

Handreiking gebiedsgericht werken

Regie en samenhang in ruimtelijke keuzes

november 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding: werken aan ruimtelijke arrangementen voor de toekomst	4
2	Uitgangspunten	5
2.1	Minder bestuurlijke drukte	5
2.2	Richt u op de langere termijn	6
2.3	Werk als één overheid	6
2.4	Werk integraal	8
2.5	Maak keuzes en stuur bij	9
2.6	Zorg voor democratische legitimatie	10
2.7	De praktijk vormt het uitgangspunt	11
	Slotwoord	13
	Bijlage 1 - Handvatten voor een praktische aanpak	14
	Bijlage 2 - Praktische voorbeelden gebiedsgericht werken	20

1 Inleiding: werken aan ruimtelijke arrangementen voor de toekomst

De koepels en het rijk zijn met elkaar in gesprek over de inhoudelijke doelstellingen van de grote transitie in het fysiek domein (klimaat/energie, landelijk gebied/stikstof en wonen/bereikbaarheid), de gezamenlijke realisatie daarvan en de randvoorwaarden daarvoor. Veel (ruimtelijke) ontwikkelingen staan niet op zichzelf, maar zijn veelal in min of meerdere mate met elkaar verbonden en strijden met elkaar om de schaarse ruimte. De kansen voor kwalitatieve en duurzame oplossingen liggen precies ook daar; alleen in samenspraak en afstemming met elkaar kan meerwaarde worden gecreëerd. Dat vraagt om inzet, betrokkenheid, besluitkracht en doorzettingsvermogen, ook in de uitvoering. Niet alleen in verticale organisatiestructuren, maar juist ook in horizontale verbanden.

De koepels VNG, IPO en UvW hebben de handen ineengeslagen om deze handreiking te schrijven voor gebiedsgericht werken. Deze handreiking biedt houvast om keuzes te maken in de wijze van regiovoering, het inrichten van processen en het afwegen van belangen. Veel hiervan is al bekend en wordt in de praktijk al toegepast, voor sommigen zijn het ongetwijfeld open deuren. Daarnaast geldt dat de aanbevelingen algemeen zijn en is de werkelijkheid complexer dan mogelijk op papier kan worden weergegeven, ook vanwege het belang van maatwerk. Tegelijk helpt de handreiking bij het creëren van overzicht, juist omdat de werkelijkheid complex is. De handreiking kan daarom ook gezien worden als een document om na te slaan om te reflecteren op reeds voorgenomen processtappen. Het is geen formeel vastgesteld document, maar een handreiking die gebruikt kan worden naargelang behoefte. Daarbij geldt ook dat gebiedsgericht werken veelal een kwestie is van 'leren door te doen', omdat niet alles zich aan de voorkant laat uittekenen.

Deze handreiking is behulpzaam als aanvulling op de informatie uit het startpakket van het rijk rondom de ruimtelijke arrangementen. De provincies zijn door de rijksoverheid gevraagd om maatschappelijke opgaven bij elkaar te brengen en daarbij te kijken naar ruimtelijke inpassing, uitmondend in ruimtelijke arrangementen. Dit gebeurt gebiedsgericht. Het rijk heeft voor deze insteek gekozen vanuit de ervaring dat Omgevingsagenda's een te groot gebied omvatten en de provincies een democratisch gelegitimeerde bevoegdheid hebben.

De processtappen, inhoudelijke afwegingen en doelstellingen voor de ruimtelijke arrangementen worden toegelicht in de stukken van de minister van VRO (het programma NOVEX en het startpakket). Er worden kaders geschetst en spelregels gegeven. Het 'hoe' van het gebiedsgericht met deze ruimtelijke arrangementen aan de slag gaan, verdient een nadere duiding. Met ruimte voor maatwerk door provincies om – in samenspraak met andere partners – het proces naar eigen inzicht in te richten.

In de bijlage staan handvatten voor doorvertaling in de praktijk (bijlage 1) en voorbeelden van werkvormen die bewezen hebben te werken in de recente praktijk (bijlage 2). Het doel is om te schetsen hoe gebiedsgericht gewerkt kan worden, bijvoorbeeld aan ruimtelijke voorstellen. De primaire doelgroep wordt gevormd door procesregisseurs en bestuurders die een rol hebben in het gebiedsgericht werken. De inzichten komen voort uit verschillende communities of practice en gedachtewisselingen tussen bestuurders van gemeenten en provincies.

2 Uitgangspunten

Gebiedsgericht werken is in beginsel maatwerk. Elk gebied heeft zijn eigen identiteit, met eigen sterktes en zwaktes die vragen om een eigen inkleuring. Wel geven we hier een aantal uitgangspunten, mede vanuit de diverse evaluaties¹ die hebben plaatsgevonden van verschillende samenwerkingsvormen in gebieden. Deze uitgangspunten luiden als volgt, en worden in dit hoofdstuk nader toegelicht:

1. Zorg voor **minder bestuurlijke drukte**: er worden zo min mogelijk nieuwe structuren gecreëerd.
2. Richt u op de **lange termijn**: houd ruimte voor leren door te doen.
3. Werk als **één overheid**: voorkom afwentelen op andere gebieden / sectoren.
4. Werk **integraal**: er is in gebieden samenhang tussen sectoraal ingestoken processen en structuren.
5. Maak **keuzes** en **stuur bij**.
6. Zorg voor **democratische legitimatie**.
7. De **praktijk** vormt het uitgangspunt

Daarnaast gelden de drie principes vanuit de NOVI:

voorrang geven aan meervoudig ruimtegebruik (in plaats van enkelvoudig ruimtegebruik);

- ▶ het centraal stellen van gebiedskenmerken (identiteiten);
- ▶ het voorkomen van 'afwenteling' – ofwel het niet meer afschuiven van problemen en lasten op generaties na ons of op andere gebieden.

2.1 Minder bestuurlijke drukte

In regionale samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden is veel huiswerk gedaan als het gaat om het aanpakken van de fysieke opgaven. Zo is in de NOVEX-gebieden die al langer bestaan al veel data verzameld en zijn al diverse afwegingen gemaakt, die mede een rol kunnen spelen in het proces rondom de ruimtelijke arrangementen. Andere voorbeelden zijn de RES'en, regionale omgevingsagenda's en verstedelijkingsstrategieën. De regio's die hier aan werken, zijn geen aparte overheidslaag naast of tussen gemeenten, waterschappen en provincie, maar een regionale samenwerkingsvorm waar alle overheden in deelnemen.

Van belang is voort te bouwen op die bestaande verbanden en afspraken, omdat ze waardevolle kennis en ervaring bieden en leiden tot werkbare perspectieven. Tegelijk leiden al deze samenwerkingsverbanden tot bestuurlijke drukte. Hoe voorkomt u stapeling van beleid en bestuurlijke drukte? Hoe houdt u overzicht? Het advies is om de bestuurlijke drukte in gebieden tenminste niet te vergroten, en bij voorkeur juist bestaande processen zoveel mogelijk met elkaar te integreren.

Uitgangspunten:

- ▶ Kijk als provincie naar bestaande samenwerkingsverbanden, vooral in functioneel samenhangende gebieden en bouw bottom-up een provinciedekkend geheel (NB: er kan sprake zijn van provinciegrensoverstijgende samenwerking, dan is afstemming tussen provincies noodzakelijk). Sluit daar zoveel mogelijk bij aan. Soms kan het nodig zijn om nieuwe (integrale) structuren te creëren. Kijk dan kritisch naar het nut van bestaande (meer sectorale) structuren.
- ▶ Zorg voor één integrale tafel per gebied, waarin (minimaal) de vier overheden (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) elkaar treffen. De bestuurders die hier aan tafel zitten zijn verantwoordelijk voor het bijschakelen van hun collega's indien nodig, opdat coördinatie en afstemming tussen dossiers plaatsvindt.
- ▶ Bespreek daar wat de bijdrage kan zijn aan de landelijke doelstellingen, hoe nationale doelstellingen worden vertaald naar activiteiten en resultaten in het gebied.

¹ [Succesfactoren voor regionale samenwerking in kaart gebracht](#) (VNG, IPO, UvW, 2022)

- ▶ Benut wat er al loopt c.q. bestaat (bijv. in NOVEX-gebieden en vanuit opgestelde omgevingsvisies) en verbindt dat waar mogelijk met elkaar, zodat slim gecombineerd kan worden. Wat dragen lopende trajecten bij aan de landelijke doelstellingen en wat is aanvullend nodig? Kijk daarbij ook welke opgaven buiten de nationale doelstellingen spelen in het gebied die meegenomen kunnen worden.
- ▶ Betrek informele netwerken en partners buiten de vier overheden, zoals bijvoorbeeld een GGD, Omgevingsdienst of Veiligheidsregio. Laat deze partners bijvoorbeeld incidenteel aansluiten bij de integrale tafels, of volledig participeren aan de integrale tafels.
- ▶ Kijk waar kansen liggen voor vernieuwing (waar is een extra impuls of andere aanpak nodig?)
- ▶ Bespreek hoe u het gebiedsgericht werken slim en efficiënt kunt organiseren, bijvoorbeeld door bestaande overlegtafels uit te breiden of koppelingen tussen sectorale overlegtafels te maken.
- ▶ Zorg er als decentrale overheid voor dat u zelf ook inzicht hebt en overzicht houdt. Dat is een kwestie van organiseren.

2.2 Richt u op de langere termijn

Het uitgangspunt is dat de relaties die gebouwd worden, rolafspraken die worden gemaakt en processen die nu ingericht worden, de basis blijven vormen voor samenwerking aan ruimtelijke opgaven. We gaan uit van een langdurig commitment. Ook bij het inrichten van de ruimtelijke arrangementen starten we niet een eenmalige exercitie die daarna af is.

Daarbij geldt dat beleidsbeslissingen die nu worden genomen, de speelruimte van toekomstige generaties voor een zeer lange termijn kunnen bepalen. Een (te) grote focus op de korte termijn zorgt voor onvoldoende stabiliteit en onvoldoende impulsen voor structurele maatregelen op lange termijn.

Beslissingen voor de korte termijn worden dus gemaakt met oog voor de langere termijn. Tegelijkertijd blijft de wereld in beweging en zijn niet alle consequenties vooraf te overzien. Het gaat om het leren om sturing te geven aan transities en omgaan met veranderingen. We zien nu al dat verschillende programma's op enig moment (tussentijdse) evaluaties inbouwen, zodat indien nodig bijsturing kan plaatsvinden op het proces of op de doelstellingen. Wij adviseren iets soortgelijks voor het gebiedsgericht werken. Niet een herhaling van alle processtappen, maar minimaal een periodieke evaluatie en herijking. Gericht op interventie en aanpassingen voor een beperkt onderdeel, zonder het grotere geheel uit het oog te verliezen.

Uitgangspunten:

- ▶ Committeer u voor de langere termijn.
- ▶ Koppel lange termijn doelen aan korte termijn successen ten behoeve van draagvlak en steun.
- ▶ Zorg voor inspiratie en toekomstperspectief, maar maak ook, ook voor nu, weloverwogen keuzes en stel kaders.
- ▶ Houd rekening met consequenties van besluiten op de lange termijn. Voorkom afwenteling op toekomstige generaties.
- ▶ Werk vanuit back-casting. Bepaal de stip op de horizon en werk vanuit daar terug naar concreet te nemen stappen.
- ▶ Betrek trends en (autonome) ontwikkelingen bij te maken keuzes.
- ▶ Sta open voor nieuwe inzichten en pas die in, zodat we de ruimtelijke arrangementen toekomstbestendig houden. Zorg voor een systeem van 'leren door te doen'.

2.3 Werk als één overheid

Bij gebiedsgericht werken is betrokkenheid van alle overheden (en vaak ook maatschappelijke partners) van belang. De manier waarop afstemming tussen gebiedspartners plaatsvindt en de rol die gebiedspartners hebben, staat niet vast en is maatwerk per gebied. Het is daarom van belang om aan de voorkant van een gebiedsproces met elkaar afspraken te maken over de rollen, taken, verantwoordelijkheden en processtappen, ook bij het toewerken naar ruimtelijke voorstellen (en het vervolg op de langere termijn). Dat is ook nodig om te kunnen omgaan met dilemma's die zich zullen voordoen. Goede samenwerking vraagt dat duidelijk is wie wat doet, met welk instrument, wanneer

elkaar hier op aan te spreken en wat te doen in het geval escalatie nodig is, zodat niemand voor verrassingen komt te staan.

Provincies verbinden in dit proces de nationale opgaven uit het startpakket met decentrale opgaven in hun provincie en betrekken daarbij in ieder geval gemeenten en waterschappen en andere belangrijke belanghebbenden. In de spelregels van het Programma NOVEX is opgenomen dat provincies richting gebiedspartners en aan de minister voor VRO formuleren hoe ze deze betrokkenheid concreet vorm willen geven.

Werken als één overheid betekent dat gebiedspartners elkaar leren kennen en met elkaar leren samenwerken. Structuren die dit faciliteren zijn daarbij van belang.

In een aantal **RES regio's** is de afgelopen jaren **een regionaal platform van volksvertegenwoordigers opgericht**. In deze werkgroep zitten afgevaardigden vanuit alle democratische organen van de RES-partners (gemeente, provincie en waterschap), die rechtstreeks adviseren aan de samenwerkende bestuurders m.b.t. inrichting van het besluitvormingsproces, en aan het ambtelijke projectteam m.b.t. informatieverstrekking aan volksvertegenwoordigers en het organiseren van regionale bijeenkomsten voor volksvertegenwoordigers.

Andere voorbeelden zijn het organiseren van **ontwerptafels** bij de start van ruimtelijke verkenningen of het organiseren van **ontwikkelingsdagen** waarop de uitwisseling van informatie en meningen centraal staat en (eventueel) besluiten kunnen worden voorbereid en genomen. (Zie voor nadere toelichting bijlage 1).

Bij het komen tot ruimtelijke arrangementen nemen provincies het initiatief om, met de andere overheden, de nationale doelstellingen te vertalen naar een gebiedsgerichte aanpak. Gemeenten, waterschappen of bestaande samenwerkingsverbanden kunnen ook de handschoen oppakken om bij de provincie aan te geven zelf een gebiedsproces te willen inrichten, op basis van bestaande trajecten. Bij provinciegrensoverstijgende arrangementen spreken betrokken provincies af hoe ze dit coördineren. De verdere rolinvulling van overheden kan per gebied verschillen, waarbij eigen beleidsvrijheid, wettelijke taken en verantwoordelijkheden gerespecteerd worden. Provincies zorgen voor verbindingen, ademen mee, trekken waar nodig en duwen waar mogelijk als regisseur.

Uitgangspunten:

- ▶ Bij voorkeur zijn alle overheden vertegenwoordigd aan de integrale gebiedstafel. Werk daarnaast met een toegewijd interbestuurlijk aanjaag- of programmateam, dat stevig mandaat en voldoende tijd hiervoor heeft en oog heeft voor draagvlak van alle betrokken partijen. Zorg, waar nodig, voor interdepartementale afstemming.
- ▶ Maak afspraken over de mate van samenwerking (bijv. co-creatie, consultatie). Maak afspraken over in te zetten capaciteit en middelen, houd contact en zorg dat iedere gebiedspartner zijn/haar tijd en middelen effectief kan inzetten. Dit voorkomt weerstand achteraf.
- ▶ Kijk wat u gemeenschappelijk hebt. Het is van belang uw grotere visie voor de toekomst in het oog te houden en niet alleen de doelstellingen. Steek tijd en aandacht in de bewustwording bij lokale partijen dat regionale samenwerking noodzakelijk is.
- ▶ Maak concrete afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Pak gezamenlijk de verantwoordelijkheid. Wees scherp op de rollen en wees altijd helder over wanneer u vanuit welke rol acteert.
- ▶ Wees eerlijk over uw eigen belangen en zorg dat die scherp zijn. Bespreek waar u het wel of niet over eens bent.
- ▶ Investeer in het elkaar leren kennen, onderling vertrouwen en gun elkaar wat. Cultuur en historie kunnen de (wijze van) samenwerking bepalen. Besteed voldoende aandacht aan informele netwerken.
- ▶ Doe het ambtelijk en bestuurlijk samen en blijf dat doen. Blijf met elkaar in gesprek.
- ▶ Een governancestructuur afspreken helpt, maar wees adaptief.
- ▶ Maak afspraken over continuïteit (hoe houdt u elkaar vast, ook over verkiezingen heen).
- ▶ Voorkom afwenteling op andere gebieden / overheidspartners.

In gesprek over escalatie

Niet alles is mogelijk. Op het moment dat keuzes gemaakt moeten worden tussen de opgaven, kan spanning ontstaan. En dan is ingrijpen door de provincie soms nodig. Een stok achter de deur kan zijn: als we er niet samen uitkomen, beslist het rijk voor ons. Denk daarom na over een escalatiemodel voor wanneer het niet loopt tussen gemeenten, waterschappen en provincie.

Keuzes moeten democratisch gemaakt worden, bijvoorbeeld door de Staten een overkoepelende visie te laten vaststellen en de hoofdvragen te laten beantwoorden. Dat kan een visie zijn per gebied, maar met input vanuit het juiste schaalniveau. Horizontaal en verticaal versterken elkaar. Een provinciaal plan is meer dan een optelsom van gebiedsplannen. Soms moet bijvoorbeeld in het ene gebied iets gebeuren om een ander gebied verder te helpen. Wederkerigheid in de samenwerkingen en relaties is van belang. Organiseer daarom ook 'wisselgeld', zodat vervelende keuzes verzacht of gecompenseerd kunnen worden.

2.4 Werk integraal

Decentrale overheden hebben te maken met verschillende beleidsopgaven die neerslaan in de fysieke leefomgeving. Afstemming tussen de uiteenlopende programma's vindt, met name op rijksniveau, tot op heden nauwelijks plaats. In gebieden moeten de programma's met elkaar in verband worden gebracht. De ruimtelijke arrangementen die worden opgesteld, omvatten idealiter dan ook alle relevante ruimtelijke aspecten zodat die integraal kunnen worden afgewogen.

Om sectorale opgaven aan elkaar te verbinden, is het van belang dat bestaande processen en structuren (zoals NP RES, BOL, MIRT, verstedelijkingsstrategieën, de gebiedsplannen voor stikstof, etc.) aansluiten bij nieuwe afspraken, zoals de ruimtelijke arrangementen. Daar ligt dus uitdrukkelijk een koppeling tussen (nationale) programma's en dit proces. Beiden lopen samen op, maar wel afgestemd op elkaar. De ruimtelijke arrangementen kunnen daarmee mede gezien worden als een resultante van verschillende (samenwerkings)processen, waarbij een confrontatie heeft plaatsgevonden tussen meerdere opgaven die ruimtelijke claims vergen. In deze afwegingen en hun (kwalitatieve) afwegingen kunnen visuele verbeeldingen (als uitvloeisel van nationaal programma Mooi Nederland) een belangrijke rol spelen. De ruimtelijke voorstellen maken uiteindelijk duidelijk of alle opgaven ruimtelijk inpasbaar zijn, of dat aanvullende keuzes noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld een uitruil tussen provincies.

Uitgangspunten:

- ▶ Bepaal met de gebiedspartners welke opgaven in het gebied aandacht vragen en prioriteer daarbij. Denk ook aan opgaven buiten de drie grote transitie, zoals cultuur en erfgoed. Wees duidelijk en eerlijk over wat wel en niet kan. Maak concrete afspraken over de aan te pakken opgaven en fasering in tijd.
- ▶ Zorg dat gebiedsgerichte samenwerking voortkomt uit gedeelde opgaven en kwaliteiten.
- ▶ Houd rekening met en doe recht aan de verwevenheid van opgaven tussen stad en landelijk gebied.
- ▶ Voorkom afwenteling op andere sectoren. Maak de gevolgen van de ene opgave voor andere opgaven inzichtelijk.
- ▶ Ontwerpateliers (een gestructureerd proces waarbij verschillende rondes van co-creatie worden doorlopen door ontwerpers, experts en gebiedspartners) kunnen een goede methode zijn om integraliteit concreet te maken.
- ▶ De transitie van ruimtelijke ordening is, om draagvlak te verwerven, gebaat bij verhalen die stimuleren en enthousiasmeren. Verhalen over goede voorbeelden, over 'wat wel kan' en waar mogelijkheden liggen. Verhalen waardoor gebiedspartners onderdeel van de oplossingen willen zijn en willen meedoen.
- ▶ Bouw voort op de afwegingsprincipes en voorkeursvolgorden uit de NOVI, ten aanzien van het integreren/op elkaar afstemmen van verschillende sectorale aspecten.

In de regio Hart van Brabant wordt de **Regionale Omgevingsagenda (ROA)** gekoppeld aan een **Regionale Investeringsagenda (RIA)**. De ROA geeft de gebiedspartners (gemeenten, waterschappen en provincie) houvast voor gerichte samenwerking en aanpak van de opgaven. Dit door het gezamenlijk lange termijn toekomstperspectief, de benoemde hoofdopgaven en een set van afspraken over inhoud, aanpak en samenwerking. De RIA is een regionale uitvoeringstrategie met versnellingsacties en een kwaliteitsverbetering door het benutten van meekoppelkansen vertrekkend vanuit de opgaven in het fysieke domein en de NOVI. De basis bestaat uit een investeringsperspectief waarbij de opgaven in samenhang financieel worden geprogrammeerd. Verder is voor deze regio met het Rijk een Regio Deal gesloten. Dit om de continuïteit van een regionale aanpak te borgen en zo de kracht van de regio te versterken. Economische, ecologische en sociale groei worden gecombineerd.

2.5 Maak keuzes en stuur bij

Er is speelruimte in het detailniveau van de op te leveren uitkomst per provincie. Dit kan ook verschillen per opgave. Het is voor de ruimtelijke arrangementen zoeken naar wat qua scherpte (in het richting geven) mogelijk is, gegeven de korte tijd die er is om tot die ruimtelijke arrangementen te komen. Het gaat om het zoeken naar een werkbare combinatie van keuzes maken aan de voorkant, en adaptief bijsturen onderweg. Het is van belang om vooraf tenminste zorgvuldige keuzes te maken op hoofdlijnen, met inachtneming van de samenhang en lange termijn consequenties, en met betrokkenheid van de gebiedspartners. Maak inzichtelijk wat wel en niet is meegewogen, wat nog verdere uitwerking behoeft en op basis waarvan. Met de immer voortgaande (ruimtelijke) ontwikkelingen en inzichten in de loop van de tijd kan bijsturing of nadere uitwerking op onderdelen nodig zijn. Dat betekent dat dit proces in feite geen eenmalig proces zal zijn. Immers ontwikkelingen gaan verder en op elkaar afgestemde keuzes blijven noodzakelijk. Ook (of juist) in de toekomst. Mede dit gegeven vraagt om een duidelijke omschrijving van de doelstellingen, processen (incl. participatie), motivering van afwegingen en keuzes, planning en uitvoering (incl. uitwerkingen), en de rol van de participatie hierbij, en dit vast te leggen in het zogenaamde ruimtelijke arrangement dat wordt overeengekomen.

Uitgangspunten:

- ▶ Zorg dat het uiteindelijke detailniveau past bij wat nodig is voor uitvoering in de praktijk.
- ▶ Stem het detailniveau van afzonderlijke opgaven goed op elkaar af.
- ▶ Maak in de uiteindelijke ruimtelijke arrangementen inzichtelijk welke nationale opgaven wel een plek kunnen krijgen, waarvoor iets extra nodig is en welke opgaven binnen de eigen provincie niet realistisch lijken.

Voorbeeld afwegingsaspect detailniveau

Typend voor de planMERen (Milieu Effect Rapportages) voor Omgevingsvisies is de worsteling ten aanzien van het benodigde en gevraagde detailniveau. Omgevingsvisies omvatten veelal beleid op hoofdlijnen en beleid wordt veelal pas in uitvoeringprogramma's in meer detail en thematisch uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de doelen die gesteld worden. De (beoordelings)commissie MER (c-m.e.r.) stuurt nadrukkelijk op het nu al concreter uitwerken van beleidsuitspraken, doelen, de referentiesituatie (foto van de leefomgeving) en mitigerende maatregelen, met name om de samenhang in het beleid te waarborgen en de haalbaarheid van de ambities en de effecten daarvan te kunnen bepalen. Het voorspellen van effecten van abstract beleid vergt de nodige ervaring en inlevingsvermogen. Het in meer detail uitwerken vraagt van zowel de beleidsmakers als MER-makers het voorgenomen beleid echt te doorleven. Daarnaast is het wenselijk dat beleidsmakers zich bewust worden van het feit dat het uitstellen van een beleidskeuze op zichzelf ook een keuze is die (milieu)gevolgen kan hebben (denk aan energietransitie en klimaatadaptatie). Wat opvalt is dat enkele provincies [...] een Omgevingsvisie maken die relatief beleidsarm is. De visie richt zich hoofdzakelijk op het integreren van verschillende beleidsvisies en plannen. Mochten er al nieuwe beleidsopgaven worden benoemd, zijn deze nog dusdanig abstract dat de effecten in de praktijk moeilijk te bepalen zijn. Het is de ervaring dat in provinciale Omgevingsvisies weinig tot geen gebieden worden aangewezen voor bepaalde ontwikkelingen. Daardoor rijst de vraag of het

niet passender is om gekoppeld aan een Omgevingsvisie van dergelijke aard geen planMER uit te voeren maar een toets die zich richt op het in beeld brengen van de mogelijke leefomgevingseffecten die ontstaan bij het integreren van het beleid. Waar doen zich mogelijk wrijfpunten voor bij het integreren van verschillende sectorale plannen? Sluiten de ambities op het gebied van klimaatbestendigheid bijvoorbeeld aan bij de uitbereidingsplannen voor woningbouw? Ook wordt dan in beeld gebracht welke uitvoeringsprogramma's m.e.r.-plichtig zijn. Gekoppeld aan een dergelijk programma kan dan voor sectoraal beleid op een hoger detailniveau een planMER worden opgesteld. Op deze wijze worden ook de onderzoekslasten beperkt. Een andere mogelijkheid is om het planMER meer in te zetten als verkenningsinstrument voor het bereiken van doelen en voor het bepalen van de knip waar een omgevingsprogramma dit van de visie overneemt en doelen verder uitwerkt of invult.²

2.6 Zorg voor democratische legitimatie

De provincies formuleren richting gebiedspartners en de minister van VRO hoe ze de betrokkenheid van gebiedspartners concreet vorm willen geven. Participatie en co-creatie zijn essentieel om belangen, meningen en creativiteit boven tafel te krijgen, draagvlak te genereren en transparant te werken. Dit vraagt expliciet aandacht in het procesontwerp, bijvoorbeeld door het opstellen van een participatieplan samen met de gebiedspartners, en gebiedspartners buiten de overheid incidenteel te laten aansluiten of volledig onderdeel te laten zijn van de integrale gebiedstafel. Meer over de methoden in de onderstaande kaders.

Denkwijzer

Bij het opstellen van participatiebeleid kan de Denkwijze(r) voor goede participatie helpen. Hierin staan succesfactoren en randvoorwaarden voor goede participatie. Ook bevat de Denkwijzer inspirerende voorbeelden.³

Stuurwiel volksvertegenwoordigers

Ook het 'Stuurwiel volksvertegenwoordigers: handvatten over hun rol bij participatie' kan helpen bij het opstellen van participatiebeleid. Het stuurwiel helpt met handvatten en wil aanzetten tot nadenken en gesprekken. Zo komt u erachter hoe uw collega- volksvertegenwoordigers denken over inhoud, proces en houding of gedrag als de Omgevingswet in werking is getreden. Het stuurwiel wordt in 8 processen weergegeven.⁴

Voorbeeld Verordening participatie en uitdaagrecht en handreiking 'aan de slag met participatie'

De VNG heeft een voorbeeld participatieverordening opgesteld. Hiermee beoogt de VNG om gemeenten te inspireren tot andere participatiemogelijkheden dan inspraak en deze participatie van een wettelijke basis te voorzien.

Ter inspiratie is een handreiking gemaakt met een routekaart en veel concrete gemeentelijke praktijkvoorbeelden die tot de verbeelding spreken.⁵

Uitgangspunten:

- ▶ Tenminste de medeoverheden moeten zich kunnen vinden in (de uitkomsten van) de ruimtelijke arrangementen, en de uiteindelijke gebiedsplannen die gepresenteerd worden. Doe het proces daarom ambtelijk en bestuurlijk, van start tot resultaat, echt samen en blijf dat doen.
- ▶ Zorg voor democratische legitimiteit via de bestaande overheidslagen. Beschouw het proces als stap naar democratie. Overweeg of afspraken met besturen volstaan of dat ook betrokkenheid van volksvertegenwoordigers gewenst is. Dat kan het geval zijn wanneer een keuze botst met een gemeentelijke omgevingsvisie.

2 Bron: [Omgevingsvisie en planMER](#), (Mark Groen, Véronique Maronier, 23 oktober 2018)

3 Bron: <https://www.omgevingsweb.nl/publicaties/denkwyzer-voor-goede-participatie/>

4 Bron: <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/hulpmiddelen/stuurwiel-volksvertegenwoordigers/>

5 Bron: <https://vng.nl/nieuws/voorbeeld-verordening-participatie-en-handreiking-verschenen>

- ▶ Organiseer een proces om echte betrokkenheid te realiseren en zorg ervoor dat mensen invloed kunnen uitoefenen. Geef vooraf duidelijk de mate van invloed aan. En wees u ervan bewust dat een proces een product zonder einddatum is.
- ▶ Ga tijdig het gesprek aan met inwoners. Maak eventueel gebruik van een brede welvaartsmonitor, om de integrale dialoog (leefbaarheid) in het gebied (met de inwoners) te voeden (feedback-mechanisme).
- ▶ Zorg daarnaast voor een systeem van leren door te doen. Dat gaat verder dan het monitoren van vooraf afgesproken resultaten.
- ▶ Houd rekening met ruimtelijke en culturele verschillen. Luister naar elkaar en leer van elkaar. Verschillende geluiden verrijken.
- ▶ Werk grensoverstijgend en kijk over lokale belangen heen naar het gezamenlijke doel. Probeer dat gezamenlijke doel steeds voor ogen te houden.
- ▶ Wees transparant, leg uit en werk aan acceptatie. Maak afspraken over communicatie en over wat te doen als participatie niet goed gaat en weerstand ontstaat.
- ▶ Er kan niet altijd volledig draagvlak gehaald worden, wel zoveel mogelijk acceptatie. Het gaat hier ook om het identificeren en onderkennen van transitiepijn en daar op een goede manier mee omgaan.

In de besluitvormingsfasen van de **RES 1.0** ontstond politieke en maatschappelijke onrust. Bij verschillende gemeenten gaven raadsleden aan 'zich niet te herkennen in het aanbod dat er namens de regio wordt gedaan'. Ook was er zorg bij gemeenteraadsleden over de reactie van inwoners op aangewezen zoekgebieden. Op verschillende plekken ontstond georganiseerde weerstand, vooral tegen windmolens. Deze politieke en maatschappelijke onrust leidde bij een enkele regio zelfs tot het verlagen van de totale opgave voor duurzame energie, en er ontstond een scheve verhouding tussen plannen voor zonne- en windprojecten op land. Inwoners lijken door de landelijke én decentrale overheden onvoldoende meegenomen in de nut en noodzaak van het halen van de klimaatdoelen en begrijpen onvoldoende waarom energie-opwek in hun eigen regio ook nodig is. Veel inwoners waren niet bekend met de RES en wisten niet wat de opgaves voor duurzame energie in de regio inhouden. Een leermoment.

2.7 De praktijk vormt het uitgangspunt

In het kader van de te maken keuzes is het van belang mee te wegen of plannen/keuzes uitvoerbaar zijn, zowel financieel, maar ook wat betreft de (positieve en negatieve) effecten die de ontwikkelingen kunnen hebben op mens en (leef)milieu. Van belang is te bezien of projecten gefaciliteerd kunnen worden als het gaat om de inzet van mensen en middelen. Veel uitvoeringsaspecten die voortvloeien uit de keuzes van de ruimtelijke arrangementen zullen – zo is de verwachting – worden vertaald in (uitvoerings)programma's. Er zijn er nu al veel programma's, terwijl er reeds indicaties zijn dat niet alle overheden voldoende capaciteit hebben om de huidige programma's te managen. Het is zaak dat de wijze van uitvoering aandacht krijgt in het zogenaamde 'ruimtelijke arrangement'. Het inzetten van een uitvoerbaarheidstoets (UDO) kan dan behulpzaam zijn. Naast mensen en (financiële) middelen gaat het dan ook zeker om de juridische doorwerking; hoe en wanneer worden de wettelijke trajecten van de Omgevingswet doorlopen bijvoorbeeld.

Uitgangspunten:

- ▶ Werk met een (regionale) investeringsagenda (meerjarige strategische programmering).
- ▶ Maak gebruik van een uitvoerbaarheidstoets (UDO) vooraf.
- ▶ Zorg voor een permanente lerende evaluatie, als basisvoertuig voor leren door te doen, en goede verbinding met de kennisinfrastructuur.
- ▶ Een gezamenlijke feitenbasis en regionale kaartbeelden kunnen helpen, investeer daarom in kennis als instrument. Investeer in standaardisering en beschikbaarstelling van de benodigde data voor alle overheden, en het beschikbaar krijgen van instrumentarium waarmee beleidskeuzes en -scenario's van verschillende opgaven in onderlinge samenhang kunnen worden gemoeddeerd.

- ▶ Werk gestructureerd, met duidelijke processtappen, duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, doelen, planning, communicatie etc., maar met een open houding voor tijdens de rit veranderende omstandigheden of perspectieven.
- ▶ Het is zaak vooraf spelregels op te stellen over wanneer, op welke wijze en onder welke voorwaarden wijzigingen tijdens het proces (de stappen) wel of niet tot de mogelijkheden kunnen behoren.
- ▶ Maak duidelijk wat de doorwerking is van keuzes die beleidsmatig gemaakt worden. Zullen deze een vertaling krijgen in bijv. de provinciale verordening? Is er aanpassing van landelijke wet- en of regelgeving nodig? Is er een inpassingsplan of coördinatie-regeling nodig?

Slotwoord

Wij zijn decennia lang gewend om te denken in win-win-benaderingen en het polderen op uiteenlopende belangen. De onderliggende gedachte is dat alles gecombineerd kan worden, dan wel dat elk project tot uitvoering kan worden gebracht als er 'voor iedereen iets in het vat zit'. Met deze aanpak is niks mis. De aanpak heeft veel goeds gebracht en in voorkomende gevallen is deze nog steeds bruikbaar. Sowieso verdient de basishouding om alle belangen vanaf het begin serieus mee te nemen alle steun.

Echter, de keerzijde van dat polderen is dat concessies moeten worden gedaan en dat het resultaat daarmee soms kan leiden tot compromissen waarvan, vanuit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit bezien, de optelsom der delen uiteindelijk nauwelijks een voldoende halen. En ook dat prominente keuzes die we echt een keer moeten maken worden vooruitgeschoven of zelfs niet in beeld gebracht. De omgeving is complexer dan ooit, richting ontbreekt vaak (nog), en op project- of planniveau loopt men tegen de grenzen aan van wat er al polderend nog kan worden opgelost. Hoe gaat u daar dan mee om?

De meer positieve uitweg lijkt om binnen de bestaande ruimte meer kwaliteit te realiseren. Dat vraagt om meer combinerend vermogen bij alle partijen. Dat vraagt om het doorhakken van knopen. Om bestuurders die op zoek gaan naar gecombineerde vraagstellingen en de tijd nemen om deze te voorzien van gecombineerde ruimtelijke invullingen. Maar het gaat om meer dan ruimtelijke ordening: hoe zorgt u dat winst en verlies bij alle transities eerlijk verdeeld worden? Niet alles kan overal. In de huidige context is lenigheid van geest en verbindend vermogen cruciaal. Met draagvlak een rijke toekomst schetsen voor een gebied, dat is de koers voor de toekomst.⁶

⁶ Geïnspireerd op een essay van Co Verdaas in 'RES & Gebiedsontwikkeling', en het artikel Samenbrengen en Verbinden, uit dezelfde publicatie (SKG/TU, 2022)

Bijlage 1 - Handvatten voor een praktische aanpak

In de praktijk is gebleken dat regie/sturing in projecten belangrijk is om resultaten te halen. Zeker in een project met vele spelers en vele belangen. Het is daarom aan te bevelen dat er duidelijkheid is over het geheel van doelen, afspraken, rollen, verantwoordelijkheden, werkwijzen, procedures en hulpmiddelen voordat er in de praktijk aan de slag wordt gegaan. Daarom wordt hieronder stil gestaan bij:

- ▶ Methoden van project-/procesmanagement (onderdeel 1).
- ▶ De stappen die hierbij kunnen horen ten behoeve van een gestructureerd en succesvol verloop (onderdeel 2).
- ▶ De zachte waarden daarbij (werkelijke verbinding van mens tot mens, elkaar (wederkerig) horen, en elkaar iets gunnen (onderdeel 3).
- ▶ Wat te doen als er desondanks een onoverbrugbaar geschil zou ontstaan (onderdeel 4).

Onderdeel 1. Methoden van project-/procesmanagement

Het gebruik van een projectmanagementmethode kan de kans op projectsucces vergroten en veel voorkomende faalfactoren voorkomen, zoals:

- ▶ Onduidelijkheid over de opdrachtgever.
- ▶ Geen (goed) projectplan wat betreft opzet en inhoud.
- ▶ Geen goede definiëring van het doel en het beoogde projectresultaat.
- ▶ Slechte en (veel) te optimistische planning van resources, activiteiten en middelen.
- ▶ Oorspronkelijke uitgangspunten en eisen die (voortdurend) tijdens het project veranderen.
- ▶ Gebrek aan controle over voortgang (in tijd, geld en resultaat) waardoor tijdige bijsturing niet lukt.
- ▶ Onvoldoende meet- en beslispunten waardoor het overzicht ontbreekt.

Er zijn in feite slechts enkele hoofdrichtingen wat betreft methoden van projectmanagement.

De traditionele projectmanagement methoden hanteren als voornaamste kenmerk de standaard fasering. Ieder project heeft een initiatiefase, definitiefase, ontwerpfasen, (werk)voorbereidingsfase, realisatiefase en beheer- of nazorgfase. Fase na fase wordt doorlopen waarbij de output van de ene fase de input vormde voor de andere fase. Door de strakke fasering zijn er ook duidelijke meet- en beslispunten aan de hand van de zogenaamde GOKIT factoren (ook wel GOTIK of TGKIO). Deze letters staan voor: Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie. Vaak wordt hier ook nog de letter "R" voor Risico's aan toegevoegd. Deze projectmanagementmethode is een goede, maar tegelijkertijd een formele, wat statische methode. Tegen de tijd dat de benodigde processtappen (fases) zijn doorlopen zijn gebruikerswensen soms alweer veranderd en voldoet het product in voorbereiding al niet (meer) aan de verwachtingen.

In reactie op de beperkingen van de traditionele projectmanagementmethode, werd de incrementele methode populair. Behalve Agile en scrum zijn namen bijvoorbeeld RAD (Rapid Application Development) of EVO (Evolutionaire systeemontwikkeling), een 'Dynamic System Development Methodology', DSDM dus. Het gaat hier om een cyclisch proces met incrementele (stapsgewijze) oplevering, een klein projectteam met ontwikkelaars, sterke betrokkenheid van nauw samenwerkende gebruikers bij het ontwerp (via bijvoorbeeld prototyping), flexibiliteit in projectuitvoering en volgorde van op te leveren processtappen (increments) en projectbeheersing via "time-boxing" (hierbij staat de doorlooptijd vast en bepaalt dat, mede met het beschikbare budget, de maximaal te realiseren functies). Binnen een increment wordt op kleinere schaal wel weer de stan-

daardfasering uit de traditionele projectmanagementmethode gebruikt.

Een nieuwe methode die de afgelopen jaren ontwikkeld werd (projectmatig creëren), legt vooral de nadruk op het managen van chaos, energie, creativiteit en het scheppend vermogen van het projectteam ("als je het wilt, dan lukt het ook"). Dit vanuit de filosofie dat een eenzijdige focus op "harde" projectmanagementaspecten ook geen garantie is voor succes. Vanuit deze visie passen de mensen zich niet aan een bestaande projectstructuur aan, maar creëren de betrokkenen voor zichzelf – als een soort zelfsturend team – een maatwerk projectstructuur. Projectmedewerkers worden daarbij volledig op hun creativiteit en commitment aangesproken waardoor de projectverantwoordelijkheid maximaal gedelegeerd kan worden. Deze methode is vooral een aanvulling op bestaande methodieken, die zich veelal meer concentreren op de harde aspecten van projectmanagement.

In het algemeen is de veel toegepaste traditionele projectmanagementmethode een beproefd concept om een project met succes tot een resultaat te brengen. Echter, binnen deze methode is er – zoals hiervoor aangegeven – geen mogelijkheid om tussentijds doelen of een programma van eisen bij te stellen. In het project van de ruimtelijke arrangementen is op voorhand echter niet uit te sluiten dat tussentijds bijvoorbeeld enkele nieuwe afwegingscriteria of normeringen wenselijk worden geacht vanwege de onzekerheid en snelheid van bepaalde ontwikkelingen en inzichten. Het kan wenselijk zijn dit toch 'mee te nemen', maar zonder dat dit grote implicaties heeft op het reeds ingezette proces, juist om te voorkomen dat reeds afgesloten procesfasen weer opnieuw moet worden opgestart/herhaald. In feite wordt gevraagd in het procesmodel wat ruimte te houden/maken voor iteratieve en creatieve/innovatieve aspecten. Het is dus zaak vooraf spelegels op te stellen over wanneer, op welke wijze en onder welke voorwaarden tussentijdse wijzigingen wel of niet tot de mogelijkheden kunnen behoren.

Onderdeel 2. Stappen (fasen) in een project/proces

Hieronder een voorbeeld zoals 'integraal programmeren' het reeds lopende project rondom de energietransitie opdeelt in stappen (fasen). Het is één van de mogelijkheden.

Stap 0. Opstart.

Het doel van stap 0 is overeenstemming bereiken over de scope en het doel van het integraal gebiedsproces, en over het te doorlopen proces. En daarnaast om de samenwerking in gang te zetten, en het (beginnen te) spreken van dezelfde taal. Dit wordt verwoord in een startnotitie.

Lessen uit de pilots over stap 0:

- ▶ Opstarten kost écht tijd. Investeren in het goed betrekken van partijen en de juiste afspraken maken betaalt zich later terug.
- ▶ Richt direct de bestuurlijke besluitvorming in (wie besluit en waarover?).
- ▶ Aandacht voor goede betrokkenheid van waterschappen en gemeenten is cruciaal.
- ▶ Zorg voor brede bestuurlijke verankering (energie, landschap, water, bodem, wonen, industrie, mobiliteit, etc.)
- ▶ Organiseer het gebiedsproces (langere termijn) los van korte termijn activiteiten anders overschaduwde korte termijn altijd de lange termijn.
- ▶ Kies een andere naam voor de startnotitie als dat passender is, bijvoorbeeld Plan van Aanpak.

Stap 1. Inzicht verkrijgen

Het gaat in stap 1 om het krijgen van inzicht over alle (de ontwikkelingen rondom) aspecten die van invloed kunnen zijn op de fysieke ontwikkelingen binnen de regio. Het doel van deze stap is het beschikbaar en bruikbaar maken van alle benodigde data, en het scheppen van overzicht (en overeenstemming) over de beleidsuitgangspunten en ontwikkelingen die worden meegenomen in de integrale gebiedsafweging.

Lessen uit de pilots over stap 1:

- ▶ Maak zo veel mogelijk gebruik van data die er al is.
- ▶ Gebruik zo mogelijk bestaande basisdatasets.
- ▶ Maak direct afspraken over eigenaarschap van data, bewerking van kaartmateriaal, openbaarheid, etc..
- ▶ Richt een digitale samenwerkingsomgeving in om data, kaarten, ontwikkelingen te delen.
- ▶ Organiseer een werksessie wanneer er geen eenduidig beeld is van ontwikkelingen beschikbaar is op provinciale schaal - Blijf niet te lang hangen in deze stap: het beeld is nooit 100% compleet. Start met de data die er is, en ga op basis hiervan in gesprek.

Met de NOVI Monitor wordt continu de vinger aan de pols gehouden van beleid. De monitor van de NOVI is een tweejaarlijkse effectmonitor door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) van ontwikkelingen in de leefomgeving. De uitkomsten kunnen voor de regiovoerders input vormen voor ruimtelijke voorstellen, dan wel voor de eventuele aanpassingen/actualisering later in het traject. Door het PBL is een zogeheten Planmonitor NOVI uitgewerkt die op basis van modelberekeningen vooruitblijkt op ontwikkelingen. In de jaarlijkse planmonitor (te verwachten medio 2023) brengt het PBL in verschillende scenario's mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen in beeld, waarbij een relatie wordt gelegd met kwetsbare gebieden met een Rijksbelang.

Met de Balans voor de Leefomgeving (te verwachten najaar 2022) schetst het PBL iedere twee jaar een meer evaluatief en thematisch beeld van de stand van zaken van de Leefomgeving en het leefomgevingsbeleid.

Tenslotte wordt door het PBL periodiek (gemiddeld eens in de drie jaar) de toekomst van de leefomgeving verkend in de Ruimtelijke Verkenningen..

Stap 2. Opstellen visie en afwegingskader

Het doel van deze stap is overeenstemming bereiken over de ontwikkelingen die worden meegenomen in het integraal gebiedsgericht toewerken naar ruimtelijke arrangementen, overeenstemming bereiken over de randvoorwaarden, en een afwegingskader ontwikkelen met criteria waarop de ontwikkelvarianten in stap 4 worden beoordeeld.

Stap 3. Ontwerpen ontwikkelvarianten

Het doel van stap 3 is het ontwikkelen van een aantal logische en maakbare varianten voor de ontwikkeling van de fysieke ruimte in samenhang met de gewenste ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen in de provincie.

Stap 4. Afwegen en keuze variant

Stap 4 is het afwegen van de verschillende varianten aan de hand van het afwegingskader uit stap 2 en het kiezen van één ontwikkelvariant door bestuurders. Het doel van deze stap is het maken van een bestuurlijke keuze over een samenhangend 'pakket' aan toekomstig ruimtelijke ontwikkelingen inclusief een indicatie van de daarmee samenhangende concrete projecten alsmede de daarmee samenhangende impact voor (andere) sectorale en ruimtelijke plannen.

Stap 5. Borgen en uitvoeren

Het vaststellen dat deze keuzes in beleidsprogramma's en investeringsplannen/- beslissingen worden vastgelegd.

Kwaliteit van projectresultaten

Het is van belang om tussentijds de kwaliteit van de projectresultaten te evalueren. U kunt dit doen door vooraf de kwaliteitscriteria vast te leggen. Op deze manier kunt u makkelijk de resultaten evalueren en overzien of er aan de juiste kwaliteit wordt voldaan. Zo kunt u bij een tussentijdse evaluatie makkelijk bijsturen.

Maak betrokkenen partijen bewust van de taken en verantwoordelijkheden die zij hebben om aan het uiteindelijke resultaat te voldoen. U kunt tussentijdse kwaliteitscriteria concreter maken aan de hand van het SMART-model (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden), dit maakt ze eenvoudig meetbaar.

Wat is het resultaat?

Het resultaat is een gedeeld toekomstbeeld van de toekomstige ontwikkeling van de ruimte in Nederland in samenhang. Dit beeld wordt opgebouwd in verschillende stappen en er worden ook bestuurlijke keuzes over gemaakt.

- ▶ Een visie over de ontwikkeling van de ruimte.
- ▶ Een afwegingskader om verschillende ontwikkelingen te wegen,
- ▶ Een programmering van projecten
- ▶ Afspraken over realisatie en versnelling van projecten.

Relevant daarbij is dat we niet bij nul beginnen. We bouwen bij voort op bestaande producten en samenwerkingen.

De vorenstaande stappen staan niet op zichzelf. Ze kennen een sterke wisselwerking met beleid en plannen: omgevingsbeleid en programmaplannen dienen als input voor de afwegingen. Daarnaast vindt er ook tussentijdse uitwisseling plaats met de sectoren. Er is ook een sterke wisselwerking met investeringen en uitvoering: monitoring van de uitvoering is belangrijke input voor de programmering, en de uitkomsten van de programmering dienen als basis voor de investeringen en de uitvoering.

Het is zaak om in dit proces goed in de gaten te houden vanaf welk moment daadwerkelijk financiële verplichtingen worden aangegaan. Dat hangt af van de exacte verwoording van de afspraken en het detailniveau van de (uitwerking) van het betreffende projectonderdeel.

Onderdeel 3. Cultuur/wijze van werken

Voorgaande onderdelen helpen bij het bieden van structuur en voortgang. Maar de uitkomst is vooral uiteindelijk het werk van mensen. Het zijn de mensen die met elkaar spreken om belangen, belemmeringen en oplossingsrichtingen af te tasten. Dat is uiteindelijk bepalend voor de kwaliteit van de ruimtelijke arrangementen.

“De uniekheid van de mens zit hem niet in zijn/haar kracht, snelheid of intelligentie. Dat zijn allemaal zaken die machines ook en beter kunnen. De uniekheid van de mens zit in zijn/haar mogelijkheid om creativiteit aan te wenden en daarmee innovatief gebaande en ongebaande paden te verkennen.”⁷

Juist aan het kunnen omdenken en creatief werken is behoefte in dit proces. En het besef dat compromissen nodig zijn maar tegelijk nagaan of deze kunnen leiden tot (toegevoegde) over-all kwaliteit (dus per saldo netto winst).

Hieronder enkele voorbeelden die dit illustreren. De zachte waarden komen ook terug in een aantal uitgangspunten elders in dit document, meestal als onderdeel van uitgangspunten naar aanleiding van procesevaluaties.

7 De Nieuwe Aanpak BV, 2002

Ervaringen van een gemeentebestuurder

De procesaanpak ademt de dialogische ingenieursmentaliteit die inherent is aan Nederland Polderland. Het idee is dat als we maar goed genoeg plannen, lang genoeg praten, overleggen en afstemmen er uiteindelijk een resultaat kan worden gerealiseerd dat naadloos aansluit op de behoefte en kan rekenen op groot draagvlak.

Maar wat niet of nauwelijks (of zeer impliciet) aan de orde komt, is dat de praktijk altijd meer 'muddy' is, dat er (politiek-maatschappelijke) fricties zullen zijn die door deze aanpak nooit helemaal getackeld kunnen worden. Dat er tussen de idealen inherente spanning zit (bv tussen 'werken als 1 overheid' en 'democratische legitimatie/draagvlak') Dit vergt aanvullende gedragscompetenties en tactieken.

Voorbeeld: onlangs mocht ik aanschuiven in een gebied waar een behoorlijke politieke frictie (en vervolgens ook persoonlijke irritatie (wantrouwen?) was ontstaan tussen verschillende overheden/ regio (bestuurders). In het mooie en openhartige, gesprek dat we samen voerden, werd nog eens duidelijk hoe kwetsbaar dit soort processen zijn; hoe snel onbegrip, miscommunicatie kan leiden tot onderling wantrouwen. We spraken over de (menselijke) behoefte om op bestuurlijk niveau met kernspelers af en toe bij elkaar aan te schuiven met een goed glas wijn in een vertrouwde setting.... Klinkt niet echt als iets voor een handreiking of iets wat te plannen valt, maar wel als een elementaire voorwaarde.

Mijn punt is dat gebiedsgerichte aanpak niet alleen iets is wat je 'als een ingenieur' kunt organiseren maar dat dit ook bijzondere competenties vraagt van betrokken bestuurders en ambtenaren. Er moet wederzijds begrip en vertrouwen zijn op een dieper niveau dan je technisch kunt plannen.⁸

Geen bokswedstrijd maar dans; best practices

Drie deskundigen op het gebied van 'onderhandelen' komen tot de volgende 'best practices'⁹ als het gaat om de zachte waarden.

1. Bepaal en onthoud uw eigen waarde (waar sta ik voor) maar ook de waarden van andere spelers in de ruimtelijke arrangementen (waar staan zij voor). Bereidt u op basis van die beide perspectieven voor op de mogelijkheden in het gesprek. Wat kán er allemaal, op dit speelveld? Denk buiten de kaders, wees creatief.
2. Neem de tijd voor informele praatjes, voordat u tot de kern komt. Het bouwt vertrouwen en geeft u informatie, wat u later in de onderhandeling nodig kunt hebben. Is er geen vertrouwen, dan kunt u het vergeten. In een Stanford studie werd aangetoond dat studenten die een onderhandeling openden met een praatje significant vaker tot een overeenkomst kwamen dan zij die dat niet deden.
3. Succesvolle deelnemers stellen vragen om te ontdekken wat de wensen en beweegredenen van de andere partij zijn. Denk dus niet alleen vanuit jezelf, maar ook vanuit de ander. Ontdek wat hij wil én waarom hij dat wil, om zo te kunnen denken vanuit het hele speelveld, om vervolgens te zien waar kansen voor succes liggen. Door te vragen, en dóórvragen. Bestudeer motivaties, obstakels en doelen. Met dat materiaal kunt u vervolgens elkaar uitnodigen tot een verdere brainstorm richting een creatieve oplossing. Zo werkt u door tot u bent waar u wilt zijn, en waar de andere partij ook tevreden is. Win-win.

Onderdeel 4. Omgaan met verschillen van inzicht / Beslechten van geschillen

Ook in een goede samenwerking kan het proces tussentijds vastlopen of hebben partijen behoefte om een knoop door te hakken. Het kan zijn dat er spanningen bestaan tussen gebiedspartners, ondanks de intentie van gelijkwaardig samenwerken vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

Er zijn in ieder geval twee opties denkbaar.

⁸ Bron: gemeentebestuurder, 8 september 2022, in reactie op concept handreiking.

⁹ [Onderhandelen is geen wedstrijd, het is een dans](#) (gesprekstechnieken.com, 2020)

1. Agendering van deze knelpunten kan op het eerstvolgende ijkmoment, met inachtneming van de spelregels uit het programmaplan NOVEX.
2. Als de partijen er onderling niet uitkomen, kan ondersteuning van een onafhankelijke procesbegeleider of regievoerder helpen om het proces vlot te trekken.

Het is van belang om ervan bewust te zijn dat er verschillen in de stijl van bemiddeling kunnen zijn. Grofweg gaat het om de volgende stijlen:

- ▶ Evaluerende bemiddeling: de bemiddelaar houdt zich actief met de inhoud van het geschil bezig en evalueert ook de gevonden uitkomsten. Hij/zij neemt regie op inhoud en proces.
- ▶ Faciliterende bemiddeling: de bemiddelaar houdt afstand van de inhoud en stuurt wel nadrukkelijk in het proces. Hij/zij neemt geen inhoudelijke regie en wel procesregie. Door die sturing heeft de bemiddelaar wel een zekere invloed op de uitkomst van de bemiddeling.
- ▶ Transformatieve bemiddeling: de bemiddelaar neemt geen inhoudelijke regie en geen procesregie. Het conflict wordt benaderd als een 'crisis in de communicatie'. Doel van deze mediation is een negatieve en destructieve interactie te transformeren tot een positieve en opbouwende interactie. Vanuit deze getransformeerde interactie komt een uitkomst die volledig door betrokkenen zelf wordt gedragen.

Het kan vruchtbaar zijn om door middel van bemiddeling nieuwe invalshoeken voor het geschil te vinden. Er kunnen bijvoorbeeld toezeggingen worden voorgesteld op punten die de andere partij niet geëist had, om op andere terreinen toezeggingen terug te krijgen. De "houdbaarheid" van de oplossing is dan groot omdat partijen alleen instemmen met de oplossing die hen allemaal voordeel biedt.

Volgens de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) is circa 25% van de bemiddelingen binnen vijf uur gesprekstijd afgerond, en circa 35% tussen de vijf en tien uur. Bemiddeling leidt echter niet altijd tot een oplossing die voor alle partijen aanvaardbaar is. De partijen moeten erop kunnen vertrouwen dat de bemiddelaar niet de ene of de andere partij voortrekt. Neutraliteit betekent niet altijd dat de bemiddelaar volledig neutraal moet zijn. Uitgangspunt is dat de bemiddelaar over een geheel traject door alle partijen als onpartijdig en objectief wordt waargenomen.

Bijlage 2 - Praktische voorbeelden gebiedsgericht werken

Hieronder zijn een aantal voorbeelden verzameld over de toepassing van de handvatten of de wijze van gebiedsgericht werken in de praktijk. Elementen van de voorbeelden kunnen wellicht ter inspiratie dienen. Zoals eerder aangegeven, is elk gebied anders en is gebiedsgericht werken maatwerk.

Voorbeelden gebiedsgericht werken in de praktijk

1 Oprichten samenwerkingsstructuur tbv Gebiedsvisie¹⁰

De doelstelling van de Regionale Ontwerptafel Rivierenland (ROR) is verankerd in een Bestuursvereenkomst (artikel 12):

- ▶ De ROR moet vorm en inhoud geven aan de in de regio naar voren gebrachte behoefte om tot een gebiedsvisie te komen mede ten behoeve van een integrale afweging van de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio waaronder de verbreding van de A2.
- ▶ De ROR moet zorgdragen voor het opstellen en laten vaststellen van een integrale gebiedsvisie en integraal afwegingkader over ruimtelijke ontwikkelingen voor de aan de A2 gelegen gemeenten in Rivierenland (West Betuwe, Zaltbommel, Maasdriel). De provincie Gelderland ondersteunt in het kader van het programma A2 (planuitwerking 'MIRT A2 Deil-Vught' en uitwerking BMP) het functioneren van de ROR. Indien aan de orde worden andere stakeholders (overige gemeenten, RWS, Rijk, NS, ProRail, etc.) bij de ROR betrokken. De Provincie neemt zowel ambtelijk als bestuurlijk deel aan de ROR. Dit betreft ook de uitwerking van diverse onderwerpen op het vlak van de diverse in de gebiedsvisie te betrekken thema's. De Regio Rivierenland is verantwoordelijk voor het inrichten van de ROR en is verantwoordelijk voor functioneren, resultaat en financiering ervan (regisseur):
- ▶ De ROR bestaat uit, vormt één geheel met de drie gemeentelijke tafels, de gezamenlijke regionale ontwerpgroep en het bestuurlijk afstemmingsoverleg
- ▶ De ROR is verantwoordelijk voor het opstellen van de gebiedsvisie en stemt af met de drie gemeenten. De ROR richt zich op het regionale proces, regie, integratie, afstemming, tactiek, voorbereiding onderhandeling planstudie. Het voorzitterschap is in handen van de Regio Rivierenland. De Gebiedsvisie moet [...] initiatieven ontlokken, samenwerkingen smeden en uit te werken oplossingen in beeld brengen (ten behoeve van een uitwerkingsagenda), zonder dat u alle deuren sluit voor nieuwe ontwikkelingen. Oftewel: de Gebiedsvisie moet een wenkend toekomstperspectief hebben. Dat vergt een gedegen werkwijze. Tegelijkertijd is een Gebiedsvisie ook geen blauwdruk, maar ondersteunt het in het maken van scherpe keuzes te maken op basis van de wensen van alle spelers en de maatschappelijke doelen (zoals leefbaarheid). Een voorzet voor de Gebiedsvisie: Stap 1: Inventariseren. Stap 2: Ambities formuleren. Stap 3: Visie formuleren. Stap 4: Uitvoeringsagenda.

2 Integrale gebiedsgerichte aanpak in Noordwest Overijssel¹¹

Het is een zoeken naar hoe u met een integrale aanpak ook draagvlak, concreet & uitvoerbaar perspectief én snelheid genereert in een gebied. Dat kan, mits provincie, gemeenten en andere gebiedspartners genoeg (beleids)ruimte en bestuurlijk lef hebben. De aanpak in Noordwest Overijssel was

¹⁰ Bron: [Oordeelsvormende vergadering\(en\) 18 januari 2022 20:00:00, Gemeente West Betuwe](#)

¹¹ Bron: procesregisseur Integrale gebiedsgerichte aanpak Noordwest Overijssel

om een gebiedsperspectief te schetsen, letterlijk verbeeld via mindmapping/schetsen: hoe wilt u dat 2040 eruit ziet?

Met alle gebiedspartners is per thema of sector beschreven wat het gebiedsperspectief is en betekent in dit gebied en wat opgaven zijn (verplicht en gewenst). Er is gaandeweg een samenhang ontwikkeld tussen alle thema's: welke kansen bieden de thema's? Wat zijn de slimme combinaties? Welke knelpunten ontstaan er (dilemma's)? Per thema is dit verder uitgediept – afhankelijk hoe concreet u wilt worden in een gebiedsgerichte aanpak.

Voor de dilemma's zijn politiek-bestuurlijke ruimtelijke keuzes nodig voor de (middel)lange termijn, die minder pijnlijk kunnen zijn als u eerst concreet handelingsperspectief (via projecten) hebt ontwikkeld. Hierbij gaat het ook om prioritering en op basis waarvan u dat doet (parameters). Continue check is: dragen de te maken keuzes bij aan het toekomstperspectief? Het toekomstperspectief is het aantrekkelijke verhaal waarin iedereen zich herkent. Het is geladen met 'waarden': daarin zit de energie en verbinding tussen mensen. Het perspectief bevat ook waar u trots op bent, wat u wilt koesteren en wat u samen wilt loslaten (mag veranderd worden). Dit perspectief is altijd leidend. Opgaven moeten leiden tot een toekomstbestendige leefomgeving voor mensen, bedrijven, natuur en landschap, en waarin deze robuust en in samenhang functioneren. Het is als het ware een robuust economisch, sociaal en ecologisch (eco)systeem.

De processtappen zien er in als volgt uit:

1. Evaluatie van de huidige situatie: stel het gemeenschappelijke DNA (waarden) vast: wie zijn we? Wat verbindt ons? Denk aan: een gemeenschappelijke historie of gemeenschappelijk gebiedsverhaal, trots op landschap (bijv. via een landschapsbiografie) of kenmerken of een gemeenschappelijk verdienmodel (bijv. gebiedscoöperatie). Denk ook aan de toekomstige situatie: wat komt op ons gebied af?
2. Stel de thema's (taartpunten) in het model vast: welke opgave is leidend voor de opdrachtgever? Dat is de katalysator voor andere opgaven, heeft financieel, beleidsmatig en/of maatschappelijk het meeste potentie op korte termijn. Welke andere opgaven en thema's vragen daar aandacht? In welk (deel)gebied kunnen we het beste starten?
3. Stel per thema met gebiedspartner inhoudelijk vast: wat is het gewenste perspectief over 10 jaar? Wat zijn de kansen en knelpunten daarbij? Waar zetten we op in om ons toekomstbeeld zo veel mogelijk te realiseren?
4. Ontdek samen de verbanden tussen de thema's: waar kunt u slimme combinaties maken? Wie staat daarvoor aan de lat? Waar zien we dilemma's en zijn pijnlijke keuzes nodig? Doe dit zo mogelijk al vanuit een gebiedsperspectief.
5. Werk de taart uit in twee sporen:
 - a. Korte termijn: vanuit slimme combinaties eerste projectpilots starten met gebiedspartners. Begin met quickwins en hoge urgentie. Gebiedspartners kunnen van start, samen experimenteren. Dit levert lessen op voor het tweede spoor.
 - b. Lange termijn: perspectief en programma ontwikkelen, het complete resultaat. Gedragen samenhang tussen de opgaven: welke keuzes gaan we maken om de ambities te realiseren? En daarbij ook politieke / minder populaire keuzes maken waar opgaven niet te verenigen zijn.

3 Pilot De Peel: datagedreven aanpak¹²

Doel is faciliteren van NOVEX-gebieden met datasets en kennisproducten (gebaseerd op data-analyse). Om de mogelijkheden in beeld te krijgen, is begonnen met De Peel als pilot. Er is een eerste overzicht gemaakt van de ingezette kennisproducten in De Peel. Daarbij is expliciet gemaakt wat de bijdrage is/zou kunnen zijn aan het proces van evaluatie, onderzoek, afweging en monitoring op basis van een datagedreven aanpak. Dit vormt de opmaat voor het gesprek met de andere NOVEX-gebieden.

12 Bron: NOVEX, 2022

4 Werkvorm: kanalisering discussie en meningsvorming

Om de stap van proces naar inhoud te maken, organiseerde West-Overijssel [...] een bijeenkomst met alle RES-portefeuillehouders in de regio. Daar kregen zij dilemma's voorgelegd over de invulling van de regionale energiestrategie. De dilemma's waren geformuleerd in uitersten: moeten we clusteren of juist spreiden? Ligt de regie bij de overheid of in de samenleving? Door een plek te kiezen langs een streep tape op de grond, konden deelnemers hun keuzes beargumenteerd zichtbaar maken. Dat was enorm verrijkend. Door de uitersten zo in beeld te brengen, discussieert u op het scherp van de snede. Verrassend was dat deelnemers op basis van dezelfde argumenten soms op een heel andere plek gingen staan. De uitkomsten en dilemma's zijn uitgewerkt in scenario's.

5 Woonbeleid in Zuid-Holland

Het woonbeleid in de provincie Zuid-Holland is een voorbeeld van hoe de rolverdeling tussen provincie en regio's eruit kan zien. In Zuid-Holland zijn er acht woonregio's: regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van wonen. Elke woonregio stelt een regionale woonvisie op. Wanneer in de regio geen overeenstemming over de woonvisie wordt bereikt, stelt de provincie een woonvisie voor de regio op. In de praktijk zet dit flinke druk op de ketel. Een eenmaal opgestelde regionale woonvisie moet door de provincie worden goedgekeurd. De provincie kijkt bij haar beoordeling of de regionale visie recht doet aan het bovenregionale belang. Is dit onvoldoende het geval, dan keurt de provincie de visie af. De consequentie daarvan is dat de provincie zich voortaan actief bemoeit met elk gemeentelijk bestemmingsplan dat binnen de woonregio wordt vastgesteld. Komt er wél provinciale goedkeuring van een regionale woonvisie, dan krijgen de gemeenten binnen de regio alle ruimte om met bestemmingsplannen gewenste ontwikkelingen in gang te zetten. Maar ook dan houdt de provincie een vinger aan de pols: als een gemeente zich in de uitvoering niet aan de regionale visie houdt, grijpt de provincie in.

6 Ontwikkeldagen Noord-Brabant

In vier Brabantse regio's worden afspraken gemaakt over woningbouw, kantoren, detailhandel, bedrijventerreinen, landschap en mobiliteit. En daarnaast ook over de energietransitie en klimaatadaptatie. Dat gebeurt in de vier Brabantse regio's (West-, Midden-, Noordoost- en Zuidoost-Brabant) tijdens de regionale ontwikkeldagen, die twee keer per jaar plaatsvinden. Vaak gelden deze afspraken per regio voor een langere periode. In een aantal gevallen worden de afspraken elk jaar – waar nodig – geactualiseerd. De regionale ontwikkeldagen mobiliteit en ruimte zijn op initiatief van de provincie in 2017 gestart als experiment om samen te werken aan de beleidsthema's mobiliteit en ruimte. De provincie en gemeenten draaien proef met de nieuwe manier van regionaal samenwerken met het oog op de naderende Brabantse omgevingsvisie en Omgevingswet. De bedoeling van de ontwikkeldagen is om meer omgevingsgericht samen te werken en als één overheid de grote, maatschappelijke opgaven waarvoor we staan op te pakken.

Aanbevelingen van een evaluatie uit 2019 van deze dagen zijn onder andere:

- ▶ Zorg voor een sterkere inbedding van de regionale ontwikkeldagen in de regionale samenwerking.
- ▶ Ga werken vanuit een gezamenlijke samenwerkingsagenda en uitvoeringsprogramma.
- ▶ Maak opgaven concreet en zorg voor een heldere prioritering.
- ▶ Gebruik de regionale ontwikkeldagen als tussentijdse kristallisatiepunten in de aanpak van opgaven.
- ▶ Borg in de regionale ontwikkeldagen de verbinding met opgaven die spelen op verschillende schaalniveaus.
- ▶ Verbreed de scope van de regionale ontwikkeldagen op een incrementele manier.

7 Atelier Omgevingsvisie Fryslân

Het atelier omgevingsvisie Fryslân had als doel mogelijkheden aan te reiken voor het formuleren van ambities voor de toekomst. Hierbij werkte het Atelier volgens de DOCA-methode (Data, Opportunities, Challenges en Anecdotes), waardoor het werk inhoudelijk gestructureerd kon verlopen: feiten (Data) en meningen (Anecdotes) werden van elkaar gescheiden, evenals reacties die betrekking hadden op uitdagingen (Challenges) en kansen (Opportunities). Jonge architecten, landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen en een illustrator brachten alle ideeën samen in beelden,

begeleid door twee senior ontwerpers. [...]Zo konden gemeenschappelijke en tegengestelde belangen naast elkaar worden gelegd en werd het verhaal op een andere manier verteld. Een illustrator vatte de gespreksdagen telkens samen in een grote tekening die de essentie op een voor iedereen toegankelijke manier in beeld bracht met als doel mogelijkheden aan te reiken voor het formuleren van ambities voor de toekomst. Die ambities moeten de basis worden waarop de provincie haar omgevingsvisie kan bouwen.

8 'Visuele praatmiddelen' in Overijssel

Visuele middelen helpen. Hier werd voorjaar 2022 mee geëxperimenteerd in de provincie Overijssel, aan de hand van een set kaarten waarop data over de regio visueel zijn weergegeven. Bij die kaarten is het de bedoeling dat mensen zelf verhalen gaan vertellen over wat zij belangrijk vinden. De kaarten dienen dus als 'praatkaarten' en niet als plankaarten. Er werden vrijwel lege kaarten van de provincie Overijssel neergelegd. Vervolgens tien transparante kaarten die elk een bepaald aspect belichten dat te maken heeft met energie. Mensen konden de kaarten over elkaar heen leggen al naar gelang de invalshoek, of de achterliggende waarde – zoals natuur of leefbaarheid – die zij zelf belangrijk vinden. Niet iedereen leest gemakkelijk kaarten. Daarom wordt ook geëxperimenteerd met plaatjes. Denk hierbij aan cartoons of een soort strip. Het basisidee daarbij is dat mensen zelf kiezen welke aspecten ze belangrijk vinden en tegen elkaar willen afwegen en dat mensen worden geactiveerd om een standpunt in te nemen bij het maken van afwegingen rondom verschillende dilemma's. De kaarten zijn een neutrale derde gesprekspartner aan tafel. Over complexe dilemma's is het niet zo gemakkelijk om rechtstreeks met elkaar van gedachten te wisselen, maar met de kaarten als hulpmiddel lukt dat wel goed. Het gesprek wordt dan rijker en dieper. Een dilemma of gevoelig punt wordt [met kaarten] dan wat neutraler. Het gaat ook niet direct om het vinden van consensus, maar om uit te vinden wat er achter de standpunten ligt en waar de weerstand zit. Kunst is dit soort open gesprekken zo vroeg mogelijk in planprocessen te voeren.

