de verschillende mogelijkheden van participatie. Het tweede gedeelte gaat in op de kaderstellende rol bij de vaststelling van de omgevingsvisie. Hierbij wordt de opgedane theoretische kennis verbonden met de opgedane kennis uit de praktijk.

§5.2.1 Verschillende mogelijkheden van participatie

Voorop gesteld moet worden dat de theorie handvatten geeft aan gemeenteraden voor de omgang met de nieuwe Omgevingswet, maar geen eenduidig antwoord geeft op de centrale vraag voor elke beleidszaak. De raad zal een eigen toepassing moeten geven aan de opgedane theoretische kennis uit dit onderzoek. In elke gemeente spelen immers andere zaken en elke raad heeft zijn eigen urgenties. Het is dus van belang bij elke beleidszaak apart te bepalen welke motieven er zijn en welke strategieën worden toegepast.

Er zijn verschillende motieven die een raad kan hebben om vorm te geven aan participatie. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat het motief die het meest voorkomt, het maatschappelijk motief is. Uit het motief kan voortvloeien welke strategie gekozen wordt. De praktijk laat zien dat de coöperatieve en de coproductieve strategieën al gehanteerd worden. De competitieve strategie wordt nog niet gehanteerd. Alle drie de strategieën leiden tot overheidsparticipatie. De coöperatieve strategie resulteert hierbij in de beperktste vorm van overheidsparticipatie en kan gebruikt worden bij gecompliceerde beleidszaken (zoals woningbouw: er zijn veel betrokkenen en woningbouw raakt veel andere beleidszaken). De coproductieve strategie resulteert in een grotere vorm van overheidsparticipatie. Deze kan gebruikt worden bij beleidszaken, waarbij de raad meer kan overlaten aan burgers (zoals groenvoorziening). De

competitieve strategie resulteert in de grootste vorm van overheidsparticipatie. Deze kan gebruikt worden bij beleidszaken, die de raad bijna volledig over kan laten aan burgers (zoals de inrichting van een speeltuin).

Wanneer de raad gaat bepalen welke strategieën gehanteerd worden, dient hij rekening te houden met zijn rollen. De raad dient zich ervan bewust te zijn dat juist met de nieuwe Omgevingswet de vertegenwoordigende rol een verbindende factor kan zijn tussen burgers en initiatiefnemers. Initiatieven kunnen hierdoor ook bijgestuurd of opgewaardeerd worden. Bij de controlerende rol dient de raad bij elke beleidszaak te bepalen in hoeverre hij het belang van burgers wil laten meewegen. De theorie geeft aan dat er wellicht een vierde klassieke rol dient te komen met de komst van de Omgevingswet: de reflecterende rol. In de praktijk wordt echter duidelijk dat de reflectie een grote rol krijgt binnen de drie traditionele rollen en dus geen rol is op zichzelf.

De laatste traditionele rol is de kaderstellende rol. In de volgende paragraaf worden er conclusies gegeven op basis van deze specifieke rol.

§5.2.2 Kaderstellende rol bij vaststelling omgevingsvisie

De raad krijgt, kijkend naar de wet- en regelgeving, veel ruimte om kaders te stellen binnen de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie dient de raad wel te beschrijven op welke manier burgers en bedrijven zijn betrokken bij de voorbereiding van het document. Wanneer de raad een strategie hiervoor hanteert, kan hij de participatie in de omgevingsvisie duidelijk vermelden. Ook om deze reden is het van belang een duidelijke strategie te hanteren voor overheidsparticipatie.

De zaken die in de omgevingsvisie moeten staan, kunnen breed geïnterpreteerd worden. Hierdoor krijgt de raad de ruimte om de omgevingsvisie zelf in te vullen en te kijken op welke manier de raad invulling geeft aan de geest van de Omgevingswet. Ook uit de praktijk blijkt dat de raad geen vaststaand document hoeft op te stellen, waarin louter ‘ambities’ en ‘doelstellingen’ moeten staan. De geest van de Omgevingswet stelt immers dat er behoefte is aan inzichtelijke regelgeving en een samenhangende besluitvorming over initiatieven. Het beschrijven van ambities en doelstellingen is handig voor de raad zelf, maar is niet nuttig voor de burgers en bedrijven in de gemeente. Zij willen concrete documenten zien, waardoor de regelgeving inzichtelijk wordt. Dit gegeven wordt ondersteund door het feit dat de gemeente Kampen, die bouwstenen hanteert, duidelijk kan aangeven hoe burgers en bedrijven betrokken worden bij de beleidsvorming. Een meer concrete invulling is dus een visie met bouwstenen, waarbij gekeken wordt naar het onderwerp dat momenteel aandacht nodig heeft. Per bouwsteen en dus per beleidszaak kan de raad een strategie kiezen, waarmee burgers en bedrijven kunnen meebepalen en de raad uitnodigend kan besturen. Op deze manier wordt inzichtelijk

gemaakt voor burgers en bedrijven waarbij zij participeren en blijft de participatie niet steken op vage ambities en doelstellingen, voor een gemeente die toch continu verandert.

Tot slot wordt geconcludeerd dat het stellen van kaders juist van belang is om uitnodigend te besturen. De specifieke kaders kunnen gesteld worden op verschillende factoren.⁵⁴ Kaders maken het overheidshandelen voorspelbaar en inzichtelijk, hetgeen in de geest is van de Omgevingswet. De raad van Enschede stelt bijvoorbeeld kaders door de instelling van wijkraden en wijkbudgetten. De drempel voor de burgers is lager en de initiatieven worden gefilterd door de wijkraad. De raad dient niet bang te zijn om zijn kaderstellende rol op te pakken. De raad is immers het bestuursorgaan dat door de burgers gekozen is om kaders te stellen en besluiten te maken. Ook met de Omgevingswet mag de raad dit dus in zijn achterhoofd houden.

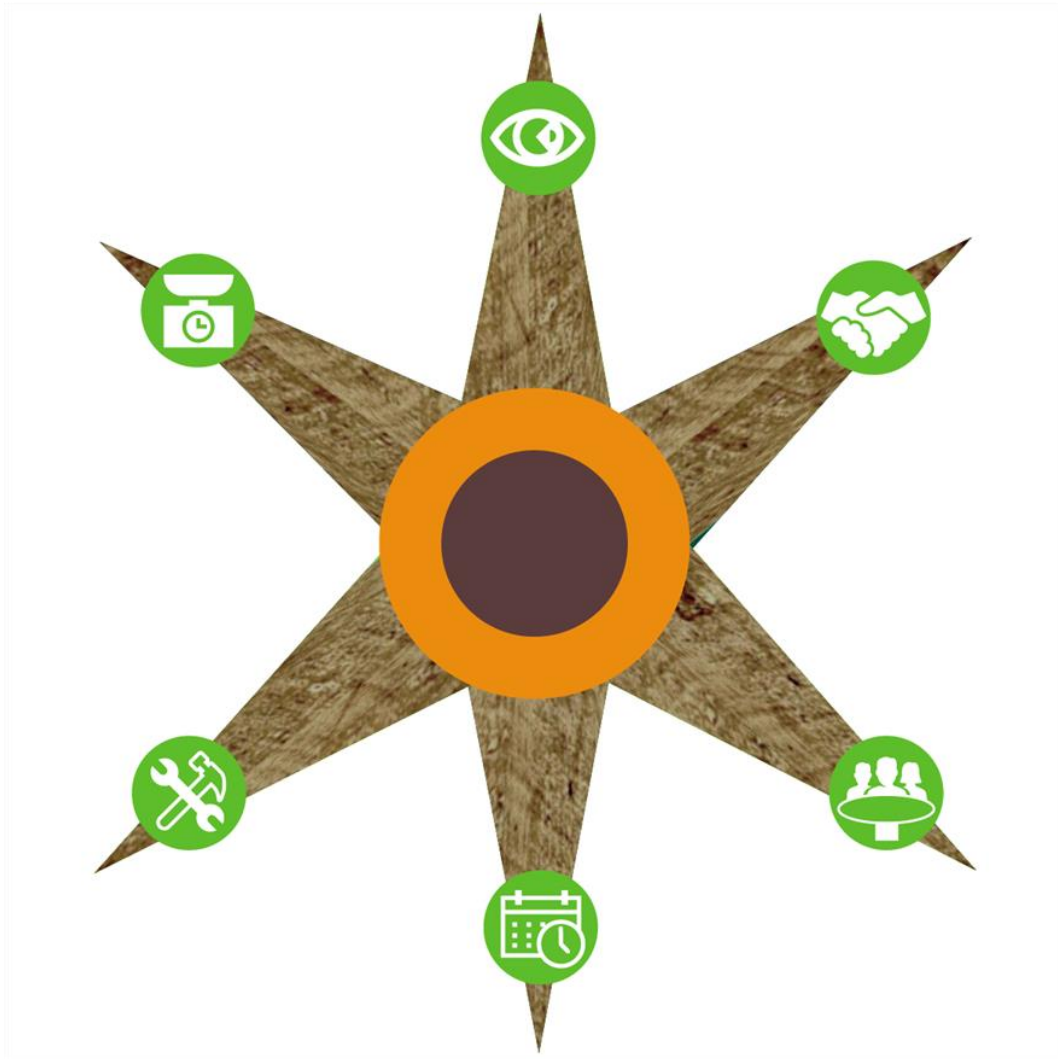
§5.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies, is hieronder weergegeven: het kaderstellingskompas. Dit kompas geeft stap voor stap richtlijnen weer over hoe de raad kaders kan stellen in zijn omgevingsvisie en zijn participatie kan inrichten. Het plaatje van dit kompas is overgenomen van het participatiekompas van ‘Aan de slag met de Omgevingswet’, maar geheel opnieuw ingevuld en meer toegespitst op kaderstelling.⁵⁵ Naar aanleiding van dit kaderstellingskompas, zijn er nog een aantal algemene aanbevelingen gegeven.

⁵⁴ Zie bijlage 3.

⁵⁵ VNG, IPO, UvW, Rijk, *Aanpak: participatiekompas*, Aan de slag met de Omgevingswet, aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

§5.3.1 Het kaderstellingskompas



Wat wil je bereiken?

De eerste wijzer op het kompas is gericht op hetgeen de raad wil bereiken. Hierbij wordt aanbevolen om niet alle beleidszaken in één keer te betrekken bij de omgevingsvisie, maar na te denken over één beleidszaak die hij momenteel wil behandelen. Hierbij stelt de raad dus al kaders: de raad bepaalt de beleidszaak die momenteel het meest urgent is. Wellicht komt de urgentie voor een bepaald thema, omdat een burger een initiatief naar voren heeft gebracht. Vervolgens kan de raad kaders stellen door zelf al ambities en doelstellingen voor deze zaak te beschrijven. Dezen hoeven nog niet vast te staan, maar zijn handig voor de raad zelf.

Het volgende wordt hierbij geadviseerd:

- Elke beleidszaak raakt verschillende factoren. Woningbouw raakt bijvoorbeeld energie, maar ook groenvoorziening. Benoem deze factoren en maak er een overzicht van. Maak vervolgens één thema van de beleidszaak en geef het een naam, zoals: 'de bouwsteen Woningbouw'.

- De raad van Leiden heeft bij het bedenken van de ambities en doelstellingen voor de omgevingsvisie veel burgers betrokken. De ambities en doelstellingen zijn echter bedoeld als hulpmiddel voor de raad zelf. Voor burgers en bedrijven zijn dezen te abstract. Het heeft dus geen zin om burgers hierbij te betrekken. Houdt de ambities en doelstellingen dus allereerst alleen voor de raad. Wanneer er een bouwsteen is bedacht, kan de raad de burgers daarbij betrekken.
- Wanneer er een bouwsteen is bedacht, is het van belang om alle beleidsdocumenten rondom dit thema te verzamelen. Gooi deze documenten niet weg. Integendeel: gebruik de hoofdzaken uit al deze documenten bij de opbouw van de bouwsteen.



Waarom wil je uitnodigend besturen?

Nu er een bouwsteen is bedacht, is het van belang te bedenken als raad waarom je uitnodigend wilt besturen. Welk motief ligt hierachter? Door het inzichtelijk maken van de achterliggende motieven bij het thema, kan de raad bedenken op welke manier hij burgers en bedrijven laat meebepalen. Bij inhoudelijke motieven, waarbij er een oplossing voor een bepaald vraagstuk bedacht moet worden, kunnen er immers experts ingeschakeld worden, terwijl er bij een maatschappelijke motief veel meer overgelaten kan worden aan de burgers. Hierdoor maakt de raad dus ook kaders. Door het bedenken van het achterliggende motief, bepaalt de raad in hoeverre de burgers en bedrijven mogen meebepalen.

Het volgende wordt hierbij geadviseerd:

- Benoem het motief zo specifiek mogelijk. Hoe specifiek het motief, hoe inzichtelijker het gehele proces wordt. Dan heb je als raad immers een duidelijk doel voor ogen.



Met wie wil je aan tafel?

Nu het motief bij de bouwsteen in kaart is gebracht, is het van belang te bedenken welke mensen gaan meebepalen. Welke mensen voelen zich betrokken bij dit thema? Zijn het alle inwoners van de gemeente of wellicht alleen een bepaalde groep? Welke mensen zijn belanghebbenden?

Het volgende wordt hierbij geadviseerd:

- Denk na over mogelijke expertise die verkregen kan worden vanuit de samenleving.
- Wanneer de bouwsteen een onderwerp betreft voor een bepaald gebied in de gemeente, laat de burgers dan meebeslissen via een orgaan als wijkraden en werk met wijkbudgetten. Deze wijkraden zijn makkelijk te bereiken voor burgers en zijn tegelijkertijd voor de raad een manier om burgers te laten meebepalen.

- Het overzicht van de mensen die worden betrokken bij dit thema, is een momentopname. Het is van belang om tijdens het gehele proces te blijven bedenken of nog steeds de juiste mensen aan tafel zitten.



Wanneer wil je uitnodigend besturen?

Op welke momenten komt de raad bijeen met andere betrokkenen? Van belang is om dit nu al te bedenken. Op deze manier kan de raad al procedurele kaders stellen.

Het volgende wordt hierbij geadviseerd:

- Creëer tijd in het proces, die je als raad gebruikt om je te verplaatsen in de belangen en ideeën van verschillende inwoners.
- De raad reflecteert momenteel te weinig. Door te reflecteren op wat er goed en fout ging in het proces, kan de raad steeds beter vorm geven aan uitnodigend besturen en aan de invulling van zijn rollen. Bouw dus, in de geest van de Omgevingswet, momenten van tussentijdse reflectie in.



Welke strategie ga je gebruiken?

Wanneer besproken is wanneer de raad ruimte geeft aan inwoners om mee te bepalen, is belangrijk om te kijken welke strategie de raad gaat gebruiken voor overheidsparticipatie. Bij elke bouwsteen zal de strategie verschillend zijn, want de ene bouwsteen is gecompliceerder dan de andere. Bepaal daarom eerst de complexiteit van de bouwsteen.

Het volgende wordt hierbij geadviseerd:

- Vraag inwoners op welke manier zij betrokken willen worden. Wees specifiek en concreet over de vraag waarop je antwoord zoekt. Dit zorgt niet alleen voor een open houding aan de kant van de burger, maar ook voor meer inzicht aan de kant van de raad.
- Wanneer de bouwsteen gecompliceerd is (zoals woningbouw: er zijn veel belanghebbenden, het thema raakt verschillende factoren): gebruik de coöperatieve strategie. Deze strategie geeft de burger enige mate van zeggenschap, maar laat het grootste deel berusten bij de raad.
- Wanneer de bouwsteen minder gecompliceerd is: gebruik de coproductieve strategie. Deze strategie geeft de burger meer zeggenschap en zorgt voor een samenwerkingsverband tussen raad en inwoners. Bij de bouwsteen 'Groen' kan de raad bijvoorbeeld de sub- strategie 'verrijken' gebruiken, behorende onder de coproductieve strategie. Hierbij stelt de raad

groenperken open voor inwoners. Geef als raad dan geld voor de groenperken, zodat de inwoners zelf de groenperken bijhouden en zorg dragen voor de wijk.

- Gebruik met sommige minder ingewikkelde bouwstenen de competitieve strategie. Deze strategie zorgt voor de hoogste mate van overheidsparticipatie. Als bijvoorbeeld de bouwsteen ‘Recreatie in de openbare ruimte’ wordt bedacht en daarbij een speeltuin moet worden ingericht, daag de burger dan uit om met een beter initiatief te komen dan de raad.



Hoe weeg je het initiatief?

Bij de laatste stap wordt geadviseerd om te bepalen hoe je als raad het burgerinitiatief, maar ook alle ideeën van burgers en bedrijven gaandeweg, meeweegt.

Het volgende wordt hierbij geadviseerd:

- Bepaal, samen met de inwoners, de spelregels. Dit zorgt voor wederzijds begrip.
- Publiceer de spelregels en wees hier duidelijk over.
- Hecht je bij de betreffende bouwsteen veel waarde aan participatie? Laat dit dan ook echt zien en gebruik de coproductieve of zelfs de competitieve strategie. Blijft niet hangen bij het laten inspreken van burgers.
- Hecht je bij de betreffende bouwsteen juist veel waarde aan jouw rol als gekozen volksvertegenwoordiger? Ga daar dan ook echt voor staan en geef bij de burgers duidelijk aan dat de raad uiteindelijk besluit. Pak hierbij de vertegenwoordigende rol.
- Vertel aan de burgers op welke manier hun inbreng is gebruikt. Dit stimuleert burgers om de volgende keer weer mee te doen.

§5.3.2 Bijbehorende algemene aanbevelingen

- Wees bereid om na ieder proces te reflecteren op de gemaakte bouwstenen en hierbij te kijken of er iets moet veranderen. Maak op deze manier van iedere bouwsteen een cyclisch document. De fysieke leefomgeving verandert immers niet eens in de tien jaar; het verandert continu. Houd niet vast aan het zojuist gemaakte thema. De continuïteit is een uitdaging en een manier om uitnodigend te besturen. Bij ieder nieuw initiatief mag de bouwsteen veranderd worden.
- Maak tijdens het proces een overzicht van de manier waarop invulling wordt gegeven aan de drie traditionele rollen. Op deze manier verlies je je rollen niet uit het oog.⁵⁶
- Zorg ervoor dat het kernteam van de Omgevingswet één overkoepelend orgaan is tussen de raad en de ambtenarij. Geef aandacht aan de afdelingen en collega's die enthousiast zijn om integraal te werken.

⁵⁶ Zie bijlage 8.

Literatuurlijst

Handboeken

Van den Broek 2018

mr. dr. J.H.G. Van den Broek, *Omgevingswet compleet*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2018.

Stibbe 2016

(bestuursrecht-advocaten van) Stibbe, *Parlementaire geschiedenis Omgevingswet*, Den Haag: stichting instituut voor bouwrecht 2016.

Van den Broek 2015

mr. dr. J.H.G. Van den Broek, *De Omgevingswet in de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2015.

Rapporten

Van Rooy 2018

P. Van Rooy, *Overheidsparticipatie en Omgevingswet, gelijk speelveld* (Aan de slag met de Omgevingswet), Den Haag 2018.

Van Buuren 2018

prof. dr. M. W. van Buuren, *Uitnodigend besturen* (Erasmus School of Social and Behavioural Sciences), Rotterdam 2018.

Hoekstra & De Stefano 2018

E. Hoekstra en P. De Stefano, *De Omgevingswet voor rekenkamer(commissie)s* (handreiking NVRR), Ede 2018.

Van der Steen & Van Buuren 2017

prof. dr. M. Van der Steen en prof. dr. A. Van Buuren, *Doe maar gewoon; Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen* (NSOB), Den Haag 2017.

Specht 2012

M. Specht, *De pragmatiek van burgerparticipatie* (proefschrift Vrije Universiteit), Amsterdam 2012.

Frequent geactualiseerde uitgaven

Herleidbare geconsolideerde versie Omgevingswet 2019

Herleidbare geconsolideerde versie Omgevingswet, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 19 maart 2019 (via Omgevingswebportaal).

Mediaberichten

Jansen, Binnenlandsbestuur 2019

Jansen, 'Wijk- en dorpsbudgetten verlichten besturen', *Binnenlandsbestuur* 7 april 2019.

Redactie, Duic 2019

Redactie, 'Bewoners moeten initiatief nemen voor leefstraten in de stad', *Duic* 3 april 2019.

Philippens, De Limburger 2018

Philippens, 'Vaals wil creatievere ambtenaren', *De Limburger* 25 september 2018.

Redactie, De Gelderlander 2016

't Broek Omhoog wil werklozen weer aan het werk krijgen', *De Gelderlander* 27 december 2016.

Bronnenlijst

Parlementaire geschiedenis

Kamerstukken II

Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3 (Memorie van toelichting).

Kamerstukken II

Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 4 (Nader rapport Memorie van toelichting).

Kamerstukken II

Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 12 (Nota naar aanleiding van het verslag).

Kamerstukken II

Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 97 (amendement).

Kamerstukken II

Kamerstukken II, 2015/16, 33962, nr. E (Memorie van Antwoord).

Kamerstukken II

Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 VII, nr. 80 (Kamerbrief).

Interviews

Gemeente Enschede

Gemeente Enschede, twee medewerkers van de griffie, 6 mei 2019.

Gemeente Kampen

Gemeente Kampen, griffier en projectmanager, 7 mei 2019.

Gemeente Leiden

Gemeente Leiden, een medewerker van de griffie, 8 mei 2019.

Gemeente Alkmaar

Gemeente Alkmaar, griffier, 16 mei 2019.

Gemeente Lisse

Gemeente Lisse, wethouder, 20 mei 2019.

Anonieme internetbronnen

Citylab010 2019

‘Over Citylab010, groen licht voor vrije energie’, *Citylab010* 2019 (via: citylab010.nl).

Rijkswaterstaat 2019

‘Ruimte voor de Rivier: over ons’, *Rijkswaterstaat* 2019 (via: rijkswaterstaat.nl).

VNG 2019

‘Raadgever Participatie in de Omgevingswet’, VNG 2019 (via vng.nl, zoek op: fysieke leefomgeving).

VNG 2019

‘Omgevingsvisie’, VNG 2019 (via vng.nl).

VNG, IPO, UvW, Rijk 2019

‘Aanpak: participatiekompas’, VNG, IPO, UvW, Rijk 2019 (via aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

Nederlandse encyclopedie 2019

‘Representatieve democratie’ en ‘participatie’, Nederlandse Encyclopedie 2019 (via: encyclo.nl, zoek op: ‘representatieve democratie’ en ‘participatie’).

Rijkswaterstaat 2018

‘Innovatieve Gaasperdammertunnel wordt zichtbaar voor grote publiek’, *Rijkswaterstaat* 23 maart 2018, (via: rijkswaterstaat.nl).

Omgevingswebportaal 2017

‘Over moeten en mogen: expertsessie verordeningen in het omgevingsplan’, *Omgevingswebportaal* 20 december 2017 (via: omgevingswebportaal.nl).

Resilient Rotterdam 2016

‘De stad veerkrachtig besturen: hoe doe je dat?’, *Resilient Rotterdam* oktober 2016, (via: resilientrotterdam.nl).

De Groene Stad 2014

‘Tuinman m/v helpt Rotterdam vergroenen’, *De Groene Stad* 5 november 2014, (via: degroenestad.nl).

Bijlage 1: Spiegelpunten reflecterende rol uit rapport ‘Overheidsparticipatie en Omgevingswet’



Spiegelpunt 1: erkenning van het initiatief

Er ontbreekt vaak erkenning van de potentiële maatschappelijke meerwaarde van een initiatief. Niet alleen de raad dient initiatieven te erkennen, maar hij dient ook zijn ambtenaren hiervoor aan te sporen. Erkenning van de waarde van het initiatief voor de gemeente, geeft de burger vertrouwen in de plaatselijke overheid. Voor een raad is het van belang na te denken over de volgende vraag: ‘Op welke manier kunnen wij burgerinitiatieven erkennen?’ Erkenning kan op verschillende manieren, zoals aandacht tonen aan de initiatiefnemers, een bezoek brengen aan de initiatiefnemers en hiermee waardering uiten, het publiceren van het initiatief en het actief zoeken naar aansluiting van het initiatief bij gemeentelijk beleid.

Praktijkvoorbeeld

De initiatiefnemers van het Ecodorp Boekel vertellen dat zij zich gesteund voelen door de fijne samenwerking met de wethouder: ‘De wethouder heeft het initiatief omarmd’. De betreffende wethouder heeft onder andere grond beschikbaar gesteld waarop de initiatiefnemers het Ecodorp konden realiseren. De rekening voor de grond volgt na vijf jaar, waardoor er tijd is om de benodigde financiering te regelen.⁵⁷



Spiegelpunt 2: verbinding met de representatieve democratie

Onze gekozen volksvertegenwoordigers nemen besluiten en hebben formeel het laatste woord. Hierbij is van belang dat de raad, in samenwerking met het college en andere betrokken overheden, zijn burgers al vroegtijdig betreft bij het realiseren van een gebiedsontwikkeling of een ander project. Hier dient de raad continu op te reflecteren. De vragen die hierbij gebruikt kunnen worden, zijn als volgt:

1. Wordt er in onze gemeente gewerkt aan de verbinding tussen de participatieve democratie en de representatieve democratie?
2. Wordt er in onze gemeente gewerkt aan de verbinding tussen de initiatieven en de raad?
3. Hoe maken wij in onze gemeente de verbinding duurzaam?
4. Betrekken wij bepaalde raadsleden bij het initiatief of betrekken wij de gehele raad?
5. Dienen wij rekening te houden met andere bestuurslagen die zeggenschap hebben omtrent dit initiatief?

⁵⁷ Van Rooy 2018: p. 20.

Praktijkvoorbeeld

In de gemeente Sudwest Fryslan komt het eerste initiatief voor het werken aan een nieuw centrumplan voor Sneek van twee ambtenaren. In de geest van de Omgevingswet starten zij een project waarbij zij, nat bewoners, het maatschappelijke middenveld en belangenorganisaties, ook actief de raad en bestuurders betrekken. Het resultaat is een gemengde werkgroep met duurzame betrokkenheid van belangenvertegenwoordigers, raadsleden, bestuurders en ambtenaren.⁵⁸



Spiegelpunt 3: bereidheid tot ondersteuning

Volledig op eigen kracht kunnen initiatiefnemers hun idee vaak niet realiseren. Daarom is het van belang dat de raad bereid is om met menskracht en middelen het initiatief te ondersteunen. Dit helpt ook om de energie vast te houden bij de initiatiefnemers en hen de ruimte te geven om te doen waar zij goed in zijn. Ondersteuning in menskracht kan inhouden het inzetten van specifieke kennis van een vakgebied of het inzetten van een contactpersoon bij de gemeente. Ondersteuning in middelen kan inhouden het bieden van een (vergader-)locatie, het bieden van kleinere zaken, zoals koffie en thee en het beschikbaar stellen van financiële middelen.

Praktijkvoorbeeld

De gemeente Renkum stelt 70.000 euro ter beschikking aan een bewonersgroep om een centrumplan te maken voor Doorwerth. De betrokken bewoners hebben, binnen een aantal vooraf gestelde kaders, de vrijheid om dit geld naar eigen inzicht uit te geven. Het geld is onder andere besteed aan procesbegeleiding en advies.⁵⁹



Spiegelpunt 4: dienstbaarheid van de ambtelijke organisatie

Ook de dienstbaarheid van en afstemming binnen de ambtelijke organisatie is van belang ten behoeve van het initiatief. Vrijwel elke gebiedsontwikkeling raakt meerdere afdelingen. Wanneer de taken niet helder verdeeld zijn of afdelingen niet transparant en open met elkaar willen samenwerken, gaat tijd en mentale energie van initiatiefnemers verloren.

Praktijkvoorbeeld

De initiatiefnemers in Doorwerth, gemeente Renkum, werken samen met een vast aanspreekpunt in de gemeente die een bepaald plan uit zal werken tot een uitvoeringsplan. De initiatiefnemers zijn daardoor niet belast met de afstemming binnen de gemeente. Het centrumplan raakt meerdere beleidsterreinen.

⁵⁸ Van Rooy 2018: p. 21.

⁵⁹ Van Rooy 2018: p. 22.

Hoewel er één ambtenaar belast is met deze taak blijkt het alsnog lastig om afstemming te organiseren binnen de gemeentelijke organisatie. Bovendien kondigt de contactpersoon aan de taken neer te gaan leggen. De initiatiefnemers blijven hierdoor in onzekerheid.⁶⁰



Spiegelpunt 5: aandacht voor democratische legitimatie

Het is de verantwoordelijkheid van de lokale overheid om toe te zien op de democratische kwaliteit van het participatieproces, bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan de betrokkenheid van minderheden en/of zwijgende meerderheden. Bij het opstellen van bijvoorbeeld een omgevingsvisie kunnen verschillende belangen elkaar tegenkomen. Bij het toezien op het democratische proces gaat het om principes als transparantie en zeggenschap.

Praktijkvoorbeeld

De gemeente Den Haag ging op zoek naar bewoners door een stadslab te organiseren in alle wijken van Den Haag. Op deze manier doen er bewoners vanuit verschillende wijken van de stad mee en dat kwam de representativiteit ten goede. De deelnemers hechtten ook waarde aan een democratische selectie van de deelnemers van de groep. Zij vonden het belangrijk om ook ‘unusual suspects’ te betrekken. Deelname vanuit een persoonlijk belang werd niet geaccepteerd.⁶¹



Spiegelpunt 6: inspanning voor procedurele groene golf tussen overheden

Dit spiegelpunt houdt in dat de gemeentelijke overheid zich dient in te spannen dat een gebiedsontwikkeling niet vertraagt of strandt op een procedure met een buurgemeente of hogere overheid. De gemeente doet er goed aan alle aspecten vroegtijdig af te stemmen met andere overheden en eventueel nieuwe informatie onmiddellijk te delen met de initiatiefnemers.

Praktijkvoorbeeld

De initiatiefnemers van het Markdal werken aan een gebiedsontwikkeling die meerdere gemeenten, de provincie en het waterschap raakt. De initiatiefnemers weten goed samen te werken met deze verschillende lagen van overheden, maar de gebiedsontwikkeling zou waarschijnlijk nooit zo ver zijn gekomen als de betrokken gemeenten en provincie niet samen zouden werken.⁶²

⁶⁰ Van Rooy 2018: p. 23.

⁶¹ Van Rooy 2018: p. 24.

⁶² Van Rooy 2018: p. 25.



Spiegelpunt 7: aandacht voor het leerproces

Particuliere gebiedsontwikkeling in het licht van de Omgevingswet zijn natuurlijk nieuw. Om deze reden moeten betrokken ambtenaren, bestuurders en politici het leerproces zien als bijdrage aan het eigen lerend vermogen. Door expliciet werk te maken van het nieuwe participatieproces, zullen er in de toekomst nieuwe wielen worden uitgevonden.

Praktijkvoorbeeld

De gemeente Breda en Alphen Chaam werken samen met initiatiefnemers, buurgemeenten en anderszins overheden aan de gebiedsontwikkeling van het Markdal. Deze nieuwe manier van samenwerken vraagt om andere houdingen en rollen en nieuwe vormen van overheidsparticipatie. Het leren werken op deze nieuwe manier heeft een naam gekregen binnen de gemeentelijke organisatie: Expeditie OMG (Omgevingswet). Op deze manier zorgen zij ervoor dat het leren geborgd wordt en dat het een gemeentebreed leerproces wordt, waarin meerdere pilots een plek kunnen krijgen.⁶³



Spiegelpunt 8: bewustzijn van overheidstaal

Probeer als gemeentelijke overheid in normale taal zaken aan burgers uit te leggen. Ook is het van belang dat niet te veel communicatie via post of e-mail gaat. Het beste is om zoveel mogelijk direct contact te hebben. Naast woorden zijn beelden in toenemende mate waardige alternatieven.

Praktijkvoorbeeld

Bewonersvereniging Markdal breekt met de overheidstaal door nieuwe taal te introduceren die past bij wat zij doen en betere weergeeft waar zij voor staan. Voorbeelden van deze nieuwe taal zijn een levend document in plaats van een nota, het draagvlak bij overheden in plaats van het draagvlak bij de bewoners en woorden gebruiken als ‘zeggenschap’ in plaats van ‘participatie’, ‘vertrouwen’ in plaats van ‘mandaat’ en ‘bewoner’ in plaats van ‘burger’.⁶⁴



Spiegelpunt 9: inrichting van een lerende organisatie

Overheidsparticipatie vereist andere capaciteiten van ambtenaren en volksvertegenwoordigers. Het vraagt een cultuuromslag en selectie van andere mensen. Het gaat om de houding, gedrag en cultuur van mensen binnen de gemeente. Dit geldt ook voor politieke partijen.

⁶³ Van Rooy 2018: p. 26.

⁶⁴ Van Rooy 2018: p. 27.

Praktijkvoorbeeld

In de gemeente Sudwest Fryslan pakken de initiatief nemende ambtenaren de gelegenheid direct aan om een breder leerproces in de gemeente te starten. De pilot wordt onderdeel van de cultuuromslag van de gemeentelijke organisatie.⁶⁵



Spiegelpunt 10: formuleer gezamenlijke spelregels

Formuleer tezamen met initiatiefnemers spelregels over de samenwerking, om vertrouwen te geven en geen verkeerde verwachtingen te wekken. Er zal altijd een ongelijke samenwerking zijn tussen gemeente en initiatieven, maar door het formuleren van gezamenlijke spelregels of procesafspraken kun je zorgen voor een meer gelijkwaardige relatie. Ga de regels niet opleggen vanuit de gemeente, maar formuleer deze samen.

Praktijkvoorbeeld

In Uden ligt het initiatief in eerste instantie bij de gemeente. Om samen met initiatiefnemers en het maatschappelijk middenveld een bedrijventerrein in te richten, wordt er gewerkt aan het opstellen van spelregels waaraan een initiatief moet voldoen. De spelregels worden opgesteld in een co-creatieproces tussen bewoners, ondernemers en gemeenten, waardoor deze van hen allemaal zijn.⁶⁶

⁶⁵ Van Rooy 2018: p. 28.

⁶⁶ Van Rooy 2018: p. 29.

Bijlage 2: E-mail medewerkster ministerie BZK

RE: Een bericht via www.omgevingswetportaal.nl



Vr 7-6-2019 12:01

Clemens, Sophie ✓



Beste Sophie,

Via mijn collega's kreeg ik jouw bericht.

Het klopt dat de bepalingen over welke verordeningen in het omgevingsplan moeten worden opgenomen en welke daar niet in mogen, niet in het reeds gepubliceerde Omgevingsbesluit zijn opgenomen. Deze bepalingen zitten wel in het Invoeringsbesluit dat afgelopen week ter voorhang aan het parlement is aangeboden. Deze bepalingen zijn nog niet definitief. Na het proces in het parlement en advisering van de Raad van State zullen deze voorgenomen bepalingen via het Invoeringsbesluit aan het oorspronkelijke Omgevingsbesluit worden toegevoegd. Dus uiteindelijk is het wel de bedoeling dat ze 'landen' in het Omgevingsbesluit. Misschien helpt de volgende infographic om beeld te krijgen van het proces:

<https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-vernieuwing-stelsel-omgevingsrecht>.

In het algemene deel van de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit wordt uitgebreid ingegaan op de bepalingen over de reikwijdte van omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen (zie stuk 6/7 via de onderstaande link). Je kunt de bepaling over de reikwijdte van het omgevingsplan (wat moet erin, wat mag niet) vinden in de geconsolideerde versie Omgevingsbesluit met wijzigingen als gevolg van Invoeringsbesluit Omgevingswet (stuk 4/7 via de onderstaande link) en zie ook de artikelsgewijze toelichting. Zie artikel 2.1 Ob na Ib.

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2019/05/29/geconsolideerde-versies-invoeringsbesluit-mei-2019>. Op www.omgevingswetportaal.nl is overigens meer informatie over de Omgevingswet en ook het Invoeringsbesluit te vinden.

Hopelijk heb je hiermee voldoende informatie voor het schrijven van dit gedeelte van je scriptie.

Veel succes en vriendelijke groet,

[Redacted signature]

.....
[Redacted signature]

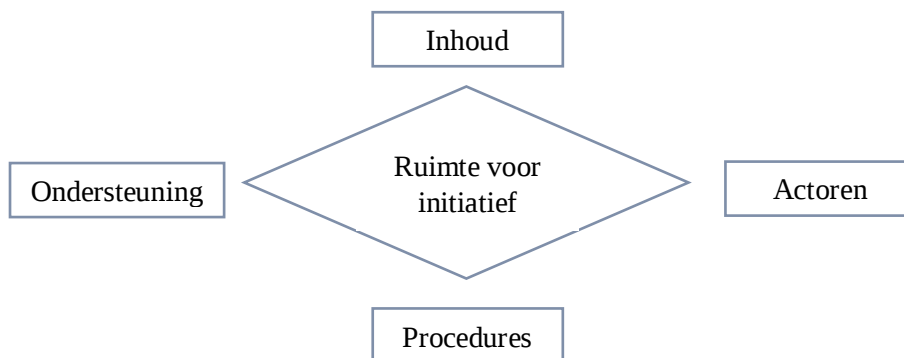
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Bijlage 3. Voorbeelden kaderstelling uit rapporten

Het rapport 'Uitnodigend besturen':



© kaderstellingsschema 'Uitnodigend besturen', pag. 20

- Inhoudelijke afbakening: deze richt zich op welke thema's, opgaven en waarden er in het initiatief worden verwelkomd. Rondom welke opgaven wil de raad graag de kennis en energie van anderen benutten? Welke waarden zijn hierbij belangrijk? Op deze manier kan het initiatief in een bepaalde richting worden geduwd. Bij deze afbakening passen ook kaders die aangeven wat er in ieder geval niet mag gebeuren bij het uitnodigend besturen op een bepaald beleidsterrein. Inhoudelijke kaders maken ook duidelijk wat er minimaal wordt verwacht.
- Afbakening via actoren: de volgende vraag die gesteld kan worden, is: welk type initiatiefnemers verwelkomen wij op dit bepaalde beleidsterrein? Dit is een lastige vraag voor veel gemeenten. Daarom kan ook de vraag gesteld worden: in hoeverre is het noodzakelijk dat er eisen gesteld worden aan de type initiatiefnemers?
- De procedurele afbakening: ook via de procedurele of juridische weg kan afgebakend worden. De vraag die hierbij bijvoorbeeld gesteld kan worden, is: wat moet een initiatief kunnen aantonen? Leggen wij regels vast omtrent de eisen waaraan een initiatief moet voldoen? Hoeveel steun van andere inwonenden moet een initiatief hebben? In hoeverre kan de initiatiefnemer zijn initiatief verantwoorden?
- Afbakening via support: tenslotte kan de raad van tevoren bepalen in hoeverre hij medewerking geeft aan initiatieven. Het gaat hierbij om het type ondersteuning dat

beschikbaar wordt gesteld: geld, mankracht of bijvoorbeeld het faciliteren van een werkruimte.⁶⁷

Het rapport 'Handreiking Omgevingswet voor rekenkamercommissie(s)':

- Neem het voortouw: de raad is eigenaar van de omgevingsvisie. Inhoudelijke keuzes zijn hierbij noodzakelijk. Maak bijvoorbeeld een keuze tussen een gedetailleerde of globale omgevingsvisie en tussen een gebiedsgerichte of gebiedsoverstijgende omgevingsvisie. Ook bepaalt de raad de totstandkoming van de omgevingsvisie: op welke wijze betreft hij de samenleving hierbij? Hierbij kunnen de motieven en strategieën uit hoofdstuk 2 gebruikt worden. De raad maakt deze keuzes vooraf, om op deze manier zijn eigenaarschap van de omgevingsvisie vorm te geven.
- Doe het samen: naast de samenleving, kunnen ook het college en de ambtelijke organisatie denk- en mankracht bieden om de raad te ondersteunen. Het is wel belangrijk als raad om het eigenaarschap te bewaken. Met het opstellen van een krachtig ambitiedocument kan de raad helder haar verhouding bepalen tot het college, maar ook aangeven waar ondersteuning gewenst is.
- Integraal is essentieel: de omgevingsvisie is een integraal document, waarmee alle afdelingen van de gemeente te maken hebben. Juist deze integraliteit biedt de raad mogelijkheden om heldere kaders te creëren. Zo heeft de gemeente Staphorst de omgevingsvisie gebruikt om integraal voor het fysieke en sociale domein een participatietraject gezamenlijk te doorlopen.
- Organiseer het slim: gezien niet ieder raadslid een expert in de Omgevingswet kan zijn, wordt er in veel gemeenten een groep binnen de raad gevormd die zich bezig houdt met de Omgevingswet. Op deze manier kan soepeler worden samengewerkt met andere bestuursorganen. Een stuurgroep Omgevingswet zorgt ervoor dat de raad in positie is om betere en slimmere kaders te stellen.
- Bewaak het algemeen belang: de raad dient ook voor het participatieproces zich af te vragen: hoe worden de uitkomsten van een participatief proces met inwoners en andere belanghebbenden meegenomen? Respecteert de raad deze uitkomsten of heeft het algemeen belang prioriteit? Wat zijn de spelregels en wat is speelruimte?⁶⁸

⁶⁷ Van Buuren 2018: p. 21 en 22.

⁶⁸ Hoekstra en De Stefano 2018: p. 15 t/m 19.

Bijlage 4. Transcript interview griffie-medewerkers Enschede

Datum: 6 mei 2019

Duur: 58 minuten.

Sophie: Nou, dank dat jullie hier even de tijd voor willen nemen. Dat is echt heel fijn. Dat jullie willen meewerken aan mijn scriptie. Bedankt daarvoor. Ik heb inderdaad een aantal algemene vragen, een aantal vragen over participatie en over de omgevingsvisie. Laten wij beginnen. Mijn eerste vraag is: hoeveel kennis heeft de gemeenteraad volgens jullie op een schaal van 1 tot 10 over de Omgevingswet in het algemeen?

Medewerker 1: Ik denk dat wij op een vijf zitten.

Medewerker 2: Ik denk wel een zes. Ja, wij hebben ons natuurlijk best vaak laten voorlichten. Ook vanuit het ministerie. Dan is dat geen onvoldoende meer.

Medewerker 1: Nee.

Medewerker 2: Zij zijn niet enorm op de hoogte, maar ik denk dat wij zeker wel op een voldoende zitten. Ja? Zullen wij een zes zeggen?

Medewerker 1: Ja, zes.

Sophie: Oké. En wat is het gevoel, denken jullie, van de gemeenteraad, over de hele Omgevingswet? Over wat er allemaal gaat veranderen?

Medewerker 2: Zij zijn zich wel heel erg bewust dat er iets gaat veranderen en dat de raad daar iets mee moet. Dus dat zit er nu wel helemaal in. Wij hebben namelijk ook al voorsortierend op die Omgevingswet een commissie in het leven geroepen: commissie Omgevingsbeleid, die vooral dat traject naar de Omgevingswet toe een rol moet spelen in... de kaderstelling voor de nieuwe Omgevingswet.

Sophie: Ja, oh ja.

Medewerker 1: Dus alle visies die aansluiten op het omgevingsbeleid, die gaan allemaal langs deze commissie.

Sophie: Oké. Dus er is echt één commissie die dan alles eigenlijk bijhoudt?

Medewerker 1: Die geeft weer advies over de visies aan de stedelijke commissie en de stedelijke commissie, die is voorbereidend op de gemeenteraad, dus zodoende.

Sophie: Oh ja, oké.

Medewerker 2: En in de stedelijke commissie wordt eerst het debat gevoerd door de gemeenteraad om een besluit te kunnen nemen in de raadsvergadering. Dus het is eigenlijk gewoon een raadsvergadering in het klein.

Sophie: Oh ja.

Medewerker 2: Ja, dat heet dan de stedelijke commissie, maar het is eigenlijk gewoon de gemeenteraad die vergadert over het besluit wat in de volgende raadsvergadering dan op de rol staat.

Sophie: Oké.

Medewerker 2: Dus zo moet je het zien. En die commissie die over dat omgevingsbeleid, die adviseert dan dus aan die club van de gemeenteraad die in de stedelijke commissie dat besluit voorbereid.

Sophie: Oh ja, op die manier. Ja, het lijkt mij inderdaad wel handig, dat je gewoon één commissie hebt die dat adviseert,

Medewerker 2: Ja.

Sophie: dat je niet allemaal verschillende commissies krijgt ervoor.

Medewerker 2: Ja en bijvoorbeeld energiestrategie wordt daar besproken, maar ook een visie op werklocatie of... van alles wat met ruimtelijke ontwikkeling te maken heeft, dat bespreken wij in die commissie.

Sophie: Oh ja. En zien jullie dan ook een verschil tussen de verschillende partijen in de gemeenteraad, over hoe zij denken over die Omgevingswet?

Medewerker 2: Nou, niet zozeer over die Omgevingswet, hè?

Medewerker 1: Nee.

Medewerker 2: Het is onze commissie Omgevingsbeleid, dat is ook een apolitieke commissie. Wij hebben gezegd van: 'Nou, die moeten vooral nadenken over hoe moeten wij vanuit een aantal algemene ideeën nu in de raad, hoe moeten wij het bespreken?' Dus wij geven advies over: is er voldoende participatie gepleegd om deze visie tot stand te brengen? Dat soort dingen. En daar zijn alle partijen het dus over eens, van wat die meetlat is, die punten op die meetlat, die hebben wij samen vastgesteld en elke keer leggen we zo'n nota, die daar besproken wordt, die leggen we langs diezelfde meetlat. En dat is helemaal apolitiek, daar is iedereen het over eens, van: alles wat hier langs komt, dat moet allemaal duidelijk zijn. Dat moet een inwoner ook kunnen begrijpen. Dus er moet altijd een samenvatting bij zitten, die door inwoners te begrijpen valt. Dat is bijvoorbeeld één van de toetsstenen in die meetlat. Daar is helemaal geen politiek idee over of dat anders moet. Dus dat komt gewoon vanuit de hele commissie. Dus eigenlijk is er geen verschil in hoe partijen tegen de Omgevingswet aankijken.

Sophie: Oké. Mooi. Ja en in mijn onderzoek richt ik mij vooral op overheidsparticipatie en wat ik ook in mijn theorie had gelezen, is dat overheidsparticipatie vooral is dat de overheid een stapje terug doet en dan de burger laat meedenken en dat komt de burger met een initiatief en dan gaat de overheid daarin meewerken.

Medewerker 2: Ja.

Sophie: Ja en hoe kijkt de gemeenteraad tegen overheidsparticipatie aan?

Medewerker 2: Nou, wat wij in Enschede doen, wij werken in stadsdelen. En stadsdelen hebben ook eigen budgetten. Daar gebeurt vooral die overheidsparticipatie. En nu ben jij aan de beurt: hoe gaat dat in die stadsdelen? Hoe werkt dat?

Medewerker 1: Actieve inwoners, die zijn meer georganiseerd dan de wijkraden. Bij de vergadering van wijkraden... aan de hand van publicaties, uitnodigingsbeleid, Twitter, Facebook, dat je de mensen op de hoogte brengt, van: dan is er een vergadering. Daar mag je aan deelnemen... Wij hebben bijvoorbeeld een onderwerp dat heet: 'Open podium', dat gaat dan over onderwerpen die in de jaaragenda staan van het stadsdeel. Dat zijn een aantal thema's en die thema's, die behandelen wij apart in de stadsdeelcommissie en daar mag iedereen ook aan meedoen.

Medewerker 2: Maar als er nou een initiatief is uit de samenleving in jouw wijk of jouw stadsdeel?

Medewerker 1: Burgerinitiatieven... de laatste is heel lang geleden geweest.

Medewerker 2: Ja, maar die thema's, die worden toch ook samen met het stadsdeel bepaald? Die thema's die jij zojuist noemt?

Medewerker 1: Ja, maar die heb je, die haal je in principe meer uit de wijkraden dan uit de inwoners zelf.

Medewerker 2: Ja, dus dan uit de wijkraden. Maar de wijkraden zijn gewoon...

Medewerker 1: Inwoners.

Medewerker 2: Dat zijn de inwoners.

Sophie: Oké.

Medewerker 1: Georganiseerde inwoners dus.

Medewerker 2: Dat is niet iets van de gemeente, een wijkraad is echt een clubje inwoners. Dus die nemen dan zo'n initiatief.

Medewerker 1: Ja, maar echt een burgerinitiatief, die zie je eigenlijk bijna niet.

Sophie: Oké.

Medewerker 1: Dat is echt heel sporadisch.

Sophie: Nee, oké. Ik geloof ik ook dat met die stadsdelen, dat een mevrouw uit Leiden, waarmee ik een interview heb gehad, dat er ook over gehad heeft, dat jullie dat hier hebben. Dus dat is wel heel interessant. Zo vullen jullie dat eigenlijk in, die overheidsparticipatie.

Medewerker 2: Ja.

Medewerker 1: Bijvoorbeeld raadsvoorstellen die invloed hebben op een stadsdeel, die worden ook daar behandeld. Dus heb je bijvoorbeeld een bestemmingsplan wijziging van een bepaald gebied in de stad. Dat valt onder een stadsdeel en die wordt dan daar behandeld.

Sophie: Oké.

Medewerker 2: Ja en wat jij een burgerinitiatief noemt, dat is gewoon omschreven als: zoveel handtekeningen, toch?

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: Maar los daarvan gebeurt er in de stad wel heel veel, wat dan officieel geen burgerinitiatief heet, maar waar inwoners zeg maar mee naar een stadsdeelmanagement komen en daardoor beland het dan op de agenda. Dus op die manier komt het dan op de agenda van de raad, maar heet het niet expliciet een burgerinitiatief.

Medewerker 1: Nee, burgers die kunnen gewoon inspreken.

Sophie: Oké.

Medewerker 1: Tijdens een commissievergadering.

Sophie: En is het dan dus wel eens voorgekomen, want u zegt net dat er niet echt van een burger specifiek een initiatief komt, is het wel eens voorgekomen dat er bijvoorbeeld van die wijkraden een initiatief naar voren is gekomen, waarvan de gemeenteraad toch eigenlijk denkt, van: 'Oh, dit gaat eigenlijk heel erg in tegen de politieke urgenties die in de raad spelen?'

Medewerker 1: Ja, die zijn er... ja. Maar dan gaat het meestal over geld.

Medewerker 2: Ja, dat denk ik ook wel, hoor, ja.

Medewerker 1: Wij hebben bijvoorbeeld, als ik naar mijn eigen stadsdeel kijk, dan hebben wij een wijkraad die aan de hand van de aanleg van N18, dat is een nieuwe rijksweg, daar wordt een dorp ontlast en dat dorp heeft een initiatief getoond om dat hele dorp dan opnieuw in te richten, met een nieuw dorpsplein en... en wat toeristische aanpassingen. Maar goed, dan komt het meestal stil op het geld.

Sophie: Oh ja. En hoe gaan jullie daarmee om? Hoe gaat de raad daarmee om?

Medewerker 1: Die proberen zich wel in te zetten om dan toch op dat op de een of andere manier gerealiseerd te zien.

Sophie: Ja. En stel nou bijvoorbeeld: het is een groep van 10 personen die met zo'n initiatief komt of die zegt, van: 'Nou, wij willen dit realiseren, maar dit kost bijvoorbeeld veel te veel geld'. Ja, wat is dan volgens de raad het democratisch gehalte daarvan? Zegt de raad dan: wij willen het alsnog realiseren?

Medewerker 1: 10 personen is op zich wel voldoende. Eerst praten die vanuit hun achterban.

Sophie: Ja.

Medewerker 2: Maar maakt het nog uit hoeveel mensen zo'n initiatief nemen? Ik bedoel...

Medewerker 1: Ja, weet je, dan kom je weer uit op bijvoorbeeld de inzet van de wijkbudgetten. Dat gaat weer via de wijkraden. Dus dat is per wijk, is er een bepaald budget, daar mogen initiatieven uit betaald worden en elke wijk heeft weer een commissie die wijkbudgetten, die besluit over die wijkbudgetten. En als je een initiatief hebt dat 200 euro kost, dan heb je een paar handtekeningen nodig. Maar kost dat echt duizenden euro's, ja, dan moet je iets meer handtekeningen hebben en dan wordt erover gestemd.

Sophie: Oh ja, op die manier.

Medewerker 1: Ja. Maar dat gaat allemaal via de wijkraden.

Sophie: Dus daar wordt het dan eigenlijk al gefilterd, dus dan hoeft niet meer echt...

Medewerker 2: Nee en als het eenmaal via de wijkraad komt, dan zie je niet eens meer, hoeveel mensen daarachter zitten, toch?

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: Als die wijkraad het eenmaal oppakt. Maar ja, je weet niet wanneer de wijkraad het oppakt.

Sophie: Oké, dat lijkt mij dan wel zo georganiseerd dat het zo min mogelijk problemen of discussies oplevert voor de raad. Klopt dat?

Medewerker 2: Ja. Lijkt mij wel. Dat wordt wel getrapt... Ja.

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: En dan wordt het nog eerst in de stadsdeelcommissie besproken.

Medewerker 1: Ja, zo'n herinrichting van zo'n dorpsplein, ja, dat is natuurlijk een best groot bedrag. Kijk en dat gaat alweer via de stadscommissies.

Sophie: Ja. In mijn onderzoek beschrijf ik ook verschillende motieven waarom het voor de gemeenteraad van belang kan zijn om dus aan overheidsparticipatie of om uitnodigend te besturen. Dat heb ik vooral van uitnodigend besturen van de professor uit Erasmus universiteit van Rotterdam, Van Buuren. Ik weet niet of jullie dat toevallig al voorbij hebben zien komen. Maar daarin beschrijft hij verschillende motieven en zo is er bijvoorbeeld het financiële motief, dat het minder geld kan kosten als je meer de burgers laat participeren. Of er is bijvoorbeeld ook het maatschappelijk motief, dat de sociale cohesie versterkt wordt. Wat is volgens de gemeenteraad het motief om hier burgers te laten participeren?

Medewerker 2: Volgens mij juist niet financieel. Juist maatschappelijk draagvlak voor besluiten in de gemeenteraad. Volgens mij is dat de sociale cohesie en dat soort dingen. Dat staat in de nota Enschede beslist. Dat is ons participatie... wil je dat anders ontvangen?

Sophie: Ja, graag.

Medewerker 2: Want wij hebben een nota, Enschede beslist heet dat, en dat gaat over participatie en dat is specifiek door de gemeenteraad opgesteld, van: wanneer moeten we nou wel en niet participatie hebben van inwoners, wanneer zouden we daar ons best voor moeten doen, om dat wel of niet na te streven? Dus die kan ik wel even naar je opsturen.

Sophie: Ja, graag. Ja, dat is fijn. Ja, het lijkt mij ook dat het verschilt per beleidszaak wellicht. Bij het ene beleidszaak is inderdaad meer het maatschappelijke motief en bij het andere beleidszaak is er weer een ander motief wat erachter ligt. Klopt dat ook?

Medewerker 1: Ik moet jouw vraag lezen in het kader van de Omgevingswet?

Sophie: Ja, in het kader van de Omgevingswet.

Medewerker 1: Participeren van burgers is toch inderdaad ook zo bedoeld dat zij betrokken zijn bij de ontwikkelingen in de wijk en dat vooraf de participatie moet voorkomen dat je achteraf in allemaal

ingewikkelde juridische molens terecht komt?

Sophie: Ja, ja dat klopt ook inderdaad. En in dat rapport worden nog verschillende motieven gegeven waarom een gemeenteraad dus ook participatie zou willen.

Medewerker 1: Ik zou zeggen dat je dat ook moet willen, om achteraf niet in al die ingewikkelde juridische constructies terecht te komen. Stel voor: je gaat vooraf niet participeren en je krijgt achteraf allemaal zienswijzen op de plannen. Dan wordt je allee maar drukker mee. Dus in mijn ogen moet je participeren vooraf, zodat de initiatiefnemer ook zijn plan kan uitvoeren, zoals die het eigenlijk wil.

Sophie: Ja.

Medewerker 1: En als die dan al de participatie geregeld heeft, dan krijg je achteraf die procedures niet meer.

Medewerker 2: Ja, het gaat niet over de komst van de Omgevingswet participeren, maar binnen de Omgevingswet?

Sophie: Ja, echt binnen de Omgevingswet participatie vormgeven.

Medewerker 2: Ja, oké. Dan klopt het wat jij (medewerker 1) zegt.

Sophie: Oké, dank. Ik kijk nog heel even of deze (het opneemapparaat) het doet... Ja, hij doet het nog steeds. Ja en wat ik ook net al kort zei, is dat het ene motief voor dus participatie binnen de Omgevingswet het financiële motief is. Bijvoorbeeld als je burgers laat participeren of burgers met een initiatief laat komen en de gemeenteraad wat meer op de achtergrond is, dat er goedkopere initiatieven kunnen ontstaan. Nou heb ik zelf van Leiden gehoord dat dat juist niet het geval is. Zij zeggen juist van: 'Maar juist doordat we tijd en ruimte moeten vrijmaken voor participatie, kost dat ook meer mankracht en dat kost dan ook meer geld'. Dus zij zien dat juist anders.

Medewerker 2: Ja.

Sophie: Hoe kijken jullie daar tegenaan? Denken jullie dat participatie binnen de Omgevingswet meer geld gaat kosten of zien jullie juist, net zoals mijn theoretische bronnen, dat het geld kan schelen?

Medewerker 1: Als ik kijk naar een ingewikkeld bestemmingsplan, dus je moet een wijziging van je bestemmingsplan hebben. Stel voor: je zou dat op de oude wijze doen, dus dat je met al die

zienswijzen gaat zitten, dan heb je er meer werk mee, dan dat je vooraf participatie doet, want participatie houdt ook in dat de initiatiefnemer, die moet het gaan regelen. Da die participatie geregeld wordt. Dus die moet omwonenden betrekken. Niet de gemeente.

Sophie: Ja, dus op die manier kost het veel minder tijd en organisatie en daardoor minder geld.

Medewerker 1: Ja, kijk en als je in het kader van de Omgevingswet meer denkt van: 'Ja, mits', toch?

Sophie: Ja.

Medewerker 1: Dan lijkt het mij dat je wel goedkoper uit bent.

Medewerker 2: Ja.

Medewerker 1: Omdat je participatie uitbesteed. Als jij een dakkapel wilt en je wilt hem aan de voorkant van je woning hebben, moet je zelf met je burens overleggen, van...

Medewerker 2: Ja, is het goed?

Medewerker 1: Is het goed? Niet de gemeente. Want anders moet je aanvraag publiceren op de gemeentelijke wijze. Dan komt er een zienswijze, dan moet een ambtenaar die zienswijze apart behandelen, overleggen met de initiatiefnemer. Ik denk dat dat meer tijd kost dan met de Omgevingswet.

Medewerker 2: Dus ik weet niet hoe Leiden dat had bedacht, maar dat is eigenlijk best wel apart. Waarom zou je daar meer geld aan kwijt zijn?

Sophie: Ja, ik heb ook gemerkt dat het behandelen van initiatieven nu veel tijd kost. Wellicht meer dan straks met de Omgevingswet. Nee, dus jullie zien eigenlijk dat het ook qua organisatie minder geld gaat kosten uiteindelijk?

Medewerker 1: Uiteindelijk. Als het allemaal goed geregeld wordt.

Sophie: En als wij dan kijken naar bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten. Hoe gaat de gemeenteraad dan daar nu mee om of misschien straks met de Omgevingswet: heeft de gemeenteraad daar al over nagedacht?

Medewerker 1: Dat is de woonvisie.

Medewerker 2: Ja, maar niet alleen dat. Volgens mij is het gewoon zoals bij de bestemmingsplanwijziging voor nieuwbouw.

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: Hebben wij daar over nagedacht? Volgens mij...

Sophie: Dus daar is in de trant van de Omgevingswet nog niet heel veel over nagedacht?

Medewerker 1: Nee, want volgens mij, als je het over grootschalige nieuwbouw hebt...

Medewerker 2: Maar heb je het alleen over grootschalige nieuwbouw? Want volgens mij is gewoon alle nieuwbouw...

Sophie: Ja, het kan alle nieuwbouw zijn.

Medewerker 2: Ja. Dat is gewoon in het bestemmingsplan wijzigen? Toch?

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: Maar ik heb van niemand gehoord dat daar nu al over nagedacht wordt. Dat wij dat gaan wijzigen, toch?

Medewerker 1: Nee, maar ik kan mij wel voorstellen dat in het kader van de Omgevingswet, als je een omgevingsplan moet hebben, dat je moet aangeven in welke gebieden van Enschede je nog eventueel nieuwbouw wilt. Dat je dat in de woonvisie opneemt.

Sophie: En momenteel: geven jullie met nieuwbouwprojecten een grote rol aan de burgers? Of gaat het dus echt gewoon via het bestemmingsplan? Kunnen zij gewoon een zienswijze indienen...?

Medewerker 2: Het gaat nu nog echt via het bestemmingsplan. Ja, gewoon op de ouderwetse manier.

Medewerker 1: Ja. Kan ook niet anders nu.

Medewerker 2: Nee, maar wij zijn ook niet aan het experimenteren volgens mij, hoor.

Medewerker 1: Met die woningbouw, je hebt bijvoorbeeld het Operahof. Dat gaat nog gewoon via een zienswijze.

Sophie: Oké. En de gemeente Leiden is mijn opdrachtgever en die was ook vooral geïnteresseerd in hoe andere gemeenten omgaan met nieuwbouwprojecten, maar ook het omgaan met groenbeleid. Dus is mijn vraag: als wij kijken naar groenbeleid, heeft de gemeenteraad daar al experimenten mee gedaan of gaat dat ook nog gewoon volgens, naja, de oude huidige regelgeving?

Medewerker 2: Ja, wat bedoel je precies met experimenten op het gebied van groenbeleid?

Sophie: Dus aan de hand van de Omgevingswet, dus dat met groenbeleid burgers mogen meebepalen.

Medewerker 2: Oh ja, oké. Dus of ze openbare stukjes mogen...

Sophie: Ja.

Medewerker 2: Oh ja groenbeleid, op die manier. Nee, dat heb ik niet... Nee, heel veel van die groenstroken zijn verkocht juist... recent, omdat die natuurlijk... dan hoeft je die niet meer te onderhouden. Dus onder invloed van bezuinigingen zijn er veel van die stroken die aan een tuin grenzen, hebben ze geprobeerd om allemaal kwijt te raken.

Sophie: Dus gewoon verkocht aan particulieren?

Medewerker 2: Ja, zodat je daar niet het onderhoud meer van hoeft te plegen. Want dat onderhoud kost dan meer dan dat het je iets oplevert, want het zijn allemaal een beetje losse strookjes. Nee, maar verder niet.

Sophie: Het kan inderdaad ook zijn dat er geen experimenten zijn...

Medewerker 2: Nee, ik heb niet het idee dat er op grond van groenbeleid veel gebeurt.

Sophie: Dat is ook goed om te weten. En ik heb het in mijn onderzoek over verschillende motieven, maar beschrijf ook verschillende strategieën. Dus voor hoe een gemeenteraad invulling kan geven aan participatie binnen de nieuwe Omgevingswet. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat je mensen positief prikkelt: dat gemeenten bijvoorbeeld een prijs geven aan het beste initiatief voor een project. Of dat de gemeenteraad geld geeft of mankracht om te helpen aan een bepaald initiatief van een burger. Wij kunnen bijvoorbeeld kijken naar nieuwbouwprojecten of groenbeleid of misschien een ander project,

waar u een beter voorbeeld van kunt geven. Merkt u dan dat de gemeenteraad een bepaalde strategie hanteert om burgers te laten participeren?

Medewerker 1: Ik zit aan de wijkbudgetten te denken.

Medewerker 2: Ja en die wijkbudgetten zijn wel ingegeven vanuit het idee dat participatie wel gestimuleerd moet worden.

Medewerker 1: Al die commissies, die staan er wel positief tegenover, die uitvoering van die wijkbudgetten. Dus als er een initiatief uit die wijk, ja, dan is het al... ik heb nog nooit iets gehoord van problemen met die wijkbudgetten.

Medewerker 2: Nee. En dat is wel vanuit het idee dat het belangrijk is om participatie...

Medewerker 1: Nee, bijvoorbeeld een herinrichting van een straat, dat is pas geleden ook met burgers allemaal gedaan.

Medewerker 2: Ja en bijvoorbeeld ook parkjes, dat wordt door die wijkbudgetten ook afgedekt. Ja en dat is, daar is heel veel participatie. Zoals bij die watertoren, dat parkje. Daar is een heel participatietraject doorlopen, want dat vind de raad wel heel belangrijk. Dat het initiatief kwam vanuit de inwoners en dat is ook helemaal opgezet vanuit de inwoners.

Sophie: Ja en u zei net ook dat er Twitter en Facebook wordt gebruikt, de sociale media, u zei net ook iets over het uitnodigingsbeleid,

Medewerker 1: Ja.

Sophie: Dus gebruiken jullie hierbij ook, bijvoorbeeld bij de Watertoren, hebben jullie daar Twitter en Facebook bij gebruikt om mensen te bereiken?

Medewerker 1: Dat gaat vanuit het stadsdeel.

Medewerker 2: Ja, dat zijn ambtenaren. De griffie staat daar een beetje buiten. Dat wordt allemaal georganiseerd door ambtenaren. Gewoon het stadsdeelmanagement, daar worden ambtenaren voor ingezet. Dus daar staan wij een beetje op afstand.

Sophie: Oh ja, dus de gemeenteraad, die laat het verder gewoon los, die laat het over aan de ambtenaren?

Medewerker 2: Ja. Dat is echt uitvoering wat het college dan zeg maar uitvoert.

Medewerker 1: Er wordt alleen wel verantwoord, bij de commissies. Alle commissies van een stadsdeel komen in een commissievergadering, om te vertellen wat zij met het geld gedaan hebben.

Sophie: Oké, dus daar controleert de raad dus wel?

Medewerker 1: Indirect.

Medewerker 2: Ja, achteraf. Toch?

Medewerker 1: Ja, zij geven goedkeuring aan.

Sophie: Oké. Ja en één strategie die ook voorkomt in mijn theorie is de uitdagende strategie en dat heeft te maken met de right to challenge. De minister van Binnenlandse Zaken heeft er ook een Kamerbrief over geschreven. Zij moedigt ook heel erg aan dat gemeenten iets gaan doen met deze right to challenge. Heeft uw gemeenteraad al invulling gegeven aan de right to challenge?

Medewerker 2: Ja, zeker. Niet op dit gebied. Tot nu toe op sociaal domein. Daar is heel actief mee gestart. Nu is het idee om daar ook meer op ruimtelijke ontwikkeling mee te doen. Maar dat is nu nog in ontwikkeling.

Sophie: Oké en bij sociaal domein: op welke manier wordt daar invulling aan gegeven?

Medewerker 2: Ja, nou ja, dat moet je nou niet vragen. [lacht] Dat kan ik wel nasturen.

Sophie: Als u daar tijd voor heeft, graag.

Medewerker 2: Op dit moment wordt dus nagedacht: hoe kunnen wij dat in de RO-hoek ook inzetten? Maar dat is nog in ontwikkeling.

Sophie: Dus daar is nog niets over besloten?

Medewerker 2: Nee, daar is nog helemaal niets over besloten. Dat is nog echt in ontwikkeling. Dat ligt nu bij een ambtenaar. Een griffie-medewerker van ons denkt ook mee daarover. Maar daar is nog niets uitgekomen. Dat staat op het punt om allemaal te gaan gebeuren.

Sophie: Ja, oké. En dan vervolgens beschrijf ik ook de drie formele rollen van de gemeenteraad.

Medewerker 1: Die kennen we.

Sophie: Ja? Die kent u?

Medewerker 2: Die kennen we.

Sophie: Denkt u dat deze drie rollen voldoende zijn om te voldoen aan de overheidsparticipatie in het kader van de nieuwe Omgevingswet? Of denken jullie dat de gemeenteraad nog een andere rol op zich moet nemen?

Medewerker 1: Met de invoering van de Omgevingswet?

Sophie: Ja.

Medewerker 1: Ja...

Medewerker 2: Ik denk in het algemeen, hè, dat je die volksvertegenwoordigende rol in deze tijd wel heel serieus moet nemen.

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: Daarbij de inwoner moet opzoeken. Maar ja, dat is niet heel specifieke voor de Omgevingswet, ik denk dat dat gewoon in deze tijd heel belangrijk is.

Medewerker 1: Maar zie jij dan nog een andere rol naast deze drie?

Medewerker 2: Nee, naast die drie, nee, want die passen gewoon binnen die drie rollen die er al zijn en wettelijk heb je die gewoon en ik denk: daarbinnen past die participatiegedachte wel. Dus ik zie niet een extra rol daarvoor.

Sophie: Nee en u zegt net dat vooral die vertegenwoordigende rol in deze tijd serieus genomen moet worden? Dus om burgers op te zoeken?

Medewerker 2: Ja, omdat er wel een kloof is tussen bestuur en burger en door vanuit dat bestuur die bewoners weer op te zoeken, kun je die kloof weer een beetje dichten. En als je stimuleert dat er gewoon op eigen initiatief van inwoners meer gebeurt, dan kun je het zaakje een beetje naar elkaar toe drukken.

Sophie: Ja, precies. En ik proef er ook een beetje in dat de gemeenteraad ook een beetje moet reflecteren. Of de participatie goed is verlopen, om de burger op te zoeken en te kijken: gaat het traject goed? Klopt dat?

Medewerker 2: Ja, ja. In het klein doen wij dat ook bijvoorbeeld. Bij vergaderingen, insprekers: die krijgen dan 5 minuten het woord om hun probleem of hun oplossing aan te kaarten. En na afloop is er altijd even een gesprekje, met: 'Hoe heeft u het ervaren? Heeft u nu het gevoel dat u ook iets heeft beïnvloed in de besluitvorming? Hoe ziet u uw eigen inbreng in het besluitvormingsproces?' Dus dat is hoe het in het klein gaat, zeg maar. Maar er wordt altijd wel nagedacht over: hoe is het verlopen? Moet het anders? Juist vanuit de raad wel.

Sophie: Ja. En is dat dan een rol wat binnen die drie rollen past, vindt u?

Medewerker 2: Ja, dat vind ik wel.

Medewerker 1: Ja, ik ook.

Medewerker 2: Dat is ook gewoon leren van je eigen ervaringen. Ik vind zelf reflectie, dat past toch eigenlijk bij alle rollen? Vind ik niet een aparte rol.

Sophie: Goed om te weten. Ja en dan heb ik nog een paar vragen over de kaderstelling van de raad binnen die omgevingsvisie specifiek. Want bij de omgevingsvisie moet de gemeenteraad dus kaders gaan stellen. En tegelijkertijd moet de raad ruimte gaan maken voor nieuwe initiatieven. Ziet uw gemeenteraad dit als een probleem?

Medewerker 1: Zag.

Medewerker 2: Ja, dat zagen wij wel als een probleem. Maar dat is... nee, ik heb het gevoel dat er steeds meer grip op is.

Medewerker 1: En dat komt voornamelijk door de commissie die wij hebben. Bij die commissie is nu wel heel duidelijk waar ze voor zijn.

Medewerker 2: Maar dat is tot voorkort eigenlijk dat het wel als een probleem werd gezien, denk ik. Maar dat kwam dus, omdat de commissie zelf ook heel erg het gevoel had, van: waar zijn wij nou van? Wat moeten wij nou eigenlijk doen? Want zij vonden het heel belangrijk dat er zo'n commissie kwam en toen was die commissie er en toen ontstond de discussie van: 'Ja, wat moeten wij dan eigenlijk doen? Wij kunnen niet besluiten, wij zijn geen besluitvormend orgaan, wat moeten wij dan doen?' Nu wij die meetlat hebben en gewoon daarover een advies aan de stedelijke commissie maken en dat het al echt doorlopen is en er al echt een a-4tje met een advies ligt, denken ze: oh ja, het heeft ook wel zin om dat naar de stedelijke commissie te brengen. Zij zien echt wel het nut daarvan en zij hebben grip op: waar zijn wij van? Daardoor wordt het denk ik niet meer als probleem gezien.

Medewerker 1: Het voordeel is ook dat wij in de commissie twee externe leden hebben, die deskundig zijn, dus ontzettend veel weten van de Omgevingswet.

Medewerker 2: Dat zijn lectoren van de hogeschool.

Medewerker 1: Ja. En we hebben een externe voorzitter. Die hebben geen weet van het onderwerp, maar die kunnen hele goede vragen stellen. Die kunnen heel goed bepaalde punten benoemen, waarvan wij denken: oh, dat spreekt voor zich, maar waarvan zij denkt: hoe zit dit nou? Ik denk dat dat wel mee heeft gewerkt aan dit initiatieven, die kaders.

Sophie: Oké, nou mooi, dat is fijn dat het geen probleem is.

Medewerker 2: Nee, dat is ook mooi, ja.

Sophie: En welke invulling heeft uw gemeenteraad momenteel al gegeven aan de omgevingsvisie? Dus hoe is jullie omgevingsvisie momenteel al opgebouwd?

Medewerker 2: Wij hebben nog niet een echte omgevingsvisie, maar wij hebben wel een RO-koers. Dat is eigenlijk de voorloper van de omgevingsvisie, waarin toch een aantal ruimtelijke ontwikkelingsvisies bij elkaar komen. Maar dat is nog niet de officiële omgevingsvisie. Uiteindelijk moet dat wel uit dat document voortkomen. Maar dat heeft nog niet alles in huis om dat te zijn.

Sophie: Nee, precies. En wat er in die RO-koers is bepaald, zijn dat vooral ook doelstellingen van de gemeente? Zijn er nog meer dingen die erin staan?

Medewerker 2: Nou dat is juist, vind ik, wat eraan ontbreekt. Dat is nou juist waarvan wij zeggen, van: ‘De omgevingsvisie heeft juist die doelstellingen nodig, maar dat zit er nog niet in’. Daarom vinden wij hem nog niet omgevingsvisie-waardig, maar het is wel een opmaak daar naartoe.

Sophie: En wat is er dan momenteel wel bepaald in de RO-koers?

Medewerker 2: Nou, in die RO-koers, daar zijn wat grove lijnen uitgezet. Het is wel een visie, maar bijvoorbeeld over de invalswegen of dat soort dingen.

Medewerker 1: Het is allemaal heel erg op hoofdlijnen.

Medewerker 2: Ja.

Medewerker 1: Het is niet een visie. Nog niet voldoende.

Medewerker 2: Nee, nee. Want wij zien het zo voor ons dat in die omgevingsvisie je ook moet aangeven, van: wat voor stad wil je zijn? Wat voor ontwikkeling wil je waar hebben? Wil je bepaalde gebieden uitsluiten voor bepaalde ontwikkelingen? Al dat soort dingen, die staan er allemaal nog niet in, maar er staan wel een paar lijnen in dus, dus er zit wel wat in, maar nog niet genoeg.

Medewerker 1: Er komen nu heel veel visies, die komen nu allemaal naar de raad en eigenlijk zou je die visies allemaal moeten ontwikkelen tot een omgevingsvisie.

Sophie: Oh ja, alles samenvoegen en...

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: Ja en die RO-koers, die is daar één van.

Medewerker 1: Dat is als het ware de kapstok.

Sophie: Oké. En hebben jullie ook al nagedacht of een uitwerking gemaakt van het omgevingsplan?

Medewerker 1: Nou, wij moeten dus eerst de visie hebben.

Medewerker 2: Nee, inderdaad nog niet. Dat kan nog niet van ons verlangd worden.

Sophie: En is er ook nog niet over nagedacht over wat precies wordt uitgewerkt in het omgevingsplan?

Medewerker 2: Nee, nee, want dan moeten wij eerst een visie hebben.

Sophie: Oké. Nog een volgende vraag. Terwijl de burgers straks met de komst van de Omgevingswet mogen meebepalen over bepaalde zaken, dan blijft de gemeenteraad wel in positie om te stemmen over die zaken. Jullie gaven natuurlijk al aan dat jullie die wijkraden hebben, waarin al heel veel wordt besproken. Klopt het dan ook dat via die wijkraden de gemeenteraad de burgers een positie geeft om te participeren, maar tegelijkertijd kan die gemeenteraad dus nog kaders stellen. Klopt dat?

Medewerker 2: Ja. Dat klopt. Maar op stedelijk niveau kunnen de burgers ook altijd participeren. Er zijn natuurlijk ook veel projecten die niet in een stadsdeelcommissie thuishoren, omdat ze stedelijk zijn. Die komen dan in de stedelijke commissie. Dat is dat orgaan wat zich voorbereidt op de besluitvorming in de raad. Die commissie, daar kun je als inwoners ook inspreken. Die commissie gaat ook wel op pad om zeg maar zijn licht op te steken. Dat is niet voorbehouden aan de stadsdeelcommissies. Dat is dus even afhankelijk van welk thema er speelt. Als er een onderwerp is wat bijvoorbeeld wel centraal speelt, zoals bijvoorbeeld die visie op die werklocaties, dat is een visie op waar werklocaties zijn en al dat soort dingen, dat is niet voor één stadsdeel, maar voor de hele stad en dan... ja, dan kijk je ook breder. En daar zijn dan ook wel sprekers bij. Bij het opstellen van zo'n nota is dan al contact gezocht met stakeholders op dat vlak en vervolgens kun je dan als inwoners daar wat van vinden en dat kun je dan weer in de vergadering brengen, dus op verschillende momenten kun je ook weer insteken, los van die wijkbudgetten.

Sophie: Ja, dus op die manier geven jullie ook eigenlijk die burger de mogelijkheid op inspraak en het gevoel dat ze ook echt kunnen bepalen?

Medewerker 2: Ja.

Sophie: Oké. Dank voor het handige voorbeeld. Met het opstellen van de omgevingsvisie moet de raad dus ook kaders stellen. En u gaf net aan dat het soms echt over stedelijke zaken gaat. En het gaat soms ook over regionale zaken, zaken waarvan de raad niet de enige is die erover mag bepalen, maar toch moet de raad in zijn omgevingsvisie kaders stellen. Is uw raad dit al tegengekomen?

Medewerker: Vanavond hebben wij een bijeenkomst over de regionale energiestrategie. Dat is dus een regionaal iets.

Sophie: Wordt dat dan al weergegeven in de omgevingsvisie of hebben jullie er al over nagedacht hoe jullie dat straks gaan weergeven?

Medewerker 1: Dat komt straks allemaal in die visie.

Sophie: Daarom is eigenlijk vanavond dus de...

Medewerker 1: Nee, vanavond is een toelichting op de regionale energiestrategie. Maar de voorbereiding gebeurt meer in het college. De veertien gemeenten.

Medewerker 2: De veertien Twentse gemeenten. Twente bestaat uit veertien gemeenten. En de regionale energiestrategie is voor Twente.

Medewerker 1: Ja, daar wordt het voorwerk al gedaan.

Medewerker 2: Ja, dat is een college-actie.

Sophie: Oké en als dat is geregeld, dan hoeft de gemeenteraad dus nog alleen maar te kijken, van: wat is hiervan van toepassing, dus wat moeten wij hier opnemen? Dus dan is eigenlijk, als ik het goed begrijp, dan zo een probleem, dat ze er eigenlijk niet over mogen bepalen, maar het wel moeten opnemen in de omgevingsvisie?

Medewerker 1: Nee je eigen energievisie moet je wel vaststellen. Dan heb je ook nog de provinciale bemoeienissen. Die moet je dan ook nog erbij betrekken. Dan heb je ook nog het klimaatakkoord. Dus het is een heel lastig voorbeeld.

Sophie: Ook wel een goed voorbeeld, denk ik.

Medewerker 1: Ja. Maar kijk, de regionale energiestrategie, die komt in ieder geval ter sprake. En er wordt ook wel weergegeven wat de kaders zijn. Je hebt bijvoorbeeld de windmolens in het buitengebied, de zonneparken in het buitengebied, wat heel erg over gedebatteerd over wat wel en niet mag. Dat is best een lastig ding.

Sophie: Dus er is al een beetje over nagedacht hoe hier kaders omheen gesteld moeten worden? En is er ook al nagedacht over hoe het een plaats moet krijgen in de omgevingsvisie?

Medewerker 1: Daar is al over nagedacht, maar niet bij ons.

Medewerker 2: Nee, het idee is dan om ook zo een RO-koers als kapstokje te hebben, waar je ook zo'n energiestrategie aan ophangt, maar die, wij zien het nog niet zo voor ons, maar dat is heel complex.

Medewerker 1: Maar er is nu nog een participatieproces vanuit het college, die gaan binnenkort met de stakeholders praten over het buitengebied en dan gaan zij kijken hoe zij in het buitengebied invulling kunnen geven aan onze doelstellingen in 2030... [lacht], dat is nog ver weg.

Medewerker 2: Dat is dan weer wat anders dan het klimaatakkoord. Wij proberen het ook steeds scherp te houden, van: waar gaat dit ook alweer over? Gaat dit over onszelf? Gaat dit over het landelijke? Het provinciale? Dat is best lastig.

Sophie: Oh ja, dus dat wordt wel onderscheiden, maar dat is wel moeilijk.

Medewerker 2: Ja, ja, want ambtenaren, die denken vanuit hun eigen toko zeg maar, van: oh ja, ik ben bezig met de lokale energievisie, hè, je hebt een gemeentelijke energievisie, je hebt een Twentse energievisie, je hebt een regionale energievisie, de provinciale en dan het klimaatakkoord. Naja, het is heel... Dus daar zijn wij behoorlijk druk mee. En hoe leggen wij dat aan de raad uit? Dat is ingewikkeld.

Medewerker 1: Je kunt zeggen: je maakt een visie op je bedrijfslocaties, maar de provincie heeft ook weer een opdracht om daar naar te kijken.

Sophie: Daar moet je ook weer rekening mee houden.

Medewerker 1: Daar moet je ook weer rekening mee houden.

Medewerker 2: Ja, precies.

Medewerker 1: Dus die hele invoering van die Omgevingswet, dat is gewoon een draak van een invoering.

Sophie: Ja, dat is lastig. En dat bouwt ook een beetje voort op mijn volgende vraag. Dat gaat ook over de ambtenaren. De omgevingsvisie is een integraal document, dat over al die ambtenaren heengaait, over verschillende commissies binnen de gemeente, ja, eigenlijk allemaal verschillende partijen en ja, ik kan mij voorstellen dat er dus... naja, jullie hebben over de Omgevingswet dus een commissie die erover bepaalt, die erover advies geeft moet ik zeggen... en dan hebben jullie waarschijnlijk ook allemaal sectorale commissies, verschillende afdelingen, die zich bezig houden met die Omgevingswet. Klopt dat?

Medewerker 2: Ja.

Medewerker 1: Wat wij getracht hebben door die instelling van die commissie, om die lijntjes met al die afdelingen die te maken krijgen met die invoering, om die samen te krijgen. Dus als er wat speelt, in welke afdeling dan ook, dat je die allemaal toch op één locatie bij elkaar kunt brengen, omdat als er informatie of een wijziging is, dat het dan via die commissie gaat en dat het toch meer één geheel wordt. En dan kun je zeggen: je hebt een projectmanager, maar die moet zien om al die touwtjes bij elkaar te binden.

Medewerker 2: Ja en dat is heel lastig. Dat is niet zo eenvoudig als het lijkt.

Sophie: Dus eigenlijk door die commissie van de Omgevingswet, probeert de gemeenteraad ook een overzicht te krijgen.

Medewerker 1: Ja, wat wij gedaan hebben met de invoering van de commissie, hebben wij gecommuniceerd richting de ambtenaren, dat zij zich melden bij ons, als zij informatie hebben voor de gemeenteraad over alles wat binnen die Omgevingswet valt. Dat is gewoon heel breed. Wij communiceren dat dan zo breed mogelijk.

Medewerker 2: Ja, dat leidt ertoe dat ambtenaren soms ook wel en het idee hebben van: moeten wij het via de commissie doen of niet? Ambtenaren dragen wel heel veel aan, maar soms zeggen wij ook als commissie: 'Daar kijken wij nu niet naar, want wij moeten al naar zoveel dingen kijken'. Wij proberen wel een trechter te zijn richting de raad. Wij kunnen niet al die visies beoordelen. In de kern gaat het om het omgevingsbeleid.

Sophie: Ja, dus jullie proberen wel echt te trechteren.

Medewerker 2: Ja.

Sophie: Oké, nou bedankt. Ik heb eigenlijk nog één slotvraag.

Medewerker 1: Nou, gooi hem erin.

Sophie: Ik denk ook dat het handig is om een ambtenaar nog even te contacten, te bellen of te mailen om een aantal vragen hierover te stellen. Wie kan ik daar het beste voor contacten?

Medewerker 2: De projectmanager? Wil je iemand die echt in zo'n visie zit?

Sophie: Voor mij is het handig als het echt iemand is die met de omgevingsvisie bezig is.

Medewerker 2: Ja, volgens mij [naam].

Medewerker 1: Ja.

Medewerker 2: En dan wil jij natuurlijk een mailadres of een telefoonnummer... of allebei? Wat wil jij?

Sophie: Allebei is wel fijn. Dan moet u natuurlijk wel veel doen, hè.

Medewerker 2: Ja [lacht], dat maakt niet uit. Dat gaan wij even doen.

Sophie: Oké, nou, bedankt.

Medewerker 2: Nou, graag gedaan.

Sophie: Heel erg bedankt voor de tijd die jullie hebben willen vrijmaken. Jullie hebben het gehad over de commissie die jullie hebben ingesteld voor de Omgevingswet, dat die eigenlijk probeert om de lijntjes vast te houden en om ook, als ik het goed begrijp, ook dus advies te geven. Eerst was het een beetje moeilijk: wat is nou de rol van die omgevingscommissie? Nu dat duidelijk is, ziet de raad die Omgevingswet en het kaders stellen ook niet meer echt als een probleem. Verder hebben wij het ook nog even gehad over het groenbeleid en nieuwbouwprojecten. Daar wordt nog niet echt naar gekeken. En over de omgevingsvisie zelf, daar hebben jullie dus nog niet echt een omgevingsvisie voor gemaakt, maar wel al een voorstukje van het beleid, maar dat heeft nog niet echt die visies erin, die jullie willen hebben. Dus dat komt er eigenlijk nog allemaal aan.

Medewerker 2: Ja, klopt. En nog een mooier voorbeeld dan die werklocaties is de retailvisie. Dat is de visie op detailhandel. Daar is al overal mee gesproken, met stakeholders enzo, om die visie vorm te geven. Ik denk dat dat een beter voorbeeld is, toch?

Sophie: Oké. Mooi. Dank. Fijn om te weten hoever jullie hiermee zijn.

Medewerker 2: Nou, fijn. Hartstikke goed.

Medewerker 1: Mooi.

Sophie: Vinden jullie het leuk om mijn scriptie, als die af is, te ontvangen?

Medewerker 2: Ja, zeker, stuur maar naar ons door.

Bijlage 5. Transcript interview griffier en projectmanager Kampen

Datum: 6 mei 2019

Duur: 1 uur en 18 minuten

Griffier: Wat mooi is, is dat ik het aanvlieg vanuit mijn kennis over de rollen van de gemeenteraad en dat [projectleider] het aanvliegt vanuit de kennis over de Omgevingswet.

Projectleider: Ja.

Sophie: Ja, dat vind ik mooi, dat jullie samen hier zitten, dan krijg ik het van twee kanten te horen.

Projectleider: Precies. Nou, wij knallen, hup, meteen naar de eerste vraag.

Sophie: Ja. De eerste vragen zijn wat meer algemeen inderdaad. En mijn eerste vraag was: hoeveel kennis denken jullie dat de gemeenteraad heeft op een schaal van 1 tot 10 over de Omgevingswet in het algemeen?

Projectleider: Toen ik die vraag las, toen ik dacht van, ja: absoluut, hè, ik neem aan dat je bedoelt: relatieve kennis, hè, dus wat hoort een gemeenteraad, die gaat over het sociaal domein tot het ruimtelijk domein en... alles wat nog meer... wat hoort een gemeenteraad dan te weten. Ik ga niet van hen van verlangen dat ze die Memorie van toelichting lezen, ook niet de eerste 60 pagina's. Ja, dan had ik het idee van: wij hebben best veel sessies gedaan op het gebied van participatie, op het gebied van casuïstiek en op echt op het gebied van de Omgevingswet zelf, maar schoffeer mij maar, maakt mij niet uit, ik dacht echt wel dat onze gemeenteraad op het niveau van de gemeenteraad echt wel op een 7 à 8 zit, van dat ze weten wat de implicaties zijn van die wet.

Griffier: Ze weten vrijwel niets over de inhoud van de wet. Zo hoort het ook, daar hebben ze ambtenaren voor. Maar zij zijn wel goed voorgesorteerd hoe om te gaan met de gemeenteraad... met de nieuwe wet vanuit de eigen positie van de gemeenteraad.

Projectleider: Ja. Misschien is dat het wat ik bedoel. Als wij teveel uitweiden, ik praat ook veel, dan zeg je gewoon: 'En nu wil ik naar de volgende vraag'.

Sophie: Ja, is goed, hoor.

Projectleider: Wat wij hier bijvoorbeeld hebben gedaan: wij hebben gewoon met innovators, hebben wij sessies gedaan met de gemeenteraad, hebben wij de wethouder, ook heel prominent met de Omgevingswet eens uitgenodigd om de raad eens bij te praten, hebben echt knelpunten van de Omgevingswet in sessies en in groepjes met de raadsleden doorgenomen... wij hebben nog andere sprekers, die Ilona Lagas, iemand anders die daar uitgesproken opvattingen over had, als spreker uitgenodigd.

Sophie: Oh ja, echt veel sessies dus ook.

Projectleider: Ja. Wij hebben...

Griffier: trainingssessies gehad met de gemeenteraad.

Projectleider: Met [collega]. Meerdere malen met de oude raad, met de nieuwe raad en nog specifiek met participatie, dus wij hebben... als ik andere programmamanagers spreek, dan denk ik dat wij, onze raad, ja, echt wel behoorlijk... ik heb nog geen raad gehoord waar ze het vaker erover hebben gehad.

Sophie: Nee, precies.

Projectleider: En die zullen er zijn, maar die hebben wij niet gehoord. Dus zo.

Sophie: Nou, mooi. En dan mijn volgende vraag inderdaad: wat is het gevoel van die gemeenteraad over de Omgevingswet? Vinden ze het... ja, vinden ze het een mooie wet of denken ze van: dat is wel heel veel werk? Of hebben ze er eigenlijk geen gevoel bij?

Griffier: Ik denk dat de meesten het opvatten als een nieuwe wet die eraan zit te komen, maar dat ze wel... benieuwd zijn hoe die nou precies uitpakt, definitief qua rollen die ze hebben.

Sophie: Oh ja.

Griffier: Dan praten wij over de raadsleden die erbij betrokken zijn. Met name raadsleden vanuit de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling.

Sophie: Dus wat meer de nieuwsgierigheid, gewoon?

Griffier: Ja. En dat ze wel het besef van: er gaat iets... het zal nu anders moeten gaan. En ze zijn wel benieuwd van hoe dat precies uitpakt.

Projectleider: Zou jij nog geholpen zijn met... wij hebben toen die kans- en knelpunten ook vastgelegd. Dat is een heel ordentelijk lijstje zeg maar, met van.... helpt jou dat nog om zeg je: 'Nou, het gaat mij meer om het interview wat je nu met ons hebt?'

Sophie: Dat is ook wel handig eigenlijk, dat document, ja.

Projectleider: Ja? Daar staan gewoon heel expliciet zaken die ze hebben, zeg maar. Die ze, ja, als kans of... ik kan mij herinneringen van die sessie dat ze als kans zagen voor de burger hoe dat makkelijker en ... dat ja, en ook wel in de bedreiging van: waar zijn wij straks nog van? Ja en ook wel met participatie enerzijds, van: 'Ja, dat vinden wij hartstikke goed', maar in de praktijk merken wij ook wel, finale besluitvorming, van: 'Ja, wij wegen het mee'.

Sophie: Ja.

Projectleider: Het is geen 'deep democracy' of directe democratie, het is toch gewoon traditionele, klassieke...

Sophie: Zij blijven... ja.

Griffier: Deze raad is daar bewust van de keuze van de rol, dat men dus zeg, van: 'Wij willen inwoners een grote betrokkenheid geven, maar wij zijn er wel helder over als puntje bij paaltje komt, wij zijn degenen die het besluit neemt'.

Sophie: Ja. Oh ja, oké.

Projectleider: Dat is eigenlijk heel klassiek, zeg maar.

Sophie: Ja, nog steeds klassiek, maar wel dat bewuste, van: wij moeten wel die burgers meer betrekken, maar wij blijven wel de leiding houden.

Griffier: Ja. Of, de leiding houden, het eindbesluit nemen. Met belangenafweging. Dat is een hele bewuste keuze, hoor. Dat is niet zo dat men daar heel klassiek in is, van: het is wel een hele bewuste keuze. Van dat raadsleden merken, van: er zijn toch belangentegenstellingen binnen de samenleving en zeker als die tegenstellingen vrij sterk zijn, dan is er maar eentje die verantwoordelijkheid dient te dragen voor het besluit. Dat zijn wij, want wij moeten naar onze kiezers weer uitleggen wat wij gedaan hebben.

Sophie: Ja.

Projectleider: Ja. Ik vind dat ook heel mooi aan de raad, want het zit niet zo gewoon, van: het is een soort oude mammoet of wat dan ook, zij zijn zich echt bewust van alle keuzes, maar ik vind eigenlijk ook, hè, om nou te zeggen van: participatie, je bent gekozen, democratisch gelegitimeerd om aan het stuur te zitten en vervolgens zeg je weer aan je volk, van: 'Gaaf u maar aan het stuur'. Zij zijn zich heel erg bewust dat zij een eigen ideologie hebben en een eigen partijprogramma en dat zij dat waar willen maken. En inderdaad, dat algemeen belang of die rol, dus... ja.

Sophie: Oké. Mmm.

Projectleider: En je vraagt ook nog of er een verschil is tussen de partijen? Dat weet jij misschien beter?

Sophie: Ja, inderdaad, of ze daar verschillend naar kijken.

Griffier: Ja, ik merk wel dat partijen daar verschillend kunnen staan. Je hebt partijen aan de ene kant van het spek, bijvoorbeeld de SGP en vroeger was dat de SP, maar nu is die omgevormd tot de lokale fractie, die heel helder zijn, van: 'Wij hebben de democratische legitimiteit en wij zijn degenen die besluiten dienen te nemen'. De mensen die vanuit de SP komen, zeggen dat meer vanuit het punt, van: als zij daar niet helder in zijn, dan lopen wij de kans dat de mensen die het sterkst zijn de samenleving de overhand krijgen over de zwakkeren in de samenleving,

Sophie: Ja.

Griffier: Met de grootste mond en de zwakkere wijken, die bungelen daar een beetje achteraan,

Sophie: Mmm.

Griffier: Mensen die het meeste geld weten in te zetten voor advocaten en allemaal andere mensen, die krijgen, dan loop je de kans dat de balans kwijt is en er zijn natuurlijk ook wel fracties die wat meer richting de inwonersparticipatie gaan. Maar uiteindelijk zeggen ze allemaal van: 'Dan beslissen wij'.

Sophie: Oh ja. Oh, dus dat is wel mooi, dat je wel die eenheid uiteindelijk ziet.

Griffier: Maar er zit wel een verschillende argumentatie in... de ene meer vanuit: 'Wij hebben legitimiteit vanuit onze inwoners om besluiten te nemen en daar moeten wij niet voor weglopen' en de

ander zegt van: 'Nou, als wij dat helemaal aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten overlaten, dan lopen we de kans dat de zwakke krachten het onderspit delven'.

Sophie: Oh ja, dus wel echt vanuit andere hoeken komen ze dan tot hetzelfde... ja. Oké. Dan ga ik even door naar de volgende vraag. Dat gaat meer over de overheidsparticipatie in het algemeen. In mijn theorie die ik heb bestudeerd, heb ik ook gelezen dat juist overheidsparticipatie inhoudt dat de overheid zich terugtrekt, dus even een stapje terug doet en vervolgens de burger de mogelijkheid geeft om te participeren en de overheid werkt daar dan in mee. En wat verstaat deze gemeenteraad hieronder? Overheidsparticipatie?

Projectleider: ... Ja, ik snap, dus, hè, want er is dus echt een verschil met gewone inwonersparticipatie, dus de inwoners doen met ons spel en overheidsparticipatie zoals jij inderdaad bedoelt, dat is van: initiatiefnemers komen en nemen het van de overheid over of zeg je van: 'Nee, overheidsparticipatie: wij participeren, maar jullie zijn in de lead'. Dat is wat je...

Sophie: Klopt, ja.

Projectleider: Wat verstaan ze daaronder? Ik... ja, ik heb het idee dat zij zich, omdat wij ook wel eens een sessie hebben gedaan van drie en een half uur over participatie, zeg maar, ook over die app die wij hebben ontwikkeld. Ik denk dat zij zich op z'n minst bewust zijn van de verschillen. Maar wat ze eronder verstaan, dat...

Sophie: Ja, ze hebben er niet echt bepaalde ideeën van. Ze hebben de informatie gehad uit de sessies over overheidsparticipatie en daar gaan zij eigenlijk in mee.

Griffier: Ik denk dat de gemeenteraadsleden, de gemeenteraad bestaat eigenlijk niet zo, hè, je hebt gemeenteraadsleden, dat die geen bewuste onderscheid maken tussen overheidsparticipatie en burgerparticipatie.

Sophie: Oké, ja.

Griffier: Natuurlijk zal je in de praktijk wel iets merken, als het initiatief komt vanuit de overheid om plannen uit te rollen en inwoners worden daarbij betrokken. Of dat je een initiatief hebt van inwoners en de overheid wordt uitgedaagd om daarop stelling te nemen. Dat merk ik wel, van: de rol van de gemeenteraad wordt dan wel wat anders, maar dat is geen bewuste keus.

Sophie: Oké.

Projectleider: Wij hebben in sessie, hebben wij wel echt, dus die app, ik weet niet, heb je hem gedownload?

Sophie: Ja, tenminste, ik had hem gedownload op een andere telefoon, want die is niet vol.

Projectleider: Heel goed. Maar daarin hebben we wel ook dan met hen besproken van: wat is dan het object van participatie? Is dat hun beleidsvorming of is dat hun eigen initiatief of is dat een initiatief vanuit de samenleving? En op het moment dat er een initiatief uit de samenleving is, dat dat consequenties heeft voor de rol en dat model van de app, zit dan ook, van, ja, als jij zegt: 'Dit is overheidsparticipatie', maar vervolgens zeg je bij een rol: 'Wij nemen wel het besluit', dat dan die app een antwoord geeft, van: 'Hé, dat is een beetje een conflict', zeg maar.

Sophie: Ja.

Projectleider: En ik weet, toen in die sessies is dat misschien ook wel benoemd, maar ja, waarschijnlijk is voor hun participatie, overheidsparticipatie is best een inhoudelijke, technische expert term, misschien dat een aantal raadsleden het zouden weten, maar volgens mij: participatie is participatie. Is dat een antwoord op jouw vraag?

Sophie: Ja, zeker.

Projectleider: Oké.

Sophie: Ja en is het bij de gemeenteraad wel eens voorgekomen dat burgers met een idee naar voren komen, die afwijkt van bepaalde urgenties die in de raad spelen? U zei net zelf wel dat u probeert om de agenda van de raad zoveel mogelijk in lijn te houden met de agenda van de burgers, maar is het wel eens voorgekomen dat het niet zo was?

Griffier: Ja, natuurlijk zijn er botsingen van maatschappelijke belangen. Als je het ziet op het terrein van de Omgevingswet, daar hebben wij bijvoorbeeld het voorbeeld gehad... als je daar bent uitgestapt: station Kampen, daar aan de andere kant van de IJssel, hè, daar ben je uitgestapt?

Sophie: Ja.

Griffier: Dan zie je daar die brug liggen, die dan over de IJssel gaat, die prachtige stadsbrug...

Sophie: Ja, het is echt heel mooi.

Griffier: Met die gouden winden eraan. Met dat hele gebied zijn wij bezig, om daar een nieuwe invulling aan te geven. Er is een plan gemaakt met enorme participatie van inwoners erbij. En eigenlijk was het ook de bedoeling dat zij het plan gezamenlijk zouden maken. Samen met het bedrijfsleven, samen met de winkeliers, samen met inwoners. En daar heeft de gemeenteraad de hele tijd met... op de handen gezeten, totdat men klaar was. En toen men klaar was, toen kwam er plotseling een groot verschil van mening naar boven tussen de winkeliers en de bewoners. De winkeliers van de winkels in het centrum van de stad, die aan de andere kant van de brug zitten, in het prachtige oude centrum, die wilden meer parkeerplekken op dat betreffende terrein. En die gingen met een U-bocht naar de gemeenteraad toe. Ik ben daar eerlijk in, hoor. En de gemeenteraad, een deel van de gemeenteraad vond dat een vorm van burgerparticipatie, namelijk dat zij te hulp werden geroepen om de winkeliers aan meer parkeerplekken te helpen.

Sophie: Ja.

Projectleider: Ja het economisch belang, ja.

Griffier: En toen hebben ze besloten om toch het college opdracht te geven om meer parkeerplekken voor de winkeliers te maken daar. En dat gaf een enorme clash, dat besluit van de gemeenteraad, met de inwoners. Want die zeiden, van: 'Ja, zijn wij hier nou voor gekke Henkie wezen participeren?' Plotseling gaat de gemeenteraad een ander besluit nemen. Dus de wethouder heeft heel veel blaren op de tong moeten praten om de boel weer in beweging te krijgen en die twee groepen weer bij elkaar te krijgen.

Sophie: Dus uiteindelijk heeft de gemeenteraad dus toch gewoon besloten en eigenlijk een beetje anders dan wat veel burgers wilden, maar toch gewoon de knoop doorgehakt?

Projectleider: Ja. Die inwoners wilden waarschijnlijk kwaliteit, een mooie omgeving en die ondernemers dachten van: hoe meer parkeerplaatsen, hoe meer klanten. En ondanks dat de gemeenteraad heeft gezegd: 'Inwoners, maar wat wilt u dan?' hebben ze uiteindelijk dan toch via een soort die U-bocht, die jij zegt, eigenlijk daar in teleurgesteld.

Sophie: Ja.

Projectleider: Daarom vind ik ook wel interessant jouw volgende vraag, van: als er dan maar een groep van tien personen betreft? Ja, ik denk dat dit helemaal van toepassing is.

Sophie: Want hier waren ook maar een kleine groep, was er ook maar een kleine groep?

Projectleider: Een paar ondernemers maar, toch?

Griffier: Ja. Die de winkeliersvereniging vertegenwoordigde.

Sophie: Oké. Dus uiteindelijk wordt dan toch afgewogen van: ja, wat heeft de impact? Wat is de impact van die kleine groep?

Griffier: Ja en, en, en.... ik vond het wel opvallend hoe zoiets werkt. Want ik zag dat als een verstoring van het afgesproken proces, wat de gemeenteraad zelf had afgesproken met de betrokken inwoners en met de wethouder en de raadsleden die hun oor lieten hangen naar de betreffende winkeliers vonden het eigenlijk een voorbeeld hoe je inwonersparticipatie vorm moet geven, namelijk: dat je de belangen koestert, ook van een deel van de mensen die zich minder gehoord voelt.

Sophie: Ja.

Projectleider: Wat ik wel een interessante vond, is dat bij die sessie enzo dat wel ook de... en ook wel in de raadszaal, corrigeer me, volgens mij het merendeel van de raad vindt dat ze hebben gefaald. Dus jij vraagt: 'Wat vonden ze dan van het democratisch gehalte ervan?' Toen in het moment vond een aantal, van: 'Goh, wij worden benaderd, wij doen het kennelijk dan goed'. En achteraf hebben... waarschijnlijk de pijn kwam, wegens de teleurstelling of het verzet van de inwoners... ik denk dat ze wel echt zelfreflectie hadden, van: 'Oké, misschien was democratisch gehalte...' Toch, zeg ik dat goed?

Griffier: Ja. Toen hebben ze het hele plan toch weer wat aangepast, goed onderling overleg en toen lag er een plan, dit moet het dan worden en dat is ook met de gemeenteraad weer kortgesloten, past het binnen de kaders van de gemeenteraad en toen kwam er weer een beweging om het weer naar beneden te brengen, het aantal parkeerplaatsen. En toen zei de wethouder, het college hier, van: 'Eén ding [lacht], nu is het klaar, iedereen is er tevreden over. Wij gaan niet meer terug'.

Sophie: [lacht] Oh ja.

Projectleider: Wat misschien dus wel is, hè, want jouw eerste vraag... deze casus is geen overheidsparticipatie, want het is geïnitieerd van dat de gemeente iets wil.

Sophie: Ja, precies.

Projectleider: Maar een deel van...

Sophie: Ja, toch komt het terug.

Projectleider: Ja, van wat je bedoelt.

Griffier: En als je een ander voorbeeld wilt hebben wel van echte overheidsparticipatie, dan vind ik dat prachtig om het voorbeeld van het steigertje te noemen.

Sophie: Het steigertje...?

Griffier: Ja, ik denk dat de perfecte, dat je daar heel veel mee kunt [lacht]

Sophie: Oké... en wat houdt het in?

Griffier: Zal ik het pogen uit te leggen? Er was een buurt, die, die, die had een prijs gewonnen, omdat ze iets goeds gedaan hadden. Een prijs dat iets mocht maken in die buurt en dat de gemeente dat zou betalen. En die buurt besloot dat er dan een steigertje moest komen in een bepaalde gracht. En dat ze daar konden barbecueën, een hengeltje konden uitwerpen, en... gewoon voor het... samenhang in de buurt.

Sophie: Ja.

Griffier: Steigertje, plan werd gemaakt. Ter inzage gelegd. Geen bezwaar. Steigertje werd keurig netjes aangelegd en ik denk dat we iedereen tevreden... prachtig, hè, voor zo'n buurt, maar die meneer die tegenover dat steigertje woonde, aan de andere kant van het water, die zegt van: 'Ja, heb ik plotseling een steiger tegenover mij, waar iedere avond mensen komen zitten en waar ik telkens lawaai... Dat vind ik een vorm van overlast'.

Sophie: Ja.

Griffier: Dus die maakt bezwaar en die ging natuurlijk de tuin sproeien op het ogenblik dat de mensen op het steigertje zaten...

Sophie: [lacht] Oh, ja.

Griffier: De sproeier die waarde dan verder uit. En om een lang verhaal kort te maken... het gaf zo veel spanning in die buurt, het werd er zo... in plaats van dat het samenbindend werd in die buurt, gaf het een enorme spanning in die buurt.

Sophie: Ja, dus eigenlijk het tegenovergestelde.

Griffier: Het tegenovergestelde werd bereikt. En toen heeft de gemeente besloten weer te gaan afbreken.

Sophie: Oké. Dus, oh... eigenlijk, dus op die manier...

Projectleider: Dat is echt, dit is de casus die we hadden eigenlijk moeten, dat is de casus, nou, hier heb je het antwoord. [lacht]

Sophie: Ja, dus maar één meneer, die dan toch, ja, dan toch eigenlijk het belang van die meneer woog dan toch even zwaarder dan het belang van heel veel andere mensen. Ja, mooi voorbeeld. Bedankt. Ja en in mijn onderzoek beschrijf ik ook verschillende motieven, waarom het van belang kan zijn om te doen aan overheidsparticipatie, om uitnodigend te besturen, zoals het financiële motief, sommige mensen of gemeenten die zeggen dat het juist goedkoper kan zijn voor de gemeente om juist die initiatieven over te laten aan de burgers... of juist die sociale cohesie vermeerderen, dus meer het maatschappelijke motief. En wat is, volgens deze gemeenteraad, het motief om meer aan overheidsparticipatie te doen? Oftewel: om meer uitnodigend te besturen?

Projectleider: Wij hebben in die app dus, hè, echt in twee sessies, eerst drie en een half uur en later nog bijna twee uur, in die app hebben wij een stuk of zeven à acht gronden om participatie te doen. Het is eigenlijk ten dienst van deze gemeenteraad van Kampen dat we bijvoorbeeld naast draagvlak, ja, ik kan mij voorstellen dat de meeste mensen jou gaan antwoorden dat het start met meer draagvlak, dat is eigenlijk het geijkte antwoord van participatie. Waarom draagvlak? Deze gemeenteraad heeft eigenlijk ons, wij hebben die app nog aangepast, daar hebben wij aan toegevoegd: acceptatie. Nu speelt, misschien dat je het weet: de energietransitie, hè, wij hebben een enorme opgave, er moeten straks heel veel windmolens, windturbines bij, weet ik allemaal wat. Heel ingrijpend, maar wel het algemeen belang. Dus die verantwoordelijkheid, dus de gemeenteraad, dat hij aan de lat staat om dit te gaan doen. Acceptatie is waarschijnlijk het hoogst haalbare. 21:05
Met de gemeenteraad hebben wij bijvoorbeeld ook wel in die interactieve sessie, via Mentimeter, ken je dat? Dat je met je mobiel kunt stemmen.

Sophie: Oh ja, ja.

Projectleider: Zo dat is een soort Kahoot, maar dan iets professioneler. Daarmee hebben wij ook gewoon de raad gevraagd om met die energietransitie uit het hele spectrum, waarom je dat zou willen, waarom je dat zou willen... kiezer hebben eigenlijk bijna alles wel gekozen, dus van draagvlak,

acceptatie, dat je de kennis wilt benutten uit de samenleving, dat je belangen wilt ophalen, want je heb wel een idee van wie welk belang heeft, maar als je het niet zeker weet, dan kun je belangen ophalen, dat je mensen wilt activeren, zoals voor zonnepanelen op je dak. Even kijken, wij hadden er nog een paar. Maar die staan in de app. Ja, als ik het nog iets beter had voorbereid, had ik het meegenomen. Ik heb een hele mooie sheet over de uitkomst van die Mentimeter, waarin je ziet, er waren toen 22 raadsleden, ik kan ze eigenlijk over het hele spectrum... ja, de acceptie was hoog, het draagvlak was hoog, ja, de kennis en expertise... was hoog. Maar dus ik denk dat er nu bij de raad gewoon breed idee is, van: 'Oh, participatie is niet alleen voor draagvlak. Wij kunnen het voor veel meer dingen inzetten'.

Sophie: Ja. Ja en dat vond ik ook inderdaad mooi, wat ik in die app las: verschillende motieven ook en die waren toch wat anders dan de motieven die ik las in mijn theoretisch gedeelte.

Projectleider: Ja want in jouw theorie, want ik hoor jou inderdaad, het perspectief wat jij geeft van kostenbesparing, dat is eigenlijk nog een meta-niveau: waarom wil je participeren, meer als participatie? Als een soort hoger doel of een middel tot iets, maar in die sessies hebben wij niet gesproken, van: 'Het is ideëel leuk of het kostenbesparend', dus op dat meta-niveau weet ik niet of ze daar...

Griffier: Ik weet wel dat de gemeente besloten heeft om bijvoorbeeld het grasmaaien, plantsoen onderhoud in het dorp, om dat aan inwoners over te dragen en de buurtvereniging krijgt daarvoor geld en dat geld kunnen zij inzetten ten behoeve van het dorps huis.

Sophie: Oké. Ja. Dat is inderdaad één van mijn vragen, inderdaad. Over het groenbeleid: wat daarmee wordt gedaan nu. Maar dat wordt dus overgedragen echt aan het dorps huis.

Griffier: In dat dorp is dat overgedragen aan een groep inwoners en die verzorgen nu het groen binnen die wijk. Ze krijgen daarvoor een bepaalde bijdrage van de gemeente voor en die zetten ze weer in voor andere doeleinden.

Projectleider: En was dat een afweging van de raad ideëel of echt zuiver bedrijfseconomisch of allebei of?

Griffier: Ik denk dat met name het ideële punt meespeelde, van dat de kans groot is dat a: die mensen meer, juist een stapje meer doen dan wat ze anders zouden doen, dat groen beter onderhouden wordt, dan dat je dat kunt met de eigen mensen en b: als mensen zelf het groenonderhoud hebben en je een bepaald plantsoentje voor je deur hebt, dan let je meer op wat er in dat plantsoentje gebeurt, omdat je het zelf moet onderhouden, dan wanneer de gemeente het plantsoentje onderhoudt.

Sophie: Ja. Dus uiteindelijk is iedereen daar eigenlijk beter mee af en ook het groen wordt daar mooier.

Griffier: Ja. Dat is de achterliggende bedoeling. Tegelijkertijd zit daar ook een hoop heel lastige dingen bij. Daar zullen wij zelf nog slagen in moeten maken. Van als je dus, want eigenlijk wordt dan een deel van het geld van de begroting overgeheveld naar de begroting toe. Maar datgene wat in de begroting staat, zijn vaak niet de echte kosten die je maakt als gemeente. Daar zit een lastig punt van dat als je die extra kosten ook nog gaat overhevelen, dan is dat een negatief effect op de begroting, in plaats van, het is eigenlijk nooit een echte bezuiniging.

Sophie: Nee, dus eigenlijk is het moeilijk om juist die participatie ook in de begroting te krijgen of hoe je dat moet weergeven.

Griffier: Ik ben zelf voorstander van een begroting die zo open is dat het inwoners ook uitdaagt om taken... hè, inwoners denken van: ja, dat kost zo veel geld, dat kunnen wij voor minder. Wij nemen het over van de gemeente.

Sophie: Ja.

Griffier: Maar dan moet je wel een hele open, transparante begroting hebben en daar moet bijvoorbeeld, ik noem maar iets hoor, dat in die begroting ook dient te staan dat de kosten van de grasmaaier, dat die ook in dat geld zit wat je dan overdraagt. Maar nu is het zo dat de kosten van de grasmaaier zit...

Projectleider: Ergens anders.

Sophie: Ja, oh ja, dus dat is weer moeilijk.

Griffier: En die wordt eens in de vijf jaar geboekt en dan...

Projectleider: Ja dus nu heb je misschien onbedoeld alleen variabele kosten overgedragen, dus de vergoeding... ja en dan over vier jaar gaat de maaier stuk en dan zeggen die inwoners, van: 'Oh' en dan is het opeens niet meer... het is heel diffuus, omdat onze begroting.... dit groenonderhoud zit hem op allerlei punten verspreid.

Sophie: Oké. Ik had het net ook al even over het financiële motief. In mijn bronnen wordt dus gesteld dat als de gemeentelijke overheid wat meer participatie toelaat en wat meer die initiatieven laat komen

van de burgers, dat het dan goedkoper kan zijn. Dus dat burgers goedkopere initiatieven kunnen aandragen. Nu heb ik gehoord van de gemeente Leiden, die mijn opdrachtgever is, dat zij het juist zien, van: 'Nou, wij moeten zoveel mankracht inzetten voor participatie, dat het juist veel meer geld gaat kosten'. Dus ik ben benieuwd: hoe kijken jullie daartegenaan?

Projectleider: Ik kan mij voorstellen dat op de korte termijn, dus in die eerste vijf of tien jaar, dat wij als gemeente nog maar aan de wieg staan van participatie. Dus nu vinden we het spannend, wij vinden het eng, wij zijn nog totaal niet ervaren en bedreven daarin. Dus nu kost het misschien twaalf ambtenaren keer zoveel uur om dan uiteindelijk dat het... en ja, op het moment dat we het straks ook nog een keer bij acht andere kernen bij wijze van spreken hebben gedaan, dat je daar bedreven in raakt. Dus ik kan mij voorstellen dat, omdat wij aan de wieg staan, dat als je op lange termijn kijkt, dat het nu heel veel kost. Want ik denk: als je de uren erbij op zou tellen, die het dan kost aan advieskracht en aan alle gezeur... dus ik volg Leiden helemaal, maar ik kan mij voorstellen als je een langere doorkijk neemt, dan kan ik mij voorstellen dat er over tien of over vijftien jaar een andere overheid... of in ieder geval: dat wij een stukje zijn opgeschoven.

Griffier: Maar houd er ook even rekening mee dat de overheid natuurlijk op vele terreinen bezig met stimuleren van inwoners, participatie van burgers. Als je bijvoorbeeld ook kijkt naar het terrein, bijvoorbeeld de huishoudelijke verzorging, wat vroeger ook altijd automatisch betaald werd door de overheid, maar nu is de eerste vraag die inwoners krijgen: 'Heb je ook iemand in je netwerk die zelf het huis of die voor jou het huis kan schoonhouden?' Als wij praten over mensen die gehandicapt zijn: vroeger was het vanzelfsprekend dat het busje voorkwam, maar nu wordt er eerst gevraagd, van: 'Zijn er ook mensen in jouw buurt die bereid zijn om taken over te nemen?' Dus het niet... Het is natuurlijk... inwonersparticipatie heeft een heel breed veld, heeft dat.

Projectleider: Ja, het is niet alleen maar de lusten, maar het ook om lasten. Eigenaarschap, verantwoordelijkheid, dus niet alleen maar: 'Leuk, steiger, leuk groenbeheer, want dan kunnen wij zelf bloemetjes planten', maar inderdaad ook met zo'n WMO in de zorg, hè, van, ja: 'Wij doen meer een beroep op u als samenleving', hè, je wilt een slanke overheid,

Sophie: Ja.

Projectleider: het mag allemaal niet te veel kosten, maar dat betekent ook, als je de lat hoog legt, dat je als inwoners zelf meer...

Griffier: Het betekent dus dat er ook een soort shift plaatsvindt in het denken, van de overheid die alles regelt en in alles voorziet naar een overheid die van de inwoner vraagt, primair: 'Wat kunnen

jullie zelf?' Zij kunnen altijd op ons terugvallen, meer van een alles overziende overheid naar een soort vangnet overheid.

Sophie: Ja. Meer echt tussen het rechtse en linkse politiek in.

Griffier: Ja.

Projectleider: Dat zie je dus ook bij participatie, hè, vroeger kwam een IKEA met een initiatief en dan na heel veel vijven en zessen, kon de gemeente akkoord gaan, maar vervolgens ging de gemeente de inspraakavond organiseren en verdedigen waarom het ging komen. Op gegeven moment was het de bedoeling dat als je als gemeente zegt: 'Dit is oké', dat dus die initiatiefnemer zelf die participatie... en dat is dus weer een ander, zo heb je de WMO, zo heb je het groenbeheer, maar ook in participatie voor bijvoorbeeld ruimtelijke initiatieven, dat wij veel meer verantwoordelijkheid bij de samenleving gaan neerleggen.

Sophie: Ja. Nee, mooi. Ja en wij hadden het net even over het groenbeleid. Dus het is nu één dorp, als ik het goed begrijp, dat er in één gedeelte van Kampen, dat daar dus die inwoners het groen beheren?

Griffier: Ja.

Sophie: En ik was ook aan het kijken naar het groenbeleid. Ik dacht: ik maak een vergelijking tussen het groenbeleid van de gemeente en tussen nieuwbouwprojecten. Nieuwbouwprojecten, dat is ook een onderwerp waar je vaak burgers in ziet participeren. Vergeleken met dat groenbeleid, worden daar burgers ook bij betrokken? Bij nieuwbouwprojecten?

Projectleider: Wij betrekken toch in feite op het moment dat er een stationskwartier of wat dan ook wordt ontwikkeld, dan is daar gewoon volledige inspraak. Dat is misschien dan wel traditioneel, maar op zich...

Griffier: Het lastige bij nieuwbouw is dat je met toekomstige bewoners te maken hebt.

Projectleider: Dat voornemen is toch wel bij IJsselmuiden, om dat te doen. Dus dat is wel in beweging.

Sophie: Ja.

Griffier: Je kunt het heel moeilijk afpalen. Als je een inrichting maakt van een wijk, ja, wie is dan belanghebbende?

Sophie: Ja, precies. En het is zo veel. En dan ook nog toekomstige bewoners... dat is inderdaad lastig.

Projectleider: Maar dus... ik heb het idee dat zeg maar, je bent ook verplicht... dat gewoon met elk ruimtelijk initiatief, dat wij hier aan participatie doen.

Sophie: En dan nu gewoon nog volgens... een zienswijze.

Projectleider: Ja gewoon traditioneel. Van een inspraakavond. Nu met dat in IJsselmuiden, daar hoor ik stemmen opgaan: 'Laten wij echt toekomstige bewoners erbij betrekken'. Ik was ooit, zeven à acht jaar geleden, projectleider van het Meer, driehonderd woningen in IJsselmuiden, dat was echt nog van, de omwonenden en ook woningzoekenden, die waren er ook wel bij, die hadden vooral van: 'Bouw zo snel mogelijk', maar verder ook mensen die aangrensd, van: 'Oh, help, wat voor schaduw krijg ik?' en dat soort dingen. Maar dat was vrij klassiek. Maar ik heb, ja, dus ik denk dat de ogen wel langzaam open gaan om dat iets...

Sophie: Iets breder te trekken.

Projectleider: Ja, iets breder te krijgen.

Griffier: Kijk, om dan een heel praktisch voorbeeld te noemen: er ligt een plan om in de eerste fase zeshonderd, een latere fase nog vijfhonderd erbij, elfhonderd woningen te bouwen in het nieuwe, soort dorp, iets vlakbuiten Kampen, aan de andere kant van Kampen, daar moet een nieuw dorp worden, Reven en, ja, dat bestemmingsplan ligt nog bij de Raad van State, omdat er bezwaren zijn. Maar die woningen worden gebouwd op terpen. Die terpen liggen er al. Die zijn gewoon aangelegd. Daar valt ook niets meer aan te veranderen. Dus de finetuning van het plan moet nog komen, maar op dit ogenblik, behalve op een paar boeren na, woont er gewoon niemand. Hoe moet je dan...

Sophie: Ja, dat is veel complexer, eigenlijk.

Projectleider: Ja en het is denk ik dus ook echt gedifferentieerd. Want bijvoorbeeld bij zo'n megaplan zijn wij denk ik als gemeente best wel sturend geweest, maar wij hebben toen ook een keer in Zwerenbroek een twintigtal woningen gebouwd en daar was het weer juist, van: 'Laten wij onze eisen los stellen', dus was het weer veel meer overgelaten... ja, om dat nou participatief te noemen, maar dat is veel meer overgelaten aan de inwoners. Dus het is denk ik ook, dat is denk ik ook het mooie van

participatie: het is altijd maatwerk. En het is in elke situatie anders. Ik merk ook wel, toen wij met die app bezig waren, mensen willen het liefst een trucje: 'Oh, dus dit is het'. Nee, het is elke keer, moet je je gezonde boerenverstand gebruiken. Ik denk dat wij ons en elke gemeente zich soms heel traditioneel uit en soms dat wij iets meer durven.

Sophie: Ja.

Griffier: Het viel ons ook een keer op: er is een onderzoek gehouden onder inwoners hoe zij aankijken, en dat is een heel goed degelijk onderzoek geweest, over de welstandscommissie en de welstandsnormen. En ik zelf dacht en [projectleider] wellicht ook: de overgrote meerderheid van de inwoners zal zeggen, van: 'Afschaffen, die hap',

Projectleider: Je weet wat het is?

Sophie: Ja, ja.

Griffier: Hè, die dus eisen stelt: hoe je moet bouwen, wat je moet bouwen en hoe dat dan precies moet. En als je een uitbreiding hebt, hoe dat dan precies moet. Tot onze verbazing vraagt gewoon een groot deel van de mensen gewoon een regelende overheid op dat punt.

Sophie: Oké.

Griffier: Want de vraag was dus niet, van: 'Wat vind je wat je zelf moet kunnen?', want als je zelf iets mag, dan mag je buurman het ook. Vind je dat je buurman de vrijheid heeft om zelf maar een kleurtje op zijn kozijnen mag verven van het rijtjeshuis of vind je dat hij zich aan bepaalde eisen dient te houden? Nou, tot onze verbazing was het, van: 'Nou, er mag niet zomaar een ander kleurtje op'.

Sophie: Nee.

Projectleider: Eigenlijk is het zo dat stevast iedereen moeite heeft met de welstandscommissie en als puntje bij paaltje komt, dan is men toch wel blij, want dan kan jij in ieder geval niet als mijn buurvrouw de boel verpesten.

Sophie: Ja. Oh ja, nee dat is ook wel een leuk voorbeeld.

Projectleider: Maar ik heb het idee, als ik nog een suggestief antwoord mag geven op jouw vraag,

Sophie: Ja.

Projectleider: ik heb het idee dat bij groenbeleid de gemeente over het algemeen iets verder durft te gaan. Een struik of een boompje is iets minder spannend dan zo'n woonwijk van zeshonderd of wat dan ook... daar spelen ook andere belangen. Een budget voor groenbeheer is weer iets anders dan een grond- en een bouwexportatie van zo'n nieuwe woonwijk of bedrijventerrein. Dus wat ik ook zelf in de literatuurdoctrine is de goede voorbeelden van overheidsparticipatie of right to challenge- achtige dingen zit hem allemaal in groen- dingetjes: in eetbare plantsoenen en... weet ik allemaal wat, geveltuintjes... en wat minder in daar waar het ook om de harde tegels gaat en echt hele directe zakelijke belangen van volkshuisvesting.

Sophie: Ja.

Projectleider: Dus in die zin lees ik jouw vraag als een retorische vraag, want eigenlijk neem ik aan dat je nergens gaat horen: 'Bij groenbeleid zijn wij heel erg voorzichtig',

Sophie: 'En bij nieuwbouwprojecten...' [lacht]

Projectleider: Dus ik vind het een retorische vraag.

Sophie: Oké, dat is goed om te weten. Meestal durft men met groenbeleid veel verder te gaan, omdat het ook een veel kleiner budget heeft?

Projectleider: Ja en op alle fronten.

Griffier: Nog één voorbeeldje erbij, wat jij waarschijnlijk heel goed kunt gebruiken: er was in de binnenstad van Kampen behoefte aan dat je een gevelplantje mocht planten. Dus de stoeptegels voor je huis uit de stoep halen en dan een stokroos ertegenaan zetten, waardoor je een prachtige roos tegen je muurtje haalt.

Sophie: Oh ja. Ja.

Griffier: En de afdeling Juridische Zaken wist prima hier naar voren te halen wat de bezwaren waren: stel je voor: iemand struikelt erover en het is gemeentelijke grond... wie is er dan aansprakelijk?

Projectleider: Of komen er wietplanten, weet ik veel?

Griffier: Dus een hoop gedoe. En uiteindelijk heeft de burgemeester gezegd: 'Wij doen het gewoon'.

Sophie: En toen is het uiteindelijk gewoon...?

Projectleider: Ja. Er staan... als je hier loopt zie je op verschillende plekken, daar ziet het er echt leuk uit.

Sophie: Oh, dan ga ik straks even kijken.

Griffier: [lacht] Ja.

Sophie: Dat zijn weer kleine dingen, waarvan wordt gewoon wordt gezegd: 'Wij nemen gewoon het risico. Wij doen het gewoon'.

Griffier: Ja. Wij doen het gewoon.

Sophie: Oké. Ja en u zei net ook iets over de 'right to challenge'. Die uitdagingsmethode. En ik had een Kamerbrief gelezen van de minister van Binnenlandse Zaken, zij zei ook, van: 'Wij willen zoveel mogelijk die right to challenge bevorderen bij gemeenten en... ja, laten zien dat het heel erg belangrijk is'. En doen jullie als gemeente hier al iets aan?

Projectleider: Wat heeft de raad gedaan aan right to challenge?

Griffier: Die heeft ruimte geboden om dat te kunnen doen. Zij staan ervoor open. Tegelijkertijd gebeurt er nog weinig. Behalve de right to challenge, dan is het zo dat het meer op collegeniveau gebeurt, want het gebeurt vaak op die kleinere dingen in een wijk, waar de raad vaak geen betrokkenheid bij heeft.

Sophie: Dus is het meer echt een beetje dat de risico's die er dan aan liggen, die zoek je meer op bij de kleine dingen en niet bij de grote dingen?

Projectleider: Nee, over bijvoorbeeld het sociaal domein, hè, daar zou je ook van kunnen denken: wij zijn als gemeente door die decentralisaties verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg, voor allerlei zaken. Daar had je ook kunnen zeggen: 'Gaan wij dat allemaal doen?' Of roep je de markt of de samenleving op: 'Nou, organiseer het maar. Dit is het budget dat wij hebben en zorg dat de jeugd hier in Kampen welvaart'. Maar dat is dan allemaal te spannend, dus kennelijk is dat alleen op uitvoerend niveau. Heel beperkt.

Griffier: Ik besef heel goed, ik vind het altijd prachtig klinken, ik ben er ook best wel groot voorstander van. Tegelijkertijd zal er ook dan een beweging bij horen van aanhoudende wijkopbouw. Want het... je hebt gewoon in elke gemeente altijd je zwakke wijken.

Sophie: Ja.

Griffier: Waar je weet: daar zitten de kwetsbare groepen. Daar zal je extra prikkels voor moeten geven, om te zorgen dat mensen dingen oppakken. En ook: de mensen zijn niet bij machten op dingen uit de grond te stampen op eigen initiatief. Wanneer je het op zo'n... alleen de kreet laat bestaan, dan weet een deel van de mensen jouw te vinden. Maar een ander deel van de mensen heeft gewoon niet de power, de kennis en de kunde.

Projectleider: Hier in de volksbuurt, die gaan niet denken, van: zo, wij gaan even de gemeente uitdagen. Terwijl als je zou zeggen, van: 'Hé, willen jullie een eetbaar plantsoen of...' er gebeuren nu dus dingen, maar dat heeft inderdaad veel meer ondersteuning nodig vanuit de gemeente.

Griffier: Ja.

Sophie: Ja anders zullen alleen de grote partijen, dat zijn dan telkens dezelfde mensen die zich bemoeien met...

Projectleider: Ja. 'The angry white men', wordt het dan genoemd.

Sophie: Ja.

Projectleider: Ja. Dat je daarvan bewust bent.

Griffier: Want wij merken het bijvoorbeeld ook in het runnen van de dorpshuizen. Er zijn dorpshuizen in de kleinere plekken in de buurt, daar hoef je gewoon niet naar om te kijken. Die hebben gewoon een bestuur en daar wordt gewoon gerund. En in de kwetsbare wijken merk je, van: daar is toch aanhoudende zorg van de overheid nodig. Eens in de zoveel jaren dan hebben ze weer geldgebrek. Het kasboekje klopt dan niet meer [lacht].

Sophie: Dus daar helpt de gemeentelijke overheid dan wel bij?

Projectleider: Het blijft gewoon nodig.

Sophie: Oké. Ja en ik mijn onderzoek beschrijf ik ook de drie formele rollen van de gemeenteraad. Zijn jullie daar bekend mee?

Projectleider: Ik heb voor je meegenomen, dat mag je hebben,

Sophie: Oh, echt? Oh, bedankt.

Projectleider: Dat hebben wij gemaakt voor onze gemeenteraad. Dit zijn eigenlijk alle gevolgen van de Omgevingswet voor de raad, uitgespitst over de drie rollen en dan op het gebied van proces, hè, dus hoe gaat de procedure, op de inhoud, dus ja wat is hun inhoudelijke mening, en dat heb je gelezen, de Omgevingswet is eigenlijk 80% houding en gedrag, dat ook gedaan. En het leuke is: wij hebben toen met de gemeenteraad, hebben wij dit voorgelegd. Beetje toegelicht, van: 'U heeft verschillende rollen'. Wat voorbeelden geven wat de gevolgen daarvan zijn. Bijvoorbeeld de inhoud: één van de peilers van de Omgevingswet is integraal. Nu mocht je tot nog toe zeggen, van: 'Er komt een nota economie, van ja, dat gaan wij doen!' En dan drie maanden later komt een nota landschap-natuur: 'Ja, dat gaan wij doen!' En nu de Omgevingswet zegt eigenlijk: 'Ho, als je dan over economie gaat besluiten en het heeft misschien gevolgen voor het landschap dat je gaat opofferen, dan moet je dat even integraal afwegen'.

Sophie: Mmm.

Projectleider: Nou, dat is een voorbeeld, zo hebben wij dat met de raad gedaan. Vervolgens hebben wij de raad stickertjes gegeven, van: 'Waar zou u het meest mee worstelen?' Toen kwamen allemaal op het volksvertegenwoordigende proces, dus eigenlijk participatie. Dus als je je afvraagt: waarom wil de gemeente Kampen dan zo'n participatietool ontwikkelen? Dat kwam eigenlijk, van: Oké, ik kan met alles aan de slag gaan. Het is te veel. Je moet accenten leggen. Dus als, doordat onze gemeenteraad tegen ons zei: 'Wij vinden dat participatie eigenlijk het meest ingewikkelde, want het raakt onze democratische rol, onze volksvertegenwoordigende rol, hoe richten wij dit proces in?' Dit is de oorsprong van de participatie-app 'Think!'. Dit hebben wij dus met de raad gedaan. Ik hoop dat je er ook met je onderzoek iets aan hebt.

Sophie: Ja, zeker.

Projectleider: Het is niet volmaakt, want het is gewoon... het laat eigenlijk, het was ook het doel hiervan was ook om de raad te laten zien: er verandert echt wat. Op alle fronten: inhoud, proces... op alle rollen... er gebeurt overal wat.

Sophie: Ja.

Griffier: [Projectleider] is geestelijk vader van het geheel. Ik mag het zeggen, maar het is een hartstikke goede indeling. Prachtig schema.

Sophie: Ja, het ziet er heel erg mooi uit.

Projectleider: De VNG heeft het ook overgenomen. Er is onlangs een boekje verschenen. Daar ben ik wel trots op, 'De Omgevingswet', naja een mooi boekje van de staatsdrukkerij en daar staat dan ook: 'Naar goed voorbeeld van een duale... blik in een' na, weet ik wat, er stond zo van: 'Goed voorbeeld van Kampen'. Dus daar staat die echt precies in de goede kleuren. Maar het is meer... ik denk dat het een aantal gemeenteraden misschien heeft geholpen, van: 'Oh, er speelt toch heel wat'.

Sophie: Ja.

Projectleider: Maar ik vond het gewoon leuk dat onze raad heel weloverwogen en terecht zei dat dit heel ingewikkeld was en toen bleek participatie natuurlijk ook, naast die integraliteit een fundamentele peiler te zijn van de Omgevingswet, vandaar je onderzoek waarschijnlijk,

Sophie: Ja.

Projectleider: En zo werd 'Think!' geboren.

Sophie: Ja dus op die manier werd dus ook eigenlijk, zijn jullie aan de slag gegaan met die app.

Projectleider: Ja.

Sophie: En hoe hebben jullie eigenlijk die app, dat aangepakt? Want ja, dan sta je ook een beetje, van: nou, die gemeenteraad, die heeft er vragen over en... en nu?

Projectleider: Nou, het idee was, van: oké, participatie en de rol van de raad daarin... wat is de rol van de raad, hoe verstevig je, hoe breng je ze in positie, zeg maar. Ik heb toen eigenlijk een soort, het idee bedacht, van: er zijn heel veel checklists, allemaal goed bedoeld, er staat in: je moet het goed doen, je moet het zorgvuldig doen en je moet hieraan denken... maar daar was geen academische of goed onderbouwd gebeuren. Dus ik heb toen gezegd, van: 'Ik wil iets wat volledig is'. Dus niet een checklist waarbij je denkt, van... het moet volgordekelijk zijn. Dus als je vragen beantwoordt over participatie: je begint bij één vraag. Je begint niet ergens bij middelen. Je begint eerst met het doel. Misschien begin

je eerst met de vraag: waar gaat het eigenlijk over? Dat is die eerste vraag, maar dat is meer een voorwaarde scheppende vraag. Dan komt dus die vraag, naja, je hebt de app wel gezien, van: waarom? Je hebt zo veel gemeenten die helemaal enthousiast zijn, van: 'Ja, wij hebben geparticipeerd!' En allemaal helemaal ludieke manieren waarop zij de inwoners hebben betrokken en dan letterlijk stel ik de vraag, onder andere aan Raalte, van: 'Wat ga je doen, dan nu ermee?' 'Ja, daar zijn wij nu over aan het nadenken'. Dus je activeert, je mobiliseert allerlei inwoners, dus ja, ik had een programma bedacht, dat al die vragen: volledigheid, academisch, een goede volgorde zou hebben... en gelaagdheid. Dus als jij zegt, van: 'Nou, [Griffier] en ik willen naar Australië, zijn wij helemaal over eens' en dan zeven vragen verder zeggen we: 'Wij willen eigenlijk met de bus'. Hè, dat je dan denkt, van: oké, dus dat je consistentie-check hebt. Dat was eigenlijk het basis idee. Toen hebben we contact gezocht met het ministerie van Binnenlandse Zaken, gezegd: 'Dit kost nogal wat om het echt goed uit te laten zoeken'. Het ministerie kwam meteen over de brug: 'Zeg maar wat je wil en ga het doen'. Dus zij hebben heel veel geld beschikbaar gesteld om dat te doen. En toen hadden wij zoiets, van: ja, wij willen eigenlijk in het idee van cofinanciering, hè, je krijgt geld, maar dan draag je zelf ook een bijdrage, dan maken we er een app van, zodat wij het makkelijk kunnen delen met iedereen. Zodat eigenlijk alle gemeenten er baat bij hebben, van deze aanmoediging.

Sophie: Ja en dat hoorde ik inderdaad ook van de gemeente Leiden, die zei ook, van: 'Je moet een interview afnemen bij de gemeente Kampen, want die hebben een hele leuke app'.

Griffier: Oh, wat leuk.

Projectleider: Oh, wat gaaf.

Sophie: Vandaar dat ik ook bij jullie ben gekomen.

Projectleider: Oh, wat leuk. Nou... zo is het dus is gegaan. En het leuke is dus, samen met [griffier] hebben wij gerealiseerd dat wij echt drie en een half uur over de inhoud van die app, het gaat natuurlijk om die vragen, om dat helemaal te doorleven, met allemaal, dat de raad ook denkt, van: participatief, dan vinden wij eigenlijk dit en dit en dit. En dan moeten we als raad echt dit. En vervolgens zei iemand: 'Ja, wij hebben ongeveer 20 van die aanvragen per week. Dus gemeenteraad: als u wat wil...' Het zijn allemaal van die eye-openers zeg maar.

Sophie: Ja, eigenlijk allemaal zo stap voor stap het bekeken en dat eigenlijk aangestipt in die app.

Projectleider: Ja.

Sophie: Ja. mooi. Ik zal even kijken naar de tijd. Dat wij hebben een beetje de tijd in de gaten houden, voor jullie ook. Maar ja, in mijn theorie heb ik ook gelezen, wij hebben die drie formele rollen, maar nu met die Omgevingswet, wordt er een andere rol aangestipt en dat is reflecterende rol. En als ik het goed zie, dan zie ik hem ook een beetje verweven in de volksvertegenwoordigende rol. Zien jullie die reflecterende rol als een aparte rol of zien jullie dat meer verweven in de drie formele rollen van de gemeenteraad?

Griffier: De reflecterende rol... kun je die nog iets meer toelichten?

Sophie: Die reflecterende rol is dat de gemeenteraad na ieder participatietraject moet reflecteren, van: 'Hoe is het gegaan? Hoe kunnen wij dit beter doen? Wat zijn de uitkomsten?' Dus eigenlijk dat is kortgezegd de rol die de gemeenteraad dan nog op zich moet nemen.

Projectleider: Ik vind het niet echt een rol. Reflecteren is gewoon... wat je...

Griffier: Evalueren is het meer.

Projectleider: Ja en dat hebben ze toch al gedaan? Dat verhaal met die brug? Wat met die parkeerplaatsen? Daar hebben ze toch gereflecteerd? Daar geven ze invulling aan, maar... dat doe je en dat gebeurt ook, maar om dat dan als een nieuwe rol... ja, ik weet het niet.

Griffier: Ja, bij de kaderstellende rol... automatisch ben je dan bezig met reflectie. Datzelfde geldt voor de vertegenwoordigende rol, van: hoe staat het precies bij de inspraak van inwoners? Wat gebeurt er? Vooraf ga je daar plannen over maken, maar ook achteraf kijk je terug. Bij de controlerende rol, zeker als je zelf geen kaderstelling hebt, dan merk je ook dat actief het college bevraagd wordt, van: 'Hé, hoe is dat precies gelopen?' Als zij signalen hebben dat het niet goed gaat, dan wordt daar ook naar gevraagd. Ik zie dat niet als een aparte rol, die zit gewoon.

Sophie: Hierin verweven eigenlijk.

Griffier: Ja. Het is gewoon een normale taak.

Projectleider: Het is meer een instrument of een middel om het goed te doen.

Sophie: Ja, om aan deze rollen ook een....

Projectleider: Ja, dus volgens mij is het categorisch een onjuiste indeling.

Sophie: Ja. Oké. Ja en als wij nog even dieper ingaan op de kaderstellende rol: bij de omgevingsvisie binnen die Omgevingswet moet de gemeenteraad toch ook kaders gaan stellen en tegelijkertijd moet de gemeenteraad de burgers de gelegenheid geven om te participeren. En u gaf aan het begin al aan, van, dat de gemeenteraad zegt: 'Uiteindelijk zijn wij degenen die besluiten'. En ziet de gemeenteraad het als een probleem, het samenstellen van die omgevingsvisie? Dus kaders stellen, maar tegelijkertijd ruimte geven.

Projectleider: Wat ik hierover kan aangeven is dat heel veel gemeentes, die maken opeens nu een omgevingsvisie.

Sophie: Mmm.

Projectleider: Dat is eigenlijk heel klassiek en ouderwets en helemaal niet volgens de geest van de Omgevingswet. Ik weet niet of je, daar ben ik heel trots op, dat eigenlijk onze mensen hier dat hebben bedacht, zeg maar, en de oude manier van werken in de fysieke leefomgeving, ruimtelijke ordening, was, van: nou, wij maken een structuurvisie. Dat is echt alles in één keer: economisch beleid, landschap... is het aan de orde? Nee? Maar we pakken alles. En we maken een mooi plan, nietje erdoorheen en: 'Zo, voor de komende tien jaar weten wij waar het naartoe moet en waar daar woningbouw, daar'. De Omgevingswet zegt: 'De dynamiek in de samenleving, die gaat wat sneller dan tien jaar. Die is elke dag aan de orde'. Dus wat wij anders doen dan bijna alle andere gemeentes, is dat wij niet één grote omgevingsvisie maken. Wij werken met bouwstenen. Wat houdt dat dan in? Als er op het gebied van bijvoorbeeld energie iets speelt, nu super actueel, de regionale energiestrategie, na, je hebt vast wel dingen gehoord. Dus dat is actueel. De bedoeling is dat zo'n bouwsteen integraal is. Dus één: het is actueel, dus we gaan niet opeens nu allerlei beleid herzien, omdat nu de Omgevingswet komt, maar de Omgevingswet introduceert cyclisch werken. Oftewel: je hebt een omgevingsplan en vroeger had je een bestemmingsplan, dan moest je binnen elke tien jaar moest dan herzien.

Sophie: Ja.

Projectleider: Maar dan was ook vaak het idee: goh, nu hebben wij een bestemmingsplan, wij houden eraan vast of wij wijken er alweer vanaf, voordat de inkt droog is. Maar het idee is: je hebt straks een omgevingsplan en dat is het. En als er ontwikkelingen zijn, actualiseer je dat omgevingsplan. Het is er en het blijft. Je moet cyclisch leren werken. Mensen van milieu, met bodemonderzoeken, cultuurhistorie: als er veranderingen zijn, verwerk je het, actueel, real time, het liefst.

Sophie: Ja.

Projectleider: Dus in Kampen hebben wij de gemeenteraad in een aantal sessie steeds geconfronteerd met het idee: 'U krijgt geen big-bang, u krijgt bouwstenen en straks een bouwsteen en straks nog een bouwsteen gezondheid, maar nu eerst de bouwsteen energie'. En het fijne daarvan is ook als je het hebt over participatie, wat ik echt dwaas vindt, is dat allemaal gemeentes mensen gaan betrekken, heel aanbod gericht. Voor ons als gemeente is die visie interessant. Voor een inwoner, wat interesseert jou een instrument van de gemeente? Niets.

Sophie: Dat is... ja.

Projectleider: Terwijl als het gaat om een windturbine in jouw achtertuin: 'Oh, windturbine in mijn achtertuin? Daar wil ik wel over meepraten'. Dus met die bouwstenen willen wij ook meer vraaggericht werken. En hopelijk helpt dat in de rol van een gemeenteraad. Om mensen te betrekken met een visie, met een... ja: 'Wij willen met jou praten over van alles en nog wat, oké?' Ja, oké?

Sophie: Ja, dat zie je inderdaad, dat veel gemeenten dat doen. Dat ze bijeenkomsten om die visie met z'n allen op te zetten.

Projectleider: 'Wat is uw idee dan bij de visie van Raalte voor de komende twintig jaar? Waar denkt u dan aan?' Wat voort verwachtingen roep je dan op? Want men zegt, van: 'Nou, ik wil wel een steiger'. Heb je dan ook geld? Dus je kunt veel beter met bouwstenen werken. Dus dat is eigenlijk steeds het verhaal aan de raad. Het is best technisch, ingewikkeld, ze reproduceren het, dus ze hebben het ergens begrepen en ik denk dat ze het nog steeds ingewikkeld vinden, maar ik weet dat ze...

Griffier: Aan het zoeken zijn, ja.

Projectleider: Ja, ze zoekende zijn en wij ook, hè, want wij hebben geen blauwdruk, maar dat is hoe wij nu werken. En bijvoorbeeld het mooie ook van die bouwstenen, is dat steeds... participatie kun je toespitsen op het thema. Bij wonen kan het misschien wel anders. Bij gezondheid nog veel anders, dan heb je misschien ook andere doelen, participatief, hè, veel meer activeren of betrekken... en bij de energietransitie is het dus echt wel acceptatie, het doel. Zo hebben zij dat ook uitgesproken. Zo hebben wij met de raad in twee sessies ook over die energietransitie gesproken, van: 'Hoe wilt u het?' Ook met die Mentimeter, 'En hoe ziet u dan uw rol? Wilt u het meewegen, de uitkomsten van participatie of is het sturend of is het echt doorslaggevend?' Nou, 80% van de raad zei: 'Wij wegen het mee', klassiek, maar met de gedachte: wij zijn als raad verantwoordelijk voor het algemeen belang. Wij hebben verantwoordelijkheid te nemen, dus dan... naja, zo.

Sophie: Ja. Oh ja.

Projectleider: Dat is niet helemaal antwoord op je vraag. Maar dat is wel... en dan als laatste, dat heb ik voor je meegenomen: vroeger had je zeg maar vanuit wonen of vanuit de economie, kreeg je een heel sectoraal verhaal. Dus wij hebben dat een discussierichting genoemd. Dus de raad kreeg zeg maar: nou, vanuit economie moeten wij dit en dit doen', nou raad, zegt u het maar.

Sophie: Ja, van: 'Wat vindt u ervan?'

Projectleider: Wat we nu willen met bouwstenen, dus dit is dan toevallig voor energie, maar ik hoop dat straks voor wonen of voor gezondheid de raad dezelfde methodiek krijgt aangeboden, dus de raad ook kan groeien. Dat dat naast het sectorale ding, dus hier staat alles van energie op, dat daarnaast een meer integraal scenario komt. Eén van de pijlers van de Omgevingswet is ook integraal.

Sophie: Ja.

Projectleider: Zodat ze snappen van: oké, heel goed. Maar als je nu in één rechte lijn voor die energietransitie gaat, ja, dan ga je waarschijnlijk het landschap geweldig aan doen, want de kortste weg is allemaal windturbines en wat dan ook, ja, dus dat is eigenlijk een soort van...

Sophie: Ja, bedankt voor dit document!

Griffier: Ik merk zelf ook, van dat je een bepaalde omslag moet maken in het denken met de nieuwe Omgevingswet. Van: het is geen grote klap meer, dat je plotseling een plan hebt, een plan geboren is, maar eigenlijk ga je vanuit de bestaande situatie verder werken en je gaat meer... hoe zal ik het beschrijven? Meanderen.

Projectleider: Ja.

Griffier: Het is als ware een waaier die gewoon uitwaaiert en dat je rekening houdt met de stromingen, zoals die er zijn.

Sophie: Je kan continu gewoon veranderen.

Griffier: Ja. En dat je meerdere lagen aanbrengt.

Projectleider: Integraal.

Griffier: Dit is veel...

Projectleider: Een keer door de VNG werd ik toen geïnterviewd, maar dat twee jaar geleden ofzo, maar toen gingen wij allemaal stemmen op: 'De raad buiten spel' Daar stonden toen allemaal columns enzo en toen heb ik gezegd: 'De raad is continu aan zet', dus eigenlijk een soort tegenlicht om te bieden. En waarom heb ik dat gezegd? Omdat het dus niet één keer in de tien jaar is, van: 'Raad, stelt u nu maar een omgevingsplan of een omgevingsvisie vast', maar nu speelt tiny houses op het gebied van volkshuisvesting. 'Raad, dit is strategisch, kaderstellend, wat vindt u op hoofdlijnen hiervan?' Straks komt er misschien hier een tweede haven. 'Raad, wat vindt u hiervan?' En dan passen wij steeds die visie aan. En dat is echt een heel ander verhaal. Wij hebben via designthinking, hebben wij hier sessies gehad met echt dertig inwoners, van twee of drie uur, daar kwam eigenlijk ook naar voren, wij hebben gevraagd: 'Hoe wilt u worden betrokken bij de omgevingsvisie?' Toen zeiden ze ook: 'Ja, visie...' Als het dus gaat over die windturbines... daar kwam eigenlijk ook uit, van: 'Ja, betrek ons. Wij willen weten wat er in onze straat gebeurt'. Als je het dus thematisch doet, helpt dat. En ze willen ook graag iets terug horen. Je wordt vaak betrokken als inwoner, maar je hoort nooit meer wat terug. Dat was eigenlijk een tweedelige feedback die wij toen kregen in dat designthinking-gebeuren. Want wij wilden in designthinking toewerken naar een manier om hun bij de omgevingsvisie te betrekken. Wij dachten echt: er komt een digitaal instrument uit. Maar dat werd gewoon afgekapt, want wij denken: wij luisteren naar de inwoners, wij gaan niet verder op het spoor voor een tool voor de omgevingsvisie, wij gaan gewoon werken met bouwstenen en we betrekken ze op actualiteit en op concreetheid.

Sophie: Ja.

Griffier: Ik ben heel benieuwd...

Projectleider: De tijd tikt weg, denk je. [lacht]

Sophie: Ik heb geen haast. [lacht]

Projectleider: Oh, oké.

Griffier: Ik ben benieuwd naar één van de goede voorbeelden van een burgertop.

Sophie: Goed voorbeeld van een burgertop...

Griffier: Ik heb ze nog niet gezien.

Sophie: Nee... en met burgertop bedoelt u...?

Griffier: Nou, dan werden er...

Projectleider: G1000 bijvoorbeeld is een voorbeeld.

Griffier: Ja. Mensen uitgenodigd uit de stad om te praten over de toekomst van de stad.

Sophie: Oh ja. Op die manier.

Griffier: En ik vind het een prachtig idee om mensen te betrekken bij de stad, maar ik heb nog niet iets gezien, waarvan ik denk, van: daarmee stel je duizend mensen tevreden. Over de uitkomst.

Sophie: Het enige waarvan ik wel onder de indruk was, was van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, die legde dat uit op de hogeschool, die moest windmolens gaan plaatsen en die had toen iedereen uitgenodigd, daar kwamen heel veel mensen op af, en iedereen mocht eigenlijk vlaggetjes op een hele grote kaart, er lagen verschillende kaarten en daar mochten zij vlaggetjes zetten, waar dus die windmolens moesten komen. En uiteindelijk was er een grote meerderheid, die wilde ze ergens op een bepaalde plek hebben,

Projectleider: Op de gemeentegrens [lacht]

Sophie: En daar kwam die uiteindelijk wel. En dat vond ik nog al interessant.

Projectleider: Maar die is ook nogal redelijk concreet, want ik weet van Utrecht, die hebben echt toen bij zo'n VNG, zo'n congresdag, daar hebben ze heel eerlijk gezegd: 'Een mislukking van de G1000'. Ook eerst veel te breed en naja, zoals jij zegt in Bodegraven, dat het veel concreter gericht is, dat dat hun wel toen lukte. Het begon natuurlijk wel dat het niet lukte, maar uiteindelijk toch succes. Volgens mij inderdaad, wat nu landelijk gebeurt met al die omgevingsvisies, ja, wat jij schetst, ja, ik vraag mij echt af wanneer dat tot succes leidt.

Sophie: Oké.

Griffier: Ik merk dat inwoners met name zich betrokken voelen als het over iets gaat wat hun specifiek raakt.

Sophie: Gewoon een specifiek onderwerp, duidelijk wat... ja.

Griffier: Ja. En zeker als het over dingen gaat waar meerdere belangen moeten worden afgewogen, hè, bijvoorbeeld als je praat over de uitbreiding van de haven hier, dan praten wij niet over een jachthaven, maar over een bedrijfshaven, van... met een bedrijventerrein erbij, van heel grote impact op het landschap, waar meerdere belangen afgewogen moeten worden: natuur, milieu, bedrijvigheid, economie, ben ik gewoon eerlijk in: er is uiteindelijk maar één club die uiteindelijk die belangenafweging dient te maken. Dat is de gemeenteraad.

Sophie: Ja. Ja. Mooi. En eigenlijk dus... jullie maken in plaats van een omgevingsvisie bouwstenen en die bouwstenen... uit die bouwstenen maken jullie een omgevingsplan, die eigenlijk elke keer weer vernieuwt?

Projectleider: Ja. Misschien kan ik nog wel een plaatje sturen, maar eigenlijk moet je het zo zien: wij hadden veertig beleidsnota's en wat dus het bijzondere is van al die gemeentes die omgevingsvisies maken, alles opnieuw gaan doen, zij gaan eigenlijk zeggen: 'Wij hebben veertig nota's', die zijn heel zorgvuldig tot stand gekomen, 'Ja, dat gooien wij allemaal over boord, wij gaan opnieuw beginnen'. Waarom? Er zit gewoon allemaal heel goed, gedegen werk in. Wat wij eigenlijk hebben gezegd: 'Wij pakken de essentie van al die veertig nota's in een soort 1.0 versie en straks komt de bouwsteen energie en dan hebben wij 1.1 en straks komt de bouwsteen mobiliteit, dat wordt 1.2'. Dus zo gaat het verder en zo groeit het eigenlijk verder en zo wordt langzaam dat erfgoed van 40 oude nota's, dat verdwijnt steeds meer naar de achtergrond, want de essentie zit hem in de 1.0 en hij wordt steeds aan de hand van de actualiteit, groeit die met strategische kaders op actuele thema's. Zo ziet het er zo'n beetje uit. Daar hebben wij allemaal stoere plaatjes van.

Sophie: Oh ja. Leuk. Ja, ik zal nog even kijken of ik nog een vraag heb, want eigenlijk tijdens dit gesprek hebben jullie al meerdere vragen van mij beantwoord.

Griffier: Dat dacht ik ook al, hè.

Sophie: Ja, dat is heel erg fijn. Ja, even kijken. Ja en eigenlijk nog één vraag inderdaad, het zijn twee vragen bij elkaar, want die omgevingsvisie specifiek, dat is eigenlijk een integraal document, dus dat over al die ambtenaren heengaat. En ik kan mij voorstellen dat er verschillende sectorale commissies zijn in de gemeente, die zich allemaal ontfemen over die Omgevingswet. En nu is er natuurlijk die app 'Think!' gemaakt, waar jullie al het één en ander hebben bedacht. Hoe houden jullie rekening met al die verschillende ambtenaren en al de verschillende afdelingen, die allemaal te maken met die Omgevingswet en het maken van die omgevingsvisie? Hoe kan de gemeenteraad dus toch overzicht houden?

Projectleider: Wij hebben een kernteam, waarin wij alles en iedereen betrekken, dus van mobiliteit, economie, wonen tot landschap, gezondheid, cultuurhistorie, dat betrekken wij allemaal daarbij. ... Dat doen we, we bezoeken afdelingen om ook dat cyclische werk enzo meer toe lichten, we proberen, wij geven nu eigenlijk bovengemiddeld aandacht aan die bouwsteen energie, om tot een goed voorbeeld te leiden. Wij wisten ook eigenlijk niet precies waar het naartoe ging, maar ik ben heel blij dat wij uiteindelijk met zo'n soort discussierichting, dat wij de raad echt in stemming kunnen brengen. Dus wat wij proberen is dat wij aan de hand van energie één goed voorbeeld proberen te geven en wij merken nu aan de hand van mobiliteit, [naam], een collega, die is enthousiast en die wil dat ook en die maakt nu een startnotitie en in het proces dat dat een bouwsteen wordt voor de visie, dus ja, hoe gaat dat? Niet vanzelf, het is heel moeilijk, want ik merk natuurlijk vanuit andere disciplines, is het meer, van: 'Ja, laat ons maar op onze eiland zitten. Wij weten wat goed is voor de gemeente'. Dus ja, dat is dan die 80% houding en gedrag. Ik probeer nu heel veel liefde en aandacht te geven aan waar de energie zit, dus op het moment dat mobiliteit zegt van: 'Wij willen dit', dan probeer ik te helpen waar kan en te zorgen dat het zo'n goed voorbeeld is, dat die anderen volgen, maar ja, dat is gewoon... het is ook heel moeilijk, ik weet niet of het Baureto-criterium kent? Je probeert dan 20% van de tijd, 80% van het resultaat te boeken, zeg maar. Als je het hebt over integraliteit, als je absoluut integraal wilt doen, ik weet niet of dat kan.

Sophie: Mmm.

Projectleider: Als je alles met elkaar wil afwegen, dan denk ik dat, dan wordt de besluitvorming een monsterlijk proces, want dat kan eigenlijk niet.

Sophie: Ja.

Projectleider: Dus wat je eigenlijk probeert, ook hier, zal je denk ik zien, dat je ergens misschien nog iets mist, maar dat we echt proberen, van: nou, als je met je gezonde boerenverstand probeert in 20% van de tijd 80% te pakken, dan ben je er. Maar om dat allemaal uit te vinden. Ook om mensen die allemaal in sectorale koninkrijkjes werken, ja, dat is echt in houding, gedrag... ken je Fokke & Sukke? Je hebt zo'n cartoon...

Sophie: Ja.

Projectleider: 'De cultuuromslag is donderdagmiddag om half 3'. Na en dat merk je hier, wij zien hier met kernteams en wij proberen op allerlei manieren mensen te confronteren met hoe het anders kan en met die escape rooms of met goede voorbeelden... naja, dat is wel het meest moeilijke.

Sophie: Het blijft moeilijk, ja.

Projectleider: En wat wel gaaf is, dat hier het college ook wel die integraliteit goed vindt. Soms wordt er iets aangehouden: 'Ja, ga maar even met [collega] praten, want dit is veel te sectoraal'. Maar op gegeven moment moeten wij elkaar... leren. Dus zeg maar, het zou fijn als het lukt om het ambtelijk voor elkaar te krijgen, maar als het niet lukt en er glipt toch zomaar een nota cultuurhistorie, dat dan ook de raad hopelijk zegt: 'Hé, is dit dan een bouwsteen voor de omgevingsvisie? Ik mis de andere toetsingskaders'.

Sophie: Ja.

Projectleider: Maar wanneer... het gaat niet om finale besluiten. Integraliteit betekent niet dat we nu, omdat het toevallig over energie gaat, dat we alle finale uitspraken doen over economie, dat we finale uitspraken doen over landschap, maar het gaat er wel om dat als je hier zegt: 'De ambitie blijft torenhoog', dan je dan snapt dat als je steeds verder links afslaat qua landschap, dat je dan niet opeens helemaal weer rechts kunt gaan. Dus ja en hoe we dat precies moeten doen, weet ik ook niet, we maken het onszelf echt super moeilijk, maar ja, 'learning by doing'. Wij meanderen naar een soort integrale werkhouding. De raad zijn wij goed aan het voorsorteren, denk ik, maar het valt of staat of wij dat dus ambtelijk houden.

Griffier: En ik heb een paar jaar geleden, of een paar jaar geleden, een jaar geleden, twee jaar geleden, wel raadsleden langs gehad, die zeiden van: 'Nou, de commissies kunnen wij gewoon opheffen. Wij kunnen gewoon één commissie hebben. Namelijk Omgevingsvisie. Dan komt alles gewoon samen'. Ik zeg: 'Ja, theoretisch heb je gelijk', want die waren naar voorlichtingsdagen geweest van de VNG, die kregen dat allemaal als boodschap mee, dat je alles integraal moest benaderen, ik zeg: 'Dat klopt ook wel, maar eigenlijk moesten we dat ook wel, maar gelukkig hebben we nu een veel betere koepel ervoor. Wij kunnen het nu vatten onder de koepel, maar daarmee betekent het nog wel dat je invalshoeken houdt'.

Sophie: Ja. Ja.

Griffier: Hè, het is niet zo van dat je maar één visie hebt en dat daar alles onder één megaplan onder dient te vallen. Nee, je hebt nog wel verschillende bouwlagen van de visie en die bouwlagen kun je nog wel in verschillende commissies...

Projectleider: Je hebt verschillende expertises, dus...

Sophie: Ja, verschillende afdelingen met verschillende... ja.

Griffier: Want anders zou je het hele ambtelijke apparaat ook onder één afdeling kunnen laten vallen.

Sophie: Ja, precies, maar dat is ook... ja. Oké, ja bedankt. Even kijken... Ja, eigenlijk nog tot slot een klein vraag: met die omgevingsvisie... wij hebben het er al over gehad dat jullie dan bouwstenen hebben in plaats van een omgevingsvisie, dus bouwstenen hebben en soms gaat dat over wel over regionale zaken of zaken waarbij de gemeenteraad niet de enige is die alles mag bepalen. Hoe gaan jullie daarmee om? Tijdens het maken van die bouwstenen?

Projectleider: Dit is dan wel een goed voorbeeld: wij zitten met elf ofzo, anderen in een regionale energiestrategie... uiteindelijk is het natuurlijk wel deze gemeenteraad die bepaalt wat Kampen biedt. Alleen ja, je hebt wel regionale spelregels, dus ja, ik zit even te denken hoe wij goed antwoord kunnen geven... een moeilijke vraag!

Griffier: Je hebt als gemeente altijd te maken met de regio. Dit is één van de dingen die erbij komt kijken. Wij werken natuurlijk samen op het terrein van de gezondheidszorg, de veiligheidsregio heb je... en dat geldt natuurlijk ook voor de Omgevingswet, van: die zal je toch een beetje moeten afstemmen met de regio en de provincie blijft ook altijd een rol houden. Je hebt ook de Rijksoverheid, waar je rekening mee dient te houden. Wij als gemeente Kampen mogen niet zomaar buiten de kern iets nieuws beginnen.

Sophie: Nee, precies.

Griffier: We zijn geen gallisch dorpje uit Astrix en Obelix, wij zijn gewoon Kampen in Nederland en wij moeten rekening houden met de buurgemeenten, met de provincie en met Nederland. Dus dat is een...

Sophie: Dat is gewoon eigenlijk een aspect wat jullie meenemen.

Projectleider: Dat is altijd geweest, zeg jij eigenlijk. Dat zal ook nooit anders worden.

Sophie: Ja, precies, het wordt gewoon meegenomen, ook hier in de discussies in de raad.

Griffier: Ja, wij krijgen inderdaad ook wel eens aanwijzingen vanuit de provincie.

Projectleider: Ik denk dat je het goed zegt, want dat is altijd en daar heb je mee te dealen.

Griffier: Ik vind het een prachtig voorbeeld bij die regionale energiestrategie... ik voel gewoon aankomen dat er een botsing komt van belangen van de gemeente Zwolle, die heeft ongeveer 120.000 inwoners, maar die heeft weinig grond, gemeente is naar verhouding niet zo groot. En wil je toch energieneutraal, betekent dat dat een deel van de opgave van Zwolle, zal bij de buurgemeenten neergelegd moeten worden. Gemeente Kampen heeft 53.000 inwoners, maar heeft wel heel veel grond.

Sophie: Dus dan komt het toch...

Griffier: Dus ik denk dat Zwolle ook wel naar Kampen gaat kijken, van: 'Kan dat niet net wat over de grens bij jullie geplaatst worden?' Wij zullen zeggen: 'Als het maar net over de grens is'.

Sophie: Niet verder. Niet in mijn achtertuin, zeggen ze ook wel.

Griffier: Ja, precies.

Sophie: Ja, mooi.

Projectleider: Schroom niet als nog een keer een mailtje stuurt of als je nog een vraag hebt, dat is gewoon prima. Als het binnen de perken is, vindt ik het hartstikke leuk om je verder te helpen en ik neem aan dat je ons ook gaat vertellen over wat de uitkomst is.

Sophie: Ja, ja, zeker! Ja, nee, ik heb echt veel antwoorden gekregen. Over de app die jullie hebben ontwikkelt en over de bouwstenen die jullie in plaats van de omgevingsvisie eigenlijk hanteren, dus dat is... ja heel erg mooi. En ook inderdaad dat de gemeenteraad, die houdt wel rekening met participatie, maar uiteindelijk zegt de gemeenteraad toch: 'Wij blijven degenen die uiteindelijk de beslissing neemt'.

Projectleider: Ja en niet vanuit onwetendheid, maar gewoon puur vanuit overtuiging.

Sophie: Ja. Mooi.

Griffier: Wij zijn door de inwoners aangewezen om besluiten te nemen. Dat zal ook nooit anders worden.

Sophie: Jullie hebben de legimiteit, dus ja. Nee, heel erg mooi. Ik ben heel erg blij met alle antwoorden en daar kan ik echt zeker wat mee. En ook bedankt voor de documenten.

Bijlage 6. Transcript interview griffie-medewerker Leiden

Datum: 7 mei 2019

Duur: 1 uur en 14 minuten

Sophie: Allereerst heb ik twee algemene vragen. De eerste vraag is: hoeveel kennis heeft de gemeenteraad op een schaal van 1 tot 10 ongeveer over de Omgevingswet?

Griffie-medewerker: Ja, dan moet je meteen in gemiddelden gaan denken... het is natuurlijk zo dat... dit is een vrij nieuwe raad, dus je hebt een behoorlijk verloop gezien ten opzichte van de vorige periode, dus twee derde van de huidige raad is nieuw. Dat zegt nog niks over wat ze dan wel of niet weten, maar over het algemeen is het dan zo dat ze natuurlijk aardig wat tijd nodig hebben om op een goed informatieniveau te komen. En dan is het nog zo dat het ene raadslid meer tijd heeft of meer ambitie om zich erin te verdiepen. Dus je hebt er tussen zitten die een behoorlijk goede kennis hebben, die zou ik dan op een 8 zetten, maar er zitten er ook tussen, die laten het gewoon afhangen van de informatie die ze uit het college krijgen. Die zijn daar wat... ja, die hebben gewoon minder kennis. Dus als je het een beetje middelt, dan zou ik zeggen: een vijf.

Sophie: Ja. Dus zeg maar: net aan nog niet... voldoende?

Griffier: Ja. Maar op zich is het ook, als je het op over kennis van de Omgevingswet, je hebt de feitelijke kennis: wanneer gaat die ging? Wat beoogt die? Dat soort dingen weten mensen wel, maar interessante kennis is: wat moet er gebeuren en in welke volgorde om daar te komen in 2021? En dan kom je bij die tweede vraag van jou: wat is het gevoel van de gemeenteraad?

Sophie: Ja.

Griffier: Nou, dat is er één van: omdat je... het is zo'n groot proces, uitgestrekt over meerdere jaren, dat het moeilijk is om goed overzicht te houden wat er allemaal moet gebeuren, welke besluiten er nodig zijn. En ja, wanneer neem je nou een goed besluit? Dat is dan moeilijk, omdat dat gewoon niet te overzien is. Dus je ziet dat daar wat onzekerheid zit. Een gemeenteraad, die heeft de behoefte om te kunnen sturen, want daarvoor zitten ze er.

Sophie: Ja.

Griffier: Hè, ze zijn degenen die aan het stuur, ze willen ook het aan stuur zitten, maar ze hebben het gevoel, van: 'Ja, hebben wij genoeg in stelling gebracht om dat te kunnen doen?' Dus aan de ene kant

dat gevoel van onzekerheid en aan de andere kant, ja... ziet iedereen wel in dat er kansen liggen, maar er zijn ook sceptici.

Sophie: Ja en verschilt dat ook per partij?

Griffie-medewerker: Dat verschilt zeker per partij. Alleen de scepsis, die hoor je niet heel veel, omdat dat nou eenmaal een feit dat het moet gebeuren. Dus de vraag, wij gaan in de raad niet meer bespreken of wij het wel of niet gaan doen. Dus dan heeft het weinig zin om daar sceptisch over te blijven. Dan kun je beter kijken: wat moeten wij dan gaan doen?

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Ik heb dat in discussies in commissies en in de raad nog niet... af en toe zegt men wel, van: 'Naja, goed, moet dat dan wel zo?'. Maar over het algemeen zijn ze echt bezig, van: wat moet er nu gebeuren? En wat zij van het college graag willen, is voortdurend een goed inzicht, een goede planning, een goede fasering, om daar stapsgewijs toe te komen. Om zo grip te houden. Dus, hè, dat is meestal, als je dingetjes netjes in stukjes verdeelt, dan heb je op z'n minst de illusie van grip.

Sophie: Oké. En in mijn onderzoek richt ik mij dus vooral op overheidsparticipatie en ten aanzien van burgerparticipatie is overheidsparticipatie dat je... de overheid trekt zich een beetje terug en die laat de burger een initiatief naar voren brengen en dan gaat de overheid meewerken in het initiatief en wat verstaat deze gemeenteraad hieronder?

Griffie-medewerker: Nou, ja, het moeilijke is, is dat ik daar nog geen antwoord op kan geven, om de simpele reden dat dat nu speelt. Dus er is een participatieverordening in voorbereiding. Die wordt zeer binnenkort besproken. En de vraag van: wat verstaan wij nou allemaal onder participatie? Wat willen we nou allemaal in de gemeente Leiden? Dat is onderwerp van twee raadsconferenties, waarvan de eerste op 18 juni is. En de andere is begin september. Ik weet niet precies de datum. Maar in ieder geval, er komen dit jaar nog twee raadsconferenties, waar dus besproken wordt, van: wat verstaan wij nou eigenlijk onder participatie? Wat willen wij nou eigenlijk? Daar staan die twee dingen over elkaar. Wat jij dan overheidsparticipatie noemt en aan de andere kant burgerparticipatie. Daarom raad ik je even: op internet kun je ze zo terugvinden, om het beleidsrapport er even bij te zoeken. Maar ook het bestuursakkoord. Wij hebben hier een bestuursakkoord. Daarin staat eigenlijk van: hoe ga je nou eigenlijk met elkaar om? Op welke manier willen wij nou eigenlijk politiek met elkaar bedrijven? De eerste paragraaf in het bestuursrapport, die gaat ook over participatie. Daar staat: wij willen de burger betrekken bij allerlei processen.

Sophie: Ja en dat is niet speciaal gelinkt aan burger- of overheidsparticipatie?

Griffie-medewerker: Nee, in het algemeen is het belangrijk om meer ons best te gaan doen om de bevolking te betrekken in allerlei processen en besluitvorming. Dat bestuursakkoord, dat is er nu al een jaar of 9, denk ik. Het is af en toe een klein beetje gewijzigd, maar niet heel drastisch. Maar die intentie om participatie vorm te geven, die is er al heel lang en daar is ook het nodige aan gebeurd, maar dat valt telkens nog onder de noemer 'overheidsparticipatie'. Dus wij zijn met van alles bezig, wij zetten allerlei processen in gang en dan gaan wij vervolgens kijken hoe wij die burger daar in kunnen fietsen.

Sophie: Ja, o ja, dus... En dat wordt dan straks nog echt in die sessies besproken?

Griffie-medewerker: Ja, omdat... er is natuurlijk altijd wel sprake van... je hebt de inspraak plichtige stukken, dat volgt dan een bepaald traject. Maar is dat dan voldoende? Is dat hoe je de burger erbij wil betrekken? En dan zijn er nog, bij hele grote processen zijn er vaak 'de week van dit' of 'de week van dat', waar de organisatie de hort op gaat, de stad in gaat, van alles organiseert, via de krant, de website, burgers uitnodigt om daaraan deel te nemen, om mee te denken. Maar daarvan kun je ook zeggen: is dat dan genoeg? Dus dat... al die dingen gebeuren, maar een ander aspect daarbij is en dan kom ik op... dat lijkt wel wat meer wat jij burgerparticipatie noemt, dan maak ik even een omweggetje...

Sophie: Ja, dat is goed.

Griffie-medewerker: In de vorige periode, toen heeft de raad gezegd, van: 'Wij willen er vanaf dat wij een stuk pas op het laatste moment te zien krijgen'. Dus je moet je voorstellen: het college gaat van alles voorbereiden, die doet dan in dat proces ook participatie met burgers,

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Dat nemen ze mee in dat stuk. En dat stuk, daar nemen ze een besluit over, dan komt het naar de raad.

Sophie: O ja, dus echt op het laatste moment.

Griffie-medewerker: Op het laatste moment, maar dan heeft de raad zoiets, van: 'Ja, nu hebben jullie al met de burger geparticipeerd? Wat kunnen wij dan nog? Dan kunnen wij alleen nog maar ja zeggen of nee...', ze vullen zich dan met de rug tegen de muur gezet, dus in de vorige periode hebben ze bij een

aantal processen gezegd, van: 'Wij willen eerder al in dat proces betrokken worden'. Bij de ruimtelijke projecten heeft dat geleid tot een instrument, dat noemen zij dan: de nota van uitgangspunten.

Sophie: O ja, daar heb ik wel van gehoord.

Griffie-medewerker: Dat heb je vast van Dirk-Jan gehoord, helemaal voorin het proces, met een nota van uitgangspunten. Maar die nota van uitgangspunten is op zichzelf ook wel weer een product, waarin een ontwikkelaar bijvoorbeeld voor een ruimtelijk project ook eerst met de buurt of de wijk in gesprek gaat en die input meeneemt in de nota van uitgangspunten. Dus en daar kan de raad al wat van vinden, heel vroeg in het proces.

Sophie: O ja, dan kunnen ze beter besluiten, eigenlijk.

Griffie-medewerker: Ja, dus dan nemen ze op hoofdlijnen over allerlei aspecten een besluit en daar kan die ontwikkelaar en de gemeente kunnen dan verder en dat moet uitmonden in een bestemmingsplan, als het nodig is en in de meeste gevallen, natuurlijk. En daar mag de raad dan ook weer een besluit over nemen. Later in je vraag heb je het erover, dus helemaal in het begin heb je dan op een hoger abstractieniveau in de raad en als het bestemmingsplan erin, wat ook kaderstelling is, maar dat is dan teven controlerend, wat je gaat dan kijken hoe je die eerdere kaders, die je bij de nota van uitgangspunten hebt gesteld, hoe die zijn verwerkt.

Sophie: O ja, dus dan heb je eigenlijk twee in één.

Griffie-medewerker: Waarbij je dus kunt zien, van: zijn die lijnen gevolgd? Als dat zo is, dan zou je mogen verwachten dan ook zegt, van: 'Dan gaan wij ermee akkoord'.

Sophie: Oké en is het bij de gemeente wel eens voorgekomen dat burgers met een idee naar voren komen, die eigenlijk een beetje ingaan tegen de urgenties die in de raad spelen?

Griffie-medewerker: Nou, ik heb er even over nagedacht. Ik kon niet zo gauw iets bedenken.

Sophie: Oh, nou, dat is op zich wel goed.

Griffie-medewerker: Nou, of dat goed of slecht is, dat... [lacht], durf ik niet te zeggen, maar ik wel even gekeken hoeveel burgerinitiatieven hebben wij nou gehad de afgelopen jaren? Nou, dat zijn er heel weinig.

Sophie: Dat hoorde ik inderdaad ook al een beetje van Dirk-Jan, die vroeg zich ook af: als het maar een groep van 10 personen is, die een initiatief heeft, wat is dan het democratisch gehalte daarvan? Hoe zal de raad omgaan? Heeft u misschien al een idee daarover?

Griffie-medewerker: Ja, daar denk ik dan iets anders over. Je wilt de drempel laag houden voor mensen om iets gedaan te krijgen, voor de buurt, voor de wijk, het moet natuurlijk wel een... het moet niet puur eigen belang zijn om je eigen straatje mooi te krijgen, er moet een bepaald beleidsmatig idee erachter zitten. Maar je wilt die drempel laag houden, anders komt er nooit wat uit. Maar dat democratisch gehalte is op een andere manier gewaarborgd. Zodra dat burgerinitiatief daar ligt, dan komt dat naar de raad in de vorm van een lijst van ingekomen stukken, dus zij nemen kennis daarvan en als ze zeggen, van: 'Dit lijkt ons wel wat', dat eigent de raad zich dat toe, dat proces.

Sophie: Oké.

Griffie-medewerker: En daarmee is ook tegelijk het democratisch gehalte gewaarborgd, van: die mensen in de raad zijn volksvertegenwoordigers. Als die partijen zeggen: 'Wij vinden dit een goed plan' en zij zetten zich met een meerderheid achter dat plan, dan vertegenwoordigen zij als raad een groot deel van de bevolking. Dus ik vind dat...

Sophie: Ja, eigenlijk vanuit de raad meer.

Griffie-medewerker: Ja, zij eigenen zich dat toe, zij zeggen niet, van... dan is het nog niet gebeurd natuurlijk, dan moet het nog verder uitgewerkt worden, dan moet er over besloten over... maar ik zie dat punt van het democratisch gehalte, dat zie ik niet.

Sophie: Nee, dat is ook goed om te weten. En in mijn onderzoek beschrijf ik ook verschillende motieven waarom het voor de gemeenteraad van belang kan zijn om burgers te betrekken. En dat kan bijvoorbeeld het financiële motief zijn, dat het goedkoper kan zijn. Het kan ook het maatschappelijk motief zijn, dus het versterken van de sociale cohesie binnen de gemeente. En wat is hier het motief van de raad om burgers te laten participeren? In het algemeen?

Griffie-medewerker: Nou, financieel motief heb ik hier nog nooit langs horen komen.

Sophie: Nee.

Griffie-medewerker: Of dat er is, komt later in je vragen ook, maar nee, het motief is er duidelijk maatschappelijk. Er zijn allerlei opgaven de komende jaren, die iedereen in de stad wel kent: er moeten woningen gebouwd worden, wij moeten werken aan duurzaamheid, de gemeente Leiden heeft

niet heel veel grondgebied, hoe gaan wij al die problemen oplossen, op zo'n manier dat mensen hier graag willen blijven wonen, dat het een aantrekkelijke stad blijft, ook qua groen, nou, zou kan je eindeloos doorgaan over alle punten die moeten gebeuren en zoals ik je al zei: dan kun je naar dat bestuursakkoord kijken, dan beleidsakkoord, daar staan ook al die ambities in. En dat beleidsakkoord heet niet voor niets: 'Samen maken we de stad'.

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Het idee bij de grondgedachten nu, is: wij zullen dat samen moeten doen. Wij moeten die mensen erbij betrekken, want we kunnen wel van alles willen, maar als er geen draagvlak is, dan wordt het niks. Het motief is echt maatschappelijk, ja.

Sophie: En dat verschilt niet persé niet beleidszaak? Altijd ligt dat maatschappelijk motief ten grondslag?

Griffie-medewerker: Ja. Het is van belang om te zorgen dat als je wil dat iets slaagt, dan moeten mensen daarachter staan. En de enige manier om dat voor elkaar te krijgen, is om de bevolking mee te krijgen op de ene of andere manier, door ze te laten participeren. Dus ik denk...

Sophie: Ja, ik had het inderdaad ook even over het financiële motief, u gaf al aan dat dat er niet echt is.

Griffie-medewerker: Niet als uitgangspunt, nee. Misschien wel als hoop, dat zou kunnen, maar...

Sophie: Ja, eventueel voor in de toekomst. Ja en in mijn bronnen voor mijn theoretisch onderzoek, dan wordt er gesteld dat participatie, het betrekken van die burger, dus het uitnodigend besturen ook geld kan schelen op ten duur. Omdat burgers met goedkopere initiatieven kunnen komen, dat het goedkoper kan zijn. En nu hoorde ik ook juist dat het misschien niet goedkoper wordt, maar juist duurder, omdat er met participatie veel meer mankracht moet komen en dat zorgt weer voor meer geld. Hoe kijkt u hier tegenaan? Is er al iets besloten of nagedacht over de financiële kant?

Griffie-medewerker: Nee. Nee, daar valt ook niks over te zeggen nog. Ten eerste omdat: wij weten nog niet of dat zo zou zijn, wij zitten midden in dat proces. Wij kunnen alleen maar zeggen dat, dus hoe het gaat worden als eenmaal de Omgevingswet is ingevoerd... ik denk dat natuurlijk de hoop ik dat dat minder geld gaat kosten, maar nu kost het meer geld, om de simpele reden dat we met die Omgevingswet bezig zijn, dat daar nu nagedacht wordt over participatie, dat die raadsconferenties komen, dus daar zit nu allemaal inzet op, dus ja, als je dat wilt, zitten daar nu meer kosten. Dat is ook logisch, want we doen nu op dat gebied meer dan ooit tevoren.

Sophie: Het is nog in ontwikkeling en dat kost meer tijd en meer geld, ja.

Griffie-medewerker: Ja, maar dat is ook logisch. Als je dat wilt, dan weet je dat dat nu meer geld gaat kosten. Aan de andere kant: je zou de hoop kunnen uitspreken, dat als je dat nu goed regelt, als je nu die participatie, als je daar goed invulling aan geeft en dat ook zo inregelt allemaal dat daar duidelijkheid over is, als die Omgevingswet eenmaal in werking treedt, maar ook niet alleen de Omgevingswet, want die participatie geldt natuurlijk voor elk beleidsproces dan wat je zou kunnen bedenken in de stad, maar je zou je kunnen voorstellen: als je dat nu goed regelt, dat je dan nu wel die meerkosten hebt, maar dat dan minder gaat kosten.

Sophie: Ja, precies, op de lange duur...

Griffie-medewerker: Ja, maar of dat zo is... dat weet ik niet. Geen flauw idee. [lacht]

Sophie: Ik probeer ook in mijn onderzoek te vergelijken twee verschillende beleidszaken. En de ene is eigenlijk: nieuwbouwprojecten, dat is best wel groot en het ander is groenbeleid. En ik ben benieuwd: als wij bijvoorbeeld kijken naar een project als nieuwbouw: hoe gaat de raad nu om met nieuwbouwprojecten? Wordt daar veel in geparticipeerd of bepaalt de raad daar nog veel zelf in?

Griffie-medewerker: Ja, dan kom ik weer terug op die nota van uitgangspunten. Dus als er nu een plekje vrij is in de stad, waar de gemeente een ontwikkelaar vindt, die daar wel iets wil gaan doen, van: 'Ik wil daar 100 woningen gaan bouwen', dan is nu de werkwijze dat die ontwikkelaar, die komt met een plan, met dat plan gaat die de hort op in de wijk, dus de verantwoordelijkheid ligt dan gedeeld bij die ontwikkelaar en de gemeente, om daar al dat participatietraject te starten. Dat mond dus uit, zoals ik al zei, in die nota van uitgangspunten. Dat is het moment dat de raad daar dan kennis van neemt en over gaat praten. Maar ook gelegenheid voor al die betrokkenen in die wijk, om hun mening te laten horen. Om die reden hebben wij een behandeling in commissievergaderingen, waarin wij eerst mensen uit de buurt de gelegenheid geven om in te spreken. Dus die komen dan een zegje doen.

Sophie: Ja. En eigenlijk dus die ontwikkelaar, die moet ook zorgen voor participatie? Dus de verantwoordelijkheid ligt niet alleen maar bij de raad?

Griffie-medewerker: Nee, nee, die moet zorgen dat er een gedragen plan ligt. Maar dat klinkt heel mooi, als ik dat nu zeg, maar daar zit natuurlijk de nodige frictie. Een ontwikkelaar, die begint daaraan, omdat die daar geld aan kan verdienen. Anders begint die daar helemaal niet aan. Dus die heeft bepaalde belangen, die wilt zoveel mogelijk uit dat stukje grond halen. Die zou het liefste bijvoorbeeld dure koopwoningen daar neerzetten of een hoge flat, want dan die zoveel mogelijk inkomsten

genereren. Maar die ambities, die staan natuurlijk vaak haaks op wat de burger wilt, maar soms ook haaks op het beleid van de gemeente. Namelijk dat je zoveel procent sociale woningbouw realiseert.

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Of groenambities, die kosten geld. Dat betekent dat het project duurder wordt. Maar is dat dan nog verenigbaar met sociale woningbouw? Dus dat zijn allemaal moeilijke processen. Dus of die nota van uitgangspunten dan ook daadwerkelijk gedragen wordt door de wijk, ja, dat is dus een interessant voor de politiek om te weten. Als dat niet zo is en ze zijn het eens met de kritiek uit de wijk, dan vroeg in het stadium kunnen ze dan zeggen in die nota van uitgangspunten: 'Ik wil dat dit of dat anders wordt'. Dan kunnen zij er dan allemaal inzetten.

Sophie: Oké, dus op die manier gaat de raad eigenlijk om met die frictie tussen, hè, de belangen van de ontwikkelaar en de belangen van de burgers?

Griffie-medewerker: Ja, daar zit dan ook weer frictie, want naarmate de raad meer ambities in die nota van uitgangspunten meegeeft, dus zegt: 'Wij willen duurzaamheid of wij willen dat dit of dat er in zit', als je al die wensen bij elkaar optelt, dat is voor de raad natuurlijk hartstikke leuk, maar de vraag is of die ontwikkelaar dan nog geïnteresseerd is. 23:19

Sophie: Ja, dus daar moet ook rekening mee gehouden worden?

Griffie-medewerker: Ja, daar hoeft de raad niet persé rekening mee te houden, maar als je al die ambities opstapelt en ontwikkelaars hebben er geen zin meer in, ja, dan realiseer je weer geen woningbouw, terwijl één van opgaves is: wij moeten woningen bouwen, want er zijn gewoon meer en meer mensen die in die stad willen wonen. Dus er zitten allerlei, belangen, overwegen, die niet altijd met elkaar te verenigen zijn. Dus...

Sophie: Nee en daar probeert de raad dan eigenlijk een middenweg in te zoeken?

Griffie-medewerker: Niet persé, je merkt ook dat ze daar lak aan hebben soms. Sommige partijen. Bijvoorbeeld links-progressieve partijen hebben hun eigen programma om te zeggen: 'Wij willen duurzaam, wij willen sociaal' en dan zegt de wethouder misschien: 'Ja, als we al die dingen gaan stapelen, dan wilt de ontwikkelaar niet meer'. Rechtste partijen zullen zeggen: 'Dat is allemaal prachtig, dit plan, 100 woningen, maar wij willen wel dat er parkeerplekken zijn voor die mensen'. Wat ga je doen? Is er überhaupt ruimte voor die 100 parkeerplekken? Als die er is, dan kunnen daar geen bouwen staan. Dan zeggen we, van: 'Nou, dan gaan wij hem ondergrond bouwen, een parkeergarage',

maar een parkeergarage onder de grond is ontzetten duur. Dat betekent heel wat voor de prijzen van woningen. Wie kan dat dan nog betalen? Ga zo maar door, dat is een eindeloze stroom aan moeilijke, op te lossen problemen.

Sophie: O ja, dat speelt eigenlijk bij elke zaak telkens weer.

Griffie-medewerker: Telkens weer, ja. Dus zo wordt er ook wel over gesproken: moeten wij al die ambities stapelen op deze manier?

Sophie: En als wij inderdaad dan kijken naar het groenbeleid, dat is dan heel wat anders. Ik hoor bij verschillende gemeenten dat zij groenbeleid, verschillende perkjes groen in de gemeente, dat ze dat veel meer over willen laten aan de burgers, omdat ze daar veel meer risico bij te nemen, omdat het veel kleiner is. Is dat hier ook zo of wordt er eigenlijk hier met groenbeleid niet zo heel veel in geparticipeerd?

Griffie-medewerker: Naja, goed, je verbindt het hier ook met nieuwbouwprojecten. Dus als je het hebt over nieuwbouwprojecten, dan heb je gewoon een specifiek gebied waar een ontwikkeling plaatsvindt, je wilt daar een x aantal woningen neerzetten en dan blijft er ruimte over, om die woningen heen en wat je kun je daar nog, met groen? Maar wat kun je ook met groen op het gebouw? Als het een flat is, kun je één wand helemaal groen maken of... een green tower.

Sophie: Ja, daar had ik van gehoord, dat de raad dat wil.

Griffie-medewerker: Ja, die willen een vertical forest. [lacht] Ja, dat hebben ze ook zo besloten aan de Churchilllaan.

Sophie: Oh, dus dat is wel doorgedaan?

Griffie-medewerker: Ja, maar dat is nog wat anders dan de vraag of het er ook gaat komen. Ze hebben gezegd dat het uitgangspunt is dat wij dat willen.

Sophie: En dan kijken of het kan?

Griffie-medewerker: Ja. Of dat kan, weet ik niet, dat gaan wij zien.

Sophie: Dus dat groenbeleid zit ook een beetje verweven in de nieuwbouwprojecten, van: waar kunnen we dan nog groen kwijt?

Griffie-medewerker: Het is typisch in deze raad, die zit er nu een jaar, dat bij elk project, zijn er een aantal aspecten die langskomen: sociale woningbouw, groen, al die dingen, die komen voort uit parkeren. Dus al die dingen, die komen voortdurend terug bij elk nieuwbouwproject zeggen ze, van: 'Hoe kunnen wij het groener maken? Hoe kunnen wij het duurzamer maken?'

Sophie: En dat gaat de participatie eigenlijk op dezelfde manier als bij nieuwbouwprojecten? Dus eigenlijk gewoon de inspraak van burgers?

Griffie-medewerker: Ja. Ik ga ervan uit dat groen ook een element is als de ontwikkelaar met gemeenten dat participatietraject opstart. Aan de andere kant: ik weet niet precies hoe ze dat aanpakken elke keer. Aan de andere kant: die burger zal zelf ook wel een idee hebben over dat het groen moet blijven. Ik kom zelden mensen tegen, die zeggen: 'Alles asfalteren'. Die hoor ik bijna nooit. Dus dat en het groenbeleid... wij hebben nu met het nieuwe college, is er gewoon nieuw beleid in voorbereiding en in ieder geval zijn de ambities heel erg hoog, dus alles moet groener en qua participatie heb je hier ook dat als jij aan een versteend pleintje woont in de stad, dan heb je een traject, dat heet: 'Samen aan de slag', dus dan kan je, als je met een aantal buurtgenoten, dan kan je met een plannetje komen en dan is daar een budget van 10.000 euro voor beschikbaar.

Sophie: Oké, dus dan kom je zelf met een plan en dan kijkt de raad of dat goed is?

Griffie-medewerker: Nee, nee, de raad kijkt daar überhaupt niet naar. Dit dien je dan in bij de gemeente, die kijken daarnaar en dan kan je daarmee aan de slag. Geveltuinen is zo'n traject in de stad. Dus je hebt hier heel veel steegjes en grachtpanden, dat was van oudsher allemaal versteend, maar je kan bij de gemeente aankloppen en zeggen: 'Ik wil een kleine, smalle strook, wil ik die bakstenen eruit en afperken en daar wat plantjes inzetten'. Dat kan ook allemaal. Ja, over participatie bij groenbeleid, ja, kijk, dat is weer... als je met nieuw beleid bezig gaat, dan ben je verplicht als gemeente om ook uit te vinden wat de stad daarvan vindt. Maar dat is meer de formele inspraakperiode.

Sophie: Ja, dat is niet anders, dat is nu ook gewoon hetzelfde.

Griffie-medewerker: Ja. Maar ik ga er ook wel vanuit dat er meer is gegaan dan dat. Bijvoorbeeld zijn er dagen georganiseerd, waar mensen worden uitgenodigd op plekken in de stad om daarover te praten.

Sophie: Ja, ik beschrijf ook in mijn onderzoek verschillende strategieën, dus over hoe een gemeenteraad invulling kan geven aan participatie. Dus ik beschrijf bijvoorbeeld: positief prikkelen, dus het geven van een prijs voor het beste idee. Of burgers echt uitdagen, dus zeggen: 'Nou, wij hebben hier een idee en als jij met een beter idee komt, stel het maar, dan gaan wij kijken of dat een

beter idee is'. Wanneer wij bijvoorbeeld kijken naar nieuwbouwprojecten of groenbeleid? Merkt u dan de gemeenteraad een bepaalde strategie hanteert daarvoor?

Griffie-medewerker: Nee. Ja, dat is een complex verhaal. Om te beginnen met het grondbeleid. Hè, je hebt grondprijzenbeleid. Daar wordt in de raad nooit echt uitvoerig over gesproken. Dat is dan meer van: dit is grondprijzenbeleid. Daar kan de raad dan kennis van nemen. Maar ik vind dat zelf een interessant punt en ik heb tegen een aantal raadsleden ook gezegd: 'Dat zou je actief moeten agenderen', om het simpele feit dat achter het grondprijzenbeleid zitten ook weer bepaalde aannames. Namelijk, je wilt een stuk grond verkopen en je wilt daar als gemeente zo veel mogelijk opbrengst genereren, maar als je het voor de hoofdprijs verkoopt, dan wil de eigenaar daar natuurlijk iets neerzetten wat ook de hoofdprijs oplevert. Wat daar komt te staan, hoeft niet persé in te lijn te zijn met jouw beleidsdoelen. Dus je zou ook misschien bij grondprijzenbeleid dan na kunnen denken over, ja, misschien vind je bepaalde beleidsdoelen zo belangrijk, dat je bereidt bent die grond voor een prikkie te verkopen, zodat dat ook haalbaar is. Daar is nu geen sprake van.

Sophie: Oké. En één strategie dus de uitdagende strategie. Naja, dat wordt ook wel door minister in de Kamerbrief de 'right to challenge' genoemd en dat wordt heel erg aangemoedigd door het Rijk en wordt er nu al invulling aan gegeven hier in Leiden, aan de right to challenge?

Griffie-medewerker: Nee, maar het is wel helder op het netvlies. Dat wil zeggen: er zijn partijen al geweest die hebben bijvoorbeeld ten aanzien van een groot bouwplan, Lead, heet dat,

Sophie: Daar heb ik van gehoord.

Griffie-medewerker: Nou, daar is heel veel weerstand tegen in de omgeving en daar loopt nu ook een referendumverzoek voor, dus als ze binnen nu en drie weken die nog resteren 5.000 handtekeningen halen, dan komt er een referendum over dat bouwplan. Dat is een element wat je hier niet noemt, maar ook onder participatie te scharen is. Dus: er lag een plan en die mensen wilden dat niet, daar is al hevig over gediscussieerd in de raad. In de tussentijd is er een referendumverzoek gekomen. En de raad zei: 'Ga maar je gang om 5.000 handtekeningen voor te schrijven'. Dus als die 5.000 handtekeningen er zijn, dan gaat er een referendum komen over de vraag of dat bouwplan doorgaat. Maar dat is één aspect van participatie, namelijk: burgers hebben de mogelijkheid een referendum aan te vragen in deze stad. Niet elke stad heeft dat, maar hier kan dat. En dat komt uit de bevolking zelf. Daar heeft de raad geen bemoeienis mee gehad. Er zijn gewoon mensen, die hebben gedacht, van: wij moeten dit doen, wij moeten alles aanpakken om te zorgen dat die toren er niet komt.

Sophie: Ja en dat is inderdaad ook een vorm van participatie. Oké.

Griffie-medewerker: Maar ik noem dit alleen maar, omdat in datzelfde proces, rond die toren Lead, een aantal partijen heeft gezegd: 'Eigenlijk had dat hele traject, had anders aangepakt moeten worden'. Bijvoorbeeld door omwonenden de gelegenheid te geven een alternatief plan voor te leggen, zodat er twee plannen liggen, waar de raad over kan besluiten. Nou, dat is typisch dat 'right to challenge'.

Sophie: Ja, precies.

Griffie-medewerker: Er is ook nagedacht, sommigen hebben een suggestie gedaan voor het recht van amenderen. Het college komt met een plan en de raad praat daarover. Als men het plan anders wil, dan moet de raad dat doen door middel van een amendement.

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Ik heb sommigen de suggestie horen noemen, van: 'Kunnen wij niet iets bedenken dat ook burgers een recht op amendement hebben?'

Sophie: O ja, dat is ook creatief.

Griffie-medewerker: Dus dat is ook een vorm van 'right to challenge'. Het kan allerlei vormen aannemen.

Sophie: En daarin zag de raad dus eigenlijk ook al, van: dit participatietraject is niet zo goed verlopen? Dus daar reflecteerde de raad al een beetje op: hoe kunnen wij het de volgende keer beter doen? Klopt dat?

Griffie-medewerker: Nou, ja, in het geval van Lead liep dat een beetje samen. Hè, dus deze gedachten over participatie, right to challenge, die waren er al, maar die werden vervolgens ook toegepast op dit proces. Maar dit zijn allemaal onderwerpen die dus ook in de raadsconferenties aan de orde gaan komen. Dus dat gaat allemaal nog komen. Het is gewoon een vaste prik, de laatste jaren. Iedere keer zijn er partijen, die zeggen: 'Het participatietraject, dat was echt bagger'. Die termen worden ook gebruikt.

Sophie: Dus er wordt wel elke gekeken van hoe het beter kan?

Griffie-medewerker: Ja, maar daar zie je dus dat het zich wringt, dat er nog niet een duidelijk idee wat we dan precies willen met participatie of wat wij daaronder verstaan. Dat raakt aan iets wat je ook in je vragen zegt: dat gaat over die rollen van de gemeenteraad. Daar zit natuurlijk frictie. Dat als jij zegt,

van: 'Ik vind het heel belangrijk dat de stad kan participeren'. Stel dat je dat heel goed regelt, een soort ideaalsituatie, dan komt daar dus iets uit en dan zou het raar zijn als de raad dan gaat zeggen: 'Nou, willen wij niet'.

Sophie: Ja, precies.

Griffie-medewerker: Dan zou je je kunnen afvragen: wat moet de raad dan nog? Wat is dan de kaderstellende rol van de gemeenteraad? Dus hoe verhoudt dat zich tot elkaar? Als je als raad zegt: 'Wij willen een sterke, sturende, kaderstellende rol hebben', dan heeft dat natuurlijk ook gevolgen voor participatie.

Sophie: Ja, precies. En dat is ook inderdaad waar mijn vraag over gaat: hoe moet je die kaderstellende rol weergeven in bijvoorbeeld die omgevingsvisie als je de burgers wel de gelegenheid wilt geven om te participeren?

Griffie-medewerker: Ja, ja je kunt ook vragen: in hoeverre mag de burger meepraten? Om dat bijvoorbeeld van Lead weer te geven: mensen die tegen zijn, ik denk dat de eerste reactie van de burger is: ik mag van 0 punt af meepraten over hoe iets eruit komt te zien. Maar dat is niet de werkelijkheid. De werkelijkheid is dat er al een soort van plan ligt en een bandbreedte waarbinnen er nog dingen kunnen veranderen. Maar dat daar iets gebouwd gaat worden,

Sophie: Dat staat al vast.

Griffie-medewerker: Dat staat al vast. Dat er moet worden voldaan aan een aantal beleidsdoelen, dat staat ook vast. Dat is dan de vraag: hoe strak zet je dat neer al in het begin? Dus ik denk dat er een belangrijke taak ligt voor de hele gemeente, voor de organisatie om van te voren heel goed duidelijk te maken, van: oké, wij starten participatie, maar waar mag je nou precies over meepraten? Maar waar ook niet over?

Sophie: Waar stellen wij de kaders? En waar laten wij het open?

Griffie-medewerker: En dan kun je zeggen: is dat dan niet ondemocratisch? Ik denk het niet, omdat: wij hebben verkiezingen gehad en mensen hebben gestemd op partijen, die hadden een bepaald programma, natuurlijk hebben wij een coalitiepolitiek, dus er worden wel wat compromissen gesloten, maar uiteindelijk gaat het college aan de gang met die doelen die in hun partijprogramma stonden, die vinden in dat compromis hun beslag in het beleidsakkoord voor die collegeperiode, dus in zekere zin moet je zeggen dat wat daar in staat al een weergave is van wat mensen in de stad willen, want daar hebben zij hun stem aan gegeven.

Sophie: Ja, de gemeenteraad is ook het vertegenwoordigende...

Griffie-medewerker: Dus als de raad een volksvertegenwoordiger is, dan vertegenwoordigt die ook die wensen uit de stad. Dus... al wordt dat vaak in de stad door burger niet zo ervaren. Maar dat is een ander probleem. [lacht]

Sophie: Ja. En dat is ook weer met die Omgevingswet, dat geprobeerd wordt om dat meer, ja, meer die ervaring van de burger ook naar voren te laten komen. Dat ze die ervaring meer hebben.

Griffie-medewerker: Naja, kijk, bij de Omgevingswet wordt die bandbreedte door een deel door het Rijk bepaald. Die zeggen ten eerste dat er zoiets moet komen, dus de vraag of wij dat willen of niet, die is gewoon niet aan de orde. Ook niet wanneer ofzo, daar zit gewoon een deadline aan vast. En je weet dat als die dingen geregeld moeten worden, dat je aan de gang moet om wat dingen te regelen. De vraag is van: hoe uitgebreid kan een participatietraject zijn? Zonder dat die deadline in gevaar komt? Dat speelt ook een rol.

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Ja en bij de omgevingsvisie, daar is ontzettend veel gedaan aan participatie. Daar is een hele week georganiseerd in oktober of november, allerlei bijeenkomsten,

Sophie: Om echt ook de burger te laten mee...?

Griffie-medewerker: Mee laten praten in het hele proces om de eerste stappen te zetten richting de omgevingsvisie... zijn er enorme panels gemaakt van stadsmakers, mensen die wel actief benaderd zijn voor allerlei pluinage, die allerlei verstand hebben van allerlei aspecten van de stad, om met elkaar te brainstormen, te praten: hoe gaan wij dat dan aanpakken? Er is een jongerenpanel: wat vinden jongeren er nou van? Waar moet de stad heen? Hoe moet die eruit gaan zien in 2040? Dus er is van alles gedaan. Dus dat is echt... ik moet eerlijk zeggen, ik zou niet kunnen bedenken wat je nog meer kan doen in zo'n kort tijdsbestek.

Sophie: Ja, er is echt van alles...

Griffie-medewerker: Ja.

Sophie: U had het net ook over het project Lead en dat er dan verschillende partijen zijn, die dan reflecteren en denken, van: hoe moeten wij het beter doen? En als wij dan nog even kijken naar die

drie rollen van de gemeenteraad: denkt u dan dat het reflecteren ook een aparte rol moet zijn straks binnen de Omgevingswet? Of denkt u dat die meer gewoon meer past binnen de drie formele rollen, die we al hebben?

Griffie-medewerker: Die past gewoon binnen die rollen. Kijk, je probeert gewoon op basis van goede informatie kaderstellend iets neer te zetten. 46:08 In het geval van de omgevingsvisie werken we van een hoge abstractieniveau naar een meer concrete invulling. Dus je ziet dat er nog voor de zomer een soort omgevingsvisie 1.0 gaat worden vastgesteld. In dat traject daarnaartoe is de raad ook heel goed meegenomen, in allerlei informele sessies. De raad heeft zelf afgedwongen om nog een aantal zaken mee te geven voor de invulling van die eerste visie. Die sessies waren ook een zoektocht, van: wat is die eerste visie nou? Want als die nog abstract is, dan is het moeilijk om er een gevoel bij te krijgen. Welke richting gaat dat dan uit? Het college heeft gekozen voor een aantal thema's, een aantal waarden, een aantal verhaallijnen. Dus ze hebben op dat abstractieniveau, hebben ze eerst invulling gegeven en inzicht gegeven op welke manier welke elementen de komende jaren daarin, hoe dat ingevuld gaat worden.

Sophie: O ja.

Griffie-medewerker: Dus ze hebben al inzicht gegeven, van: nu zitten we hier, op dat abstracte niveau. Hoe wordt het concreet beleid? De beleidsdocumenten die wij nu hebben, die moeten ergens in die omgevingsvisie landen. Hoe gaat dat dan? Wanneer dan? Daar heeft het college telkens heel goed inzicht in gegeven, waardoor er nu een sfeer is ontstaan van vertrouwen, dat is heel belangrijk. En ook heeft de raad kunnen zien hoe veel er is gedaan aan participatie. En een ander punt, maar dat is mijn persoonlijke mening, is dat: ... je moet natuurlijk alle moeite doen om de stad te betrekken bij besluitvorming, maar de burgers hebben zelf natuurlijk ook een verantwoordelijkheid. Dus stel dat niet veel burgers eropaf komen, wil het nog niet zeggen dat het participatietraject niet goed was.

Sophie: Nee.

Griffie-medewerker: Als mensen dingen lezen en opgeroepen worden en danken, van: ja, het zal mij een worst wezen.

Sophie: Ja, zo ken ik er ook heel veel.

Griffie-medewerker: Dus, maar dat wil niet zeggen dat het participatietraject dan niet goed was. En het is ook niet persé gezegd dat je meer had moeten doen. Dat blijft natuurlijk altijd het probleem, want je wil dat wel, maar dat is meer voor politieke partijen, om...

Sophie: Ja, om ook hun achterban...

Griffie-medewerker: Om ook hun achterban, om meer de hert op te gaan, om mensen te betrekken en te enthousiasmeren. Dus dat is nog een ander aspect van participatie. En dan op letten dat wat de raad doet, goed wordt uitgevoerd. Dat is die controlerende taak. En die kaderstellende taak... maar daarnaast heb je nog... de hele stad zit vol met mensen, instellingen, die zullen toch ook hun verantwoordelijkheid daarin moeten nemen. Dus dat...

Sophie: Dus een gedeelde verantwoordelijkheid daarin.

Griffie-medewerker: Dat is mijn kijk erop, ja.

Sophie: Wij hadden het net over de omgevingsvisie en daar is al heel veel mee geparticipeerd, dus echt alles is er aan gedaan om mensen mee te laten bepalen. En hoe hebben jullie nu al invulling gegeven aan die omgevingsvisie? Is daar al iets in bepaald?

Griffie-medewerker: Ja. Je kunt hem ook al nakijken, hij ligt nu in de inspraak. En hoe daar invulling is gegeven, is, zoals ik net vertelde, op een hoger abstractieniveau. Er zijn een aantal thema's benoemd, een aantal waarden, dus je moet het zo zien: wij beginnen met de gedachte van: wat is Leiden nou? Wat vinden wij belangrijk in Leiden? Wat wij willen behouden? Wat willen we versterken? Hoe willen we dat Leiden eruit ziet in 2040? En dat is dus gegoten in een aantal thema's: 'Leiden Waterstad', maar ook 'Leiden stad voor iedereen', zo zijn er nog een aantal verhaallijnen en waarden, waarlangs dan al die ambities die er zijn, al die dingen je moet regelen, die worden dan in die verhaallijnen geduwd. Zodat het ook tastbaar blijft. Zodat je weet, van: dit gebeurt er dus om de stad leefbaar te houden, groen te houden, open te houden, om sociale cohesie te verbeteren...

Sophie: En daar zijn dus allemaal meningen van burgers over gevraagd? Hoe zij het zien?

Griffie-medewerker: Ja, dus in al die participatietrajecten hebben ze mensen ook gevraagd: 'Wat vindt jij nou belangrijk?'

Sophie: Mmm.

Griffie-medewerker: 'Wat vind je nou typisch aan Leiden? Wat vind je belangrijk om te behouden? Hoe zou jij willen dat Leiden eruit ziet in 2040?' Daar komen dan allerlei dingen naar voren en die zijn verwerkt tot een... al die stukken kun je ook terugvinden. Als je kijkt naar de verstedelijkingsnotitie. Die is in december vastgesteld.

Sophie: De verstedelijkingsnotitie.

Griffie-medewerker: En zo kun je participatie ook zien: niet alleen participatie van de stad, maar ook de raad betrekken bij besluitvorming. Je zou het raadsparticipatie kunnen noemen. Vroeger was het zo: het college gaat aan de gang met een stuk en als het af is, dan leggen ze dat ter besluitvorming voor.

Sophie: Ja en dan heeft de raad eigenlijk geen keus meer.

Griffie-medewerker: Nou, dan kunnen ze nog een politiek debat hebben over wat daar staat. Maar liever neem je de raad in dat proces mee. Zodat ze weten wat er komt. Dan kunnen ze alsnog natuurlijk daar dat politieke debat over hebben. Maar dan weet het college ook al meer of ze op en spoor zitten dat gedragen. Vroeger kwam dat heel weinig voor. Nu komt dat steeds vaker voor. Dat in dat voortraject de raad al veel meer wordt meegenomen.

Sophie: En dat ook in het licht van de Omgevingswet?

Griffie-medewerker: Niet alleen, nee, persé alleen de Omgevingswet. Het is bij elk beleidsdomein speelt dat nu wel. Al moet ik wel zeggen: de Omgevingswet is zo veel omvattend, dat het bijna elk beleidsdomein daar wel onder valt, op de één of andere manier. Maar dat is niet alleen maar naar aanleiding van de Omgevingswet.

Sophie: Oké. En als we dan kijken naar die omgevingsvisie: hebbe jullie al een idee hoe die omgevingsvisie dan door gaat werken in het omgevingsplan?

Griffie-medewerker: Nee, ik heb volgende week, heb ik een informele sessie met de raadscommissie en ambtenaren en wethouder en dat gaat precies over de stand van zaken, onder andere over dat omgevingsplan ook. Dat is één van de onderwerpen. Dus ik weet het niet.

Sophie: Nee, dat is nog even afwachten.

Griffie-medewerker: Ja.

Sophie: Oké. Wij hadden het er net al over, dat burgers met die Omgevingswet meer moeten gaan participeren. Dan blijft die gemeenteraad in positie om over die zaken te stemmen. Dat gaf u al aan, dat is nu natuurlijk een moeilijke balans, om dat te vinden.

Griffie-medewerker: Ja.

Sophie: Op welke manier heeft nu de gemeenteraad dus met het maken van die omgevingsvisie al kaders gesteld? Want u gaf al aan dat de gemeenteraad dus al heel veel gedaan aan participatie. En hoe heeft dan de gemeenteraad alsnog die kaders kunnen stellen?

Griffie-medewerker: Nou, bij de omgevingsvisie, daar hebben we het dan over, dus de Omgevingswet, die gaat gewoon in op gegeven moment en we zijn nu bezig met de omgevingsvisie, dat is getrapt gegaan. Dus daar spelen een aantal dingen een rol: de wens van de raad om vroegtijdig betrokken te zijn en meegenomen te worden in het proces. Men wilde in de vorige periode een verdichtingsvisie, zo noemden ze dat dan nog. Nu is dat de verstedelijkingsvisie. Dat is al een opmaat naar de omgevingsvisie. Om die omgevingsvisie te kunnen maken, moet je ook weten voor welke opgaven je staat. Dat staat in die verstedelijkingsvisie.

Sophie: Oké, dus eigenlijk is er van tevoren, voordat echt de omgevingsvisie echt de stad in ging, is er al eigenlijk kaders gesteld en over nagedacht.

Griffie-medewerker: Ja, dus de raad heeft daarmee ingestemd en wat ze dus hebben gezegd is, van: 'Moeten wij woningen bouwen? En als wij die gaan bouwen, waar gaan wij die dan bouwen?' En zo meer. En daarbij hebben ze ook aangegeven: wat betekent dat dan voor groen, voor duurzaamheid? Maar ze konden nog moeilijk grip hebben, toch nog, op: wat komt er dan in die eerste omgevingsvisie te staan? Wat ze niet willen, is dat het college met een omgevingsvisie komt, waar allemaal dingen in staan, die ze op dat moment pas horen.

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Daarom zijn er in januari een stuk of wat informele sessies belegd, waarin dat allemaal met elkaar is doorgesproken. Daar had de raad zo zijn eigen ideeën bij. Die hebben ze ok besproken in de commissie. In een brief gezet. En naar het college gestuurd. Je merkt dat de raad dit zelf naar zich toe heeft getrokken, om zo veel mogelijk grip te blijven houden op dit proces. Maar tot nu toe hebben ze gezien dat ze blij waren hoe bepaalde dingen zijn opgepakt en ingevuld,

Sophie: Ja, dat zit er wel in.

Griffie-medewerker: Ja, dat is een mooie manier van doen, want dat geeft vertrouwen. En als wij teruggaan op participatie, dan gaat de commissie daar niet inhoudelijk over praten. Dan geven zij eerst eenieder die wil de gelegenheid de politiek toe te spreken. Wat zij ervan vinden.

Sophie: Ja, dus ook op het laatste moment zie je participatie.

Griffie-medewerker: Ja en alle mensen die een zienswijze hebben ingediend, die worden dan actief aangesproken en gewezen op de mogelijkheid om te komen inspreken.

Sophie: Oké. Dat is mooi. Ja.

Griffie-medewerker: Dus het niet zo van: wij publiceren het inde krant en wij zien wel. Nee, iedereen die een zienswijze heeft ingediend, krijgt een brief.

Sophie: Ja, mooi. En op gegeven moment als die gemeenteraad kaders heeft gesteeeld, dan gaat het soms ook over regionale zaken of zaken waarbij de raad niet de enige is die mag bepalen. Is deze raad het hier al tegengekomen?

Griffie-medewerker: Ja, zeker. ... Ik noem het maar... een voorbeeld: die aantallen woningen.

Sophie: Mmm.

Griffie-medewerker: Het is zo dat: Leiden heeft weinig grondgebied, maar er zijn een aantal gebieden daaromheen, die niet losgezien kunnen worden van Leiden. Dan moet je denken aan Oegstgeest, Zoeterwoude, Leiderdorp, Katwijk zelfs nog... dus dat is zo'n heel gebied, Holland Rijnland, nog breder... in dat regionale verband moet je natuurlijk afspraken maken over... ook dingen die Omgevingswet aangaan. Dat kun je niet strikt per gemeente scheiden. Sommige dingen zal je echt gezamenlijk moeten oplossen.

Sophie: Ja, precies.

Griffie-medewerker: En dat gebeurt ook. Dat gebeurt voor een groot deel in een andere samenwerking, onder de naam 'Hart van Holland'. Als je daar meer over zou willen weten, dan zal je met [collega] moeten praten,, die weet daar alles van.

Sophie: Oké, dus dan via dat project wordt er eigenlijk al een beetje invulling aan gegeven op welke manier jullie dus met de omringende gemeenten dat moeten oplossen en tegelijkertijd nog wel de dingen in de omgevingsvisie moeten bepalen?

Griffie-medewerker: Ja. Er zit een lokaal component aan, aan die omgevingsvisie, maar er zitten ook allemaal elementen in, dat moet je regionaal oplossen. Ja, hoe is de raad daarmee omgegaan? Nog heel weinig. Er zijn Hart van Holland-bijeenkomsten geweest. Slecht bezocht door de Leidse leden. Is daar nagedacht over hoe de raad daar in de toekomst mee om zal gaan? Een hele hoop problemen zijn

natuurlijk alleen maar regionaal op te lossen en daar is in het verleden ook al heel veel inzet in gepleegd, om tot verdergaande regionale samenwerking te komen. Mar dat is nogal lastig.

Sophie: Oké, dus daar wordt nog aan gewerkt?

Griffie-medewerker: Daar wordt aan gewerkt. Ja.

Sophie: Oké. En dan eigenlijk een laatste vraag: die omgevingsvisie is wel een integraal document. U zei al: er zijn verschillende beleidsstukken. Veel afdelingen zullen ermee te maken hebben. En ik kan mij dan voorstellen dat er verschillende sectorale commissies in de gemeente zijn, die bezig houden met de Omgevingswet. En is dat hier ook zo of is er echt één groep die zich bezig houdt met de Omgevingswet?

Griffie-medewerker: Ja, nou, dat heeft een bepaalde geschiedenis. Precies zoals jij dat formuleert, dat zagen wij ook al een paar jaar geleden. Wij hebben hier vier raadscommissies. Dus alle beleidsvelden zijn verdeeld over vier beleidscommissies. Zoals een commissie leefbaarheid en bereikbaarheid en stedelijke ontwikkeling. Maar inderdaad, zoals jij zegt in die Omgevingswet, daar wordt niet zo'n nette onderverdeling gemaakt, dat moet integraal opgepakt worden.

Sophie: Ja.

Griffie-medewerker: Lukt dat dan als je vier aparte commissies hebt? Daar is over nagedacht en ook in de vorige commissie, maar daar werd gezien, van: moet er niet een aparte commissie komen? En toen heeft de rad gezegd: 'Nee, wij handhaven gewoon de structuur die we nu hebben',

Sophie: Mmm. Dus die vier raadscommissies?

Griffie-medewerker: Ja. Maar wat ik wel heb gedaan bij bijvoorbeeld al die informele sessie die ik noemde in januari, bij de verstedelijkingsnotitie, heb ik iedereen uitgenodigd. Ik nodig nu iedereen uit. De leidende commissie is dan stedelijke ontwikkeling, maar vanwege die integraliteit worden alle andere leden uitgenodigd.

Sophie: Oké. En al die verschillende ambtenaren binnen de gemeente: hoe worden die allemaal erbij betrokken? Zit er nog een verschil tussen al die afdelingen?

Griffie-medewerker: Ja, daarover kan ik alleen maar zeggen dat het natuurlijk van belang dat die ook integraal werken. En elkaar opzoeken. Maar ik ga er ook vanuit dat dat gebeurt. Ik vraag het mijzelf

ook soms bij stukken af: is hier genoeg naar gekeken vanuit die en die hoek? Maar daar ga ik niet over.

Sophie: Ja, oké. Nee, bedankt, het is echt heel fijn... voor de antwoorden en de tijd.

Griffie-medewerker: Ja, geen dank. Graag gedaan.

Sophie: U heeft het gehad over de nota van uitgangspunten en over de verstedelijkingsnotitie, dat dat vooral ook, daar zit die participatie in en dat met de omgevingsvisie ook heel veel is geparticipeerd en dat de kaderstelling vooral daarvoor lag en dan daarna is alle mogelijkheden aan gedaan om te participeren.

Griffie-medewerker: Ja, het is heel getrapt, ja. Je hebt die verstedelijkingsnotitie, dat is kaderstelling. Daarna die informele sessies en een brief, dat is vanuit eigen initiatief vanuit de raad: kaderstelling. Dat vindt allemaal zijn beslag in een eerste omgevingsvisie, die in de inspraak ligt, dat is participatie en inderdaad voor de verstedelijkingsnotitie was er ook allemaal enorme participatie. Dan is die omgevingsvisie, dan gaan wij insprekers horen: participatie. Dan gaat de raad weer praten over die omgevingsvisie: kaderstelling. Dus er zijn verschillende momenten waarin je vanuit het hoge steeds meer naar concrete invulling gaat. Alleen die echte concrete invulling, die zit pas over een jaar of twee.

Sophie: Ja, wanneer de Omgevingswet echt ingaat. Ja. Ja, ik heb heel veel aan de antwoorden. Ik zie ook al meteen al dat ik een vergelijking kan maken de andere gemeenten, waarin ik een interview heb afgenomen. Dus dat is mooi. Heel fijn. Ja, ik zal mijn scriptie ook opsturen als die af is. Bedankt.

Griffie-medewerker: Ik wens jou heel veel succes de komende maanden.

Bijlage 7. Transcript interview griffier Alkmaar

Datum: 16 mei 2019

Duur: 44 minuten

Sophie: U vertelde zojuist al dat u langs bent geweest bij de ambtenaren en uitleg heeft gegeven over de Omgevingswet. Dus daar sluit mijn eerste vraag eigenlijk wel goed op aan. Want hoeveel kennis denkt u dat de gemeenteraad momenteel heeft op een schaal van 1 tot 10? Over de omgevingswet in het algemeen.

Griffier: Die kennis is nu niet zo groot, omdat de gemeenteraad pas laat geïnformeerd is op bepaalde zaken. En als ik het op 1 tot 10 moet benoemen, ja dat is altijd dubieus. Maar dan houd ik het op een 6. Ze weten dat dat er gaat komen, ze weten de bepaalde essentie daarvan, maar zij zijn zeker nog geen experts, dus ik houd het op een 6.

Sophie: Oh ja oké. En wat is momenteel het gevoel van de gemeenteraad over die Omgevingswet? Hebben ze door dat er iets gaat veranderen?

Griffier: Doordat ze vrij laat zijn geïnformeerd en betrokken, hebben ze het gevoel dat ze wat de achterstand hebben. En als ik heel eerlijk ben, heb ik ook geprobeerd om dat duidelijk te maken van: jullie moeten wat met dit onderwerp. Dat is door de raad opgepakt. En ze hebben om die reden ook besloten om een raads werkgroep in het leven te roepen en eventueel wil ik dadelijk even uitleggen wat dat is, maar in ieder geval om die manier wat actiever in het proces van de invoer van de Omgevingswet voor wat betreft Alkmaar te zitten. Dus ze hebben nog wat achterstand, maar ze zijn zich dat bewust en gaan zich nu actief opstellen.

Sophie: Oké. Ja, in mijn onderzoek zelf richt ik mij dus vooral op overheidsparticipatie en dus niet op burgerparticipatie, maar veel gemeenten die zien dat eigenlijk als hetzelfde en overheidsparticipatie in mijn onderzoek is eigenlijk dat de overheid een stapje terug doet. Die laat de burger initiatieven nemen en vervolgens gaat de gemeentelijke overheid daarin meewerken.

Griffier: Ja.

Sophie: En hoe ziet de gemeenteraad overheidsparticipatie?

Griffier: Nou ja, ik denk dat de definitie daarvan wel vergelijkbaar is zoals jij het schetst. Maar men is er nog op twee manieren weinig mee bezig. En ten tweede is ik heb een raad die toch wel heel graag zelf de touwtjes in handen houdt en dus eerder vanuit de omgekeerde richting denkt, van: we hebben de lead en wij vragen de burgers te participeren. Dus minder in de term van overheidsparticipatie.

Sophie: Oké. En denkt u dat dat gaat veranderen met de komst van de Omgevingswet?

Griffier: Ik hoop op een bepaalde manier wel, want één van de dingen die ik weet van de Omgevingswet, is dat het een doelstelling is om juist de omgeving meer in het initiatief te brengen, meer in de lead te brengen als het om een ontwikkeling gaat en dan moet je als overheid een stapje terug doen en dan moet je participeren in een proces, maar dat besef is er nog niet.

Sophie: Oké. Is het bij de gemeente wel eens voorgekomen dat een burger met een idee naar voren komt, maar dat ze gemeenteraad eigenlijk denkt van: goh, dit idee gaat in tegen onze urgentie die nu in de raad speelt?

Griffier: Ja, er komen allerlei gradaties in voor. Een hele lichte vorm die te binnen schiet, is dat een burger komt inspreken bij een raadscommissie. Die heeft een idee en wil daar iets mee. En dat wordt niet opgepakt. Niemand doet er iets mee. De initiatiefnemer zet het niet door en dan strand dat, want daar kun je impliciet uit afleiden dat dus kennelijk niet iets is waarvan de raad zegt: 'Dat moeten we omarmen'. Dat gebeurt dus.

Sophie: Dus zo gaat de raad er ook eigenlijk mee om?

Griffier: Ja. Wat wel kan gebeuren: het merendeel wat een raad aangeboden krijgt komt van het college. Het college heeft de meest primaire contacten in de maatschappij. Of ze bedenken zelf dingen of ze worden op het spoor gezet om dingen te doen, maar zij brengen het over het algemeen naar de raad. De raad zelf heeft maar heel weinig initiatieven.

Sophie: Oké.

Griffier: En het kan dus voorkomen dat een initiatiefnemer geen gehoor vindt bij het college en het dan nog eens probeert bij de raad en dat de raad het dan oppakt, maar dat gebeurt niet snel.

Sophie: Oké. Er wonen natuurlijk veel mensen hier in Alkmaar. Als je nou bijvoorbeeld kijkt naar: er komt een groep van bijvoorbeeld 10 personen met een initiatief en het initiatief ligt bijvoorbeeld niet zo goed bij de raad? Wat is dan volgens de raad het democratisch gehalte daarvan? Doen jullie er dan iets mee of doen jullie er echt pas iets mee wanneer het gaat om bijvoorbeeld personen van een grote groep, een groep van 50 mensen?

Griffier: Ja, weet je, dat is moeilijk om algemeen te beantwoorden. Ik zal dadelijk een voorbeeldje schetsen, maar ik denk dat het ervan afhankelijk is of er een begin van belangstelling is bij de raad, kan men er een motie van maken of een initiatiefvoorstel van maken, dan kun je kijken of we daar een meerderheid voor kunnen vinden. Dus het kan wel. Bijvoorbeeld wat de komende raadsvergadering

gaat gebeuren: jij bent bekend met verschijnsel tiny houses? Nou dat is ook een interessant onderwerp in veel gemeenten. Wij hebben één locatie van een paar tiny houses staan en een raadsfractie zegt nu ingegeven door mensen die graag een tiny house willen: 'Wij willen graag dat er meer locaties komen'. Dus ze hebben nu een motie voorbereid over dat onderwerp, zij proberen nu steun te vinden bij andere partijen en als dan een meerderheid ontstaat dan ja dan heb je een pressiemiddel om het college het werk te laten doen om die locaties te vinden, dus dat kan.

Sophie: Ja. En eigenlijk maakt daarbij het aantal personen niet zoveel bij uit, als er maar een begin is van interesse bij de raad?

Griffier: Ja.

Sophie: Oké. En ja in mijn onderzoek beschrijf ik ook verschillende motieven waarom het voor de gemeenteraad van belang kan zijn om uitnodigend te besturen en burgers te laten participeren. En zo is er bijvoorbeeld het financiële motief dat bijvoorbeeld met overheidsparticipatie minder geld kan kosten. Ook het maatschappelijk motief, dus dat de sociale cohesie binnen de gemeente versterkt wordt. En wat is het motief van de raad in het algemeen ook om burgers te laten participeren? Is er een bepaald motief?

Griffier: Ja, zeker niet het financiële, dat speelt hier niet mee. Zeker op een bepaalde manier het maatschappelijke. Maar, laat ik het zo zeggen, maatschappelijk vooral in het belang van Alkmaar op het moment dat mensen naar voren komen en iets willen, de politiek ziet dat als het belang van Alkmaar en wil het om die reden wel omarmen. Maar dat zeg ik erbij, dat is een kritische opmerking, het gebeurt ook nogal eens dat politici met het idee naar voren komen om zichzelf te profileren. Als persoonlijke raadslid of als politieke partij. Hè en wat ik nu zeg is niet het geval, maar het had een voorbeeld kunnen zijn: tiny houses, hè, dat onderwerp is populair en politieke partijen kunnen bedenken: wij willen als eerste over dat onderwerp een motie, dus wij bedenken even iets dat brengen wij in en dan zijn wij degenen van de tiny houses.

Sophie: Oh ja, zo.

Griffier: Nou en of Alkmaar daar behoefte aan heeft, dat is dan nog even secundair.

Sophie: Oh ja. Verschilt dan het motief van de gemeenteraad ook per beleidszaak of is het over het algemeen hetzelfde?

Griffier: Het scheelt echt per casus, want er zijn natuurlijk hele andere zaken waarbij bij de financiële motieven wel degelijk een rol spelen, maar waar wij het nu over hebben, is...

Sophie: Is gewoon algemeen maatschappelijk.

Griffier: Ja.

Sophie: Oké. En ja één motief waar ik het net kort over had, dat is het financiële motief. In mijn bronnen voor mijn theoretisch onderzoek wordt gesteld dat als de burgers gaan participeren, dat de initiatieven goedkoper kunnen uitvallen. Nou en nu zegt mijn opdrachtgever, dat is de gemeente Leiden, die zegt eigenlijk van: 'Wij zien juist dat het veel meer mankracht gaat kosten, die Omgevingswet, om echt nieuwe initiatieven een kans te geven en om allemaal nieuw beleid te ontwikkelen. Dus dat het ook veel meer geld gaat kosten. Hebben jullie hier in de gemeente nagedacht over het financiële aspect van de Omgevingswet?

Griffier: Ja nou, ik kan met mijn hand op mijn hart zeggen dat ik dat niet gedaan heb. [lacht] In de organisatie zou het kunnen en als ik jou hoor, denk ik: ja, je kunt het beiden verdedigen en het hangt ook af hoe je als gemeente ermee omgaat. Je kunt als gemeente een stap terug doen en dus je invloed, je betrokkenheid beperken en daarmee misschien iets goedkoper maken en meer bij de burger weleggen, maar de meeste gemeentebesturen willen toch wel de vingers erop houden, dus dat effect zal niet zo snel optreden. Maar of het daarmee ook weer duurder wordt, ik durf het niet te zeggen.

Sophie: Dat is nog even afwachten.

Griffier: Ja.

Sophie: Oké. En ja in mijn in mijn onderzoek ga ik ook kijken naar verschillende beleidscasussen in gemeenten en eigenlijk heeft iedere gemeente wel te maken met bijvoorbeeld nieuwe bouwprojecten. Hoe gaat de gemeenteraad momenteel om met nieuwbouwprojecten, kijkend naar een participatie? Worden burgers er in meegenomen of wordt het vooral aan de gemeenteraad overgelaten?

Griffier: De raad is daar wel heel kritisch op. En dan is het eindelijk nog even los van de Omgevingswet. Er lopen al trajecten en er is nog geen Omgevingswet dus echt. En in die lopende trajecten is de gemeenteraad heel kritisch. Vooral ook, omdat ze daartoe uitgenodigd worden door betrokkenen. Er is hier veel aan de gang. Vanochtend hier in de griffie spraken we over een traject. Er is een kerk is gesloopt, er is een project gepland. De omwonenden willen het project niet en doen hun uiterste best om dat tegen te houden en mobiliseren de gemeenteraad. De gemeenteraad leent zich daarvoor gaat erover in gesprek en is dus ook heel kritisch van: 'Hé, college, heb je die betrokkene wel goed gehoord? Hebben je voldoende rekening gehouden?' En nou gaan ze zelf weer opnieuw toetsen wat ze ervan vinden. De gemeenteraad pakt dat dus heel sterk op.

Sophie: Oké, dus eigenlijk heeft de gemeenteraad eerst zelf een initiatief naar voren gebracht of gekeken van: nou, we willen hier een project. En vervolgens waren de burgers het er niet mee eens, dus de raad heeft dan gezegd van: 'Nou, dan gaan wij er wat anders van maken'.

Griffier: Nou, in ieder geval wel kritisch kijken.

Sophie: Ja.

Griffier: Dat vaak leidt dat ertoe hè, je mag niet generaliseren, maar het gebeurt wel: het college bereidt alles voor, dus het college bereidt dat project voor, maakt een vrij groot project, want ze willen heel wat bereiken. Omwonenden hebben bezwaren, in de participatie blijkt dat, en dan wordt het wat kleiner gemaakt of door de betrokkenheid van de raad wordt het wat kleiner gemaakt, zodat het behapbaarder is, acceptabel is, meer draagvlak. Dat is een proces wat zich nog al eens voordoet.

Sophie: Oké. Een andere beleidscasus is bijvoorbeeld het groenbeleid, wat in elke gemeente ook wel speelt, denk ik. Verschillende groenperken. Als we bijvoorbeeld kijken naar het nieuwbouwproject zijn en dan naar groenbeleid, wordt er dan met groenbeleid meer aan participatie gedaan, wordt dat meer overgelaten aan de burger? Of zit er niet zoveel verschil in, vergeleken met nieuwbouwprojecten?

Griffier: Nee, dat probeert men wel en ondanks het feit dat wij in de raad een sterke GroenLinksfractie hebben en ook een behoorlijke partij voor de dierenfractie, partijen die er echt heel scherp op zijn, krijgt het niet heel veel aandacht. En misschien wordt het in de plannen goed meegenomen, dat kan, hè. Ik zie meer hoe de raad reageert en hij reageert er niet zo sterk op. Veel sterker reageert hij op het thema parkeren. Dat vraag je niet, maar dat voeg ik er even aan toe. Parkeren in deze stad is een immens probleem. Bij elk project in de binnenstad wordt er over parkeren heel indringend gediscussieerd.

Sophie: Oké en worden daar dan ook burgers bij betrokken?

Griffier: Ja, zeker.

Sophie: Oké. En worden die burgers dan ook op die manier gehoord dat zij zelf hun initiatieven mogen inbrengen voor het parkeren?

Griffier: Ja, kijk, voor een deel onttrekt het zich aan mijn waarneming wat het college al precies heeft gedaan. Ik weet dat ze gesprekken hebben. Het effect daarvan kan ik niet beoordelen, maar het gebeurt dat de gemeenteraad een project krijgt en hoort van burgers: 'We zijn het er niet mee eens'. De gemeenteraad probeert die burgers in gesprek met het college te brengen om hun ideeën wat invloed te laten hebben en soms werkt dat. Een beetje mediation technieken soms.

Sophie: Oh ja. Oké en in mijn onderzoek beschrijf ik naast die motieven ook verschillende strategieën hoe gemeenteraad invulling kan geven aan participatie met de nieuwe Omgevingswet. En het kan bijvoorbeeld zijn: positief prikkelen, dat je bijvoorbeeld als gemeenteraad een prijs geeft voor het beste initiatief of dat je de burgers ook uitdaagt, van: 'Wij hebben hier een idee liggen en als u een beter idee heeft, dan gaan we kijken of dat een beter idee is. En wanneer wij bijvoorbeeld kijken naar nieuwbouwprojecten of naar groenbeleid of inderdaad, wat u zei, naar parkeren, merkt u dan dat de gemeenteraad een bepaalde strategie hanteert? Om burgers te laten inspreken?

Griffier: Nog niet echt. Ik hoop dat dat zich ontwikkelt en daarover moet ik het volgende vertellen: er is een participatiebeleid in onze gemeente. Er is aanleiding om dat te actualiseren. En dat is van de wethouder van het college gevergd en daar is een voorstel voor. Dat anticipeert al een beetje op de Omgevingswet. Maar de raad is niet zo helder gevraagd, van: 'Wat willen jullie eigenlijk?' Dus het college komt met een product maar, laat zich daar heel beperkt over uit. Dat is één van de punten van kritiek die ik vaak heb. Ik vind dat je eigenlijk eerst aan de raad moet vragen wat zij willen en dan gaat het college een voorzet maken.

Sophie: Oh ja, precies.

Griffier: Dat gebeurt dus niet. Heel recent heeft de wethouder daarvoor een notitie gemaakt. Die is in de openbare commissie inmiddels behandeld en die gaat over participatie bij een ruimtelijke ordeningsproject.

Sophie: Oké. Een gespreksnotitie.

Griffier: Ja en als jij dat document interessant vindt, dan moeten wij zorgen dat jij dat krijgt.

Sophie: Oh dat is wel fijn ja. Staat die ook online?

Griffier: Ja, maar je moet even weten waar je moet zoeken.

Sophie: Oh ja graag. Oké en één strategie die ik zojuist kort benoemde is de uitdagende strategie. Dat je de burgers echt uitdaagt om een beter initiatief te geven. En deze wordt ook wel de right to challenge genoemd. En in een kamerbrief zegt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook dat deze ondersteund wordt door het Rijk bij iedere gemeente en dat het een hele belangrijke strategie is binnen de Omgevingswet. Wordt er al door de gemeenteraad momenteel invulling gegeven aan right to challenge?

Griffier: Zeker niet. Ik hoop dat de raad dat zelf ontdekt, want het is één van de kansen die je moet benutten, vind ik. Ik heb het nog niet gehoord. Ik kan het misschien straks even vragen, maar ik heb nu

niet vernomen dat men daar heel actief mee bezig is. Het college is heel actief en de raad wordt daardoor in een passieve houding gebracht soms. Hij beoordeelt wat er ligt, maar kan minder nadenken over wat hij zelf zou willen.

Sophie: Dus eigenlijk het controleren doet de raad heel goed, maar eigenlijk zelf het stellen van kaders en het beleid maken wordt meer door het college gedaan.

Griffier: Precies. Herkenbaar hoor, dat zal je bij meer gemeenten horen.

Sophie: Dat is inderdaad herkenbaar. Er bestaan ook drie formele rollen van de gemeenteraad. De controlerende rol die ik net al noemde is er één van. Bent u bekend met deze rollen?

Griffier: Tuurlijk.

Sophie: En ja denkt u dat deze rollen in de trant van de Omgevingswet straks voldoende zijn om te voldoen aan overheidsparticipatie, om dus het uitnodigend besturen een vorm te geven? Of denkt u dat de gemeenteraad nog een andere rol op zich moet nemen?

Griffier: Nee, ik denk dat die rollen zodanig algemeen geformuleerd zijn, daar kun je heel veel onderbrengen. Kaders stellen, daar kun je zoveel mee.

Sophie: Ja, precies.

Griffier: Controleren vervolgens ook wel van: 'Goh, hoe heeft het college eigenlijk vormgegeven aan de kaders die wij gesteld hebben? De rol hoeft niet zozeer te veranderen. De raad moet het wel oppakken. Heel vaak worden burgers betrokken in processen die in ontwikkeling zijn door het college. Het college betreft burgers en dan legt zij het voor aan de raad. En daarmee heeft de participatie plaatsgevonden. Zelf heb ik daar een andere mening over: ik vind dat de raad vanuit zijn verantwoordelijk zelf moet toetsen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden en zelf ook invulling mag geven aan participatie. Dus zelf ook een hoorzitting zou kunnen organiseren.

Sophie: Dus eigenlijk moet de gemeenteraad die volksvertegenwoordigende rol meer op zich nemen.

Griffier: Ja. En soms gebeurt dat al een beetje uit wantrouwen, van: 'Ja, het college zegt dit wel, maar wij willen het ook horen van de burger'. Maar ik vind dat het wel iets aanvullends is.

Sophie: Oké. En in mijn onderzoek wordt ook beschreven door een bestuurskundige van de universiteit in Rotterdam dat in het licht van de Omgevingswet de reflecterende rol van de gemeenteraad belangrijk wordt en hij zegt eigenlijk dat de reflecterende rol een losse, een aparte rol is.

Dus dat het eigenlijk als een vierde rol wordt toegevoegd. Aan de drie traditionele rollen. Bent u het daarmee eens?

Griffier: Ja weet je, het is wel grappig, ik geef volgende week weer aan een aantal jonge politie een workshop. En onder andere dit onderwerp komt dan ook aan de orde. En ik noem ook altijd meer dan 3. Niet die reflecterende, want ik vind het ergens wel interessant, maar ik denk dat je hem kunt brengen onder het aspect van de controlerende rol.

Sophie: Ja, ja, dat is ook wel grappig.

Griffier: Want, hè, die drie, hè, controleren, kaders stellen en vertegenwoordigen, dat is de basis, daar is iedereen het wel over eens. Heel vaak wordt als vierde genoemd het budgetrecht. Terwijl ik denk: dat vind ik onzin, want dat zit binnen het kaderstellen. Terwijl ikzelf voeg er ook een vierde aan toe en daar kun je ook over twisten en dat is het afleggen van verantwoording aan de maatschappij. Ik vind het heel essentieel dat de gemeenteraad dat doet.

Sophie: Ja.

Griffier: Maar dat kan je best met een beetje goede wil onder de volksvertegenwoordigende rol brengen, maar ik noem hem altijd nadrukkelijk. En ik heb nog een heel klein rolletje wat ik benoem en dat is de rol als werkgever. Daar heb ik een persoonlijk belang bij: de gemeenteraad is werkgever van de griffie.

Sophie: Op die manier. Dat zijn interessante rollen.

Griffier: Ja, nou, ja, dat zijn dingen waar ik dan nu mee bezig ben. [lacht]

Sophie: Ja ik snap ook wel dat u die rollen los ziet van de traditionele rollen. Het zijn wel belangrijke aspecten.

Griffier: Ja, dat vind ik leuk om aan jonge politici, om daar wat dieper op in te gaan. Dat is mijn gedrevenheid: ik vind dat de politiek verantwoording moeten afleggen aan de maatschappij en dat is iets anders dan dat de maatschappij één keer in de vier jaar een bolletje rood kleurt.

Sophie: Ja.

Griffier: Maar goed, dat is ook een idealisme. [lacht]

Sophie: Klinkt mooi. Ja en als ik nu even verder ga naar de kaderstelling binnen de omgevingsvisie, dat is eigenlijk hoofdstuk 2 van mijn onderzoek. Met een omgevingsvisie moet de gemeenteraad dus

ook kaders stellen en tegelijkertijd moet de gemeenteraad straks ook ruimte maken voor nieuwe initiatieven. En ziet u gemeenteraad dit als een probleem?

Griffier: Wij hebben een iets ander probleem, want ik denk in zijn algemeenheid wordt het niet als een probleem ervaren en ik zie dat ook niet, want op het moment dat je je visie voldoende algemeen houdt, dan biedt je ruimte om binnen die visie in te kleuren. Wij hebben een iets ander probleem. Zoals je weet zijn er vorig jaar in maart gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Relatief vlak voor de verkiezingen heeft hij het oude college toch nog met enige druk een omgeving visie erdoorheen geduwd, zeg ik dan maar. Dus wij hebben al een vastgestelde omgevingsvisie. Die onder de oude politieke constellatie is vastgesteld. We hebben nu te maken met een ander college en met een raad die iets meer weet van de omgevingsvisie. Dus het zou zomaar kunnen dat die nog eens een keer aangepast worden.

Sophie: Ja, precies.

Griffier: Maar dus die visie is voldoende algemeen. Hij is niet heel detaillistisch besproken dus wat jou vraag betreft, zijn er voldoende mogelijkheden om ermee om te gaan.

Sophie: Ja, oké, dus dat dilemma, dat is voor deze gemeenteraad geen dilemma eigenlijk.

Griffier: Volgens mij niet.

Sophie: En welke invulling heeft de gemeenteraad momenteel gegeven aan die omgevingsvisie? Dus wat staat er precies bij jullie in?

Griffier: Dat kan ik je zo niet vertellen. Ik kan het zo wel even laten zien. Wij hebben er een mooi document van gemaakt.

Sophie: Dat kan ik

Sophie: Ja oké. Graag.

Griffier: Maar inhoudelijk heb ik er wel naar gekeken en ik heb gezien dat er weinig rol is weggelegd voor de gemeenteraad en daar stoor ik mij wel aan.

Sophie: Oké. En is er al momenteel een omgevingsplan vastgesteld?

Griffier: Nee, niet echt.

Sophie: Dus eigenlijk zou die rol van de raad nog in dat omgevingsplan moeten komen, als het niet in de omgevingsvisie zit? Oké. Ja en terwijl burgers straks met de komst van de Omgevingswet mogen meepraten over bepaalde zaken, blijft de gemeenteraad in positie om over die zaken te gaan stemmen. En op welke manier heeft de gemeenteraad dus nu die kaders gesteld en tegelijkertijd de burgers een positie gegeven om te blijven participeren? Dus u zei net al dat de omgevingsvisie heel ruim is. Heeft de gemeenteraad ook al kaders kunnen stellen binnen die omgevingsvisie?

Griffier: Nog niet, dat gebeurt langzamerhand wel. Zoals in veel gemeenten is ook de gemeente Alkmaar nu bewust dat we een betere economische situatie zijn terechtgekomen en daarom willen wij weer woningen bouwen, want er is veel behoefte aan woningen. In dat licht worden er nu voor deelgebieden visies, plannen, kaders ontwikkeld en dan speelt dat een rol, dan wordt het iets meer ingekleurd.

Sophie: Oh ja dus echt per beleidszaak wordt het nu steeds meer ingekleurd.

Griffier: Ja als je echt de omgevingsvisie als iets groots ziet, hè of voor het hele gebied, dan wordt het nu langzamerhand per locatie wat zaken wat meer ingevuld. We hebben hier water door Alkmaar lopen, een kanaal. En er is een zone langs het kanaal die de Kanaalzone heet, waar ontwikkeling gaat plaatsvinden en de kaders voor die zone worden nu opgesteld en straks vastgesteld.

Sophie: Oké.

Griffier: Met aardige discussiepunten. Ik sprak toevallig de griffier van Leiden en die vertelde dat er in Leiden misschien een referendum komt, want er is een bouwplan in de stad, waar men heel hoog wil gaan bouwen en er was weerstand tegen. En dat vond ik grappig, want in Alkmaar gebeurt precies hetzelfde. Wij hebben een plan waar men heel hoog wil gaan bouwen. Het idee van een referendum is er nog niet, want de raad heeft het nog niet omarmd, maar daar spelen dezelfde problemen.

Sophie: Oké en als er een referendum zou komen, dan zou de raad dat wel omarmen?

Griffier: Dat weet ik nog niet. Ik moedig het net, want een referendum betekent altijd heel veel werk, waarvan ik mij afvraag of het wel zinvol is. Ik heb daar zo mijn bedenkingen bij. Dus ik moedig dat niet aan.

Sophie: Nee.

Griffier: Maar ik volg het wel bij Leiden.

Sophie: Ja. Voor Leiden is het ook een vorm van participatie, hoorde ik, dus zij omarmden het wel. Maar ik snap ook dat het heel veel werk is.

Griffier: Ja en het fenomeen 'referendum', daar ben ik geen voorstander van. Dat is een beetje een politieke mening, maar ja.

Sophie: Ja precies. Oké en ja, met het opstellen van de omgevingsvisie gaat de raad dus kaders te stellen. En tegelijkertijd gaat de omgevingsvisie op een gegeven moment ook over regionale zaken of zaken waar de gemeenteraad niet de enige is die er iets over mag bepalen. Is uw raad dat al tegengekomen?

Griffier: Nou we anticiperen daarop door regionale samenwerking. De provincie Noord-Holland is heel groot, kent allerlei sub regio's. Er is een sub regio waar Alkmaar de grootste plaats in is, dus dat zijn 7 gemeenten hieromheen. die hebben veel contact met elkaar, wij hebben ook een gezamenlijke agenda en gezamenlijke overlegsituaties komen dit soort zaken aan de orde. En dat is rond Alkmaar. Dat zijn onderwerpen die op collegeniveau wel aandacht krijgen.

Sophie: Dus die samenwerking, die gaat tot nu toe goed. En hebben jullie bijvoorbeeld ook al een gezamenlijke omgevingsvisie vastgesteld?

Griffier: Nee, niet gezamenlijk.

Sophie: Oké. En de omgevingsvisie is natuurlijk ook een integraal document dat eigenlijk over alle ambtenaren ook heengaat. En u vertelde net aan het begin ook al kort dat er een werkgroep is. En ik kan me ook wel voorstellen dat er nu met de Omgevingswet allemaal verschillende afdelingen bezig zijn met die Omgevingswet of dat er voor sectorale commissies zijn binnen de gemeente. Als er dus zoveel verschillende groepen zijn binnen de gemeente die bezig zijn met de Omgevingswet, hoe houdt de gemeenteraad nu dan overzicht?

Griffier: Ik ben zelfs wat teleurgesteld over de integraliteit, het wordt nu wel als een ruimtelijke ordening ding gezien. Dat lees je ook in de omgevingsvisie terug. Daar komt bijvoorbeeld heel weinig van het integrale karakter terug. En ik denk ook dat de gemeenteraad zit dat nog heel weinig bewust is. Dus wat jij schetst zou een probleem zijn als die integraliteit al vorm werd gegeven, maar hier is dat nog heel weinig het geval.

Sophie: Dan heb ik nog even een korte vraag hierover. Want u zei net ook dat er een werkgroep hiervoor is vastgesteld. Kunt u daar wat meer over vertellen?

Griffier: Ja, zeker. Jij hebt kennis genomen, want dat heeft jouw getriggerd: het onderzoek van de rekenkamercommissie.

Sophie: Klopt, ja.

Griffier: Dat onderzoek gecombineerd met een presentatie van een expert, mevrouw [naam], die twee dingen hebben de raad getriggerd om naar aanleiding daarvan een besluit te nemen, waarin men heel flink zegt, van: ‘Wij gaan een raads werkgroep inrichten.’ Een groepje raadsleden verenigt zich. Men heeft daar heel hoogdravende doelstellingen in geformuleerd. Eigenlijk moet je die ook zelf even zien. Dat zegt eigenlijk van: ‘Wij als raad gaan eraan bijdragen dat het college Omgevingswet-proof wordt’. Nou, dat is heel ambitieus.

Sophie: Oké. Dus de raad heeft dat eigenlijk als doelstelling, ook omdat het college nu heel veel bepaald?

Griffier: Ja, ook. En omdat men ook het gevoel heeft van: ‘Nou, wij zijn lange tijd op afstand gehouden. Nu stappen wij naar voren’.

Sophie: Oh ja, dus nu wil de raad eigenlijk de lead nemen.

Griffier: Ja.

Sophie: Oh ja, oké. Willen zij dit in het licht van de Omgevingswet veranderen?

Griffier: Ja. En ook willen zij hierbij andere organen, zoals het waterschap, hierbij uitnodigen.

Sophie: Leuk.

Griffier: Ja.

Sophie: En dan mijn laatste vraag, wat u ook al zei, allereerst: hoe kijken de ambtenaren tegen de Omgevingswet momenteel aan?

Griffier: Ja, er zit wat verschil van mening. Men vindt dat wij het heel goed doen. Men stelt zich echt op een wat andere manier op. Maar ik zeg: de raad moet in de lead zijn en de vinger aan de pols houden. De ambtenaren vinden echter dat het college eerst moet kijken wat wij doen en daar mag de raad dan weer op reageren. Dat is een accentverschil.

Sophie: Denkt u dat dat gaat veranderen met de komst van de Omgevingswet?

Griffier: Door die raadswerkgroep heeft de raad zich in de positie gebracht dat zij zich nu sterk kunnen maken, aan de voorkant van het proces. Als zij dit nu gaan waarmaken, dan gaan zij dit ook bij de uitwerking van de Omgevingswet merken.

Sophie: Ja, precies. Wellicht wil ik dus nog een ambtenaar kort spreken. Wie kan ik hiervoor vragen? Oh, kijk, u heeft al een briefje voor mij.

Griffier: Ja, deze ambtenaar werkt in de communicatie en heeft een goed overzicht over de verschillende afdelingen met de Omgevingswet. Dus ik denk dat zij de beste is.

Sophie: Dank u wel. Ja, mooi. Ik heb eigenlijk gehoord dat u als kritiekpunt heeft dat het college veel de lead heeft genomen en dat de gemeenteraad wat meer op de achtergrond is gesteld. Maar bijvoorbeeld met die raadswerkgroep wil de gemeenteraad de leiding wil terugnemen en weer grip op de kaderstellende en controlerende rol hebben. U heeft ook wat voorbeelden gegeven over het groenbeleid en vooral ook het thema parkeren, dat nu een onderwerp is waarin de burgers gaan participeren. Er is nog niet nagedacht over de andere instrumenten, zoals het omgevingsplan, maar eerst gaat er wellicht nog iets veranderen in de omgevingsvisie en dan later gaan jullie verder met het omgevingsplan.

Griffier: Ja, dat klopt.

Sophie: U heeft ook verteld dat het met de regionale samenwerking goed gaat. Jullie hebben geen gezamenlijke omgevingsvisie, maar de samenwerking gaat wel goed.

Griffier: Ja. En een stad heeft andere behoeften dan het platteland, dus daar moet je samen ook op inspelen.

Sophie: Ja. Ja, mooi. Ik zie ook overeenkomsten met andere gemeenten en ook verschillen, dus ik kan het mooi vergelijken. Dank u wel voor uw tijd. Dat is heel fijn.

Griffier: Ja, ja graag gedaan.

Bijlage 8. Transcript interview wethouder Lisse

Datum: 20 mei 2019

Duur: 50 minuten

Sophie: In ieder geval fijn dat je de vragen al van tevoren hebt gekregen. Dat is wel handig. Ik heb inderdaad een aantal algemene vragen, dan vragen over overheidsparticipatie en dan specifiek over de Omgevingswet. Dus ja, mijn eerste vraag eigenlijk: hoeveel kennis heeft de gemeenteraad op een schaal van 1 tot 10, denk je, over de Omgevingswet in het algemeen?

Wethouder: Nou, als ik moet inschatten, zij zitten er best goed in, dus ik zou wel zeggen een 7 of een 8... ik schat het wel hoog in. Ik zeg geen 10, omdat wij met elkaar echt nog aan het zoeken zijn: wat is nou die Omgevingswet? Wat is de geest daarvan? En wat moeten nou in de bestuurlijke lijnen gaan doen met elkaar? Dus dan hebben wij het met name over de omgevingsvisie.

Sophie: Ja.

Wethouder: En natuurlijk heeft het één met het ander te maken. Heel erg zelfs. Maar wij zijn nog niet klaar met onze zoektocht. Dus in die zin... ja, hebben we nog veel te ontdekken met elkaar. Maar qua materie zitten wij er wel goed in elkaar. Wij weten de juiste politieke vragen te stellen, hè, welke ruimte wil je bijvoorbeeld geven aan inwoners, burgerinitiatieven, hoe wil je daar nou precies mee omgaan? Hebben we nog niet het antwoord, hoe we er dan ook daadwerkelijk mee om willen gaan, maar wij weten wel dat wij daar iets van moeten vinden. En wij weten ook dat als we daarvoor ruimte willen bieden, dat we erover na moeten denken: hoe doe je dat dan? In hoeverre ga je dat faciliteren? Dus dat gesprek vinden we leuk om te voeren ook met elkaar en dat doen we ook. Dus vandaar een 7 tot een 8 ongeveer.

Sophie: O ja, mooi. En wat denk je dat het gevoel is van de hele gemeenteraad over die Omgevingswet? Zijn ze er nieuwsgierig naar of is het juist dat ze denken, van: Goh, het is zo veel werk en... of merk je eigenlijk niet dat ze er over... mee bezig zijn?

Wethouder: Ja, ze zijn... ik vind het moeilijk om heel erg generaliserend te spreken over de hele gemeenteraad, dus ik kan je alleen mijn indrukken meegeven, hè, wat ik zie als ik met de gemeenteraadsleden in gesprek ben. Wat ik zie, is aan de ene kant heel veel enthousiasme. Ze snappen ook echt: hé, wij moeten op een andere manier gaan werken met elkaar. Ze snappen ook de 'Ja, mits' houding in de nieuwe geest van de wet. Hoe gaan wij er nou voor zorgen dat er meer mogelijk wordt? Hoe gaan wij zoeken naar mogelijkheden in plaats van: wat kan er allemaal niet? Tegelijkertijd is dit

natuurlijk ook een wet die heel veel andere wetten moet gaan vervangen. Dat is ook meteen heel complex. Want die andere wetten, ook al zijn het er veel, zij boden wel een kader. En het voelt ook een beetje als van: is dit nu echt iets heel nieuws of is het ook een beetje oude wijn in nieuwe zakken? Is het iets waar we zelf een draai aan kunnen geven? Het is een zoektocht naar zitten we eigenlijk wel met elkaar op één lijn over hoe we om willen gaan met onze inwoners en participatie? Dus als je mij vraagt, hè, wat is het gevoel van de gemeenteraad? Ik denk dat de nieuwsgierig zijn, ik denk dat ze het leuk vinden om hiermee bezig te zijn, ik denk dat het complex vinden, maar ik zie wel de uitdaging om het gesprek aan te gaan, ook met inwoners, naar aanleiding van deze nieuwe wet. En dat vind ik wel heel waardevol. Want wij hebben het altijd wel over participatie, maar door deze wet, moet je het ook echt wel gaan vormgeven.

Sophie: Ja, precies.

Wethouder: En daar hebben ze wel zin in. Ja.

Sophie: O ja, dat is wel goed. Ja en merk je dan ook dat het misschien... verschil is tussen verschillende partijen of is het echt meer gewoon de indrukken die je hebt in het algemeen?

Wethouder: Dit zijn algemene indrukken. Wij hebben ook echt met elkaar gezegd: 'Dit is niet een traject van de ambtelijke organisatie, dit is niet een traject van het college, dit is niet een traject van de raad, dit is een traject van ons allemaal'. Dus college en raad: wij trekken ook heel erg gezamenlijk op in dit hele proces, om te komen tot een omgevingsvisie. En daardoor krijg je eigenlijk de politieke gesprekken later pas. Kijk, op het moment dat er echt een omgevingsvisie voorlicht, dan pas voer je natuurlijk het politieke gesprek, want dan ga je nadenken over: wat vind ik er nou eigenlijk van? Nu zitten we echt nog in de aanloop er naartoe.

Sophie: Oké. Ja en in mijn onderzoek richt ik mij dan vooral op overheidsparticipatie. Dus niet op burgerparticipatie, wat dus eigenlijk nu een verschil is, wat ook gaat omdraaien met de Omgevingswet. En als ik denk aan overheidsparticipatie, dan denk ik aan: de gemeentelijke overheid bijvoorbeeld die een stapje terug doet en dan de burgers het initiatief laat nemen en dan gaat de overheid daar in mee of niet. En wat verstaat deze gemeenteraad hier onder overheidsparticipatie?

Wethouder: De gemeenteraad verstaat onder overheidsparticipatie... de burgerinitiatieven. Volgens mij hebben wij dezelfde... ik meen dat ik hem ergens bij jouw vragen er ook in zag staan. Je hebt de burgerparticipatie en dat is eigenlijk: ik wil een beleidsnota maken en ik wil mijn burgers erbij betrekken. Ik wil ze laten meedenken over de nota en burgerparticipatie is eigenlijk een voorloper op

de definitieve bezwaar- en beroep rondes. Dat is de burgerparticipatie. Dat is volgens mij ook wat jij eronder verstaat.

Sophie: Klopt.

Wethouder: Dat is bij ons niet anders. Overheidsparticipatie, dat is eigenlijk een beetje een foute benaming, want je zou het eerder andersom zien,

Sophie: Ja, ja.

Wethouder: maar de overheidsparticipatie is eigenlijk de ruimte, die we willen bieden aan inwoners om te komen met een initiatief. Niet alleen aan inwoners, maar ook aan organisaties en aan bedrijven. Daar willen we met elkaar mee experimenteren en wij hebben daar een raadsparticipatiewerkgroep voor in het leven geroepen. Wij hebben echt gezegd: 'Wij willen daarmee aan de slag'. En de raad heeft drie projecten genoemd waar ze daarmee aan de slag willen gaan. Dat is het onderwerp 'jongeren', dat is 'tiny houses' en dat is de omgevingsvisie. Voor de jongeren hebben een aantal raadsleden een jongerentop georganiseerd. Om gewoon eens bij jongeren op te halen hier in Lisse, wat speelt er nou, wat leeft er, wat vinden jullie, waar zou je mee aan de slag willen gaan?

Sophie: Daar heb ik van gehoord, inderdaad.

Wethouder: Ja, ja. Om ook ruimte te bieden aan de jongeren, van: hé, kom eens met ideeën. Daar ontstaan hele leuke dingen uit en dat is echt nog een beetje zoeken met elkaar: wanneer ga je wel aanhaken, wanneer niet? Maar dat is dus waar de raad echt mee aan het oefenen is: hoe kunnen we er nou voor zorgen dat jongeren zich gehoord voelen, maar zich ook vrij voelen om met ideeën en suggesties te komen? Dus dat is één. De tweede is tiny houses. Wij zijn nog niet zo lang geleden op bezoek geweest bij Almere en bij Alkmaar. Daar hebben wij allerlei tiny houses projecten bekeken. Want eigenlijk hebben wij hier in Lisse opgepikt dat er behoefte aan tiny houses.

Sophie: Mmm.

Wethouder: Daarvan heeft de raad gezegd: 'Dat vinden wij zo leuk. Wij horen al die geluiden. Laten wij er nou eens een project van maken en laten wij mensen uitnodigen om te vertellen over tiny houses'. Dus daar is van alles hier georganiseerd. Er is een sessie geweest met allerlei informatiestandjes. Met een pionier op het gebied van tiny houses. De hele zaal zat vol. Met allemaal mensen die er iets van wilden weten. En de raad vindt dat ook echt leuk om daarin te faciliteren en te begeleiden. Maar uiteindelijk moet er natuurlijk een club mensen zijn straks, die naar ons toekomt en

zegt: 'Nou, dit vinden wij leuk. Deze tiny houses, dit concept en laten wij eens gaan zoeken met elkaar waar dat kan'. Dus daar is de raad ook mee aan het experimenteren. En de laatste is de omgevingsvisie. Daarvan heb ik net al gezegd, hè, wij trekken daar echt gezamenlijk in op. Wij willen met elkaar komen met een participatie-plan van aanpak, om het gesprek aan te gaan met onze inwoners, met instellingen en organisaties, over hoe zie je Lisse in toekomst, waar wil je het over hebben, welke onderwerpen?

Sophie: En dat zijn ook de vragen die jullie stellen, van: hoe zien jullie Lisse in toekomst? Vragen jullie dan ook: 'Wat is jullie ambitie voor heel Lisse?'

Wethouder: Ja, dat is wel de bedoeling. Ja. Dus eigenlijk drie verschillende projecten, maar wel allemaal bedoeld om de ruimte te geven en om het gesprek aan te gaan.

Sophie: Oh ja, dus eigenlijk met deze drie projecten gaat die werkgroep eigenlijk kijken hoe ze vorm kunnen geven aan die overheidsparticipatie.

Wethouder: Ja. En daaruit is de bedoeling dat we ook echt met elkaar in gesprek gaan. Daar is ook onze burgemeester bij betrokken. Hoe gaan wij overheidsparticipatie, hoe gaan wij dat nou echt in een beleidsdocument vatten of hoe gaan wij dat nou in de toekomst verder vormgeven? En deze drie projecten bieden daar input voor.

Sophie: Ja. Ja, wat leuk. Ja en is het in de gemeenteraad wel eens voorgekomen dat er bijvoorbeeld een burger met een idee naar voren komt, die dan eigenlijk tegengesteld is op de urgenties die in de raad spelen? Dus eigenlijk waarvan de raad denkt: dit gaat eigenlijk zo in tegen urgenties, van wat moeten wij hiermee?

Wethouder: Dat is het afgelopen jaar nog niet gebeurd. Nee, sterker nog, als je het bijvoorbeeld hebt over de jongeren: er was een presentatie vanuit onze wooncoöperatie om te vertellen over hun woningvoorraad en vooruitlopend waren er wat jongeren, die gingen inspreken wat er is uitgekomen, uit het jongerentop. Hè, één van de onderwerpen was huisvesting voor jongeren. En dat was een hele mooie aanvulling, want onze wooncoöperatie is daarmee bezig, samen met de jongeren. Dan zie je eigenlijk dat het alleen maar aanvullend werkt.

Sophie: O ja.

Wethouder: Dus dat hebben wij nog niet gehad. Ik sluit niet uit dat het natuurlijk wel kan gebeuren en ook dan zullen wij moeten kijken, van: hoe gaan wij er nou mee om?

Sophie: Ja, precies en nu weten jullie dat nog niet?

Wethouder: Nu weten wij dat nog niet, nee.

Sophie: Oké. Ja en in mijn onderzoek beschrijf ik ook verschillende motieven waarom het dus voor de gemeenteraad van belang kan zijn om burgers te laten participeren en om uitnodigend te besturen. En er is bijvoorbeeld het financiële motief: dat het met de Omgevingswet goedkoper kan zijn om juist burgers veel meer de lead te geven of ook dat juist de sociale cohesie versterkt kan worden. En wat is het motief van deze raad om de burgers te laten participeren met de Omgevingswet?

Wethouder: Nou, er zit nu nog geen motief achter. Wij hebben er wel met elkaar vragen over gesteld, want soms wordt wel aangenomen dat als je burgers aan de voorkant heel erg betreft, dan krijg je draagvlak en dan is het ook makkelijker om projecten te starten. Dat heeft ook meteen een keerzijde, want dat hoeft niet altijd zo te zijn. Het kan ook zijn dat iemand met een idee komt en dat het merendeel van de buurt daar eigenlijk helemaal niet zo blij mee is en wat doe je dan? Als het wel past in de visie die je hebt? Dus wij zijn nu nog met elkaar de vragen aan het verzamelen, waar wij allemaal antwoord op moeten geven, voordat wij echt kunnen zeggen: 'Wat vinden wij er nou van en wat is motief?'

Sophie: Ja, oké.

Wethouder: Want het kan inderdaad ook een financiële zijn. Tegelijkertijd: als je zegt: 'Oké, burgers moeten hun eigen participatie regelen'. Dat kan wel goedkoper zijn aan gemeenteraad-zijde, maar je zal sommige burgers ook moeten faciliteren, want niet iedereen kan zijn eigen participatie regelen. Voor bedrijven is dat nog weer anders, dan voor inwoners. Bedrijven kunnen wij dat wel toevertrouwen. Maar voor burgers is het ook wel heel spannend om te zeggen: 'Ga de hele wijk maar betrekken'. Hebben ze de middelen wel? Of moet je zorgen dat je dat faciliteert? En is dat dan per definitie goedkoper? Misschien juist wel niet.

Sophie: Nee.

Wethouder: Dus het nu nog heel spannend om te zeggen: 'Nou, dit is het motief'. Ik denk dat het belangrijkste motief wel is: wij bepalen het niet meer alleen van bovenaf, wij willen ook de inwoners echt betrekken bij beslissingen en wat wij gaan doen en we ze verhoren. Wij willen weten wat er speelt en leeft. Ik denk dat dat wel een motief is.

Sophie: Ja, oké. En ja, je zei net al kort dat het misschien in de toekomst kan zijn, dat er bijvoorbeeld maar een kleine groep burgers is die een initiatief heeft, waar de rest van de burgers eigenlijk niet achter staat. En is dat wel eens voorgekomen of hebben jullie al een idee over hoe jullie daar mee omgaan? Een kleine groep burgers die een initiatief heeft, wat jullie vinden dan van het democratisch gehalte?

Wethouder: Nogmaals, ook daar zijn wij onze vragen over aan het stellen. Wat er wel door de raad wordt gezegd: 'Je kunt wel zo veel mogelijk aan de voorkant draagvlak proberen te krijgen, maar in sommige gevallen zullen wij toch als raad een knoop moeten doorhakken'.

Sophie: Ja.

Wethouder: En dat is dan zoals het is. Want uiteindelijk doet het er niks aan af: als raad ben je nog steeds het hoogste kaderstellende orgaan en die rol moet je wel pakken. Alleen de vraag is even: wanneer pak je die rol en wanneer hoeft dat niet? Als men daar zelf uitkomt... daar zijn wij nog naar aan het zoeken.

Sophie: O ja, naar dat evenwicht.

Wethouder: Naar dat evenwicht. Dus daar kan ik je nog niet zo heel veel over vertellen.

Sophie: Nee, maar dat is inderdaad ook een antwoord, dat is ook goed. Ja en je zei net ook al iets over het financiële motief, dat je je afvraagt of het soms wel goedkoper kan zijn als burgers zelf de lead nemen in de participatie. En juist in mijn theoretische onderzoek wat ik heb gedaan, daar kwam ik achter dat ze juist zeiden, van: 'Het is veel goedkoper, want de overheid hoeft minder te regelen'. En de gemeente Leiden, mijn opdrachtgever, die zei juist: 'Maar straks moeten wij juist heel veel mankracht faciliteren, misschien wel andere dingen faciliteren ook, dus dat gaat ons veel meer geld kosten'. Ja, dus even verder daarop: hoe kijken jullie daar tegenaan?

Wethouder: Nou, die, ik vind het lastig om daar meteen iets van te vinden, maar ik wel dat ik dan kan volgen. Ik probeerde net ook al aan te geven, hè, je kunt wel zeggen: 'Inwoners gaan zelf participeren, gaan de wijk betrekken, dus hoeven wij het niet te doen en dat scheelt ons tijd'. Maar tegelijkertijd wil je wel dat het goed gebeurt en je zult misschien een stukje moeten faciliteren. En dat kost misschien wel veel meer energie dan dat je het zelf zou doen. En een burgerinitiatief beoordelen of in meewerken en meedenken, vraagt hele andere kwaliteiten en een hele andere werkwijze dan het pakken van een initiatief en het leggen langs een soort afwegingskader. Dus in die zin zou ik me ook inderdaad voor kunnen stellen dat deze manier van werken veel duurder is dan de wijze die we nu hebben. Maar dat is

koffiedik kijken. Dat zullen we moeten ondervinden. Ik maak het vergelijk met het sociaal domein: een paar jaar geleden hebben we de decentralisaties natuurlijk gehad. Daarbij was de gedachte vanuit het Rijk: wij gaan die decentralisatie overdoen naar de gemeente. Gemeentes staan dicht bij inwoners, lijnen zijn korter, inwoners zijn makkelijker te bereiken door de gemeente en door een integrale aanpak wordt het vervolgens goedkoper. En nu hoor je aan alle kanten: 'Ja, de kosten worden alleen maar hoger'. En als je dan gaat analyseren, ja, waar zit het hem in? Zit het hem in het feit dat je dicht bij de burger bent en dat je meer mensen bereikt, waardoor je meer kosten kwijt bent? Of zit hem misschien in de integrale aanpak en je vraagt de vragen achter de vraag, waardoor je meer problematieken gaat zien?

Sophie: Ja, dat kan natuurlijk ook.

Wethouder: Dat is natuurlijk wel een interessante. En we zitten in het sociaal domein nu op dat punt, om dat te gaan ontdekken met elkaar. Ik vind, bij de Omgevingswet, de omgevingsvisie, de andere manier van werken, vind ik dat ook wel een spannende. Juist, omdat dat een hele andere manier van werken, durf ik niet zo maar te stellen of de oudere manier goedkoper is dan de nieuwe manier of andersom.

Sophie: Dat is nog gewoon even iets wat nog uitgevonden moet worden, eigenlijk?

Wethouder: Dat is echt iets wat we moeten uitvinden en ik denk dat het er ook mee samenhangt hoe rigoreus je je werkwijze gaat aanpassen. Als de aanpassingen wat minder zijn en wat meer passen bij hoe het ambtelijk apparaat nu werkt, dan hoeft je misschien niet heel veel extra kosten te maken. Maar als het echt een hele andere manier van werken is en je hebt heel veel andere capaciteiten, expertise, opleidingen nodig, ja, dan kan het best wel eens zijn dat je daar een flinke investering in moet doen. Dus ik vind dat nog wel spannend.

Sophie: Ja, ik ook eigenlijk. En ik kijk ook bij verschillende gemeenten naar twee verschillende beleidsvormen.

Wethouder: Mmm.

Sophie: Dus ik kijk bijvoorbeeld naar nieuwbouwprojecten en naar groenbeleid. En als ik aan jou vraag: met nieuwbouwprojecten, gaan jullie nu al iets doen met participatie rondom nieuwbouwprojecten? En dat is inderdaad ook wat je portefeuille inhoudt, geloof ik?

Wethouder: Ja en nee: ik heb niet RO in mijn portefeuille, maar ik wel wonen in mijn portefeuille. Wij proberen wel nu al bij elk beleid wat wij maken of bij elk project wat wij gaan doen, proberen wij na

te denken over hoe gaan wij de participatie vormgeven? Dus wij gaan wel in gesprek met de inwoners, in gesprek met de instellingen om wat we willen vorm te geven. En dat wil niet zeggen... hoe zeg ik dat even?... Mensen zitten niet aan tafel alleen voor het draagvlak. Wij willen ook echt horen wat er speelt en wat er leeft en vanuit daar alles ophalen en vanuit daar met een plan te komen. Dus het is wel echt de bedoeling om gebruik te maken van de expertise die aan tafel zit.

Sophie: O ja, oké.

Wethouder: Dus wij proberen dat nu al wel te doen. Ik zit even te denken aan een voorbeeld... Nou, als er een weg wordt aangelegd, gaan wij gesprekken voeren met allerlei omwonenden die het raakt. Aan de voorkant al. Hoe gaan wij dat nou vormgeven? Of een speeltuin in de wijk: daar betrekken wij de wijk bij. Hoe vinden jullie dat het ingericht moet worden? Denk daar eens even over mee. Als er een nieuw woonproject wordt gepresenteerd, dan vragen wij de initiatiefnemer om ook de wijk daarin te betrekken. Dat is eigenlijk al in de geest van de Omgevingswet.

Sophie: Ja. En als wij bijvoorbeeld kijken naar groenbeleid, dat is weer heel iets anders. Dus groenperken in de gemeente... is daar nog een verschil in met betrekking tot participatie? Wordt daarin juist meer de gelegenheid aan burgers gegeven om te participeren of juist veel minder dan met nieuwbouwprojecten?

Wethouder: Projecten rondom groen, daarvan hebben wij pas gezegd: 'Eigenlijk willen wij daar ook inwoners bij betrekken'. Maar hoe en wat wij dan precies gaan doen, dat moeten wij nog uitdenken.

Sophie: O ja, dus nu is het nog vooral gewoon dat de gemeente het bijhoudt?

Wethouder: Ja, maar dat willen we wel graag omdraaien. Daar willen we... daar willen we iets mee met inwoners. Maar dat hebben we nog niet uitgedacht.

Sophie: Nee. En kan het dan misschien ook zijn dat bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten, dat is natuurlijk veel groter dan groenbeleid, dus dat je daar eerder over nadenkt om burgers bij te betrekken, dan met kleine dingen als groenperken of is dat gewoon toeval dat hier nog niet bij is geparticipeerd?

Wethouder: Nee, ik denk dat dat niet zoveel uitmaakt. Wij hebben als coalitie gezegd en eigenlijk raadsbreed gezegd: 'Participatie vinden we belangrijk'. Wij proberen zo veel mogelijk, bij alles wat wij doen, na te denken over: hoe gaan wij dat nou met participatie vormgeven? En groenbeleid hebben we gezegd: 'Daar moeten we ook nog over nadenken en dat moeten wij nu gaan doen'. Dus in die zin heeft

het niet zozeer met het onderwerp te maken als meer met de prioritering en waar gaan wij als eerst mee aan de slag.

Sophie: O ja.

Wethouder: En of het nou iets groots is of iets kleins, bij alles moeten wij nadenken over: hoe gaan wij de participatie vormgeven? En soms komen wij misschien wel tot de conclusie: hier doen wij niet of hier doen wij het op een andere manier of hier gaan wij alleen communiceren. Maar we denken er wel heel actief over na.

Sophie: Oké. Ja en in mijn onderzoek beschrijf ik ook verschillende strategieën, dus voor de gemeenteraad hoe hij invulling kan geven aan dat uitnodigend besturen, aan die overheidsparticipatie. En het kan bijvoorbeeld zijn: positief prikkelen, dat je burgers een prijs voor het beste idee voor een project of juist dat je burgers uitdaagt, dat je zegt: 'Wij hebben hier een leuk project, wij hebben een idee hiervoor. En als u met een beter idee komt, dan gaan wij dat doen'. En wanneer wij bijvoorbeeld kijken naar nieuwbouwprojecten of groenbeleid, merk je dan dat de gemeenteraad een bepaalde strategie al hanteert? Bij groenbeleid is het dus nog even kijken hoe jullie dat gaan doen, maar misschien bij nieuwbouwprojecten dat er al een strategie wordt gehanteerd over hoe burgers daarbij worden betrokken?

Wethouder: Nee, wij hebben nog geen vaststaande strategie.

Sophie: Oké. En zijn jullie er al over aan het nadenken of is dat nog geen...?

Wethouder: Ligt er een beetje aan wat je bedoelt. Heb je het over bijvoorbeeld door het uitzetten van prijsvragen, hè, zoiets?

Sophie: Ja.

Wethouder: Daar zijn wij wel over nadenken of wij dat wat meer kunnen gaan gebruiken. En wij zijn aan het zoeken, van: hoe doe je dat dan? Zeker als het wat grotere projecten zijn, ja, hoe geef je dat dan vorm? Dat vinden wij nog even spannend.

Sophie: Oké. Ja, dat is inderdaad met verschillende media die je kan gebruiken en hoe je dat... ja. En één strategie die ik net kort heb gezegd, dat gaat over dat uitdagen, dus die uitdagende strategie en dat wordt ook wel de 'right to challenge' genoemd. Heb je daar over gehoord?

Wethouder: Ja. Ja.

Sophie: Ja en in een Kamerbrief laat de minister van Binnenlandse Zaken weten dat het juist heel erg aangemoedigd wordt, die uitdagende strategie en die 'right to challenge' en dat het juist heel goed is voor gemeenten om daar een vorm aan te geven. En wordt in deze gemeente al vorm gegeven aan de right to challenge oftewel die uitdagende strategie?

Wethouder: Wij geven er nog geen vorm aan, maar het is wel onderwerp van gesprek. Wij hebben het ook voorbij zien komen, vinden het een hele interessante gedachte en hè, wat ik net zei, wij zijn sowieso aan het nadenken over participatie, raadsbreed en hoe wij dat nou? En daar komt het stuk right to challenge ook voorbij, maar wij hebben nog geen concrete strategie.

Sophie: Nee, dat merk ik inderdaad bij heel veel gemeenten. Dat de minister, die was er zo lovend over en die zijn er heel erg mee bezig, maar juist de gemeenten, die weten nog niet goed hoe zij er vorm aan moeten geven.

Wethouder: Klopt. Ja. Maar het komt ook wel een beetje... wij zijn bezig met participatie, right to challenge komt dan voorbij, wij zijn bezig met de omgevingsvisie, Omgevingswet andere manier van werken. Het is allemaal wel en het heeft heel erg met elkaar te maken. Dus dan moet je wel even goed met elkaar nadenken, van: oké en wat is dan onze strategie? Dus ik denk dat het ook wel goed is om daar even over te na te denken, want als je het wilt doen, dan moet je het wel goed doen.

Sophie: Nee, precies. Dat klopt. Ja en er bestaan ook drie formele rollen van de gemeenteraad. Ben je bekend met deze rollen?

Wethouder: Ja...

Sophie: Ja en in mijn onderzoek wordt gesteld dat dus die drie formele rollen, die kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol, dat die nog niet voldoende zijn om straks helemaal de gemeenteraad, hè, te kunnen vormgeven met die nieuwe Omgevingswet. Dus dat er eigenlijk nog een nieuwe rol voor de gemeenteraad weggelegd moet worden om juist de gemeenteraad helemaal te kunnen laten leiden in die nieuwe Omgevingswet. En denk jij dat dat nodig is of denk jij dat deze drie formele rollen van de gemeenteraad voldoende zijn om de gemeenteraad het te laten leiden in de Omgevingswet?

Wethouder: Ik ben persoonlijk wel van mening dat die drie rollen voldoende zouden moeten zijn. Ik denk dat er wel heel goed gekeken moet worden naar hoe voer je die rollen dan uit? Hoe zorg je

ervoor dat die rollen goed tot hun recht komen? Die kaderstellende rol lukt alleen als je ook echt op die kaderstellende rol gaat zitten en niet te ver de diepte in duikt. En dat samenspel tussen college en raad moet dan ook heel goed zijn, dat je allebei de juiste rol kan pakken. Dus het zit hem heel erg, denk ik, in de werkwijze: hoe werk je nou met elkaar? En hetzelfde geldt dan wel voor de vertegenwoordigende rol en de kaderstellende rol. Bijvoorbeeld met een burgerinitiatief, sorry, met een overheidsinitiatief... je kunt dan ophalen, hè, wat vinden je inwoners er nou van? En uiteindelijk moet je in je kaderstellende rol kijken naar het algemeen belang en dan moet je daar je keuze in maken. Dus je moet denk ik wel als raad dan heel goed gaan nadenken over, naja, hoe zorg ik ervoor dat ik in mijn rol als volksvertegenwoordiger, dat ik voldoende ophaal wat er speelt en wat er leeft, ook aan initiatieven en mogelijkheden en naja, dat je echt goed weet wat er speelt in de hele gemeente, om vervolgens ook de kaderstelling goed te kunnen doen. Dus dat samenspel, dat is denk wel heel belangrijk.

Sophie: Ja.

Wethouder: En dat betekent ook wel dat je als raad moet nadenken over, hè, de gemeenteraad, daar heb je met name de kaderstellende rol, maar wat doe ik dan extra om die vertegenwoordigende rol goed vorm te geven? Ga ik wat meer de wijk of de buurt in of ben ik wat meer bij initiatieven betrokken of... ja, hoe haal je dat op?

Sophie: Ja.

Wethouder: Dat is wel een spannende, denk ik. En dan heb je natuurlijk nog je controlerende rol. Ja, als je het goed hebt afgesproken in je omgevingsvisie en in je omgevingsplannen, hè, de omgevingsvisie is van de raad, een omgevingsplan is van het college, als je dat goed met elkaar hebt afgesproken, dan kan de raad ook zijn controlerende rol pakken, maar daar moet je dus ook heel goed met elkaar over nadenken hoe je dat vorm gaat geven en dat die plannen helder genoeg zijn en dat die rollen in die plannen ook goed beschreven zijn. Dus ik denk op zich, nogmaals, dat de rollen voldoende zouden moeten zijn, maar ik denk dan dat we opnieuw moeten gaan kijken of die rollen goed tot hun recht komen.

Sophie: Ja en de invulling van die rollen...

Wethouder: En de invulling daarvan. Ja.

Sophie: Ja, in mijn onderzoek wordt ook gesteld dat misschien het reflecteren, wat de gemeenteraad straks moet doen, op die participatie, van: zijn wij goed bezig met participeren? Waar kunnen we meer

participeren, participatie vormgeven? En dat die reflecterende rol eigenlijk een aparte rol moet worden binnen de Omgevingswet, dus naast die drie formele rollen, dat er nog een vierde reflecterende rol komt. Ben je het daarmee eens?

Wethouder: Nou, dat weet ik eigenlijk niet. Ik vind het een interessante gedachte, maar ik denk wel dat als je in je omgevingsvisie hebt neergezet hoe je wilt omgaan met participatie en je hebt een goede cyclus afgesproken om dat jaarlijks te bekijken en bij te stellen, dan zou je in die kaderstellende rol ook de vragen kunnen stellen en in reflecterende zin, hè, het kader wat we gesteld hebben rondom participatie, hebben we dat nou voldoende nageleefd? Dus ik zie hem dan eerder bij de kaderstellende rol, waarbij je vanuit je kaderstelling ook een evaluatie moet doen, hè, want de omgevingsvisie, het is natuurlijk de bedoeling dat het niet... het is een meerjarig stuk, waarbij je wel elke jaar opnieuw even gaat kijken: zitten we nog in dezelfde lijnen? Zitten we nog qua ontwikkelingen goed of moeten we het bijstellen? En dan komt het weer terug bij de raad. Evalueren, aanpassing... vinden wij dit wel goed? Ja, daar vind ik het bij horen. En misschien ook een stukje controlerend, omdat het college dan goed... geven wij voldoende ruimte? Dus ik denk dat het meer in die rollen zit.

Sophie: Oké. Dat dat echt meer in de rollen moet zitten en niet een aparte rol moet zijn specifiek?

Wethouder: Precies. En vanuit je vertegenwoordigende rol haal je het weer op. Hoe meer ik erover nadenk, ik denk wel dat het iets is, waar wij alert op moeten zijn, maar ik zie hem in die drie rollen vormgegeven.

Sophie: Ja en dan heb ik nog een aantal vragen over echt het kaderstellen binnen die omgevingsvisie zelf. Bij de omgevingsvisie moet de gemeenteraad dus kaders gaan stellen, maar tegelijkertijd moet de raad dus ruimte maken voor die initiatieven van burgers.

Wethouder: Ja.

Sophie: Ziet de gemeenteraad van Lisse dit als een probleem?

Wethouder: Nou, ik denk wel dat ze het spannend vinden in de zin van: hoe gaan wij dat nou straks vormgeven met elkaar en hoe doen we dat goed en zorgvuldig? Dus in die spannend: goed en zorgvuldig. Maar ik denk wel dat ze er heel voor openstaan.

Sophie: En is er al momenteel dat er een bepaalde beleidszaak is, waarbij de gemeenteraad vormgeeft aan de initiatieven van buiten en tegelijkertijd kaders aan het stellen is?

Wethouder: Mmm... als ik een voorbeeld zou moeten noemen, zou ik toch terugkomen op de tiny houses. Ze zijn er aan het kijken of ze mensen wat kunnen enthousiasmeren om dit initiatief op te pakken. Juist vanwege de geluiden dat men dat graag zou willen. En tegelijkertijd zijn ze zelf aan het nadenken over: wat zijn onze kaders daar dan bij? En hoever willen wij gaan in het faciliteren en in het begeleiden en wat is onze rol daarin? Dus dat gaat redelijk tegelijk op.

Sophie: Oké.

Wethouder: En ze zijn aan het ruimte geven en ze zijn aan het kaderstellen in dat project.

Sophie: Ja, leuk, ik merk ook inderdaad dat veel gemeenten bezig zijn met die tiny houses.

Wethouder: Leuk en dan heb je ook nog tiny houses de duurzame variant, dat is volledig 'off grid' zoals dat heet en dan ben je ook niet aangesloten op riolering, elektriciteit, water et cetera, dus dat is echt een duurzame variant. Daar zijn we pas geleden op bezoek geweest in Alkmaar, om te zien hoe dat is. Dat is eigenlijk wel het concept dat wij hier voor ogen hebben. En dan heb je daarnaast ook een tiny house-concept in Almere, dat is ook een duurzame variant, maar dan meer in materialen en is wel aangesloten op elektriciteit en water en riolering, dat wilde de gemeente Almere ook heel graag. En daar is het een beetje een combinatie van duurzaamheid, als wel klein wonen.

Sophie: Minimalistisch.

Wethouder: Ja, dus dat zijn twee totaal verschillende tiny house-concepten. Elke gemeente heeft daar weer een andere invulling bij. Daarom is het ook heel belangrijk om een kader goed te stellen.

Sophie: Van wat willen wij als gemeente? Ja. Leuk, om te horen. Ik wist inderdaad niet dat er zoveel verschillende invullingen aan worden gegeven. En welke invulling heeft de gemeenteraad momenteel al gegeven aan de omgevingsvisie? Of zijn jullie er nog niet zo ver mee?

Wethouder: Wij zijn er nog in die zin niet zo heel ver mee en aan de andere kant in het denken juist wel weer. Wij zijn nu op het punt om een opdracht uit te zetten naar een bureau om te komen tot een omgevingsvisie. Dus we hebben echt een voorwerk met elkaar gedaan, dus we hebben sessies gehad om kennis te maken met: wat is nou de omgevingsvisie? Welke rollen heb je nou? Welke mogelijkheden zijn er? Daarnaast hebben we als college en raad sessies gehad over hoe kijk je nou aan tegen Lisse? Welke deelgebieden zijn er? Wat vind je van participatie? Hoe ver wil je gaan in je participatie met de omgevingsvisie? Om een klein beetje richting te geven. En nu zijn we op het punt

om verder te gaan en ook echt met een bureau een traject te gaan afspreken.

Sophie: Oké. Dus jullie hebben ook al echt een beetje nagedacht over die kaderstelling, van hoe ver willen wij die participatie vormgeven binnen die omgevingsvisie?

Wethouder: Nou ja en nee, wij hebben alleen nog de vraag opgehaald van: waar moet je nou aan denken? Dus het is meer echt in de denkrant, ruimte geven, waar loop je dan tegenaan? Welke onderwerpen zou je willen bespreken? En we hebben gezegd: 'Nou, dit is een eerste oefening en straks als wij een bureau gaan inhuren, dan gaat dat bureau echt met een uitgebreide participatieaanpak komen, waar ook de raad dan weer bij betrokken wordt en dan gaan wij er echt met elkaar de diepte over in.

Sophie: O ja.

Wethouder: Maar om echt goed met elkaar aan de slag te kunnen gaan heb je eerst nodig dat iedereen qua informatieniveau hetzelfde erin zit. Dat je weet: wat gaan wij nou eigenlijk doen met elkaar? De Omgevingswet, waar de omgevingsvisie onder valt, is echt wel complex. Dus het is heel belangrijk dat raadsleden hier goed van op de hoogte zijn en ook weten wat het betekent in omgevingsvisiesfeer, dus niet alleen niet meer ruimtelijk, maar ook sociaal, hè, dat je dat aan elkaar gaat verbinden en dat je dus veel meer integraal kijkt naar je gemeente en naar je gebieden, maar dat het ook tegelijkertijd een andere manier van werken is, waar je met elkaar voor staat. En dan in de bestuurlijke lijnen, maar ook in je ambtelijke organisatie. Dat is gewoon heel belangrijk, dat je daar met elkaar goed van op de hoogte bent.

Sophie: Ja, precies, want dan denk je inderdaad dat het maar één wet is, dat het wat makkelijker is, maar dan toch de wet zelf is nog behoorlijk

Wethouder: Heel complex.

Sophie: Ja, complex, inderdaad. Ja en hebben jullie al nagedacht als gemeenteraad, maar ook als college, over hoe de omgevingsvisie straks door gaat werken in het omgevingsplan of is dat nog niet aan bod gekomen?

Wethouder: Nee, dat is nog niet aan bod gekomen. Wij staan echt nog een stukje aan de voorkant.

Sophie: Ja. En terwijl burgers straks met de komst van de Omgevingswet mogen meepraten over bepaalde zaken, blijft de gemeenteraad nog steeds in positie om te gaan stemmen over die bepaalde

beleidszaken. En op welke manier heeft de gemeenteraad nu al kaders gesteld en tegelijk de burger het gevoel gegeven dat hun stem eigenlijk ook meetelt? Is dat ook bij het voorbeeld van de tiny houses al?

Wethouder: Ja, ik denk dat tiny houses, ik denk dat met name nu te vinden is in de projecten die wij aan het starten zijn.

Sophie: Ja, dus de drie projecten van de jongerentop... o ja. Dus eigenlijk met die drie projecten met die werkgroep zijn jullie vooral met die drie projecten bezig en niet zozeer kijken naar het groenbeleid, nieuwbouwprojecten en al die beleidszaken apart, maar echt drie projecten, waarvan jullie denken: dit is nu belangrijk om allereerst bij te gaan kijken hoe wij hier vorm aan gaan geven?

Wethouder: Die drie projecten, die zijn echt gekomen vanuit de raad. Dus zij willen daarmee oefenen. En als je het hebt over nieuwbouwprojecten, nieuwe beleidsnota's, speeltuintjes inrichten of naja, noem het maar op, hè, eigenlijk de projecten die gaandeweg langskomen, daar hebben we ook de bril van participatie bij, maar ook dat is nog wel een beetje oefenen. Dus en dat zit hem dan meer denk ik in de burgerparticipatie en niet zozeer in de overheidsparticipatie.

Sophie: Ja. En die overheidsparticipatie, die is nu echt vooral op die drie projecten gericht?

Wethouder: Ja.

Sophie: Oké. Ja, ik heb nog een aantal, ongeveer drie vragen. Met het opstellen van de omgevingsvisie dient die gemeenteraad dus kaders te stellen, maar tegelijkertijd gaat die omgevingsvisie soms over regionale zaken of zaken waar de gemeenteraad niet de enige is die erover mag bepalen. Is deze raad dat hier tegengekomen?

Wethouder: Nee, onze raad nog niet. Maar wij zijn wel in de regio in gesprek over iedereen is bezig met het maken van een omgevingsvisie. Dus we hebben het nu wel in onze regio over: hoe zorgen wij er nou voor dat die omgevingsvisies niet op zichzelf staande plannen zijn? Want een omgevingsvisie gaat juist over Lisse, maar het houdt niet op bij Lisse, het moet wel aansluiten bij Hillegom en bij Teylingen, want dat zijn onze burens. Zo gaat het eigenlijk verder. Bovendien hebben we natuurlijk inderdaad een aantal regionale afspraken gemaakt. Wij hebben bijvoorbeeld de greenpoort, waarin we bepaalde afspraken hebben gemaakt, Holland Rijnland, als je het hebt over duurzaamheid, je maatschappelijke opgaven. Dus wij zijn nu heel erg met elkaar in gesprek: hoe kunnen we er nou voor zorgen dat we allemaal wel een eigen omgevingsvisie kunnen maken? Dat we ons tegelijkertijd wel bewust zijn van de regionale afspraken die er zijn en hoe verweven we die dan in onze omgevingsvisies? Dat is wel een gespreksonderwerp. Dat is nog niet zo makkelijk, want we hebben

binnen Holland Rijnland te maken met veel verschillende gemeenten en daar zitten veel verschillende snelheden in. De ene is al best wel ver en de andere moet net nog beginnen. Dat maakt het gesprek soms een beetje lastig.

Sophie: Ja, want jullie zitten nog niet allemaal op één lijn.

Wethouder: Nee en het Rijk heeft gezegd: 'Als je er maar één hebt per 20/21, dan kan het nog uitgesteld worden, dat is al een paar keer gebeurd, maar oké, wij richten ons nu op 20/21 en ja, verder staat het vrij, dus elke gemeente gaat zijn eigen tempo. Dat is voor regionale afspraken wel soms ingewikkeld. Maar wij hebben nog niet echt meegemaakt dat wij er heel erg tegenaan lopen.

Sophie: Oké, dus de gesprekken gaan gewoon goed.

Wethouder: De gesprekken gaan gewoon goed. En wij zorgen er ook voor dat we het ook adresseren met elkaar: Hé, wat zien wij hier en hoe gaan wij dat nou aanpakken?

Sophie: O ja, oké. Ja, dus er is ook inderdaad geen sprake van een gezamenlijk provinciale omgevingsvisie? Want in de wet staat ook dat de provincie mag straks een omgevingsvisie gaan maken, maar tegelijkertijd mogen dus de regio's, alle gemeenten binnen die provincie, ook een gezamenlijke omgevingsvisie, naast dus die omgevingsvisie van de provincie en de gemeentelijke omgevingsvisie. Maar daar is nog niet...?

Wethouder: Daar is hier nog geen sprake van. Wij stemmen het wel af en wij hebben een provinciale omgevingsvisie. Dat is ongeveer hoe we het... ja, hebben bedacht.

Sophie: Oké. Ja en de omgevingsvisie is een integraal document, waar alle ambtenaren mee bezig kunnen zijn: al die afdelingen, dat kan ik mij voorstellen, die zin wel met een bepaald aspect van die Omgevingswet bezig. En ik kan mij ook voorstellen dat er bijvoorbeeld verschillende sectorale commissies zijn die bezig zijn met die Omgevingswet. Je zei net ook al dat er een bepaalde werkgroep in het leven is geroepen voor die Omgevingswet. Maar zijn er ook nu binnen de gemeente zelf allemaal verschillende afdelingen mee bezig of is het echt alleen die werkgroep, die bezig is met de Omgevingswet?

Wethouder: We hebben binnen onze ambtelijke organisatie bedacht dat we een zogenaamde rode lijn hebben: dat is onze bestuurlijke lijn en die zijn vooral bezig met de omgevingsvisie. En we hebben een blauwe lijn, dat is met name de Omgevingswet. Dat is met name ambtelijk, die denkt na over: wat hebben wij er nou voor nodig om die nieuwe werkwijze in te voeren en die digitale stelsels, wat

hebben wij daar nou voor nodig? Daar zit een overkoepeling natuurlijk, want het heeft allemaal met elkaar te maken, maar wij hebben er wel voor gekozen om daar twee lijnen van te maken. Die overkoepeling wordt bereikt, omdat daar inderdaad één werkgroep is. Er zijn verschillende disciplines bij elkaar om een zogenaamde omgevingstafel vorm te geven en daar komen dus ook verschillende knelpunten om tafel of wordt er nagedacht: waar moeten wij nog meer aan denken? Dus zo proberen we die integraliteit te krijgen.

Sophie: O ja, dus die werkgroep is echt die overkoepeling, die maakt dus die overkoepeling van die rode lijn naar die blauwe lijn?

Wethouder: Ja.

Sophie: Ja, dat is wel grappig. Ik zie echt dat veel verschillende gemeenten, die doen dat allemaal anders, die geven er allemaal een andere invulling aan.

Wethouder: Ja, dat geloof ik meteen.

Sophie: Ja, dat is leuk om te horen. Ja en dan heb ik eigenlijk nog maar één vraag: hoe kijken de ambtenaren tegen de Omgevingswet aan hier?

Wethouder: Ik denk dat dat heel wisselend is: de één vindt het heel leuk, de ander heeft er nog niet zo veel mee te maken. Weer één benadert het integraler dan de ander. Dus ik denk dat het wisselend is. Ik denk wel dat iedereen een stukje urgentie ziet. Dat het anders moet. Ik denk dat men ook wel ziet dat het pittige klus is, als je met name ook gaat kijken naar hoe je je organisatie er dan op moet inrichten en je digitale systeem en dat is echt nog wel een behoorlijke klus. Maar ik zie ook wel heel veel nieuwsgierigheid en ik zie mensen die het echt heel leuk vinden om daar in te duiken en daar echt iets moois van te maken. Dus het leeft wel. Dus ik denk wisselend, maar over het algemeen wel nieuwsgierig en leuk vinden om het op te pakken.

Sophie: Ja, leuk. En ken je toevallig nog een ambtenaar die ik toevallig kort hierover kan spreken. Die nu bezig is met de Omgevingswet?

Wethouder: Dat vind ik even lastig. Mag ik daar over nadenken? Ik ga even kijken wat ik voor je kan doen. Is dat oké?

Sophie: Ja, is goed. Graag.

Bijlage 9. Analyseschema interviews

Legenda

- Verschillende kleuren in schema: de functie van de kleuren blauw en wit is om het schema leesbaarder te maken. Verder hebben de kleuren geen functie.
- Bijv. : een afkorting van ‘bijvoorbeeld’.
- Eerste zes kolommen: vragen gesteld die gericht zijn op de theorie in hoofdstuk 2.
- Laatste vier kolommen: vragen gesteld die gericht zijn op de theorie in hoofdstuk 3.

	Mening demo- cratisch gehalte	Motief overheids- participatie	Ideeën kosten participatie	Participatie nieuwbouwprojecten/ groenbeleid	Toepassing strategie?	Mening reflecterende rol	Invulling omgevingsvisie	Kaderstelling omgevingsvisie	Omgang regionale zaken	Interne procedure
Gemeenteraad Enschede	Hoe meer geld het initiatief kost, hoe meer personen achter het initiatief moeten staan. Als het een klein initiatief is, kunnen 10 personen genoeg zijn.	Maatschap- pelijk draagvlak/ versterken sociale cohesie.	Als het goed geregeld wordt, dan wordt participatie grotendeels uitbesteed. Daardoor kost het met de Omgevingswet minder geld dan nu.	Nieuwbouw: op de ouderwetse manier. Burgers kunnen zienswijzen indienen. Groenbeleid: groenperken verkocht aan particulieren. Verder geen participatie bij groenbeleid.	Geven wijk- budgetten. Gebruik van Twitter en Facebook voor promotie. Uitdagings- strategie/ right to challenge: toepassing alleen in sociaal domein. Nog invulling geven bij Ruimtelijke Ordening.	Deze rol past gewoon binnen de drie traditionele rollen. Het past bij elk van de drie rollen. Traditionele rollen zijn immers breed uit te leggen.	RO-koers: voorloper omgevingsvisie. Grove lijnen zijn uitgezet over bijv. invalswegen. Nog geen doelstellingen/ ambities voor de gemeente.	Participatie via wijkraden. Dezen filteren de goede burgerinitiatieven er al uit en leggen het voor aan de raad. Deze geeft akkoord voor de meeste voorgelegde initiatieven van de wijkraden. Initiatief voor de hele stad: inspraakmogelijk- heid bij stedelijke commissie.	Samen- werking via bijeenkomsten 14 Twentse gemeenten. Er wordt nog over nagedacht.	Er is één commissie Omgevingswet. Alles over de Omgevingswet gaat via deze commissie. Zo worden verschillende afdelingen met elkaar verbonden.
Gemeenteraad Kampen	Een kleine of grote groep maakt over het algemeen niet uit. Het gaat om de impact die het initiatief heeft. Eén meneer heeft bijv. een initiatief van een groep laten afbreken.	Draagvlak, maar ook voornamel- ijk acceptatie (burgers die projecten in de gemeente accepteren, doordat zij ook konden participeren en daardoor tevreden zijn met het resultaat, ook al is het niet helemaal naar hun zin) en	Op korte termijn kan het meer geld kosten, omdat alles nieuw is en nog uitgevonden moet worden. Op lange termijn zal het niet meer geld kosten. Bovendien zit participatie op verschillende terreinen (huishoudelijke zorg, buurtbus). Dit kan geld schelen.	Nieuwbouw: op de ouderwetse manier. Zienswijzen en inspraakavonden. Groenbeleid: in één dorp beheren de inwoners de groenperken. Gemeente geeft geld, zodat inwoners de groenperken zelf kunnen onderhouden. Met groenbeleid kan je sneller experimenteren, omdat er minder risico aan zit dan aan participatie- experimenten binnen nieuwbouwprojecten.	Het geven van middelen, zodat de burgers het zelf kunnen doen (groenbeleid). Uitdagings- strategie/ right to challenge: Raad staat open voor right to challenge, maar nog geen toepassing er van.	Reflectie past binnen alle drie de traditionele rollen. Het is een instrument of middel binnen de drie traditionele rollen. Geen aparte rol.	Geen visie, maar bouwstenen. Dynamiek samenleving gaat sneller dan 10 jaar. Nu is energie aan de orde, dus nu eerst een bouwsteen 'Energie'. Straks is bijv. zorg aan de orde, dus straks een bouwsteen 'Zorg'. Bouwstenen zijn cyclisch. Geen visie voor elk aspect in de	Eerst een sessie gehad met burgers, om te vragen hoe zij betrokken wilden worden bij de omgevingsvisie. Met bouwstenen vraaggericht werken. Burgers daarover laten meepraten/ inspreken. Nieuw initiatief: bouwsteen wordt geactualiseerd. Participatie toespitsen op thema. Bij elke bouwsteen apart bepaalt de raad in	Altijd een aspect geweest en wordt ook altijd meegenomen en afgewogen door de raad, tijdens het maken van een bouwsteen.	Er is een kernteam, waarin alle afdelingen betrokken worden. Aandacht geven aan de afdelingen die enthousiast zijn. Expertise erkennen van verschillende afdelingen. Afdelingen confronteren over het belang van integraliteit. Verder blijft het moeilijk.

		kennis benutten uit de samenleving.					gehele gemeente. Burgers willen niet meepraten over doelstellingen en ambities. Zij willen concrete zaken. Van het oude energiebeleid worden hoofdlijnen overgenomen, zodat het oude werk niet verloren gaat.	hoeverre burgers mogen meepraten. Raad is uiteindelijk het orgaan dat gekozen is om besluiten te nemen. De raad zal de inspraak van burgers meewegen, maar wel zelf het besluit nemen. De raad is verantwoordelijk voor het algemeen belang.		
Gemeenteraad Leiden	Of er veel mensen met een initiatief naar voren komen of weinig, als de raad erachter staat, is het democratisch gehalte gewaarborgd. De raad is immers een afspiegeling van de samenleving.	Maatschappelijk. 'Samen maken wij de stad'.	Hier valt nog niets over te zeggen, omdat wij nog midden in het proces zijn. Misschien op lange termijn gaat het minder geld kosten, maar dit is niet zeker.	Nieuwbouw: ontwikkelaar komt met een idee, vraagt de mening van burgers. Idee naar de raad. De raad bespreekt het en mensen mogen nog inspreken bij commissievergaderingen. Groenbeleid: bij nieuwbouwprojecten wordt er telkens gekeken waar men groenperkjes kan plaatsen. Ook komt er een flat met veel natuur eraan: een vertical forest. Dat was een idee van omwonenden. Nieuwbouw en groenbeleid zijn dus met elkaar verweven.	Nog geen sprake van een bepaalde strategie die toegepast wordt. Uitdagende strategie/ right to challenge: nog geen invulling. Wel een idee hiervoor: het recht van amendement voor burgers.	Het reflecteren past binnen de drie traditionele rollen.	Invulling op een hoger abstractie-niveau. Er is in beschreven hoe Leiden eruit moet zien in 2040, wat de ambities voor Leiden zijn etc. Ambtenaren (die onder de gemeenteraad werken) zijn de stad ingegaan, om de mening van burgers hierover te vragen.	Geprobeerd is om de raad eerder te betrekken bij de besluitvorming. Alvorens de burgers gingen meedenken, heeft de raad een verdichtingsvisie gemaakt: voorloper omgevingsvisie. Op deze manier heeft de raad alvast zijn eigen kaders gesteld. Mensen die vervolgens nog een zienswijze hebben ingediend, worden actief benaderd om nog in te spreken bij een raadssessie.	Samenwerkingsverband met omliggende gemeenten: 'Hart van Holland'. Bijeenkomsten zijn niet goed bezocht. Over de invulling van deze samenwerking wordt nog nagedacht.	Er zijn vier raadscommissies. Dezen worden niet veranderd met de komst van de Omgevingswet. Leidende commissie over Omgevingswet is de commissie 'Stedelijke ontwikkeling'. Alle commissies worden uitgenodigd om over Omgevingswet-gerelateerde zaken te praten. Integraliteit wordt gestimuleerd.

Gemeenteraad Alkmaar	Er dient een begin van belangstelling te zijn bij de raad. Het aantal personen die het initiatief indient, maakt hierbij niet uit.	Maatschappelijk, in het belang van Alkmaar.	Het hangt ervan af hoe je als gemeenteraad ermee omgaat. Of het duurder wordt, is onzeker.	Nieuwbouw: gemeenteraad had een initiatief voor een project. Burgers waren het er niet mee eens. Raad ging kritisch kijken hoe zij konden voldoen aan de wensen van de burgers en heeft in zijn controlerende rol het college geconfronteerd met het feit dat zij wellicht niet genoeg hebben gedaan aan participatie. Verder: ouderwetse manier (zienswijze). Groenbeleid: er is hier niet veel aandacht voor.	Nog geen toepassing van een strategie. Raad is bezig met het actualiseren van zijn participatiebeleid.	Een vierde rol zou kunnen zijn: verantwoording aan de maatschappij. Reflectie behoort echter onder de controlerende rol.	Er is weinig rol weggelegd voor de raad. Het college heeft vooral de leiding, hetgeen niet de bedoeling is. Er staan doelstellingen en ambities in beschreven: waar Alkmaar voor staat, wat behouden moet worden etc.	Het stellen van kaders wordt door het college gedaan. De raad is bezig met het terugpakken van zijn rol. Er worden regels gemaakt in de omgevingsvisie per beleidszaak en wanneer deze aan de orde is, wordt het met behulp van inspraak van burgers beter ingekleurd.	Regiobijeenkomsten, een gezamenlijke agenda voor de regio. Goede samenwerking. Daardoor meer inzicht in elkaars belangen.	De Omgevingswet wordt momenteel als een zaak gezien voor de afdeling Ruimtelijke Ordening. Er is geen sprake van integraliteit. Er is wel een raads werkgroep voor de Omgevingswet. Via deze werkgroep probeert de raad de leiding te nemen in de omgevingsvisie en het college juist te vertellen hoe zij Omgevingswet-proof worden.
Gemeenteraad Lisse	Nog geen duidelijke mening. Wel realisatie dat de raad veel draagvlak aan de voorkant kan hebben, maar hij moet uiteindelijk de knoop doorhakken.	Nog geen motief, behalve dat de raad wil weten wat er speelt en leeft in de gemeente.	Het kan meer geld gaan kosten, maar het ligt eraan hoe rigoureuze je je werkwijze gaat aanpassen.	Nieuwbouw: de initiatiefnemer wordt gevraagd om te ook de wijk erbij te betrekken. Verder volgens de ouderwetse wijze: zienswijze. Groenbeleid: de raad wil het bijhouden van groen graag bij de inwoners leggen, maar is nog aan het nadenken hoe hij dit kan doen.	Nog geen vaststaande strategie. Wel over aan het nadenken. Uitdagende strategie/ right to challenge: nog aan het nadenken over de invulling.	Reflectie behoort onder de drie traditionele rollen. Belangrijk hierbij is dat er duidelijk is afgesproken hoe de drie traditionele rollen vorm krijgen binnen de nieuwe wet.	Een bureau krijgt de opdracht te helpen met de invulling van de omgevingsvisie. Besproken is in sessies welke onderwerpen in omgevingsvisie opgenomen moeten worden. Met het bureau wordt een traject hiervoor opgezet. In de omgevingsvisie komen zaken als: hoe zien wij Lisse? Wat is onze ambitie voor Lisse?	De raad heeft nu drie onderwerpen waarop gefocust wordt: omgevingsvisie in het algemeen, tiny houses en jongeren. Tiny houses: in hoeverre wilt de raad inwoners laten meebepalen? Tegelijkertijd is hij inwoners aan het motiveren mee te denken. In gesprek gaan met elkaar.	Bijeenkomsten: er wordt besproken hoe de gemeentelijke omgevingsvisies met elkaar overeen kunnen komen. Iedere gemeente maakt de omgevingsvisie in een andere snelheid. Dat is moeilijk. Samenwerking gaat verder goed.	Twee lijnen: een rode lijn voor de omgevingsvisie (bestuurlijk), een blauwe lijn voor de werkwijze (ambtelijk). Werkgroep Omgevingswet is het overkoepelende orgaan hiervoor, die afdelingen probeert te verbinden met elkaar.

Bijlage 10. Invulling traditionele rollen gemeenteraad Kampen

