

Participatie onder de Omgevingswet

Een onderzoek naar de ervaringen van
participatie en de pilots in het kader van
de Omgevingswet

Datum: 2 augustus 2018



Universiteit Utrecht

Gerben Kooijman
Studentnummer: 4140605
Universiteit Utrecht
Spatial Planning
GEO4-3111 – Master thesis
Begeleider: Stan Geertman

// IN PLANNING //

Thesis Series: Omgevingswet

Title	Participatie onder de Omgevingswet
Author	G.L. Kooijman
Supervisor	S.C.M. Geertman
University	Universiteit Utrecht
Program	Spatial Planning
Year	2018
Tags	Cultuur verandering, Legitimiteit, Lokaal maatwerk, Planning cultuur, Ruimtelijke rechtvaardigheid
Theme	Participatie, Integraal werken
Instrument	Omgevingsvisie
Dutch summary	Onderzoek naar de ervaringen van participatie en de pilots in het kader van de Omgevingswet
English summary	Research on experiences of participation and the pilots of the new Dutch Environmental Law
Dutch abstract	De vraag die centraal staat in het onderzoek is: “Welke ervaringen uit de pilots kunnen gebruikt worden om participatieprocessen in het kader van de Omgevingswet te verbeteren?”. Drie belangrijke conclusies kunnen uit het onderzoek getrokken worden. Ten eerste moet er beseft worden dat de Omgevingswet een gevolg is van de veranderingen in de maatschappij en niet andersom. Ten tweede betekent de Omgevingswet een belangrijke verandering in de nieuwe manier van werken, een cultuuromslag en meer nadruk op participatie in de ruimtelijke ordening. Ten derde is gebleken dat er geen ideale inrichting of blauwdruk is van een participatieproces, elk proces is contextafhankelijk, het is maatwerk. Hierdoor is het nodig om te blijven trainen met de veranderingen en de nieuwe manier van werken.
English abstract	The question that is central in this research is: “Which experiences of the pilots can be used to improve the participation processes with the new Dutch Environmental Law?”. Three important conclusions can be made with this research. Firstly, people have to realise that the Environmental Law is a result of the changes in society and not the other way around. Secondly, the Environmental Law means important changes: a new way of working, a change in culture and more emphasis on participation in spatial planning. Thirdly, the research has shown that there is no ideal organization or a blueprint of a participation process, each process is different, it is ‘maatwerk’ (customization). Because of this people have to keep training with the changes and the new way of working.

External links	- https://pilotsomgevingsvisie.bnsp.nl/ - https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/
Information on links	De twee links zijn beide websites van samenwerkingsverbanden/platforms tussen verschillende organisaties en overheidsinstanties die trainen met de Omgevingswet en haar instrumenten. Op de sites zijn vele verschillende pilots, trainingen, voorbeelden en ervaringen te vinden over de Omgevingswet.

About the InPlanning Thesis Series: Omgevingswet

In September 2018, InPlanning launched a platform to disseminate information about the new Dutch Environmental Law (Omgevingswet). This portal is a hub for studies on this topic, easily findable for academics and policy makers implementing and monitoring this law. In the InPlanning Thesis Series: Omgevingswet, we publish the best theses about spatial challenges that are affected by the new law.

Disclaimer

InPlanning stelt zich door middel van het omgevingswet portal ten doel om onderzoek en kennisuitwisseling omtrent de Omgevingswet te ondersteunen en faciliteren. De op het InPlanning platform gepubliceerde Masterscripties worden vrijelijk beschikbaar gesteld, volgens principes van Open Science (open access). Het auteursrecht ligt bij de (hoofd)auteur van de scriptie. Deze auteursrechten dienen te allen tijden erkend te worden. Bij citaties uit de scripties dient tenminste de bronvermelding en naamsvermelding van de auteur vermeld te worden. Deze publicatie representeert de opvattingen van de auteur, niet noodzakelijkerwijs die van InPlanning. De auteur en de begeleidende instelling zijn verantwoordelijk voor de vorm en academische kwaliteit. InPlanning kan niet aansprakelijk worden gesteld voor onjuistheden, andere inhoudelijke kwesties of vormvereisten in de op het platform gepubliceerde Masterscripties.

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar participatie in het kader van de Omgevingswet in de ruimtelijke ordening in Nederland. Een onderzoek naar de veranderingen en ontwikkelingen in de samenleving die hebben geleid tot de komst van de Omgevingswet in 2021 en de diverse gevolgen hiervan op participatie in het land. Een onderwerp dat in de planologie en de ruimtelijke ordening momenteel veel aandacht verkrijgt en een steeds belangrijker aspect wordt in het werkveld. Een onderzoek in het kader van mijn afstuderen aan de Universiteit Utrecht met de master Spatial Planning (Planologie). Het onderzoek betreft mijn master thesis en is uitgevoerd en uitgewerkt in de periode februari 2018-augustus 2018, met het rapport dat op dit moment voor u ligt tot gevolg.

Zonder de hulp van mijn begeleider Stan Geertman, werkzaam aan de Universiteit Utrecht, had dit resultaat niet geleverd kunnen worden. Bij deze wil ik Stan bedanken voor de begeleiding, ondersteuning en feedback in het proces. Hiernaast wil ik de personen die hebben meegewerkt aan het onderzoek door middel van de interviews via deze weg ook bedanken. Zij hebben mij hiermee de nodige informatie en inzichten verschaft. Verder rest mij niets anders dan u veel leesplezier te wensen.

Gerben Kooijman

2 augustus 2017

Samenvatting

Er zijn trends waarneembaar, zoals de trend naar *governance*, die tot gevolg hebben dat de maatschappij meer zeggenschap wil en krijgt in de ruimtelijke ordening in Nederland. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van de Omgevingswet die naar doelstelling in 2021 in werking treedt. Met deze trends en met de komst van de wet komt er meer nadruk te liggen op participatie in de ruimtelijke ordening. Participatie is een proces waarbij belanghebbenden, bijvoorbeeld bewoners, worden betrokken in ruimtelijke planvorming en door middel van dialoog en samenwerking naar een bepaald eindresultaat of doel wordt gestreefd. Deze veranderingen en gevolgen maken participatie in het kader van de Omgevingswet een actueel en relevant onderwerp. Daarom wordt er in opdracht van de Rijksoverheid al volop getraind met de wet, met name in de vorm van pilots. De pilots in het kader van de wet geven de eerste inzichten en ervaringen met betrekking tot de Omgevingswet en de veranderingen. Er is nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar dit specifieke onderwerp, waar er is al wel veel literatuur aanwezig is over participatie in het algemeen.

De recente veranderingen en de Omgevingswet vragen daarom om een verdiepend onderzoek, die dit rapport biedt. De vraag die daarbij centraal staat is: *“Welke ervaringen uit de pilots kunnen gebruikt worden om participatieprocessen in het kader van de Omgevingswet te verbeteren?”*. Het doel hierbij is om de gevolgen van de Omgevingswet en vooral de nadruk die op participatie gelegd wordt te achterhalen. Het onderzoek tracht daarbij de ervaringen van participatieprocessen in de pilots te onderzoeken en hier lessen uit te trekken die van waarde kunnen zijn om in de toekomst participatieprocessen te verbeteren.

Om een deze doelen te bereiken en antwoord te krijgen op de centrale vraag is een kwalitatief verdiepend en inductief onderzoek uitgevoerd. Maar eerst is een theoretisch kader ontwikkeld waarin een studie naar de relevante bestaande wetenschappelijke literatuur is gedaan. Uit de literatuur blijkt dat participatie iets is dat door vele als positief wordt beschouwd, maar geen vaste betekenis heeft. Het is een *'buzzword'* dat voor ieder een andere betekenis kan hebben en daarmee contextafhankelijk is. Participatie kent voordelen en nadelen die in het theoretisch kader aan bod komen. Ook komen de participatieladders en planningsmodellen aan bod die kunnen helpen bij het gebruiken en begrijpen van participatie. Hiernaast worden de trends en veranderingen behandeld die in het begin van deze samenvatting zijn aangehaald en te maken hebben met participatie en de Omgevingswet. Het theoretische kader geeft daarmee achtergrondinformatie over participatie dat in het onderzoek centraal staat en vormt een goede basis voor het kwalitatieve verdiepende en inductieve onderzoek dat uitgevoerd is. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van de pilots die zijn opgezet door de Rijksoverheid. Er is een inhoudsanalyse toegepast op alle relevante (beleids)documenten met betrekking tot deze pilots, er zijn semigestructureerde interviews met de projectleiders van deze pilots gehouden en er zijn enkele interviews verricht met pilotexperts. Dit heeft geleid tot dit rapport met verschillende resultaten en conclusies tot gevolg.

Ten eerste moet er beseft worden dat de Omgevingswet het gevolg is van de veranderingen in de maatschappij en niet andersom. De maatschappij vraagt om de veranderingen en meer zeggenschap in de ruimtelijke ordening. De Omgevingswet borduurt voort op deze ontwikkelingen aan de hand van drie belangrijke pijlers. De eerste pijler is de verandering van de wet- en regelgeving, het instrumentarium. De tweede pijler is de verandering in de ICT-infrastructuur van ruimtelijke visies en plannen. De derde en belangrijkste pijler is de cultuurverandering in houding en gedrag, waar de nadruk op participatie een belangrijk aspect is en het 'ja, mits' principe wordt gevolgd. De Omgevingswet zal zorgen voor meer flexibiliteit, meer ruimte voor initiatieven vanuit de samenleving en hierbij voor veranderende rollen in de ruimtelijke ordening. De overheid wordt meer faciliterend en de samenleving krijgt meer verantwoordelijkheid. In de praktijk moet men zich instellen op deze nieuwe rolverdeling en nieuwe manier van werken dat gewenningstijd nodig heeft.

De belangrijkste verandering is de nieuwe manier van werken, de cultuuromslag en de nadruk op participatie. Hierdoor verschuift het proces van de achterkant, de formele procedures waar de plannen worden getoetst, meer naar de voorkant van het proces waar vooroverleggen plaatsvinden

en draagvlak wordt gecreëerd. Deze veranderingen worden door gemeenten, de ambtenaren, bestuurders en gemeenteraden, maar ook door de samenleving als lastig ervaren. Maar dit geldt niet alleen voor het samenwerken tussen de overheid en de samenleving, maar ook voor de overheid intern. De integrale samenwerking en het creëren van intern draagvlak voor plannen is nodig in een vroeg stadium van een planvormingsproces om een soepel lopend proces te waarborgen. Daarom moet interne samenwerking als een apart participatieproces worden gezien, zodat ook het proces met de samenleving soepel kan verlopen.

Wanneer er intern draagvlak en interne samenwerking is, kan het participatieproces met de samenleving pas gestart worden. Het is gebleken dat er geen ideale inrichting is voor deze participatieprocessen, elk proces is afhankelijk van de context en kan op verschillende manieren ingericht worden. Hierbij is er geen goed of fout, het is maatwerk. Wel is ervaren dat burgers het abstracte niveau bij bijvoorbeeld visievorming lastig vinden en dat het daarom verstandiger is om te starten met het betrekken van het maatschappelijk middenveld dat dit beter begrijpt. Bij ieder participatieproces is het belangrijk gebruik te maken van het bestaande. Om gebruik te maken van bijvoorbeeld bestaande wijkteams of dorpsraden, omdat de samenleving hier al georganiseerd is en deze organisaties al contacten hebben. Ook het gebruik maken van al bestaande activiteiten of evenementen wordt als iets positiefs ervaren, omdat de mensen hier al naar toe komen. Het is daarnaast belangrijk om verschillende en meerdere methodes en vormen van participatie te gebruiken en verschillende treden van de participatieladder toe te passen in een participatieproces. Meerdere methodes betekent dat er meerdere groepen betrokken kunnen worden en er een representatiever beeld van de samenleving kan worden gecreëerd. Tijdens het participatieproces is verwachttingsmanagement een belangrijk aspect. Gemeenten moeten duidelijk communiceren, transparant zijn en samenwerken met de samenleving. Duidelijk maken wat er verwacht wordt en wat er met de input vanuit de participatie gedaan wordt. Hierbij is het van belang dat de energie hoog wordt gehouden door op tijd terugkoppeling te geven naar de participanten toe, maar moet overbevragen wat leidt tot participatiemoeheid worden voorkomen.

De veranderingen in de samenleving en met de Omgevingswet hebben zodoende gevolgen voor participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland. In dit onderzoek is getracht deze in kaart te brengen en een verdiepend onderzoek te doen naar de ervaringen hierbij, met name met de nadruk op participatie. Elk participatieproces is contextafhankelijk, maatwerk is nodig, waardoor het blijven trainen met de nieuwe manier van werken goed en nodig is.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	5
H1. Inleiding	9
1.1 Maatschappelijke relevantie	10
1.2 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.3 Leeswijzer	11
H2. Theoretisch kader	12
2.1 Participatie in de ruimtelijke ordening.....	12
2.1.1 Definitie van participatie	12
2.1.2 Voordelen van participatie.....	13
2.1.3 Nadelen van participatie	14
2.2 Participatieniveaus	15
2.3 Planningsmodellen	18
2.4 Governance & collaborative planning.....	20
2.5 Representativiteit & legitimiteit.....	21
2.5.1 Representative democracy.....	21
2.5.2 Deliberative democracy	22
2.5.3 Representativiteit.....	22
2.5.4 Legitimiteit	23
2.6 Synthese	24
H3. Methodologie	26
3.1 Methodiek	26
3.2 Dataverzameling en -analyse	26
3.2.1 Beleids- en inhoudsanalyse	26
3.2.2 Semigestructureerde interviews	27
3.3 Kwalitatief verdiepend inductief onderzoek.....	28
3.4 Ethiek.....	29
H4. Context.....	31
4.1 Pilots in het kader van de Omgevingswet.....	31
4.2 De Omgevingswet	32
4.2.1 Het ontstaan van de wet	32
4.2.2 Pijlers van de wet	33
4.2.3 Handvatten voor verandering	34
H5. Resultaten.....	36
5.1 Cultuurverandering	36

5.1.1 Houding en gedrag	36
5.1.2 Veranderende rollen	37
5.1.3 Het 'ja, mits' principe	38
5.1.4 Het algemeen belang	40
5.1.5 Een andere manier van werken	40
5.2 Integraal werken	41
5.2.1 Integraliteit tussen afdelingen en domeinen	41
5.2.2 Integraliteit in de overheidsorganisatie als geheel	42
5.2.3 Ervaringen met integraal werken in de pilots	43
5.2.4 Integraliteit als participatieproces	44
5.3 Participatie	44
5.3.1 Maatwerk	45
5.3.2 Ervaringen met de participatie in de pilots	47
5.3.3 Participatie is maatwerk.....	49
H6. Conclusie.....	51
6.1 Conclusies.....	51
6.1.1 Gemeenten als plantoetser	51
6.1.2 Vooral rechtszekerheid	51
6.1.3 De inrichting van participatieprocessen is maatwerk	52
6.1.4 Veranderingen in het planningsproces	52
6.1.5 Lessen uit de pilots.....	53
6.1.6 Hoe kunnen participatieprocessen verbeterd worden?	53
6.2 Discussie	54
6.3 Aanbevelingen.....	55
Literatuur.....	57
Bijlagen.....	63
1. Gebruikte (beleids)documenten	63
2. Codeerschema.....	64
3. Topiclijst interviews.....	66
4. Respondenten	68

H1. Inleiding

De nieuw komende Omgevingswet in de Nederlandse ruimtelijke ordening zal de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) naar verwachting in het jaar 2021 vervangen. De Omgevingswet tracht de wetten en regels, waarvan een onoverzichtelijk lappendeken is ontstaan, samen te bundelen en deze te vereenvoudigen, transparanter en meer integraal te maken (Bennink, 2018; Ministerie van Infrastructuur en Milieu [I&M], 2014; Rotmans, 2018). Dit door de vele wetten (26 wetten) en artikelen (4.700 artikelen) te verminderen tot één alles omvattende wet (met 349 artikelen), met een aantal uitgangspunten als leidraad. Naast dat de wet het doel heeft de ruimtelijke ordening en de processen hierin eenvoudiger, efficiënter, transparanter, duurzamer en flexibeler te maken, is het betrekken van bewoners, andere belanghebbenden en het integraal samenwerken binnen de overheidsorganisatie een belangrijk streven (I&M, 2014).

Volgens het ministerie van I&M (2017) is participatie, met het betrekken van de (in)directe omgeving, een belangrijk doel van de Omgevingswet. Overheden moeten in de ruimtelijke ordening volgens de wet een participatieve aanpak hanteren, dat is *“het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”* (I&M, 2017). Zowel participatie integraal binnen bijvoorbeeld een gemeente, als participatie met de samenleving zal volgens het ministerie meer draagvlak creëren en zorgen voor effectievere besluitvorming. Dit omdat creativiteit, kennis en verschillende perspectieven van belanghebbenden sneller op en om tafel komen. Hierbij komen regels om deze participatie te borgen, bijvoorbeeld een motiveringsplicht (I&M, 2016a). Maar hoe de vorm van participatie eruit zal komen te zien wordt niet door de wet voorgeschreven, alle overheden kunnen en moeten zelfstandig beslissen hoe dit aan te pakken. Dit omdat participatie door het ministerie als ‘maatwerk’ wordt gezien. Elke omgeving vraagt en alle verschillende belanghebbenden vragen om andere processen en beslissingen, daarom krijgen de overheden veel vrijheid om hierin zelf keuzes te maken (I&M, 2014; 2016a; 2017; Platform31, 2016).

De veranderingen en de mate van vrijheid die overheden en de samenleving krijgen kunnen ook onzekerheden met zich meebrengen. Daarom wordt vooruitlopend op de Omgevingswet ervaring opgedaan, met name met de nadruk die op participatie gelegd gaat worden (Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen [BNSP], 2016). Dit onder noemers als ‘Nu al Eenvoudig Beter’ (2014) en ‘Aan de slag met de omgevingswet’ (2017). Deze programma’s, georganiseerd door de Rijksoverheid, verzamelen projecten en initiatieven die trainen met de nieuwe manier van werken onder de Omgevingswet. Maar organiseert ook pilots om ervaringen op te doen met bijvoorbeeld het eerder betrekken van de bevolking en andere belanghebbenden bij ruimtelijke processen. De Rijksoverheid wordt hierbij ondersteunt door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (Bennink, 2018; I&M, 2014). Onder de hiervoor aangehaalde noemers hebben honderden voorbeeld processen in Nederland plaatsgevonden en zijn deze opgenomen in verschillende eindrapportages, verslagen, gidsen en sites van bijvoorbeeld het ministerie van I&M (2016b) en de BNSP (2016). Dit om ondersteuning te bieden aan en bij de interactie tussen partijen in een ruimtelijk proces, door middel van persoonlijke verhalen, voorbeelden en handvatten die helpen bij het hanteren van de wet in de toekomst (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018a; I&M, 2017).

Hiermee zijn de eerste stappen gezet richting het implementeren van de Omgevingswet. Maar wetenschappelijk onderzoek naar participatie in relatie met de Omgevingswet is nog niet in grote mate aanwezig in de wetenschappelijke literatuur. Iets dat zeker van belang is aangezien er in de toekomst mee gewerkt moet gaan worden, daarom wordt er hiermee zoals hiervoor aangehaald al enige ervaring opgedaan. Maar wat zijn de ervaringen bij de nieuwe manier van werken met participatie en de Omgevingswet? En hoe kunnen deze ervaringen gebruikt worden om de processen in de toekomst te verbeteren? Een verdiepend wetenschappelijk onderzoek is nodig en van belang om in te gaan op deze ervaringen, gevolgen en veranderingen. De vraag die daarom centraal staat in dit onderzoek luidt:

“Welke ervaringen uit de pilots kunnen gebruikt worden om participatieprocessen in het kader van de Omgevingswet te verbeteren?”

Met deze centrale vraag tracht dit onderzoek de gevolgen van de Omgevingswet en specifiek de ervaringen van deze gevolgen op participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland in kaart te brengen. Het is een praktische vraagstelling in een wetenschappelijk, maar daarom ook maatschappelijk onderzoek. Het onderzoek tracht een verdiepingsslag te maken naar de ervaringen van participatie in relatie met de wet. Hiermee tracht het onderzoek de wetenschappelijke en maatschappelijke kaders van participatie te verbreden en te verdiepen om de implementatie van participatie in de toekomst te kunnen verbeteren. Participatie staat centraal en de Omgevingswet vormt in dit onderzoek het kader, omdat participatie een belangrijke doelstelling is in deze wet. Om te komen tot een volwaardig antwoord op deze centrale vraag kunnen de volgende deelvragen van waarde zijn en de basis vormen voor de beantwoording hiervan:

- 1a. Hoe is participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland op dit moment ingericht?*
- 1b. Wat zijn succes- en faalfactoren van participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland zoals deze nu is ingericht?*
- 2a. Hoe is participatie in de pilots in het kader van de Omgevingswet ingericht?*
- 2b. Welke succes- en faalfactoren van participatie zijn te onderscheiden in de pilots in het kader van de Omgevingswet?*
- 3. Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de ervaringen met participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland en de pilots in het kader van de Omgevingswet ten behoeve van de implementatie van de Omgevingswet?*

De beantwoording van de eerste deelvragen (1a/b) verschaft informatie over participatie in de ruimtelijke ordening in de recente jaren. Het schetst een algemeen beeld van participatie en de situatie hiervan momenteel in Nederland. Deze vragen hebben vooral een verkennend en contextueel karakter. Hiermee wordt een basis gelegd voor de overige deelvragen, omdat er een vergelijkingskader wordt ontwikkeld zodat de situatie nu en die in de pilots met elkaar vergeleken kunnen worden. Deelvraag 2 (a/b) en 3 zijn de voornaamste deelvragen in dit onderzoek, met deze deelvragen wordt getracht de verdiepingsslag te maken. Met deze deelvragen worden de pilots in het kader van de Omgevingswet betrokken bij het onderzoek. Zoals eerder al aangehaald, leveren deze pilots ervaringen op die in de toekomst gebruikt kunnen worden om participatie toe te passen en de processen te verbeteren. Deelvraag 2a verschaft informatie over de inrichting van de pilots en deelvraag 2b tracht de succes- en faalfactoren in deze pilots te achterhalen met betrekking tot participatie. De pilots zijn een goed referentiekader voor hoe participatie er in de toekomst uit kan komen te zien en wat er nog verbeterd kan en misschien wel moet worden. Deelvraag 3 is een laatste verdieping op de ervaringen en resultaten uit de voorgaande deelvragen en tracht hieruit lessen te trekken voor participatie en de Omgevingswet. De antwoorden op de deelvragen vormen het fundament voor de beantwoording van de centrale vraag, waarbij de laatste deelvraag de definitieve brug slaat tussen beiden.

1.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek, met de probleemstelling hiervoor besproken, behandelt een zeer actueel onderwerp in de Nederlandse maatschappij, namelijk de nieuw komende Omgevingswet. De wet is al enkele jaren in procedure en zal waarschijnlijk in 2021 in werking te treden. Zeker met de groter wordende rol van de maatschappij zelf in ruimtelijke processen is dit een relevant onderwerp. De bewoners, organisaties, stakeholders en overheid moeten onder de wet gaan participeren in de ruimtelijke leefomgeving om hen heen, zowel integraal als buiten de overheid om (I&M, 2014; 2017). Veel veranderingen en vernieuwingen komen hierdoor op de maatschappij in Nederland af. Dit verdiepende

onderzoek tracht een goed beeld te schetsen van deze veranderingen, gevolgen, ervaringen en de rol van participatie hierbij.

De Omgevingswet wordt vernieuwend, de overheid in Nederland wordt meer faciliterend, maar ook de maatschappij wordt complexer (Gabry, 2013). Dit onderzoek tracht deze complexer wordende situatie te behandelen en hiermee de situatie te verduidelijken en transparant te houden. Wanneer dit alles duidelijker is voor alle belanghebbenden kunnen ruimtelijke processen in de toekomst efficiënter en effectiever verlopen. Hiernaast kan het onderzoek de verschillende overheids- en planologische organisaties ondersteunen met de implementatie van de Omgevingswet en het verbeteren van het participatieproces in de toekomst. Mede doordat het onderzoek een maatschappelijk karakter heeft met een praktische probleemstelling.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Naast dat het een onderzoek met een maatschappelijk karakter betreft is het ook een wetenschappelijk onderzoek. Het onderzoek behandelt de Omgevingswet, waar nog weinig wetenschappelijk onderzoek naar is gedaan, omdat het een zeer actuele wet is die nog niet is ingevoerd. In de wet is participatie een belangrijk thema, in dit onderzoek zal daarom de Omgevingswet een goed kader vormen voor het fenomeen participatie. In de literatuur wordt al veel ingegaan op participatie, dit door bijvoorbeeld Arnstein (1969) met haar *'ladder of citizen participation'*. Arnstein (1969) ziet importantie in participatie van belanghebbenden in ruimtelijke processen, samen met vele andere auteurs (Burke, 1968; Healey, 1997; Innes & Booher, 2000; Irvin & Stansbury, 2004; Potter, 1985).

Dit onderzoek tracht een verdiepingsslag te maken in het onderwerp participatie door de relatie te leggen met de Omgevingswet. Het tracht inzicht en kennis te verkrijgen in aspecten en ervaringen hierbij. Aspecten en ervaringen die nog niet in grote mate aanwezig zijn in de wetenschappelijke literatuur en om zo een bijdrage te leveren aan de literatuur over participatie en de Omgevingswet. Zoals hiervoor aangehaald, staat daarom participatie centraal en fungeert de Omgevingswet als kader voor dit onderzoek. Het doel van de wet is om participatie te versterken en te vergroten, met andere woorden het verhogen van de treden op de participatieladders (waarop in het theoretisch kader dieper wordt ingegaan) (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000). Een relevant aspect van dit onderzoek is dan ook om erachter te komen hoe het vergroten van de nadruk op participatie en een verhoging op de participatieladder het beste kan worden vormgegeven onder de Omgevingswet. De wet brengt nieuwe ontwikkelingen op het gebied van participatie in de ruimtelijke ordening die tot op heden niet goed in beeld zijn gebracht. De relatie die tussen de wet en participatie gelegd wordt in dit onderzoek maakt het dus wetenschappelijk relevant. Het onderzoek kan daarmee een basis vormen voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek hiernaar en tracht een vernieuwend en verdiepend perspectief op participatie, in combinatie met de Omgevingswet in Nederland te bieden.

1.3 Leeswijzer

Het onderzoek is in dit rapport opgebouwd uit verschillende hoofdstukken en paragrafen. Dit eerste hoofdstuk betreft het inleidende deel. In het volgende theoretische hoofdstuk worden de al bestaande wetenschappelijke literatuur, onderzoeken, theorieën en denkwijzen over met name participatie in de ruimtelijke ordening besproken. Het daaropvolgende hoofdstuk is de methodologie en zet het kwalitatieve, inductieve en verdiepende karakter van dit onderzoek uiteen. Hiernaast haalt het de gebruikte methodes van het onderzoek en de redenen hiervoor aan. Daarna volgt hoofdstuk vier die dit onderzoek van context voorziet, door in te gaan op de Omgevingswet en de pilots in het kader hiervan. Hoofdstuk vijf behandelt het empirische deel van het onderzoek, de resultaten. Dit hoofdstuk verschaft informatie voor het beantwoorden van de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraag. Hoofdstuk zes bouwt hierop voort en vormt de conclusie van dit onderzoek. De belangrijkste resultaten van het onderzoek worden hier uiteengezet, de probleemstelling wordt beantwoord en aanbevelingen worden gedaan. Achterin het rapport zijn de bijlagen van dit onderzoek gevoegd.

H2. Theoretisch kader

Zoals hiervoor aangehaald zal in dit hoofdstuk de al bestaande wetenschappelijke literatuur over participatie in de ruimtelijke ordening uiteengezet worden. Hiermee wordt een basis gelegd voor het verdere onderzoek. Ten eerste komt participatie in een breder perspectief aan bod, de algemene theorieën en de voor- en nadelen van het toepassen van participatie in ruimtelijke processen. In de vierde paragraaf worden trends zoals ‘*governance*’ behandeld die in relatie staan met participatie en de Omgevingswet. De vijfde paragraaf bespreekt het vraagstuk over legitimiteit en representativiteit die in nauw contact staan met participatie. De synthese van de literatuur voor dit onderzoek komt aan bod in de zesde paragraaf die de crux van de literatuur kort aanhaalt en een brug slaat richting het empirische gedeelte van dit onderzoek. Maar eerst wordt er in de volgende paragraaf gestart met de literatuur over participatie in zijn algemeenheid, waarin ten eerste wordt ingaan op de verschillende definities van participatie. Wanneer duidelijk is wat het begrip betekent zal dieper worden ingegaan de denkwijzen hierover.

2.1 Participatie in de ruimtelijke ordening

2.1.1 Definitie van participatie

Participatie is populair in de huidige Nederlandse maatschappij en de ruimtelijke ordening, maar participatie kan verschillende betekenissen hebben en heeft een normatief karakter. In de dikke Van Dale (2018) wordt participatie als volgt gedefinieerd: “*het hebben van aandeel in iets*” of “*het deel hebben in iets*”. De werkwoordvorm participeren betekent volgens de dikke Van Dale (2018): “*deelhebben in; deelnemen aan, meedoen aan; participeren aan (of: in) een project*”. In het beleidskader in Nederland wordt participatie vaak ook gedefinieerd als ‘meedoen’. Maar participatie komt van origine uit het Latijn, participatie is letterlijk vertaald ‘deelnemen’ (*pars* = deel & *cipere* = nemen) (Jager-Vreugdenhil, 2011). Met deze definities kan al een bepaald beeld worden geschetst, maar het woord laat op zichzelf geen specifieke betekenis zien want hoe ziet zo’n deelname eruit? Volgens Jager-Vreugdenhil (2011) is de betekenis afhankelijk van de actoren en de context in een proces. Zo is de participatie van een ambtenaar in een ruimtelijk proces anders dan participatie van een buurtbewoner in datzelfde proces. Daarnaast is de context erg belangrijk, zo is participeren in een lokale spelmiddag op de plaatselijke sportvereniging anders dan participeren in een groot ruimtelijk ontwikkelingsplan van een nieuwbouwwijk. Door het verschil in context heeft participatie verschillende betekenissen en neemt het verschillende vormen aan (Jager-Vreugdenhil, 2011; Monno & Khakee, 2012).

Jager-Vreugdenhil (2011) onderscheidt op basis van context vijf verschillende participatie vormen. Ze maakt onderscheid tussen participatie in de economische, politieke, educatieve, maatschappelijke en sociale context. In iedere sector is participatie anders, maar voor dit onderzoek is de participatie in de ruimtelijke ordening het meest relevant. Hierbij kan participatie verschillende doelen hebben. Voor de burger kan het proces een instrumenteel doel hebben, waarbij het doel is om de besluitvorming te beïnvloeden, en een intrinsiek doel hebben, waarbij het vergaren van kennis en ervaring het doel is. Vanuit politiek oogpunt heeft participatie een heel ander doel en is vaak het verkrijgen van draagvlak voor plannen en het legitimeren van de besluitvorming het doel (Jager-Vreugdenhil, 2011; Spit & Zoete, 2006). Hierbij gaat het niet alleen om de participatie tussen overheid en samenleving, maar ook integraal binnen overheidsorganisaties zoals gemeenten. Een goede integrale samenwerking draagt bij aan het creëren van draagvlak, de kwaliteit en snelheid van het participatieproces naar de samenleving toe (Steenbakkens, Jansen, Maarse & De Vries, 2010).

Uit deze verschillende betekenissen en vormen blijkt dus dat er niet ‘één’ goede definitie of vorm van participatie is en het een normatief karakter heeft. Dit zal ook blijken uit de verschillende theorieën die hierover ontwikkeld zijn in bijvoorbeeld de vorm van participatieladders, waarop in latere paragrafen dieper wordt ingegaan (Jager-Vreugdenhil, 2011).

2.1.2 Voordelen van participatie

Zoals in het vorige hoofdstuk aangehaald, wordt participatie sinds dat er participatieprogramma's bestaan gezien als iets dat belangrijk en goed is (Irvin & Stansbury, 2004). Ook door Arnstein (1969): *"The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation (...) is, in theory, the cornerstone of democracy - a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone"* (Arnstein, 1969). Vele auteurs delen deze mening en beschouwen participatie als iets goeds dat verschillende voordelen bezit en de kwaliteit van een proces en het resultaat bevordert (Monno & Khakee, 2012).

Kennis

Potter (1985) is het eens met deze kwaliteitsimpuls van beslissingen en stelt dat het betrekken van belanghebbenden in een planningsproces belangrijk is. Burgerparticipatie verschaft voor de planners (lokale) informatie, ervaringen en de behoeften van de burgers. Ook Innes & Booher (2000) zien dit aspect als iets positiefs. Er wordt informatie verschaft over meningen en voorkeuren in de samenleving zodat deze kunnen worden meegewogen in beslissingen. Het is een manier om de wil van de burger te volgen en ideeën en bezorgdheden vanuit de samenleving te horen. Het geeft de burgers die voorheen niet gehoord werden de mogelijkheid om hun stem te laten horen. Het geeft hiermee legitimiteit aan overheidsbeslissingen en het kan steun creëren voor plannen (Innes & Booher, 2000). Irvin & Stansbury (2004) zien dit als educatief voordeel voor zowel de overheid als de samenleving. Participatie zorgt ervoor dat de samenleving beter geïnformeerd wordt door de overheid, hiervan leren en beslissingen beter begrijpen (Monno & Khakee, 2012). Hiernaast wordt de overheid geïnformeerd over de lokale situaties en groeperingen in de samenleving. Door het beter informeren in het proces wordt het makkelijker om beleid of beslissingen effectief toe te passen in de praktijk. Het geeft door de input van de samenleving mogelijkheden voor de overheid om beslissingen te nemen en kanten op te gaan die voorheen niet mogelijk waren in de bureaucratie. Daarom is het volgens Brabham (2009) niet de planner die als enige tot oplossingen kan komen, ook burgers kunnen van grote waarde zijn terwijl zij geen expert zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het verzamelen van nieuwe kennis door participatie draagt bij aan nieuwe perspectieven in het planningsproces over specifieke situaties, relaties of gebeurtenissen. Dit omdat er uit de kennis van de expert wordt gestapt en er nieuwe creatieve oplossingen voor problemen in een lokale context kan worden gezorgd. Het brengt lokale kennis die anders is dan expert kennis, doordat het publieke kennis is die wordt gevormd door levenservaring, culturele traditie en interactie (Corbun, 2003).

Draagvlak

Naast dat participatie meer kennis brengt wordt er ook meer draagvlak gecreëerd wanneer de samenleving betrokken wordt in het planningsproces. Participatie wordt gezien als iets goeds omdat het de onderliggende gedachte heeft dat wanneer er actief participatie plaatsvindt, de uitkomsten die uit het proces ontstaan de meest democratische en meest effectieve is. De uitkomsten zullen meer op de voorkeuren van de samenleving gebaseerd zijn, de samenleving zelf zal minder verdeeld zijn en meer sympathie hebben voor de beslissingen die worden genomen (Beierle, 1999; Irvin & Stansbury, 2004). Door de samenleving te betrekken in het proces kan dat leiden tot een betere implementatie van beslissingen door meer draagvlak. Overheden streven naar het betrekken van alle belanghebbenden om sociale uitsluiting te voorkomen. Hoewel processen verschillen in resultaten en de winst die behaald is door participatie, concluderen Innes & Booher (2000) dat participatieprocessen er wel voor zorgen dat het de samenwerking, interactie en communicatie tussen private en publieke actoren ten goede komt en daardoor het draagvlak groeit (Olivio, 1998; Innes & Booher, 2000).

Democratisch recht

Naast de voordelen als kennis en draagvlak is het ook het democratisch recht van de samenleving zelf om te participeren in de ruimtelijke ontwikkelingen om hen heen. Volgens Seltzer & Mahmoudi (2013) is *"Involving citizens in making plans (...) a cornerstone for good planning practice"* en volgens Monno

& Khakee (2012) is participatie een belangrijk verlengstuk van de democratie geworden. Een verbetering van de kwaliteit van beslissingen. Burke (1968) veronderstelt hetzelfde en ziet burgerparticipatie als iets dat leidt tot een democratisch proces van goede kwaliteit, volgens hem is participatie democratisch erfgoed. Participatie geeft de mogelijkheid aan de samenleving om invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid en met hen in gesprek te gaan. Ook volgens Brabham (2009) is participatie en samenwerking de beste manier om problemen op te lossen in een democratische maatschappij. Randolph & Bauer (1999) stellen daarbij dat het participatieproces meer kosteneffectief is omdat er minder snel naar de rechtbank zal worden gestapt, maar Irvin & Stansbury (2004) stellen dat dit niet het geval is en andere kosten hoger zullen uitvallen.

2.1.3 Nadelen van participatie

Kosten

Naast dat participatie voordelen met zich mee kan brengen, kan het ook nadelen met zich meebrengen zoals het kostenverhaal hiervoor aangehaald. Het nemen van een beslissing door één ambtenaar in korte tijd is goedkoper dan de beslissing laten afhangen van een langdurig participatieproces die tot dezelfde beslissing komt, volgens Weeks (2000). Het participatieproces kost veel tijd en kan er ook voor zorgen dat middelen van de overheid minder effectief gebruikt worden waardoor de resultaten minder zullen zijn. Maar auteurs in de literatuur zijn het niet eens of participatie hogere of juist lagere kosten met zich meebrengt (Irvin & Stansbury, 2004; Randolph & Bauer, 1999; Weeks, 2000). Naast kosten in geld is er het aspect kosten in tijd. Tijdgebrek kan ervoor zorgen dat er alleen tijd is voor informeren om de gestelde deadlines te kunnen halen, waardoor intensieve participatie uitblijft. Tijdgebrek wordt gezien als een van de negatieve aspecten van het participatieproces en daardoor wordt de overheid vaak als dominant bestempeld. Hiernaast kan er ook tijdgebrek zijn bij de participanten zelf, waar de planners en ontwikkelaars in werkuren aanwezig zijn in het proces, moeten bijvoorbeeld burgers tijd vrij maken in de dagelijkse activiteiten zoals werk en gezin. Hierdoor kan het animo om te participeren laag zijn. Communicatie is daarom van groot belang volgens Byrne (2000) en Coaffee & Healey (2003). Er moet goed gecommuniceerd worden wat, waar, wanneer en hoe de potentiële participanten kunnen participeren. Door dit tijdgebrek zijn het ook vaak dezelfde soort personen die op komen dagen op participatiemomenten. Het is vaak de oudere bovenlaag van de bevolking (Byrne, 2000; Coaffee & Healey, 2003; Monno & Khakee, 2012). Aan de andere kant van goede communicatie schuilt te veel communicatie en participatiemoeheid. Te veel bijeenkomsten en het bevragen van inwoners kan leiden tot participatiemoeheid. Hierdoor zijn mensen niet meer bereid mee te werken en te participeren omdat er al teveel op hun afkomt, bijvoorbeeld enquêtes of uitnodigingen voor bijeenkomsten (Coaffee & Healey, 2003; Richards, Carter & Sherlock, 2004).

Publieke & private belangen

Naast de kosten in tijd en geld heeft participatie geen nut wanneer van tevoren of halverwege het proces de beslissing al genomen is door de overheid. Hierbij wordt het participatieproces alleen gebruikt als een manier om de beslissing te legitimeren. Het wordt gebruikt als marketing om te laten zien dat er participatie wordt gebruikt door de overheid. Terwijl het in werkelijkheid een vorm van begeleiding van de burgers is naar beslissingen die de overheid wil nemen (Irvin & Stansbury, 2004; Monno & Khakee, 2012). De markt speelt daarbij een belangrijke rol. In de meeste gevallen van marktgeleide ontwikkeling heeft participatie maar weinig waarde. Volgens Monno & Khakee (2012) is het daarbij belangrijk om participanten het gevoel te geven dat ze participeren en inbreng hebben, maar dit betekent niet dat alle voorkeuren automatisch worden overgenomen. Hierdoor is het niet het maatschappelijke belang van omwonenden, maar ook de markt die cruciaal is. Hierdoor verandert de rol van de planner van een regulator naar een dealmaker. Uit onderzoek van Monno & Khakee (2012) bleek dat de planners in deze marktgeleide processen het doel hebben om het publiek belang in de ruimtelijke ontwikkeling te volgen en na te streven, maar dat zij eveneens moeten toegeven dat de wensen van de markt ook gevolgd moeten worden waardoor er een spanningsveld ontstaat tussen publieke en private belangen. Sommige plekken of gebieden lenen zich door de markt bijvoorbeeld

alleen voor mensen die meer of veel geld bezitten (Campbell & Marshall, 2000a; Monno & Khakee, 2012).

Ongelijkheid

Doordat participatie het maatschappelijke belang laat meewegen en draagvlak creëert, hoeft dit niet altijd gemakkelijk te zijn. Een participatieproces zal makkelijker verlopen bij een kleine landelijke en sociale gemeenschap dan bij een grote stedelijke en verdeelde gemeenschap. Volgens Smith & McDonough (2001) kan er namelijk ook ongelijkheid in participatieprocessen ontstaan, waarbij de hoger sociaaleconomische groeperingen in de maatschappij meer participeren dan de lagere sociaaleconomische groeperingen (Monno & Khakee, 2012). Dit kan tot gevolg hebben dat de meest machtige en mondige participanten de meeste invloed zullen hebben, ten koste van de minderheden. Hiernaast kan het creëren van draagvlak lastig zijn door het '*Not in my backyard effect*' (NIMBY-effect). Dit heeft de strekking dat een bepaald plan nodig is en als iets goeds wordt gezien, maar dat de actoren het plan niet uitgevoerd willen zien worden vlakbij hun woonsituatie. Dit kan ten kosten gaan van het participatieproces, omdat er dan veel tegenstand is (Byrne, 2000; Coaffee & Healey, 2003; Heiman, 1990; Wiersma & Devine-Wright, 2014).

Het proces

Participatieprocessen kunnen ook stroef verlopen omdat participanten vaak niet het holistische geheel of algemeen belang zien. Planners constateren vaak dat vooral individuele participanten, zoals burgers, geen goede gegronde argumenten hebben om hun standpunt te onderbouwen. Overheden vinden het daarom lastig om iedere participant serieus te nemen en meer macht te geven (Baeten, 2001; Coaffee & Healey, 2003; Governa & Saccomanno, 2004; Monno & Khakee, 2012). Het kan helpen om te constateren welke rol de planner aan moet nemen, zodat beter met de participanten kan worden omgegaan. Volgens Potter (1985) zijn er drie manieren waarop de planner kan omgaan met participatie in een planningsproces. De planner kan als leider fungeren, waarbij de informatie van de planner naar de burgers wordt geleid. De planner kan fungeren als volger, waarbij de planner op de behoefte van de burger reageert. En de planner kan fungeren als partner, waarbij er interactie is en de informatie worden uitgewisseld. Hiernaast zijn technologische oplossingen en het gebruik van het internet ook mogelijke oplossingen om de planner te ondersteunen bij een participatieproces (Brabham, 2009; Potter, 1985).

Naast voordelen kunnen er dus ook nadelen aan participatieprocessen zitten, toch wordt participatie hedendaags gezien als iets positiefs. Hierbij is het debat over participatie er vooral één over welk type participatie moet worden gebruikt en niet of er überhaupt participatie moet worden toegepast. Deze discussie is er omdat er dus vele betekenissen en vormen van participatie zijn (Irvin & Stansbury, 2004). Vele onderzoekers en auteurs hebben zich hierover uitgelaten, waaruit vele theorieën en denkwijzen over participatieniveaus zijn voortgekomen. Maar de participatieladders zijn hiervan de prominentste en worden in de volgende paragraaf behandeld.

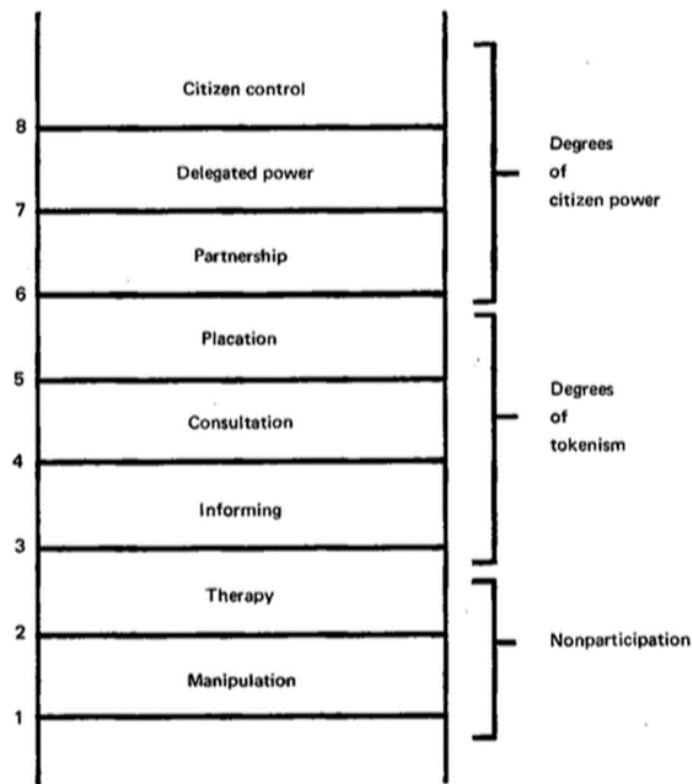
2.2 Participatieniveaus

Participatieladders kunnen gebruikt worden om te bepalen welke vorm of welke intensiteit in een participatieproces aangenomen kan worden en wat voor zeggenschap participanten hierbij hebben. Hiermee kunnen de ladders een kader vormen voor participatieprocessen en deze ondersteunen onder de Omgevingswet in dit onderzoek. Participatieladders delen participatie in op verschillende schaalniveaus (treden). Hoe hoger het schaalniveau hoe intensiever en belangrijker de participatie, hoe lager het schaalniveau hoe minder de participatie. Elke ladder geeft treden een eigen betekenis, waarmee participatie dus in de ene vorm belangrijker wordt gevonden dan in een andere vorm. Zoals eerder aangehaald heeft participatie mede daarom een zeer normatief karakter.

Een van de belangrijkste en oudste participatieladders in de ruimtelijke ordening die de basis heeft gelegd in de literatuur is de '*ladder of citizen participation*' van Arnstein (1969). Vele participatieladders zijn op deze specifieke ladder gebaseerd. De ladders zijn een simplificatie van de

werkelijkheid, maar geven een goed beeld van de verschillende niveaus als het gaat om participatie. Arnstein (1969) onderscheidt acht verschillende niveaus van participatie in haar ladder, weergegeven figuur 1.

Figuur 1: Ladder of citizen participation



Bron: Arnstein (1969)

De onderste niveaus van de ladder zijn (1) 'manipulation' en (2) 'therapy', deze levels worden beschouwd als 'non-participation'. Hierbij is niet het doel om de burgers te laten participeren in het proces, maar het doel van de machthebbers is om de burgers te 'onderwijzen' en te zorgen dat zij hun visie gaan volgen. Participatie wordt hierbij gebruikt om te laten zien dat de burgers betrokken zijn in het besluitvormingsproces, waarin zij uiteindelijk geen inbreng hebben. *Therapy* houdt in dat de burgers worden ondersteund, maar de echte problemen of belangrijke vragen worden hierdoor vergeten (Arnstein, 1969). De volgende niveaus op de ladder zijn: 3. 'informing', 4. 'consultation' en 5. 'placation', dit zijn participatieniveaus van het 'tokenisme'. Dit betekent dat mensen worden aangenomen of gehoord als 'tokens'. Dit geeft de burgers de mogelijkheid om te horen en ook gehoord te worden. Maar bij deze treden ligt de macht nog steeds bij de machthebbers en geeft het dus geen garantie dat de burgers echt gehoord worden (Arnstein, 1969; Monno & Khakee, 2012; Waterhout, 2008). Op het derde niveau (*informing*) gaat de informatie maar één richting op, van de overheid naar de burgers. Er is geen mogelijkheid tot feedback of onderhandelingen terug naar de overheid. Hiermee is er weinig mogelijkheid voor de burgers om daadwerkelijk invloed uit te oefenen in het proces. *Consulting* betekent dat er daadwerkelijk gevraagd wordt naar de meningen en ideeën van de burgers, maar het geeft nog steeds geen garantie dat er iets met deze meningen gedaan wordt. Bij *placation* krijgen de burgers meer macht, ze krijgen belangrijke posities in commissies of krijgen de macht om te adviseren. Maar deze macht is nog zodanig klein dat de machthebbers nog steeds het laatste beslissende woord hebben (Arnstein, 1969). De hogere niveaus op de ladder van Arnstein (1969) zijn: (6) 'partnership', (7) 'delegation of power' en (8) 'citizen control'. *Partnership* geeft de burgers de mogelijkheid om te onderhandelen met de machthebbers. De macht voor besluitvorming wordt op deze trede gedeeld met de participanten. Bij de *delegation of power* hebben de burgers daadwerkelijk

een meerderheid van macht, hierdoor kunnen zij hun eigen visie in het proces laten gelden. De laatste trede betekent dat de burgers daadwerkelijk alle macht en volledige controle hebben (Arnstein, 1969).

Zoals hiervoor aangehaald is de participatieladder van Arnstein (1969) een grondlegger in de literatuur. Er zijn hierop vele volgende participatieladders, modellen en theorieën gebaseerd, waarin de diverse auteurs de rol van de participanten in het proces uitdrukken. Hiervan is de participatieladder van Edelenbos (2000) gangbaar in de Nederlandse ruimtelijke ordening. De ladder van Edelenbos (2000) onderscheidt vijf niveaus: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en 'niet betrokken' die niet als participatieniveau wordt gezien. De niveaus van deze ladder zijn met enkele aanpassingen en aanvullingen te zien in tabel 1. Waarin ook de rol van de burger en de overheid is weergegeven per niveau.

Tabel 1: Participatie ladder van Edelenbos

	Rol van de burger	Rol van overheid
5. Meebeslissen	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat besluitvorming aan de participanten over
4. Coproduceren	Medebeslisser binnen randvoorwaarden; samenwerkingspartner	Bestuur besluit over beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden
3. Adviseren	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
2. Raadplegen / consulteren	Geconsulteerde	Bepaalt beleid en geeft de gesprekspartner mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
1. Informeren	Doelgroep van voorlichting; toehoorder	Voert zelfstandig beleid en verschaft informatie
Niet betrokken	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie

Bron: Edelenbos (2000); Gabry (2013); Jager-Vreugdenhil (2011)

Het niet betrokken zijn van de burger betekent dat er geen enkele vorm van participatie aanwezig is in het proces. Dit niveau kan worden vergeleken met de twee laagste treden van de ladder van Arnstein (1969). Het laagste niveau van participatie is het 'informeren' van de burger, hierbij bepaalt de overheid zelf de agenda voor de besluitvorming en geven zij de betrokkenen geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De burger is op dit niveau toehoorder. Het tweede niveau is het 'raadplegen' of 'consulteren' van de burgers. Hierbij wordt naar de mening, wensen en ideeën van de burger gevraagd en worden zij gezien als gesprekspartners, maar het overnemen van deze inbreng staat van tevoren niet vast. 'Adviseren' betekent dat de overheid daadwerkelijk vaststelt dat de inbreng van de burgers verwerkt zal worden, mits dit binnen de vooraf vastgestelde kaders is. Wanneer de inbreng niet wordt overgenomen wordt dat door de overheid van argumentatie voorzien. Het vierde niveau is 'coproduceren', waarbij de overheid en de burgers binnen kaders samenwerken. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en de uitkomsten uit deze samenwerking zijn vaak bindend. Wel kunnen deze uitkomsten door de overheid nog gewijzigd worden wanneer zij dit nodig achten. Het hoogste niveau op deze ladder is het 'meebeslissen' van de burgers, waarbij de besluiten worden voorbereid door de samenleving zelf. De overheid dient hierbij alleen nog als facilitator en bekrachtiger van de besluiten en kan ingrijpen wanneer de partijen er niet uit komen (Edelenbos, 2000; Gabry, 2013; Jager-Vreugdenhil, 2011; Keessen, Van Dalen & Van Buuren, 2014). In tabel 1 is te zien dat de ladder van Edelenbos (2000) veel raakvlakken heeft met de ladder van Arnstein (1969) tussen bijvoorbeeld het niveau van informeren of die van coproduceren en *partnership*.

Zoals eerder aangehaald bieden de participatieladders ondersteuning aan het participatieproces. De ladders kunnen worden gebruikt om te achterhalen of te bepalen wat voor soort zeggenschap de belanghebbenden moeten hebben of krijgen. Het niveau van de participatie hangt af van de context, zoals in de vorige paragraaf is behandeld (Gabry, 2013; Jager-Vreugdenhil, 2011). Volgens Gabry (2013) wordt de context en daardoor het niveau van participatie bepaald door ten

eerste het doel van de participatie. Het doel kan zijn om vooral draagvlak te creëren voor een bepaald plan, maar het doel kan ook zijn om het plan te verrijken met input door middel van participatie. Ten tweede moet worden nagegaan welk niveau wenselijk is in de situatie. Wanneer een hoog niveau van participatie wenselijk is betekent dit dat het draagvlak waarschijnlijk hoog zal zijn, maar hierbij moet er een transparante houding en goede communicatie vanuit de overheid zijn. Ten derde haalt Gabry (2013) aan dat er moet worden ingeschat of een gewenst participatieniveau haalbaar is. Zo zal een hoger niveau van participatie vragen om meer tijd, energie en inzet dan een lager niveau. Wanneer het traject van snelle deadline heeft zal er eerder voor een laag participatieniveau worden gekozen (Gabry, 2013). Voor dit onderzoek is het van belang om in te zien dat participatie contextafhankelijk is en dat daardoor het niveau van participatie op de ladders hiervan afhangt. Gabry (2013), en Jager-Vreugdenhil (2011) hiervoor, halen verschillende factoren aan die de context bepalen. Maar ook de hoedanigheid waarin de maatschappij en de planologie verkeert bepaalt mede het niveau van participeren.

2.3 Planningsmodellen

De theorie of denkwijze die in de planologie op het moment algemeen geaccepteerd wordt bepaald mede de context en het gebruik van participatie en de ladders in de ruimtelijke ordening. Het is de perceptie van de planologie op het moment die bepaald hoe een planningsproces moet worden ingericht en of participatie daarin een rol moet spelen (Brand & Gaffikin, 2007; Innes & Booher, 2000; Roy, 2005). Naast de participatieladders bestaan er dus denkwijzen over hoe de planologie en de ruimtelijke ordening moet worden uitgevoerd en welke rol de niveaus op de participatieladders hierin spelen.

Innes & Booher (2000) veronderstellen dat de traditionele methodes van participatie in de overheid niet meer werken. De meest effectieve en algemeen geaccepteerde manier van planning is nu de methode van '*interactive collaborative methods*'. De methode die directe communicatie en interactie creëert tussen de burgers, de planners en de beleidsbepalers in planningsprocessen. Deze methode is deel van vier modellen die naast elkaar bestaan in de planologie en de maatschappij, deze modellen zijn te zien in figuur 2. In figuur 2 zijn het '*technical/bureaucratic model*', het '*political influence model*', het '*social movement model*' en het '*collaborative model*' weergegeven. Elk model heeft een eigen manier van werken en een eigen denkwijze over hoe een planningsproces zou moeten verlopen. Het lastige aan de modellen is dat het 'ongrijpbare' modellen zijn, die niet direct waarneembaar zijn in de praktijk.

Figuur 2: De vier planningsmodellen van Innes & Booher

		<u>Diversity</u>	
		low	high
<u>Interdependence of Interests</u>	low	Technical Bureaucratic <i>Convincing</i>	Political Influence <i>Co-opting</i>
	high	Social Movement <i>Converting</i>	Collaborative <i>Co-evolving</i>

Bron: Innes & Booher (2000)

Het eerste model is het *technical bureaucratic model*, waarin er wordt gekeken naar welke alternatieven in het planningsproces het beste aansluit op de doelen die vooraf zijn gesteld (Innes & Booher, 2000). De doelen worden hierbij van tevoren vastgesteld en de alternatieven zijn gebaseerd op wetenschappelijke informatie en analyses. In dit model is het geloof dat er 'één waarheid' is die het beste kan worden ontrafeld door het analytisch vermogen van de planners, de experts. In dit model is door de wet bepaald dat de burgers betrokken moeten worden, maar daar zien vele planners het nut niet van in. Voor de *technical bureaucratic* planner is participatie iets dat gebruikt wordt aan het begin om de doelen vast te stellen en aan het einde van het proces om de laatste beslissingen te nemen. Participatie is in dit model niet iets dat gedurende het hele proces kan bijdragen aan betere uitkomsten. Vanuit de ideeën van Banfield (1961) is het tweede model ontstaan, het *political influence model*. In dit model is de planner vaak geen getrainde of gekwalificeerde planner, maar zijn het vaak gekozen ambtenaren, het zijn 'fixers'. Deze planners beslissen wat het plan gaat inhouden op basis van wat verschillende machtige actoren vinden. De planner werkt samen met de machtigste actoren en geeft deze mogelijkheden, die op hun beurt steun geven aan de planner. De macht ligt in dit model dus vooral bij de planner en de kleine aantal machtige actoren. Hierbij wordt er niet samen met alle actoren gezocht naar oplossingen, maar wordt er gesproken met elke machtige actor gescheiden. Er is geen samenwerking en geen brede maatschappelijke participatie omdat dit de macht van de planner zou verlagen en een bedreiging zal zijn voor het machtssysteem. Voordat er in dit model brede maatschappelijke participatie optreedt zijn de belangrijke beslissingen al genomen en is er geen mogelijkheid meer om enige invloed uit te oefenen door de burgers. Deze twee voorgaande modellen waren de meest dominanten in de planologie rond en voor het jaar 2000. Hierbij was de algemeen geaccepteerde denkwijze dat vooral de planner de kennis had die nodig is om het proces te leiden (Innes & Booher, 2000).

De andere twee modellen zien de maatschappij meer als een actieve arena om doelen te kunnen bereiken (Monno & Khakee, 2012). Het derde model is het *social movement model*, waarin actoren zich niet gehoord voelen of vinden dat zij niet de mogelijkheid hebben hun stem te laten horen. Zij verenigen zich om invloed uit te kunnen oefenen in het planningsproces en ruimtelijke beleid waar zij dat voorheen niet hadden. De verenigde actoren streven naar de bovenste treden van de participatieladders (Monno & Khakee, 2012). De planners in dit model zijn geen geschoolde planners, maar planners die in deze sociale bewegingen in hun vrije tijd werken. Het gezamenlijke doel van de beweging houdt iedereen bij elkaar, maar de participatie in dit model is niet vanzelfsprekend (Innes & Booher, 2000). Het vierde model is het *collaborative model*, in dit model bestaat de essentie dat planning moet worden uitgevoerd door 'face-to-face' contact en dialoog tussen de actoren om tot consensus te komen (Brand & Gaffikin, 2007; Fainstein, 2000; Healey, 1997; Healey e.a., 2008; Monno & Khakee, 2012). In dit model wordt er gestreefd naar een perfect proces, maar wordt geaccepteerd dat een perfect proces niet bestaat. Dit door iedereen te betrekken, alle interesses te horen, een transparante communicatie toe te passen, naar afhankelijkheid en gelijkheid tussen actoren te streven en alle informatie in de discussie aan te halen. Innes & Booher (2000) stellen ook dat er alleen consensus bereikt kan worden wanneer er getracht is om elke actor te overtuigen en te voldoen aan zijn of haar interesses. In dit model worden er door de actoren samen doelen ontwikkeld, samen naar de voorkeuren van iedereen geluisterd en wordt er samen actie ondernomen en naar oplossingen gezocht. Dit zodat iedereen of in ieder geval de meeste actoren in een en dezelfde oplossing geloven die het welzijn in hun omgeving zal verbeteren.

De denkwijze en de manier van doen in de planologie in dit laatste model groeit hedendaags in populariteit. Deze denkwijze in het *collaborative model* wordt gezien als de methode die het meest flexibel is om effectief om te gaan met de ontwikkelingen, de diversiteit aan meningen en de veranderende waarden in de hedendaagse maatschappij. Het is daarom op het moment de meest algemeen geaccepteerde denkwijze in de planologie en bepaalt daarom mede de manier van werken in de ruimtelijke ordening (Healey, 1997; Innes & Booher, 2000). Deze denkwijze is van belang voor dit onderzoek omdat het door de Omgevingswet gevolgd wordt en ervoor zorgt dat er meer nadruk komt te liggen op participatie. Deze algemeen geaccepteerde denkwijze in de planologie en de maatschappij

wordt versterkt door de trends die in de maatschappij gaande zijn. Deze trends worden in de volgende paragrafen behandeld.

2.4 Governance & collaborative planning

Zoals hiervoor aangehaald zorgen de *interactive collaborative methods* en de Omgevingswet, die het algemeen geaccepteerde *collaborative model* volgen, ervoor dat er meer nadruk komt te liggen op participatie. Dit wordt mede versterkt door de trend van 'government' naar 'governance' die in de planologie en in de maatschappij gaande is (Rhodes, 2007; Spit & Zoete, 2006; Wegener, 2012). Deze trend is gestart voordat er sprake was van de Omgevingswet, de wet volgt dus iets dat al jaren gaande is en formaliseert datgene. De betekenis van *governance* komt uit het Latijn en Grieks waar het woord het 'sturen' van boten betekent. Nu is het volgens Jessop (1998) een "'buzzword' which can mean anything or nothing". Er is nog geen volmaakte theorie of betekenis voor *governance*, het is een analytisch raamwerk volgens Pierre (2005). *Governance* is opgekomen als een 'third way' naast de markt en de hiërarchie. Het falen van de markt en de hiërarchie heeft gezorgd voor de interesse in deze derde manier van beleidsvoering in de ruimtelijke ordening. Volgens Rhodes (2007) is *governance* een nieuw proces van regeren, een veranderde conditie van regels en een nieuwe methode voor hoe de maatschappij wordt geregeerd. Organisaties en de overheid zijn meer afhankelijk van elkaar en er is continue interactie tussen actoren, maar de overheid heeft wel een bepaalde hoeveelheid autonomie en heeft de macht om sturing te geven. Hiernaast betekent *governance* 'hollowing out of the state'. Dit betekent dat de groei van *governance* de mogelijkheden van de overheid om effectief te handelen vermindert. De Omgevingswet volgt dit alles door private partijen meer vrijheden te geven en meer ruimte te geven aan initiatieven zonder daar direct grip op te hebben (Buitelaar, Galle & Sorel, 2014; Rhodes, 2007).

Naast dat er meer vrijheden komen voor de samenleving in de ruimtelijke ordening is er hiernaast sprake van decentralisatie waarbij meer besluitvormingsprocessen door de hogere overheden worden overgedragen aan de lagere overheden. Hiermee wordt de bureaucratie vermindert en de maatschappelijke participatie vergroot. De provincies en de gemeenten gaan hierdoor, ook met de komst van de Omgevingswet, een grotere rol spelen in de ruimtelijke ordening in Nederland (Van Straalen & Korthals Altes, 2014; Wegener, 2012). Hiermee is er een verschuiving aan de gang naar een *governancemodel* met een flexibel systeem tussen publieke en private actoren met een goede communicatie en samenwerking. Waar het voorheen een *governmentmodel* was met gekozen partijen als raamwerk voor de private beslissingen (Spit & Zoete, 2006; Wegener, 2012). Het is tegelijkertijd een verschuiving van een top-down werking van een traditionele overheid naar een bottom-up werking met een flexibel systeem (Smit & Thiel, 2002). In dit Nederlandse *governancemodel* speelt de relatie tussen publieke en private partijen een belangrijke rol en met de Omgevingswet zal deze rol nog belangrijker worden. Het algemeen belang nastreven is nog wel de taak van de overheid en daarom moet er gewaakt worden dat dit belang niet vergeten wordt (Hartmann & Spit, 2015; Wegener, 2012). Volgens Wegener (2012) zal de hele maatschappij moeten samenwerken en elkaar moeten ondersteunen om planningsproblemen op de lange termijn op te lossen. Voor de grotere planningsproblemen op hoger schaalniveau moet het nog steeds de overheid zijn die hier de beslissingen over neemt. Volgens Jessop (1998) hangt een succesvol *governancemodel* af van de constituties van de objecten en het milieu (de context) waarin de relevante actoren hun activiteiten coördineren om hun doelen te bereiken. Hierop zet de Omgevingswet ook in door te streven naar maatwerk, omdat elk proces contextafhankelijk is (I&M, 2014; 2016b; 2016c).

Hartmann & Geertman (2016) zien dat deze trend ook gaande is in de planningstheorie. Waar planning voor 1970 vooral gefocust was op het object van planning en in 1970 de focus lag op het proces van planning is er hedendaags meer aandacht voor de context van de planning. Planners moeten hedendaags kunnen omgaan met de complexe en normatieve context van de ruimtelijke ordening. Centraal staat nu het samenwerken met actoren, participatie en communicatie in het planningsproces. 'Collaborative planning' is de manier van planning die is ontstaan door deze trends naar *governance* en het model die in de voorgaande paragraaf is besproken. Hierin staat centraal dat

de planningsprocessen in een *governancemodel* gevormd zijn door “*wider economic, social, and environmental forces that structure, but not determine specific, interactions*” (Healey, 2003). Hierin staat de planner niet meer centraal, maar is de planner een actor geworden in een complex systeem van besluitvorming waar een verscheidenheid aan andere publieke en private actoren aanwezig is. Volgens Healey (1997; 2003) is *collaborative planning* een vorm van planning met een interactief *governanceproces* die in vele vormen kan voorkomen. Deze vorm van planning geeft in een proces meer flexibiliteit dan voorheen en streeft naar de hogere niveaus op de participatieladders (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000; Gabry, 2013; Jager-Vreugdenhil, 2011). Toch komt het in de praktijk weinig voor dat het bovenste niveau bij ruimtelijke processen bereikt wordt, omdat er ook nadelen aanhangen zoals voorgaand besproken. Sommige hebben dan ook kritiek op *collaborative planning*, omdat het kan zorgen voor het uitsluiten van groeperingen en mensen die tegen de plannen zijn waardoor de legitimiteit wordt verminderd (Allmendinger & Haughton, 2010). Hiernaast stelt Rydin (2007) dat door verschillende ‘*knowledge claims*’ (kennisclaims) van actoren er verschil in inzicht kan ontstaan. Daarom is het lastig om altijd tot een consensus te komen (Wegener, 2012). Volgens Rydin (2007) werd kennis lang gezien als een entiteit, een object dat werd geproduceerd door experts. Op deze manier hebben vertegenwoordigers de macht om wetten en regels te implementeren die in hun ogen efficiënt en van hoge kwaliteit zijn. Maar kennis kan niet langer worden gezien als een entiteit die wordt geproduceerd door experts. Volgens Rydin (2007) wordt kennis nu gezien als iets dat sociaal geconstrueerd is en gerepresenteerd wordt door verschillende *knowledge claims*. Alle actoren in een planningsproces hebben een *knowledge claim*, een claim die zij beschouwen als de ‘waarheid’ en die zij beschouwen als hun voorkeur, interesse en doel. In een *governanceproces* moeten al deze *knowledge claims* gehoord worden voor representatieve democratische participatie (Rydin, 2007).

De Omgevingswet streeft hier ook naar door te verplichten dat elke belanghebbende in een vroeg stadium van een proces betrokken en gehoord moet worden (I&M, 2017). De wet volgt hiermee dus de trends die in deze en voorgaande paragrafen besproken zijn (Adams, Disberry & Hutchison, 2001; Hartmann & Spit, 2015). In dit onderzoek komen deze veranderingen en trends aan bod, maar worden in de empirie vooral de gevolgen en ervaringen hierbij onderzocht. Want hoe en in welke mate deze veranderingen en gevolgen plaatsvinden zal per proces verschillen, omdat maatwerk nagestreefd wordt door de Omgevingswet en *collaborative planning*. Hiermee wordt er meer nadruk gelegd op participatie dat als meerwaarde wordt gezien in de ruimtelijke ordening. Waarbij representativiteit en legitimiteit een belangrijk aspect zijn in het proces zoals hiervoor kort aangehaald.

2.5 Representativiteit & legitimiteit

De nadruk die op participatie gelegd wordt in de ruimtelijke ordening in Nederland met de komst van de Omgevingswet, met als oorzaak de trends die in de vorige paragrafen behandeld zijn, hebben gevolgen voor de representativiteit en legitimiteit in een planningsproces. In de ruimtelijke ordening moeten beslissingen en ruimtelijke plannen gelegitimeerd worden en representatief zijn. Het publieke belang is hierin een belangrijke pijler die het succes van de overheid in een democratisch land als Nederland bepaald. Het participeren zal meer actoren met zich mee brengen die zelf inbreng willen hebben, dit kan het moeilijker maken om het planningsproces te legitimeren en ook representatief te houden (Alexander, 2002; Tyler, 2004). Een beslissing of plan in de ruimtelijke ordening is meer legitiem wanneer deze representatief is voor de voorkeuren van ‘alle’ actoren, dan wanneer dit niet het geval is. Mede daarom en door de trends hiervoor besproken is er een verschuiving in het publieke debat gaande van ‘*representative democracy*’ (representatieve democratie) naar ‘*deliberative democracy*’ (deliberatieve democratie) die als belangrijkste vormen van de democratie worden gezien.

2.5.1 Representative democracy

Representatieve democratie volgt het principe in welke politieke beslissingen worden genomen door verkozen vertegenwoordigers die in naam van de burgers mogen handelen en hierbij de wensen van de kiezer en de publieke voorkeuren volgen. Hierbij is het doel om besluiten te nemen waarbij er compromissen worden gesloten tussen verschillende maatschappelijke groepen door de verkozen

vertegenwoordigers (Carpenter & Brownill, 2008; Monno & Khakee, 2012). Dahl (1989) stelde dat participatie niet kan plaats vinden in combinatie met deze vorm van democratie. Deze vorm van democratie bevat het consulteren en informeren van de burgers, welke zijn geaccepteerd door de bureaucratie, zolang deze niet zorgen voor oppositie en obstructie van politieke beslissingen (Taylor, 1998). De gedachte hierachter is dat burgers weinig verlangen hebben om te participeren in zaken van algemene aard, maar wel geïnteresseerd zijn in zaken dichtbij (Hibbing & Theis-Morse, 2002). Volgens Monno & Khakee (2012) vragen planners zich af of participatie nodig is aangezien representatieve democratie adequaat de voorkeuren en belangen van de mensen weet te achterhalen en gebruiken. Representatieve democratie is deel van het 'tokenisme' op de participatieladders en deze vorm van participatie komt veel voor in West Europese landen (Arnstein, 1969; Waterhout, 2008).

2.5.2 Deliberative democracy

Deliberatieve democratie benadrukt dialoog tussen betrokkenen met verschillende claims en hierbij het vormen van consensus. Campbell & Marshall (2000b) verwoordde deze vorm van democratie als volgt: *"the creation of institutional contexts and practices which promote open dialogue and encourage the emergence of shared solutions through the uncovering of new forms of knowledge and understandings"*. Het betekent het mobiliseren van de burgers en andere actoren, het creëren van participatiestructuren, het vergroten van democratische ruimte en het bevorderen van de rechten van de burgers. Hiermee is het een vorm van het *social movement model* en het *collaborative model* die eerder behandeld zijn (Carpenter & Brownill, 2008; Monno & Khakee, 2012). Deze vorm van democratie betekent dus dat beslissingen worden genomen door dialoog met burgers en niet door gekozen vertegenwoordigers zoals bij de representatieve democratie. Voorstanders van deze vorm stellen dat er betere beslissingen worden genomen door discussie en debat. Deze vorm van democratie bezit aspecten die ook in *governance* en *collaborative planning* voorkomen. Verschillende auteurs benadrukken dat dialoog en communicatie centraal moet staan in het planningsproces en dat het betrekken van alle stakeholders in het proces erg belangrijk is (Appadurai, 2001; Bloomfield, Collins, Fry & Munton, 2001; Carpenter & Brownill, 2008; Innes & Booher, 2004; Monno & Khakee, 2012). Negatieve kritieken op deze vorm van democratie zijn dat er manipulatie kan plaatsvinden door machtigere groepen, dat het ongelijkheden creëert en dat de uiteindelijke beslissingen door de machtssystemen in de maatschappij toch wel door de elite wordt genomen (Flyvbjerg, 1998).

2.5.3 Representativiteit

Bij representatieve democratie wordt participatie dus gebruikt om vertegenwoordigers te kiezen en te informeren. Hierbij heeft de participatie dus niet altijd invloed op de uitkomst. Deliberatieve democratie benadrukt de importantie van dialoog en discussie met informatieverkeer tussen actoren (Carpenter & Brownill, 2008). In Nederland is er een representatieve democratie, met bijvoorbeeld nationaal de tweede kamer en lokaal de gemeenteraad. Maar er is ook sprake van deliberatieve democratie. Zeker met de Omgevingswet komt er in de ruimtelijke ordening meer integratie, integraliteit, dialoog en participatie in de planningsprocessen (I&M, 2017). Volgens Carpenter & Brownill (2008) is het niet mogelijk dat de ene vorm van democratie de ander totaal vervangt, er is vaak een mix van beide vormen en een vervaging van de grenzen tussen beide. Het planningsstelsel verandert doordat burgers meer betrokken worden en participeren door deliberatieve democratie, maar het stelsel van representatieve democratie met vertegenwoordigers die de beslissing nemen blijft daarnaast bestaan.

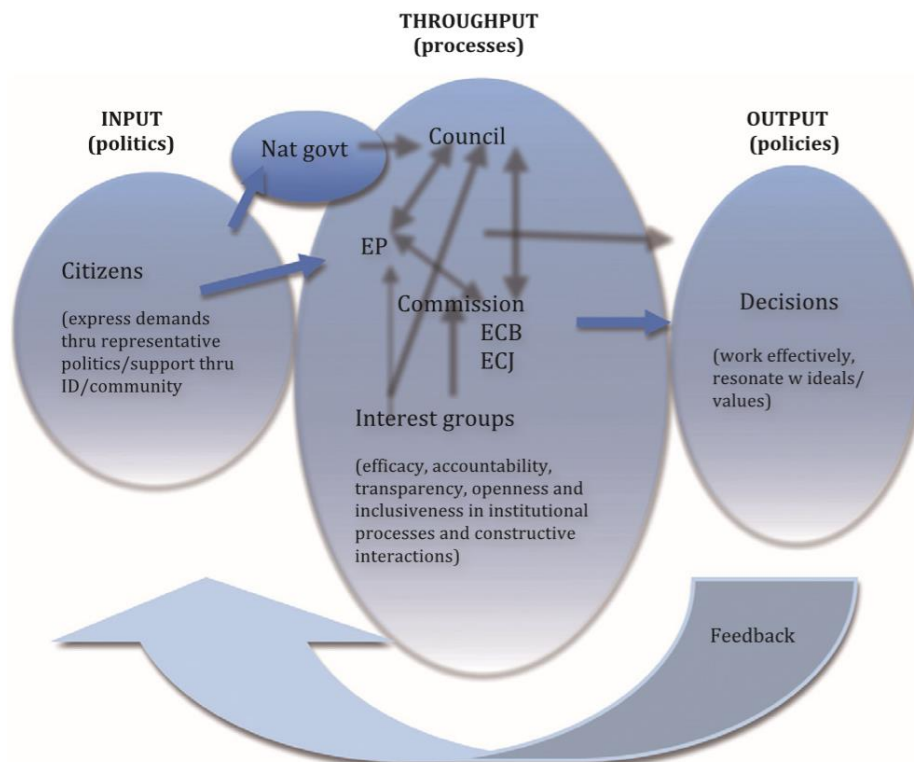
Er is dus een bepaalde spanning tussen representatieve democratie en deliberatieve democratie. Een spanning tussen een democratie waar de gemeenteraad (die gekozen is door de burgers) de beslissingen neemt en een democratie waar de burgers zelf door participatie en consensus de beslissingen nemen. Zoals eerder aangehaald moeten overheden met de Omgevingswet een participatieve aanpak hanteren, dat is *"het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit"* (I&M, 2017). Er komen regels om de participatie te borgen

door bijvoorbeeld een motiveringsplicht, waarbij het bevoegd gezag bij een besluit moet aangeven hoe de omgeving hierbij betrokken is en wat er met de resultaten van de participatie is gedaan (I&M, 2016a; 2017). Er komt dus een aanpak van een meer deliberatieve democratie. Hierbij is er een vorm van representativiteit doordat beslissingen worden genomen door de verkozen vertegenwoordigers in de gemeenteraad en is er een vorm van representativiteit doordat bewoners en actoren mee participeren in planningsprocessen. Hoe dit alles eruit komt te zien is aan de gemeente zelf om in te richten, maatwerk is het devies. Maar is de representatieve democratie niet overbodig wanneer deliberatieve democratie optreedt en is het doel van de democratie en de gemeenteraad niet juist dat zij de beslissingen nemen zodat de burger dat niet hoeft te doen? Wanneer gemeenteraden beslissingen nemen is er al legitimiteit omdat de raad gekozen is door de burgers, maar er ontstaat ook (extra) legitimiteit door middel van participatieprocessen. Er zijn dus verschillende manieren om beslissingen in de maatschappij te legitimeren.

2.5.4 Legitimiteit

Schmidt (2013) stelt dat er drie manieren van legitimiteit bestaan die door de burgers geaccepteerd worden. Dat zijn 'input-', 'output-' en 'throughput legitimacy' (legitimiteit). Hierbij gaat het om wat voor input de burgers hebben in de politiek, hoe de (throughput)processen verlopen en wat de output van het beleid is. Scharpf (1970) ontwikkelde de termen input- en output legitimiteit. Deze twee vormen van legitimiteit complementeren elkaar. Input legitimiteit is afhankelijk van de vragen en eisen die de burgers door de gekozen vertegenwoordigers laten uitdrukken. Output legitimiteit vereist de politiek effectief te werken terwijl het de waarden en identiteit van de burgers resoneert. Met throughput legitimiteit is de focus op de kwaliteit van het governanceproces. Hierbij zijn input- en output legitimiteit dus acties door de overheid, waarbij throughput legitimiteit ook een gedeeltelijke actie van de burgers zelf is (Schmidt, 2013). In figuur 3 is een systematische weergave van de drie vormen van legitimiteit te zien met de Europese Unie (EU) als voorbeeld.

Figuur 3: Systematische weergave van input-, throughput- en output legitimiteit van de Europese Unie (EU)



Bron: Schmidt (2013)

Input legitimiteit refereert naar de kwaliteit van de participatie, die leiden tot de implementatie van wetten en regels door vertegenwoordigers die gekozen zijn met verkiezingen door de burgers (Scharpf, 1999). Schmidt (2013) verwoordt dit als volgt: *“input legitimacy depends on citizens expressing demands institutionally and deliberatively through representative politics while providing constructive support via their sense of identity and community”*. Hiermee vertaalt de input legitimiteit de wil van de burgers naar politieke beslissingen, waarbij de burgers deze beslissingen beoordelen. Input legitimiteit is dus participatie ‘door’ de burgers (zie figuur 3) (Schmidt, 2013). Door deze beoordelingsrol die de burgers hebben wordt de transparantie van beslissingen door input legitimiteit vergroot (Curtin & Meijer, 2006). Deze politieke beslissingen worden dus gestuurd door de voorkeuren van de burgers (Boedeltje & Cornips, 2004).

Output legitimiteit is de kwaliteit en de efficiëntie van de uitkomsten van het participatieproces (Weiler, 2012). De vertegenwoordigers moeten effectief te werk gaan wanneer zij de waarde en de identiteit van de burgers resoneren. Deze vorm van legitimiteit betreft dus uitkomsten ‘voor’ de burgers (zie figuur 3) (Schmidt, 2013). Output legitimiteit heeft hiernaast te maken met de probleemoplossende kwaliteit van de wetten en regels. Om dit van hoge kwaliteit te voorzien worden er institutionele mechanisme gebruikt om output legitimiteit te waarborgen (Schmidt, 2013). Volgens Boedeltje & Cornips (2004) bestaat de output legitimiteit uit een objectief en een subjectief aspect. Hierbij refereert het objectieve aspect naar de mate van succes van beleidsuitkomsten om sociale problemen effectief op te lossen. Het subjectieve aspect refereert naar de mate van tevredenheid van de burgers over de inhoud van het beleid (Boedeltje & Cornips, 2004).

Ten derde bestaat er *throughput* legitimiteit. Dit is een proces georiënteerde legitimiteit gebaseerd op interactie tussen de vertegenwoordigers en de burgers. Deze interactie vraagt om een institutionele en constructieve manier van *governance* die effectief, transparant, inclusief en open is. *Throughput* legitimiteit is dus consultatie ‘met’ de burgers en zit tussen de input en de output in (zie figuur 3) (Schmidt, 2013). Waar input- en output legitimiteit elkaar nodig hebben, kan *throughput* legitimiteit op zichzelf staan door de toename van het publieke gevoel en democratische legitimiteit (Schmidt, 2013). Volgens Habermas (1996, geciteerd door Bekkers & Edwards, 2007) kan *throughput* legitimiteit gezien worden als een *“counter-steering mechanism”* die ervoor zorgt dat de maatschappelijk sociale macht van de burgers naar voren komt in beslissingen en beleid.

Waar input- en output legitimiteit kunnen worden gelinkt aan top-down planning, waar planning vooral een overheidsverantwoordelijkheid is, kan *throughput* legitimiteit worden gezien als een flexibeler bottom-up planningsproces, een vorm van *governance* en *collaborative planning* (Healey, 2003). Hiernaast kunnen input- en output legitimiteit gelinkt worden aan de vroegere gedachte dat kennis gezien werd als entiteit geproduceerd door experts en kan *throughput* legitimiteit gelinkt worden aan het *governanceproces* met de verschillende kennis claims (Rydin, 2007). Hedendaags wordt *throughput* legitimiteit steeds meer gebruikt om de input- en output legitimiteit te versterken (Boedeltje & Cornips, 2004; Schmidt, 2013). Er zijn dus verschillende vormen en manieren om zowel representativiteit en legitimiteit te waarborgen. Deze vormen kunnen apart, naast elkaar en met elkaar gebruikt worden.

2.6 Synthese

Met dit theoretische kader is er een basis gelegd voor dit onderzoek naar participatie in het kader van de Omgevingswet. Met behulp van de al bestaande literatuur zijn onderwerpen en aspecten die van belang zijn voor dit onderzoek behandeld. De literatuur stelt dat participatie geen eenduidige betekenis of vorm heeft, maar contextafhankelijk is. Participatie wordt ondanks enkele nadelen en door verschillende voordelen als iets positiefs gezien. Dit omdat het zou leiden tot een beter eindresultaat in planningsprocessen doordat zoveel mogelijk actoren betrokken worden, er meer input is en meer draagvlak ontstaat. Daarom wordt er gestreefd naar een zo’n hoog mogelijk niveau op de participatieladder. Dit heeft verschillende trends als oorzaak, trends die waarneembaar zijn in de planologie en in de maatschappij. Trends waarbij het *collaborative* en *governance model* in populariteit groeit en *collaborative planning* de methode is die meer en meer aanhang verkrijgt. Deze trends zorgen

er mede voor dat de context veranderd en aspecten als representativiteit en legitimiteit mee veranderen. Het belangrijkste gevolg voor dit onderzoek is dat door dit alles meer nadruk op participatie gelegd wordt, ook met de Omgevingswet. De crux voor participatie is dus dat het proces afhankelijk is van de context, een context die veranderd door de trends en de Omgevingswet. Welke gevolgen dit gaat hebben voor de ruimtelijke ordening in Nederland, wordt met dit onderzoek behandeld. Er wordt getracht hierbij een verdiepingsslag te maken door onderzoek te doen naar de ervaringen bij deze veranderingen en gevolgen. Een verdiepend en inductief onderzoek naar ervaringen waar in de literatuur nog weinig over bekend is omdat het een recente kwestie is. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op deze verdiepende inductieve manier van onderzoeken en de methodes die hierbij gebruikt zijn.

H3. Methodologie

3.1 Methodiek

Zoals in de voorgaande hoofdstukken aangehaald is er met participatieprocessen onder de Omgevingswet nog weinig praktijkervaring. De wet is een recente ontwikkeling, waarin participatie een belangrijk aspect is. Participatie wordt steeds vaker gebruikt in de ruimtelijke ordening, iets dat in de toekomst en met de komst van de wet nog vaker voor zal komen. Maar hoe participatie gebruikt wordt, zal gaan worden en welke gevolgen dit met zich meebrengt is een interessante case. Zeker omdat er hierover nog weinig ervaring is en de wet niet voorschrijft hoe er geparticipeerd moet worden, is het interessant en van belang om te kijken hoe participatie in de toekomst in te richten. Hiernaast is het interessant om te achterhalen welke elementen en aspecten van een ingrijpende verandering als de Omgevingswet invloed hebben op participatie. Om hiermee ervaring op te doen zijn daarom pilots opgezet, waar dieper op in wordt gegaan in paragraaf 4.1. Dit onderzoek naar participatie in het kader van deze Omgevingswet, maakt gebruik van deze pilots voor het verzamelen van informatie en ervaringen met betrekking tot deze onderwerpen. Hierbij is het doel om deze data te gebruiken om de probleemstelling te beantwoorden, hiernaast te achterhalen welke veranderingen er plaats gaan vinden, hoe participatieprocessen anders ingericht zullen zijn of gaan worden en welke lessen er geleerd kunnen worden voor participatieprocessen in de toekomst. Daarom heeft het onderzoek vooral een maatschappelijk, verdiepend en inductief karakter. Het gaat om ervaringen in de praktijk in het kader van de invoering van de Omgevingswet, waar in de literatuur nog weinig over aanwezig is. Hierdoor staat de empirie in het onderzoek centraal en worden vanuit de empirie conclusies getrokken. In het onderzoek wordt daarom gebruik gemaakt van een inductieve analyse, waarbij de empirie leidend is en hierop relevante thema's en conclusies worden gebaseerd (Boeije, Hart & Hox, 2009). Bij het kwalitatieve verdiepend en inductieve karakter van dit onderzoek wordt in paragraaf 3.3 stilgestaan.

De informatie voor dit onderzoek zal worden verzameld en geanalyseerd vanuit de pilots en de hier bijhorende (beleids)documenten, interviews met projectleiders van de betreffende overheidsinstanties en expertinterviews met experts op het gebied van de pilots. Voor meer informatie over de pilots zie alvast paragraaf 4.1. In de volgende paragraaf worden de methodes van dataverzameling en -analyse behandeld, waarna het type onderzoek aan bod komt. Tot slot wordt er in de laatste paragraaf een gedeelte gewijd aan de ethiek van het onderzoek.

3.2 Dataverzameling en -analyse

In dit onderzoek zijn twee verschillende methodes gebruikt om de empirische data te verzamelen die nodig zijn voor het beantwoorden van de probleemstelling. Ten eerste een inhoudsanalyse van (beleids)documenten en ten tweede semigestructureerde interviews met projectleiders en experts op het gebied van de pilots. De twee verschillende methodes geven de mogelijkheid om de gaten in informatie of kennis die de andere methode mist (aan) te vullen (Hay, 2000).

3.2.1 Beleids- en inhoudsanalyse

De eerste methode die gebruikt is in dit onderzoek is de inhoudsanalyse van (beleids)documenten. Er zijn (beleids)documenten en informatie verzameld om te komen tot empirische data voor het onderzoek. Deze (beleids)documenten hebben vooral betrekking op de pilots die in het volgende hoofdstuk besproken worden. Maar ook gaan een aantal documenten in op de Omgevingswet en op participatie binnen deze pilots. Zo zullen verschillende schaalniveaus behandeld worden. De (beleids)documenten omvatten bijvoorbeeld ruimtelijke visies en plannen, beleidsadviezen, achtergrond documenten of essays. De gebruikte (beleids)documenten zijn te vinden in bijlage 1. De analyse van beleidsdocumenten heeft een aantal voordelen. Het is een efficiënte en effectieve manier om empirische data te verzamelen, op een manier die erg toegankelijk en betrouwbaar is. Hiermee kan het de interviews ondersteunen door bijvoorbeeld input voor vraagstellingen, maar ook door het

vergelijken van de informatie verkregen uit beide methodes (Bowen, 2009). De informatie uit de (beleids)documenten moet voldoende kunnen zijn om een beeld te schetsen van de situaties in de pilots en moeten hiernaast de interviews met verkregen informatie hieruit kunnen ondersteunen.

Om de verzamelde data uit de (beleids)documenten van de pilots te analyseren is een kwalitatieve inhoudsanalyse gedaan. Met deze analyse zijn verschillende aspecten van het document onderzocht, bijvoorbeeld aspecten als de intentie en het gebruik van het document. Het doel is om te zoeken naar ‘manifeste’ en ‘latente’ inhoud in de documenten. Manifeste inhoud beschrijft de inhoud die duidelijk en voor de hand ligt. Latente inhoud beschrijft de inhoud die meer ingaat op specifieke aspecten van het document, bijvoorbeeld de context. De inhoudsanalyse is ook een iteratief proces, dit betekent dat het een herhalend en circulair proces is. Hierbij neemt de onderzoeker tijdens de analyse stappen vooruit en ook terug tussen de verschillende fases van de analyse, dus tussen conceptualisering, dataverzameling, data-analyse en interpretatie. De analyse heeft als doel om tezamen met de semigestructureerde interviews een volledig beeld te krijgen van de situatie in de pilots. Tijdens de analyse wordt de data gecodeerd in thema’s en categorieën om deze overzichtelijk te krijgen. Het gebruik van een codeerschema en categorieën zorgt ervoor dat er gegronde conclusies kunnen worden getrokken uit de informatie en deze niet zijn gebaseerd op toevalligheden of aannames (Boeije e.a., 2009; Bowen, 2009). Het codeerschema van zowel de (beleids)documenten als de interviews is weergegeven in bijlage 2. De empirie zelf vormt de basis voor het codeerschema en is ontwikkeld naarmate het onderzoek vorderden, omdat het een inductief onderzoek betreft waar de empirie centraal staat. Paragraaf 3.3 zal hier verder op ingaan, maar eerst komt de tweede methode van het onderzoek aan bod.

3.2.2 Semigestructureerde interviews

De tweede methode die is gebruikt om empirische data te verzamelen voor dit onderzoek naar participatie in het kader van de Omgevingswet zijn interviews. De interviews zijn semigestructureerde interviews met projectleiders en expertinterviews met pilotcoaches, -managers en -experts van de pilots. Het afnemen van semigestructureerde interviews betekent dat de vragen, onderwerpen en de volgorde hiervan tijdens de interviews niet van tevoren vaststaan. Er is een topiclijst gebruikt met onderwerpen en vragen die behandeld zijn tijdens de interviews (Hay, 2000). Doordat de volgorde van het stellen van vragen of aansnijden van onderwerpen niet vaststaat geeft dit de mogelijkheid om verdere en verdiepende vragen te stellen op antwoorden van de respondenten. Hiernaast geeft het de mogelijkheid voor de respondent zelf om eigen inbreng te hebben (Boeije e.a., 2009). De topiclijst van de interviews is te vinden in bijlage 3. Het doel van de interviews is om de ervaringen, meningen en motivaties van de respondenten over de pilots en participatie in relatie met de Omgevingswet te achterhalen. Het is hierbij van belang dat er zo minimaal mogelijk suggestieve vragen worden gesteld, zodat de antwoorden van de respondent niet worden gestuurd. Door verschillende interviews met respondenten van de verschillende pilots af te nemen kunnen verschillende aspecten van en perspectieven over het onderwerp participatie achterhaald worden. Met de interviews worden aspecten aangehaald die niet (geheel) uit de beleidsdocumenten op te maken zijn. Hiernaast geven interviews de mogelijkheid aan respondenten om op hun eigen antwoord te reflecteren. De semigestructureerde interviews zijn de juiste methode voor dit onderzoek omdat de pilots en het onderwerp participatie hiermee bekeken wordt vanuit verschillende perspectieven en ervaringen (Hay, 2000; Maso, 1987). Er is met het onderzoek getracht om van elk van de pilots, een projectleider van de desbetreffende overheidsinstantie dan wel een expert die betrokken is bij de pilot te interviewen. Deze personen zijn achterhaald door de twee sites van de programma’s ‘Nu al eenvoudig beter’ (<https://pilotsomgevingsvisie.bnsn.nl/>) en ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ (<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>) van de twee pilot tranches waarop in het volgende hoofdstuk dieper wordt ingegaan. De respondenten die geïnterviewd zijn staan weergegeven in bijlage 4, in verband met de privacy van de respondenten is niet de naam maar alleen de functie van diegene weergegeven.

De verzamelde data uit de semigestructureerde interviews met de projectleiders en experts van de pilots zijn geanalyseerd en overzichtelijk gemaakt. Om de data overzichtelijk te kunnen maken zijn er tijdens de interviews, met instemming van de respondenten, audio opnames gemaakt. De audio opnames zijn gebruikt om de interviews te transcriberen en hiermee de limitatie van het geheugen van de onderzoeker te overbruggen. De transcripten zijn in het bezit van de onderzoeker en zijn (en zullen) enkel en alleen gebruikt (worden) voor dit onderzoek in het kader van de privacy van de respondenten en de bescherming hiervan. De transcripten verzekeren een goede analyse van wat de respondenten gezegd hebben en de mogelijkheid om de informatie herhaaldelijk door te nemen. De transcripten worden gebruikt voor een kwalitatieve inductieve analyse door middel van het coderen van de data. De empirie uit zowel de inhoudsanalyse van de (beleids)documenten als de analyse op de interviews zelf staan centraal en zijn leidend voor de thema's en categorieën en codes die in het codeerschema gebruikt zijn. Het codeerschema is te vinden in bijlage 2. Er zijn verschillende categorieën ontwikkeld om de data te structureren, waarbij er ook overlap kan zitten tussen enkele van deze categorieën. De overlap is niet erg, zolang de structuur het mogelijk maakt dat alle informatie over specifieke aspecten van de interviews (en documenten) overzichtelijk zijn, te analyseren zijn en hier gegronde en geargumenteerde conclusies getrokken kunnen worden. Dit heeft het gevolg dat deze conclusies niet op toevalligheden en aannames zijn gebaseerd (Boeije e.a., 2009; Hay, 2000).

3.3 Kwalitatief verdiepend inductief onderzoek

De twee hiervoor besproken gebruikte methodes in dit onderzoek zijn kwalitatieve methodes. In dit kwalitatieve onderzoek wordt gebruik gemaakt van flexibele methodes waarin naast vooraf bedachte vragen of onderwerpen, de respondent en de onderzoeker eigen inbreng hebben waarop kan worden ingegaan. Hierbij zijn door de onderzoeker ter plaatse selecties gemaakt over de meest belangrijke informatie (Boeije e.a., 2009). De ervaringen, belevingen en situaties van de respondenten in de pilots met betrekking tot participatie zijn achterhaald om hiermee een verdiepingsslag te maken en deze verzamelde data zijn op een inductieve manier geanalyseerd (Hay, 2000).

In dit onderzoek staat participatie in het kader van de Omgevingswet centraal. Er worden met kwalitatief onderzoek vaak veel en grote stukken tekst en informatie vergaard, deze informatie moet vergeleken worden en zo gestructureerd worden dat deze te reduceren en te analyseren valt (Boeije e.a., 2009). Om de ervaringen van participatie onder de Omgevingswet beter te leren begrijpen is het kwalitatieve onderzoek met een verdiepend en inductief karakter een geschikte manier. Het doel hierbij is om de informatie, resultaten en ervaringen te verzamelen, en deze op een inductieve manier te analyseren waarna deze verklaart, geïnterpreteerd en begrepen dienen te worden (Boeije e.a., 2009; Hay, 2000; Maso, 1987). Het inductieve en verdiepende karakter van het onderzoek zorgt ervoor dat de empirische hoofdstukken niet de structuur van de hiervoor besproken literatuur in het theoretische kader volgen. De structuur van de empirie en hoe deze uiteengezet is in dit rapport is gebaseerd op de empirie zelf en de belangrijkste thema's, categorieën en uitkomsten uit deze analyse. Hiervoor is gekozen omdat het een verdiepend onderzoek betreft naar de ervaringen in de pilots in het kader van de Omgevingswet. De literatuur kan hierdoor niet leidend zijn omdat het ervaringen zijn in een nieuwe manier van werken onder de wet.

De participatieprocessen onder de Omgevingswet worden dus in kaart gebracht op een inductieve wijze. Hiermee worden de eventuele gevolgen voor participatie van de trends die in het vorige hoofdstuk besproken zijn en de Omgevingswet onderzocht. Het kwalitatieve inductieve onderzoek heeft als voordeel dat de onderzoeker zelf bepaalt welke informatie deze wil verkrijgen en zo bepaalt welke informatie nodig is om de probleemstelling te beantwoorden. Nadelig hierbij is dat de informatie die vergaard wordt vaak niet geheel waardenvrij is, omdat dit de meningen van respondenten bevat. Dit nadeel kan worden verkleind door een grote hoeveelheid aan data (interviews en beleidsdocumenten) te verzamelen zodat deze met elkaar vergeleken kunnen worden en verkeerde interpretaties kunnen worden vermeden (Alexander, 2010; Boeije e.a., 2009).

3.4 Ethiek

Betrouwbaarheid en validiteit zijn twee belangrijke aspecten die te maken hebben met zulke verkeerde interpretaties. Hierbij gaat het volgens Boeije e.a. (2009) om de afwezigheid van toevallige fouten en in hoeverre de resultaten die in hoofdstuk vijf aan bod komen de werkelijkheid dekken. Een hoge betrouwbaarheid van het onderzoek gaat gepaard met een goede validiteit.

De inhoudsanalyse van dit onderzoek kan als betrouwbaar en valide worden beschouwd omdat het (beleids)documenten zijn, grotendeels door of in opdracht van de overheid. Maar de limitatie hieraan kan zijn dat de documenten incompleet of inaccuraat zijn. Als het gaat om de semigestructureerde interviews van dit onderzoek is dit anders. Tijdens de interviews wordt aan de respondenten naar hun meningen en perspectieven gevraagd. Eenieder heeft hierbij een eigen 'gekleurde' mening en een 'eigen waarheid', zoals ook in het theoretisch kader is besproken (Rydin, 2007). De respondenten zijn daarom niet geheel waardenvrij. Hiernaast kunnen tijdens het interview verschillende zaken een rol hebben gespeeld die het antwoord van de respondent beïnvloeden. De respondent kan bijvoorbeeld een vraag niet geheel beantwoorden terwijl dat op een ander moment wel zou kunnen. Hiernaast moeten ook sociaal wenselijke antwoorden voorkomen worden (Baarda e.a., 2013). Om de betrouwbaarheid en validiteit van de interviews te verhogen zijn er een zo groot mogelijk aantal interviews afgenomen zodat de situaties in de pilots vanuit verschillende perspectieven en context kan worden bekeken. Het doel hierbij is om deze perspectieven op een gelijke manier te belichten. Tot slot moeten de audio opnames, de transcripten en het codeerschema ervoor zorgen dat de conclusies die getrokken worden gegrond zijn en gebaseerd op gefundeerde argumentatie. Hiernaast moet deze onderdelen van het onderzoek ervoor zorgen dat deze gebruikt kunnen worden voor vervolgonderzoek of de herhaalbaarheid van het onderzoek garanderen (Baarda e.a., 2013).

Zoals hiervoor aangehaald en in paragraaf 4.1 zal worden besproken betreft dit onderzoek verschillende pilots in het kader van de Omgevingswet met betrekking op participatie. Hierbij is het onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk uitgevoerd, maar dit betekent niet dat de uitkomsten ook per se zullen gelden voor andere situaties. De situaties in de pilots verschillen en dit heeft alles te maken met de veronderstelling dat een participatieproces context en actor afhankelijk is (Gabry, 2013; Jager-Vreugdenhil, 2011; Monno & Khakee, 2012). Dit komt niet ten goede aan de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Voor dit onderzoek geldt ook dat het gaat om de Omgevingswet in Nederland en dus niet gegeneraliseerd kan worden naar andere landen. Ook betekent het dat er niet gegeneraliseerd kan worden naar andere tijden, dit onderzoek betreft de participatie in de ruimtelijke ordening in de aanloop naar de Omgevingswet. In andere tijden kan het fenomeen participatie er heel anders uit zien. Dit onderzoek kan dus niet in zijn geheel gegeneraliseerd worden. Dit betekent dat de toepasbaarheid van dit onderzoek op andere gevallen niet altijd mogelijk is. Dit onderzoek is wel reproduceerbaar, de methodes die in dit hoofdstuk aan bod gekomen zijn kunnen dus wel gebruikt worden voor andere- of vervolgonderzoeken (Boeije e.a., 2009; Hay, 2000).

De ethische verantwoordelijkheden van de onderzoeker zijn ten alle tijden van belang. De ethiek in een onderzoek zijn volgens Hay (2000) de verantwoordelijkheden, de verplichtingen en het gedrag van de onderzoeker naar de respondenten toe. Tijdens dit onderzoek is ten alle tijden op een zo ethisch mogelijke manier gehandeld door verschillende handelingen. Voordat met de interviews is gestart is aan de respondenten bekend gemaakt dat de informatie die hierbij verzameld wordt alleen gebruikt zal worden voor dit onderzoek. Hiernaast is het doel en de omschrijving van het onderzoek gecommuniceerd naar de respondent. Dit alles om de respondent op zijn of haar gemak te laten voelen. Er wordt tijdens de interviews naar de meningen van de respondenten gevraagd, waar discreet en met respect mee omgegaan dient te worden. Hiernaast is er gevraagd of er eventueel bezwaar zou zijn tegen het maken van een audio opname van het interview. Ook is er gebruik gemaakt van hoor en wederhoor, door de respondenten de mogelijkheid te geven om de gebruikte stukken uit het interview in te laten zien zodat hij of zij deze goed of af kan keuren en eventueel kan aanpassen. Privacy is hierbij ook een belangrijk aspect, de anonimiteit van de respondenten is zo goed mogelijk gewaarborgd door niet direct naar deze personen te verwijzen en de transcripten niet te publiceren.

Dit verdiepende en inductieve onderzoek is met dit alles op een zo discreet mogelijke en ethische manier uitgevoerd met dit rapport tot gevolg. De empirische resultaten die hierdoor behaald zijn worden in de volgende hoofdstukken besproken. In het volgende hoofdstuk wordt eerst context geschept voor het onderzoek, waarna in hoofdstuk vijf de daadwerkelijke empirie met de verdieping in de ervaringen van de respondenten uiteengezet worden.

H4. Context

In het voorgaande hoofdstuk is aangehaald dat het verdiepende onderzoek op een inductieve manier is uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt eerst dieper ingegaan op de pilots in het kader van de Omgevingswet die onderzocht zijn en er wordt ingegaan op de wet zelf om enige context te scheppen. De belangrijkste verdiepende resultaten worden in het volgende hoofdstuk behandeld. Verdere uitleg over de pilots is eerst nodig om duidelijk te hebben wat er daadwerkelijk onderzocht is. Verdere context van de Omgevingswet is ook nodig om het ontstaan van de wet, de veranderingen en de pilots helder te hebben. Dit contextuele hoofdstuk is minder gebaseerd op de ervaringen van de respondenten over participatie en meer gebaseerd op (beleids)documenten en expertinterviews om de context van de ervaringen van participatie helder te hebben. Zoals eerder aangehaald volgt het daarmee dus niet de literatuur maar is de structuur van dit en het volgende hoofdstuk op een inductieve manier ontwikkeld.

4.1 Pilots in het kader van de Omgevingswet

Zoals hiervoor in dit rapport aangehaald wordt er met verschillende experimenten, projecten en pilots geëxperimenteerd met de werkwijze, doelen en de komst van de Omgevingswet. Dit om (overheids)organisatie te stimuleren en aan te moedigen met de implementatie van de wet. In 2014 is gestart met een eerste tranche pilots onder het programma 'Nu al eenvoudig Beter'. Deze tranche is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur & Ruimte (I&M) uitgevoerd door het BNSP, het Bureau van Nederlandse Stedenbouwkundige en Planologen, met ongeveer twintig ruimtelijke adviesbureaus. Bij deze tranche konden gemeenten of andere (overheids)organisaties die al wilden oefenen met de Omgevingsvisie (een van de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet) zich inschrijven, waarna er negen pilots uit zijn gekozen. De belangstelling was echter zo groot dat een tweede ring is gemaakt die op afstand deelneemt met de kennisontwikkeling en uitwisseling (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; BNSP, 2016). De negen pilots die gekozen waren zijn:

Tabel 2: Pilots 1^{ste} tranche

Provincie Groningen	Gemeente Meerssen	Gemeente Utrecht
Regio Leiden	Gemeente Oirschot	Gemeente Voorst
Vereniging Markdal DV	Gemeente Uden	Gemeente Zoetermeer

Bron: BNSP (2016)

De resultaten van deze pilots tot dan toe zijn in 2016 samengevoegd in een eindrapportage die het BNSP heeft uitgegeven (BNSP, 2016). In 2017 is een tweede tranche opgezet onder het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'. Bij deze pilots werd naast de omgevingsvisie ook met andere aspecten van de wet gewerkt die in de volgende paragraaf ook aan bod komen. Deze tranche is voortgekomen uit een samenwerkingsverband van het VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), IPO (InterProvinciaal Overleg), UvW (Uni van Waterschappen) en de Rijksoverheid, waarbij de uitvoering in handen was van het adviesbureau Ruimtevolk (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b). Bij dit programma konden instanties zich weer inschrijven, waarna er 12 pilots zijn gekozen, dit waren:

Tabel 3: Pilots 2^{de} tranche

Gemeente Alphen a/d Rijn	Regio Hoeksche Waard	Gemeente Staphorst
Gemeente Barneveld	Regio Leiden	Provincie Zuid-Holland
Gemeente Den Helder	Gemeente Oude IJsselstreek	Regio Zwolle
Provincie Gelderland	Parkstad Limburg	Gemeente Zwartewaterland

Bron: Aan de slag met de Omgevingswet (2018b)

Ook bij deze tranche is een eindrapport van de resultaten tot dan toe ontwikkeld die in 2018 is uitgegeven door datzelfde programma. Maar in dit programma zijn er naast de pilots, nog vele andere experimenten, ervaringen, persoonlijke verhalen en een verscheidenheid aan rapporten samengebracht. Het programma wordt nog steeds gebruikt voor kennisontwikkeling en -uitwisseling en het experimenteren is nog steeds gaande (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018a; 2018b).

Alle pilots hebben verschillende opgaves waarin de pilots mee aan de slag is gegaan, zoals duurzaamheid, energietransitie, krimp, integrale of regionale samenwerking en (burger)participatie. Dit onderzoek is vooral gericht op participatie met zowel de burgers, organisaties als integraal binnen de gemeenten of provincies waarin de pilot plaatsvindt. Elke pilot heeft het participatieproces anders ingericht en is het traject anders ingegaan. Dit alles in het kader van 'maatwerk', dat een belangrijk onderdeel is van de Omgevingswet. In dit onderzoek is getracht de projectleiders, coaches en experts van deze pilots te benaderen. Om daarmee de ervaringen in deze pilots met betrekking tot participatie te onderzoeken. Daarbij is gebruik gemaakt van de in het vorige hoofdstuk besproken verdiepende en inductieve methodes. Op basis van de analyse van deze ervaringen is de rest van het rapport gestructureerd. Te beginnen met een contextuele paragraaf over de Omgevingswet.

4.2 De Omgevingswet

4.2.1 Het ontstaan van de wet

De Omgevingswet treedt naar doelstelling van het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) in 2021 in werking en zal de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) vervangen. Er is een verandertraject gaande voor elke actor die met de wet te maken heeft. Volgens de projectleider van Alphen a/d Rijn (2018) is het een wet die van origine is ontstaan vanuit een crisissituatie, waar maar weinig initiatieven waren. De initiatieven die er waren moesten daarom zoveel mogelijk ruimte worden gegeven door de overheid. *“Maar de Omgevingswet brengt niet heel veel nieuws, dingen die nu al gebeuren worden eigenlijk vastgelegd in de wetgeving (...) de wet formaliseert datgene wat al jaren aan de gang is”* (Projectleider Zwartewaterland, 2018). De nadruk die met de wet op participatie gelegd wordt was er al voordat de wet er kwam. Er wordt en werd al veel meer met de samenleving samengewerkt, dat is niet bedacht in het kader van de wet. De overheid staat niet meer overal vooraan, waar dat voorheen vaak wel zo was. Feitelijk legt de wet participatie alleen vast, het is een sluitstuk op de maatschappelijke ontwikkelingen. De wet jaagt deze vernieuwing wel aan, maar daarmee is het nog geen gelopen race. Ook in de literatuur wordt aangegeven dat deze ontwikkeling gaande is, bijvoorbeeld door Monno & Khakee (2012) (I&M, 2016b; Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Pilotexpert Rho, 2018; Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Zwartewaterland, 2018).

Ook volgens de pilotexpert van BRO (2018) brengt de wet niks nieuws: *“... de Omgevingswet is puur een reactie op alle ontwikkelingen die zich al in de samenleving voor doen. Het tracht alleen handvatten te bieden om daar beter mee om te gaan”*. Maar het idee en de theorie achter de wet is zeker een vooruitgang volgens de projectleider van Oude IJsselstreek (2018), die ook Jan Rotmans (hoogleraar transitiekunde) aanhaalt. Rotmans (2018) publiceerde een essay waarin hij aangeeft dat er een verschil zit in de 'letter' en de 'geest' van de wet. De geest verandert door de andere manier van werken, maar de letter van de wet verandert minder omdat er nog veel uitzonderingen en ontsnappingsclausules zijn. Daarom kunnen nog veel problemen verwacht worden, die tijd nodig hebben om opgelost te worden (Rotmans, 2018).

Volgens de projectleider van Oude IJsselstreek (2018) is de huidige wetgeving niet per se slecht, maar de maatschappij verandert en dat betekent dat de overheid met wet- en regelgeving daarbij mee moet veranderen omdat deze niet meer goed aansluiten op de huidige maatschappij. Het is nu zeker een vooruitgang omdat het de maatschappij volgt, maar het is een soort golfbeweging volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018). Voor sommige gemeenten is het nieuwer dan voor andere gemeenten en voor weer anderen is het meer een bevestiging dat men al goed bezig is (Pilotexpert BRO, 2018). Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal (DV) is zo'n voorbeeld die al goed bezig is. Deze vereniging is ontstaan uit de samenwerking tussen lokale milieu partijen en boeren die het

gebied rond de rivier de Mark wilden opwaarderen. Deze vereniging werkten al helemaal volgens de nieuwe benadering voordat er sprake was van de Omgevingswet (Plaatsvervangend voorzitter Markdal DV, 2018). Voor deze vereniging verandert er dus weinig, ook verandert er weinig voor de participatie in Nederland. In de Omgevingswettekst zelf staat eigenlijk maar een klein gedeelte over participatie, dat niet per se iets nieuws brengt aangezien dat gedeelte er in de Wro ook al stond volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018). De meeste tekst over participatie staat in de memorie van Toelichting bij de wet. Aan de andere kant wordt participatie wel meer gepromoot door het ministerie. Dat is voor mensen wel een trigger om te participeren. Het geeft in ieder geval een aanleiding voor gemeenten om na te denken over de nieuwe manier van werken en participatie (Pilotexpert BRO, 2018; Pilotexpert Rho, 2018; Rotmans, 2018). Na denken over het feit dat het slimmer en eenvoudiger kan, maar de wet is daar niet per se voor nodig. Veel gemeenten zijn ten onrechte bang, omdat ze denken dat er veel op hun afkomt, maar dat valt best wel mee volgens pilotexpert van BRO (2018): *“Het is niet iets wat je vandaag of morgen bereikt, het is gewoon een geleidelijk proces, waaraan je met elkaar moet blijven werken (...) gemeenten zijn al best wel op een goede manier bezig”*. Het is dus geen abrupte verandering maar een geleidelijke ontwikkeling, zoals besproken in de literatuur. Een geleidelijk proces naar bijvoorbeeld *governance* (Healey, 2003; Wegener, 2012). Toch brengt de Omgevingswet drie belangrijke pijlers die voor verandering moeten zorgen.

4.2.2 Pijlers van de wet

De drie pijlers van de Omgevingswet volgen drie veranderingen: een verandering in de wetgeving, in de ICT (informatie en communicatietechnologie) en in houding en gedrag. De wet tracht hiermee de huidige wetten die elkaar tegenspreken te bundelen in één samenhangende wet en ICT-infrastructuur. Hiermee wordt er gestreefd naar meer eenvoud, efficiëntie, ruimte en effectiviteit (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; BNSP, 2016; Gabry, 2013; I&M, 2014; 2016b; 2016c; 2017).

Onder de eerste pijler, het implementeren van de wetgeving, valt het nieuwe instrumentarium van de wet met daarin zes kerninstrumenten. De omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingsvergunningen, de programma's, de algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving en het projectbesluit (Pilotexpert Rho, 2018; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie en is 'het centrale regie-instrument voor de fysieke leefomgeving'. De visie stuurt op het behouden en versterken van de kwaliteiten van het desbetreffende gebied op de lange termijn. Tegelijkertijd is de visie het afwegingskader bij legitimatie van initiatieven en afstemming van het beleid. Afwegingskaders die samen met de samenleving zijn vormgegeven, aangezien het opstellen van de visie tezamen met de samenleving wordt gedaan (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; BNSP, 2016; Gabry, 2017; I&M, 2016b; Pilotexpert BRO, 2018; Rotmans, 2018). De programma's zijn de hoofdlijnen van het beleid die uit de omgevingsvisie geconcretiseerd worden, op bijvoorbeeld thema of gebied. Deze programma's bevatten de maatregelen voor de ontwikkeling en bescherming van de fysieke leefomgeving. Het is hierbij zaak dat de programma's passen binnen de kaders van de omgevingsvisie zodat er sprake is van een samenhangend en integraal omgevingsbeleid (Pilotexpert BRO, 2018). Uit de pilots is gebleken dat het programma als goed en kansrijk instrument wordt ervaren om de omgevingsvisie verder uit te werken (BNSP, 2016; Gabry, 2017; I&M, 2016b; Rotmans, 2018). Het omgevingsplan is het instrument dat de bestemmingsplannen vervangt, het is een integraal plan met alle regels voor de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de desbetreffende overheidsinstantie. Hierin dienen in ieder geval functies aan iedere locatie gekoppeld te worden met de daarbij behorende en nodige ruimtelijke regels, maar ook regels voor activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat daarmee de regels van het 'oude' bestemmingsplan, maar ook bijvoorbeeld de 'oude' verordeningen en het welstandsbeleid. Een omgevingsplan is verplicht voor iedere gemeente, vooral omdat het plan het direct bindende document voor de samenleving is. Het vierde belangrijke instrument van de Omgevingswet is de omgevingsvergunning, waarmee initiatiefnemers toestemming vragen voor een activiteit in de fysieke leefomgeving. De vergunning wordt door de overheid gebruikt om het initiatief te toetsen aan de geldende regelgeving (I&M, 2016b; Pilotexpert BRO, 2018;

Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Rotmans, 2018). Daarnaast zijn er de algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving en het projectbesluit die een regeling biedt met de ‘sneller en beter’ aanpak voor de besluitvorming van projecten met een publiek belang (Gabry, 2013; I&M, 2016b; Rotmans, 2018).

De tweede pijler is de veranderende ICT, waarbij de Omgevingswet de ICT-huishouding en infrastructuur veranderd. Dit om op een zo effectieve, transparante en efficiënte manier om te kunnen gaan met initiatieven en samenwerking in de ruimtelijke ordening. Alle informatiecentra en systemen worden zoveel mogelijk aan elkaar gekoppeld zodat de communicatie tussen alle actoren gemakkelijk verloopt (BNSP, 2016; I&M, 2016b; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). Volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018) hebben gemeenten moeite met het bestaande beleid in het nieuwe instrumentarium (eerste pijler) te gieten. Het gebruik van GIS (ICT) kan hierbij helpen omdat dit al het beleid samen in een (geografisch) systeem kan zetten (tweede pijler). Maar volgens pilotexpert van Rho (2018) vallen de veranderingen van de ICT en het instrumentarium best wel mee: *“Er vinden daar wel veranderingen plaats, maar wat veel belangrijker is dat woordje cultuurverandering en alles wat daarin zit opgesloten. Het gaat over een andere manier van werken, niet eindeloos procederen, niet de regels centraal stellen, maar het doel. En die andere manier van werken, die cultuuromslag, dat is waar het om gaat”*.

Die cultuurverandering is de derde pijler van de Omgevingswet waarin verschillende aspecten zitten opgesloten, bijvoorbeeld de verandering in houding en gedrag, integraal werken en participatie met de samenleving. Door de respondenten is aangegeven dat het vooral daarom gaat, de Omgevingswet is voor 60% tot 80% verandering in houding en gedrag volgens de projectleider van Den Helder (2018) en de programmamanager van de Hoeksche Waard (2018). Deze derde pijler staat meer centraal in dit onderzoek en daarom wordt er in het volgende empirische hoofdstuk dieper ingegaan op die cultuuromslag in houding en gedrag, het integrale werken en de nadruk op participatie in planvormingsprocessen. Participatie zal volgens het ministerie meer draagvlak brengen, zorgen voor betere en snellere besluitvorming omdat creativiteit, kennis en verschillende perspectieven van belanghebbenden sneller op tafel komen. Dit door *“het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”* (I&M, 2017). In de wet is hierbij een juridische verplichting opgenomen voor het vroegtijdig betrekken en participeren in grote projecten en het stimuleren hiervan in kleinere projecten (Groothuijse, Korsse & Schueler, 2014; Keessen e.a., 2014; Nijenhuis, 2015). Daarom zal gewerkt worden aan een ruimere verkenningsfase waarin in actoren eerder en meer betrokken zullen worden. De vorm van participatie vraagt om maatwerk in elke specifieke project, daarom schrijft de wet niet voor hoe het proces eruit moet komen te zien, maar moeten overheden zelf beslissen hoe zij het willen vormgeven (Gabry, 2013; I&M, 2014; 2016a; 2017; Platform31, 2016).

4.2.3 Handvatten voor verandering

De Omgevingswet brengt dus handvatten voor de veranderingen die in de maatschappij reeds plaatsvinden. Hiermee volgt het de wensen van de maatschappij die meer betrokken willen worden in de ruimtelijke ordening, de wens om meer te participeren. Monno & Khakee (2012) spreken over participatie dat een verlengstuk is geworden van de democratie, een verbetering in de kwaliteit van beslissingen. Er wordt in de literatuur aangegeven dat participatie in trek komt, omdat het meer en andere kennis oplevert en er meer draagvlak en sympathie komt voor beslissingen (Beierle, 1999; Brabham, 2009; Corbun, 2003; Irvin & Stansbury, 2004). Mede hierdoor trekt de samenleving steeds meer naar het *collaborative* model van Innes & Booher (2000), waarin planning wordt uitgevoerd door dialoog en de ontwikkeling naar consensus. Deze veranderingen kunnen worden gekoppeld aan verschillende trends die in de literatuur behandeld worden, trends naar *governance*, *collaborative planning*, *deliberative democracy* en *throughput legitimacy* (Campbell & Marshall, 2000b; Healey, 2003; Rhodes, 2007; Wegener, 2012).

De Omgevingswet volgt deze trends en daarmee de nadruk op participatie en andere aspecten die daarbij komen kijken. Deze veranderingen worden, zowel door de respondenten als de auteurs in de literatuur, over het algemeen als iets positiefs gezien en ervaren omdat er meer nadruk komt te liggen op dialoog (Arnstein, 1969; Irvin & Stansbury, 2004). Zoals hiervoor aangehaald borduurt de wet voor op hetgeen dat al gaande is in de maatschappij door hiervoor handvatten te bieden. De drie bovengenoemde pijlers moeten deze handvatten zijn: de verandering in instrumentarium (1), de verandering van de ICT-huishouding (2) en de verandering in houding en gedrag (3). Hierbij is door de respondenten aangegeven dat de derde pijler, de cultuuromslag in houding en gedrag de belangrijkste is en hierbij van belang voor de participatie. Deze pijler staat dan ook centraal in het volgende hoofdstuk die op een inductieve wijze een verdieping in de praktijk maakt. Een verdieping naar de ervaringen bij deze derde pijler in relatie met participatie.

H5. Resultaten

Het voorgaande hoofdstuk heeft een eerste stap gezet richting de empirie van dit onderzoek door enige context te scheppen van de pilots in het kader van de Omgevingswet en de wet zelf die in dit onderzoek het kader vormt voor participatie. In dit hoofdstuk worden de relevante resultaten en ervaringen uiteengezet die met behulp van een inductieve analyse van (beleids)documenten, maar vooral de interviews zijn verkregen. Zoals in de methodologie aangehaald, zijn aan de hand van die inductieve analyse en op basis van de empirie zelf de resultaten per belangrijke thema gestructureerd met het codeerschema en in de paragrafen in dit hoofdstuk. Deze resultaten vormen de basis voor de beantwoording van de probleemstelling in het volgende hoofdstuk. De drie belangrijkste thema's en ervaringen hierbij zijn de cultuurverandering, het integraal werken en participatie in het algemeen die elk in een paragraaf behandeld worden. Deze komen voort uit de derde pijler van de wet die in het vorige hoofdstuk aangehaald is.

5.1 Cultuurverandering

5.1.1 Houding en gedrag

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat er een cultuurverandering gaande is die zich voor de aankondiging van de Omgevingswet al voordeed. Dit betekent niet zozeer een verandering in de structuur van de organisatie, maar een verandering in de benadering van en het omgaan met processen, een verandering in houding en gedrag. Een verandering die veroorzaakt wordt door het streven van de maatschappij en de Omgevingswet naar hogere niveaus op de participatieladder (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000).

De overheid

Er wordt gevraagd om een verandering in houding en gedrag, een andere manier van werken van en door de overheid die door de Omgevingswet gestimuleerd wordt. Een verandering voor de ambtenaren, de bestuurders en ook de gemeenteraden, die er in de ruimtelijke ordening altijd geweest zijn om te toetsen. De ambtenaar is er om 'lijstjes af te vinken', het is een plantoetsers die bij ruimtelijke aanvragen een checklist heeft die hij of zij moet afvinken. Hiermee wordt er in het kader van rechtszekerheid naar de regels getoetst en worden de regels gevolgd. Maar met de veranderingen die gaande zijn, tezamen met de Omgevingswet, komen er ruimere regels en meer dialoog tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en de overheid. Volgens de respondenten wordt deze verandering beschouwd als een complexe opgave waar ambtenaren moeite mee hebben, omdat zij niet meer alles kunnen overzien vanuit hun eigen expertise (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; 2018c; BNSP, 2016; I&M, 2016b; Pilotexpert BRO, 2018; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018; Rotmans, 2018). Maar volgens de projectleider van Oude IJsselstreek (2018) hebben ambtenaren *"...al vaker te maken gehad met een nieuwe wet (...) je moet op een andere manier gaan denken. Dat is lastig maar we zijn gemeenteambtenaren, dus we hebben dat wel vaker gedaan, we redden ons hier ook wel uit"*. Hierbij moet ervoor gewaakt worden dat de gemeenten niet te druk bezig zijn met zichzelf en zich niet alleen bezighouden met wat de veranderingen betekenen voor alleen de gemeente. Gemeenten moeten zich met de buitenwereld verbinden, omdat dat een belangrijk aspect is van de wet. Het doel is juist om te faciliteren en samen te werken met de samenleving (Projectleider Zwolle, 2018).

De samenleving

Maar niet alleen de overheidsorganisaties met de ambtenaren, bestuurders en gemeenteraden moeten hun houding en gedrag veranderen, ook de samenleving moet veranderen. De samenleving, de burgers, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties moeten ook aan hun houding en gedrag werken. Zoals eerder aangehaald zijn de veranderingen gestart vanuit de maatschappij, de samenleving wil zelf een participatiesamenleving, meer meedenken en meebeslissen, dus moeten zij

ook zelf veranderen. Het gaat om gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het is dus een shift in denken ook voor de burgers. De burgers moeten zelf meer over dingen gaan nadenken voordat ze naar de overheid wijzen. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de overheid alles regelt en die rolverdeling moet bij alle partijen landen (Pilotexpert Rho, 2018). Maar aan de andere kant moet het geen uitvlucht zijn voor gemeenten om zaken bij de samenleving neer te leggen wanneer de gemeenten zelf geen keuzes durven te maken. De gemeenten moeten nog steeds de verantwoordelijkheid houden om het draagvlak bij elk initiatief te toetsen. Volgens de pilotexpert van BRO (2018) zal wanneer dit alles goed verloopt minder frustratie en meer vertrouwen vanuit de samenleving opleveren, waardoor mensen sneller initiatief en betrokkenheid tonen (BNSP, 2016; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Landgraaf, 2018; Projectleider Oude IJsselstreek; Rotmans, 2018). Zoals hiervoor aangehaald staat deze verandering in relatie met het streven naar niveaus hoger op de participatieladder. Treden die hedendaags als beste treden gezien worden volgens Gabry (2013) en Jager-Vreugdenhil (2011). Streven richting niveaus waar de burgers meer macht hebben, richting coproduceren en meebeslissen (Arnstein, 1969). Maar hierdoor is er niet alleen een verandering in houding en gedrag. Zoals te zien in de participatieladder van Edelenbos (2000) in tabel 1, verandert tegelijkertijd de rol voor zowel de burger als de overheid.

5.1.2 Veranderende rollen

Bij die veranderende rol is het in ieder geval van belang dat, zowel gemeenteraden, bestuurders, ambtenaren, burgers, organisaties, initiatiefnemers etc. zich bewust zijn of worden van de andere rol die de overheid, maar ook zichzelf ingaan nemen in het speelveld van de fysieke leefomgeving. *“Het moet vanzelfsprekend worden om over je eigen rol na te denken, te bedenken wie er nog meer betrokken kan worden en hoe samen dingen opgepakt kunnen worden”* volgens pilotexpert van Rho (2018). Een cultuuromslag kan jaren duren, het is een lastige opgave en vraagt om oefening, bijvoorbeeld met experimenten waarin stappen worden gezet (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; BNSP, 2016; Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018; Projectleider Zwolle, 2018; Rotmans, 2018). Gemeenten moeten een soort mediator worden en kijken naar wat de belangen van alle betrokkenen zijn. Een meer faciliterende rol van de overheid en meer verantwoordelijkheid voor de samenleving. *“Je zit als gemeente wel aan tafel, maar je zit niet meer aan het hoofd van de tafel”* volgens de programmamanager van Hoeksche Waard (2018). Een verandering die in figuur 4 door het BNSP (2016) is weergegeven als zijnde een kleiner wordende rol voor de overheid en een groter wordende rol voor de samenleving (Gabry, 2017; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Den Helder, 2018; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018).

Figuur 4: Een meer faciliterende rol van de overheid en meer verantwoordelijkheid voor de samenleving



Bron: BNSP (2016)

Er wordt ook een ander type ambtenaar verwacht, *“in de zin dat het een ambtenaar wordt die meer bedrijfsmatig gaat denken en meer probeert mee te denken met wat de mensen graag willen. De ambtenaar komt straks dus nauwer in contact met de burger en de ondernemer, en dit meer aan de voorkant van het proces”* (Projectleider Landgraaf, 2018). Maar sommige ambtenaren vinden het lastig om gesprekken aan te gaan met de samenleving volgens de respondenten. Deze ambtenaren zijn

expert in vakgebied X, opgeleid om plannen te toetsen en die zullen niet zo snel gesprekken gaan voeren. Aan de andere kant zijn er ambtenaren die juist open staan voor de nieuwe manier van werken en zij ontpoppen zich tot casemanager aan de voorkant van het proces. De cultuurverandering vraagt dus om een nieuw soort ambtenaar: ‘ambtenaar 2.0’ (of ambtenaar 3.0 volgens het eindrapport van de 2^{de} tranche pilots), ‘ambtenaar nieuwe stijl’, die meer begeleider en procesbegeleider is naast zijn of haar eigen expertise (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; Pilotexpert Rho, 2018; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). Volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018) is het nodig om ambtenaren en raadsleden om te scholen en te trainen, omdat er meer sociale vaardigheden worden verwacht. Communicatietraining zorgt ervoor dat de raadsleden minder vanuit hun rol communiceren, maar meer als gesprekspartner fungeren. Hiernaast is emotie een belangrijk aspect in de nieuwe manier van werken, waar de ambtenaren mee om dienen te gaan. De ambtenaar moet sociaal-emotioneel over capaciteiten beschikken. Volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018) wordt in de huidige tijd meer van deze vaardigheden gevraagd, terwijl ze daarvoor niet zijn opgeleid. Daarom zeggen velen die het op de oude manier altijd hebben gedaan, ‘zo zijn we opgevoed en het gaat goed zo’. Die ambtenaren vinden het prettiger om veilig achter hun bureau te zitten om hun eigen plan te maken en dit daarna aan de samenleving voor te leggen (Projectleider Zwolle, 2018).

Naast verandering voor de ambtenaar is de Omgevingswet ook van grote waarde voor gemeenteraden. Sommige raden denken vanuit een heel concreet wijkniveau net als de burgers. Daar moet van afgestapt worden en de raden moeten achterhalen wat de wet voor hun betekent en welke rol zij willen gaan aannemen. Raden krijgen met de Omgevingswet niet meer automatisch alle ruimtelijke aanvragen te zien en kunnen niet meer elke klacht van bewoners zelf behandelen, zij hebben alleen adviesrecht. Daarom moeten de raden ervoor zorgen dat bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan goede kaders ontwikkeld worden, waar regie meegevoerd kan worden. Daar zijn niet alle gemeenteraden zich van bewust. Het college krijgt hierdoor ook een andere rol waaraan zij moeten wennen, zij krijgen meer handelingsruimte maar wel binnen die kaders (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; 2018c; Pilotexpert BRO, 2018; Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Pilotexpert Rho, 2018; Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Zwolle, 2018). Een andere rol dus voor iedereen in de samenleving, maar vooral voor gemeenten die op een andere manier moeten gaan werken, maar ook anders moeten gaan denken in het ‘ja, mits’ principe.

5.1.3 Het ‘ja, mits’ principe

De cultuurverandering wordt namelijk mede ingezet met het ‘ja, mits’ principe waar voorheen het ‘nee, tenzij’ principe gold. Er komt meer flexibiliteit en ruimte voor initiatieven, mede door de denkwijze van ‘ja, mits’ en de trends zoals *governance* en *collaborative planning* die in de literatuur worden aangehaald (Gabry, 2017; Healey, 1997; 2003; I&M, 2016b; Innes & Booher, 2000; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Smith & Thiel, 2002; Spit & Zoete, 2006; Van der Steen & Van Buuren, 2017; Wegener, 2012). Veel initiatiefnemers die voorheen vooral last hadden van de regels, processen en procedures die eindeloos konden duren zullen deze nieuwe denkwijze prettig vinden volgens de pilotexpert van Rho (2018). Maar aan de andere kant biedt het huidige systeem meer rechtszekerheid (Projectleider Landgraaf, 2018). De balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid is lastig te vinden volgens de projectleider van Utrecht (2018), een balans die wel gevonden moet worden (Rotmans, 2018; Van der Steen & Van Buuren, 2017). De Omgevingswet betekent overigens niet dat alles flexibeler wordt volgens de pilotexpert van Rho (2018), op een opgave als gezondheid kan de overheid er juist voor kiezen strenger te worden met bijvoorbeeld beperkingen op de intensieve veehouderijen: *“dat is dat maatwerk wat je telkens en in elke situatie moet toepassen. Dus als je daar maar van doordrongen bent, dat je voor elke situatie moet nadenken hoe je het gaat aanpakken, dan is dat eigenlijk de ideale inrichting. Maar er is dus geen standaardmodel van hoe of wat”* (Pilotexpert Rho, 2018).

Het ministerie (I&M, 2016b) ziet het ‘ja, mits’ principe en de flexibiliteit die gebracht wordt in ieder geval positief in, maar volgens de projectleider van Oude IJsselstreek (2018) kan het ook tegenovergesteld werken. Wanneer burens niet makkelijk door een deur kunnen dan komt dat het proces aan de voorkant niet ten goede. Wel zorgt het ervoor dat iedereen de mogelijkheid heeft om te participeren aan de voorkant van het proces. Wanneer daar dan geen gebruik van wordt gemaakt, dan zijn er niet veel sterke tegenargumenten om op te staan aan de achterkant van het proces (Projectleider Den Helder, 2018; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018). Volgens het ministerie (I&M, 2016b) is dit efficiënter, zorgt dit voor een versnelling, creëert dit meer draagvlak en komt dit het eindresultaat ten goede, omdat de inwoners meer de keuze wordt gelaten en het gesprek meer wordt aangegaan (BNSP, 2016). Maar volgens pilotexpert van BRO (2018) verschillen de kosten in tijd niet zoveel: *“... straks ben je meer tijd vooraf kwijt, wat je later weer terugwint bij de realisatie (...) dus zal je per saldo misschien net zo snel of net zo langzaam klaar zijn”*. Pilotexpert van Rho (2018) deelt deze mening: *“... de minister roept dat we dadelijk kortere procedures krijgen, dat het makkelijker, beter, sneller en goedkoper wordt, maar daar geloof ik niets van. Het kan goedkoper en beter worden, maar wat je ziet is dat het proces verschuift van het formele proces van vergunningverlening naar de fase voor de formele proces”*. Het kan dus twee kanten op vallen, afhankelijk van het werk dat in de voorfase van het proces verzet is. Het pakt goed uit wanneer de initiatiefnemer met alle betrokkenen en ook de tegenstanders in gesprek gaat, waardoor alle negatieve aspecten van het plan aangepast kunnen worden voordat de formele procedures starten. Hierdoor wordt er meer draagvlak gecreëerd ook bij degene die eerst tegen het plan waren (Pilotexpert Rho, 2018). Betrek dus ook de tegenstanders vanaf het begin van het proces (BNSP, 2016). Maar om te bepalen of dit alles een verbetering brengt is het volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018) en de projectleider van Zwolle (2018) belangrijk om projecten ook niet alleen op kwantiteit en financiën te toetsen, maar ook op betrokkenheid, waarden en sociale impact.

Participeren en het betrekken van de samenleving is volgens het ministerie (I&M, 2016b) in ieder geval iets goeds, maar toch willen burgers regels om te voorkomen dat de buurman iets doet waar men zelf niet blij van wordt (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018). Voorheen toetsten de gemeente aan de regels, maar zoals eerder aangehaald zal de gemeente meer naar een meedenkende rol moeten. Wanneer initiatieven niet gelijk passen binnen het beleid dient de gemeente in het kader van het ‘ja, mits’ principe mee te denken en samen met de initiatiefnemer te kijken hoe aan het initiatief toch een andere invulling kan worden gegeven. En ook daar gaan ambtenaren moeite mee hebben volgens de projectleider van Alphen a/d Rijn (2018). De regel staat niet meer centraal, maar het doel komt centraal te staan (I&M, 2016b; Pilotexpert BRO, 2018; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Landgraaf, 2018). Toch wordt er hedendaags niet achter de regelgeving verscholen en aangegeven dat iets sowieso niet kan. Volgens de projectleider van Oude IJsselstreek (2018) denken ambtenaren hedendaags echt wel mee hoe het anders kan wanneer een aanvraag niet binnen de regels past. Wel is het straks zo dat aanvragen eerder worden teruggegeven aan de initiatiefnemers. Maar er zullen ook mensen zijn die dit liever niet terugkrijgen en graag zien dat de gemeente nog veel regelt. De gemeenten moeten die mensen duidelijk maken dat het met de Omgevingswet anders werkt en goed communiceren wat er verandert. Verwachtingsmanagement (waar later dieper op in wordt gegaan) is hierbij heel belangrijk, waarbij de gemeenten transparant en duidelijk moeten zijn naar de samenleving toe (Pilotexpert Rho, 2018; Projectleider Den Helder, 2018; Projectleider Utrecht, 2018). Maar dit alles betekent overigens niet dat het ‘ja, mits’ principe altijd een ‘ja’ is. Volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018) propageert de wet de ‘ja, mits’ denkwijze wel, maar zien gemeenten dit soms alleen als een ‘ja’. *“Maar de mits is juist de crux waar het omgaat”*, wanneer de ‘mits’ vergeten wordt dan gaat dit ten koste van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Pilotexpert Rho, 2018). De gemeenten moeten de ‘mits’ daarom niet vergeten en het algemeen belang blijven nastreven.

5.1.4 Het algemeen belang

Tijdens de veranderingen moet er dus opgelet worden dat het algemeen belang niet voorbij wordt gestreefd en dat individuele belangen niet de boventoon gaan voeren. De overheid is er nog steeds om het algemeen belang te beschermen, de overheid is in dienst van de samenleving (Hartmann & Spit, 2015; Pilotexpert Rho, 2018). Het mag niet zo zijn dat de grootste schreeuwer straks het meest gelijk krijgt: *“We moeten er als overheid voor zorgen dat de samenleving op een goede manier kan functioneren. Daarbij heb je een aantal taken in het algemeen belang waar je gewoon voor moet zorgen (...) de basisvoorzieningen en behoeften moeten gewaarborgd zijn”* (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018). Denk bijvoorbeeld aan infrastructuur, maar ook is de ruimte in Nederland schaars dus zullen er altijd conflicten ontstaan tussen individuen. Is het aan de overheid om die conflicten zo goed mogelijk te begeleiden en hierbij te bemiddelen? De overheid moet op zoek naar haar nieuwe rol.

Maar de Omgevingswet geeft meer flexibiliteit, ruimere regels en vraagt aan de overheid om deze zelf te implementeren. Het vraagt de overheid gebiedsgericht een afweging te maken, zelf te bepalen welke regels wel of juist niet van toepassing zijn. Waarom bijvoorbeeld strengere regels gehanteerd worden in het ene gebied dan het andere, vraagt om transparantie en een goede manier van onderbouwen (Programmamanager Hoeksche Waard, 2018). De gemeenteraden moet deze kaders, in het kader van de ‘mits’, eenmalig ontwikkelen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan, waarna zij het meer los moeten laten (BNSP, 2016). Daarmee hebben veel gemeenteraden het lastig volgens de pilotexpert bij Kuipercompagnons (2018). Maar de burgers hebben wel behoefte aan deze kaders, randvoorwaarden en regels. Dit ter bescherming, omdat ze het niet gewend zijn om zelf met de buurman in gesprek te gaan (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018). Wel bepaalt de keuze op welke manier de gemeente participatie toe gaat passen en welk niveau van de participatieladder gebruikt gaat worden de zeggenschap die de gemeente nog heeft (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000). Wanneer het hoogste niveau van de ladder worden gebruikt, waarin burgers coproduceren en meebeslissen dan is het bijna niet mogelijk om af te wijken door de gemeenteraad, alleen wanneer dit zeer goed gemotiveerd is. Wanneer de gemeente ervoor kiest om het laagste niveau van de ladder te gebruiken betekent dat dat de raad nog veel zeggenschap heeft. Maar de Omgevingswet streeft ernaar om de treden hoger te gebruiken (Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018), waar in paragraaf 5.3 dieper op in wordt gegaan.

5.1.5 Een andere manier van werken

Uit het vorige hoofdstuk is al gebleken dat de Omgevingswet de trends en veranderingen volgt die reeds zijn ingezet in de maatschappij. Trends die er mede voor zorgen dat er wordt gestreefd naar treden hoger op de participatieladder (Arnstein 1969). Maar ook voor een andere rolverdeling zorgen zoals op de participatieladder van Edelenbos (2000) is te zien (tabel 1). Men moet bewust worden dat door het ‘ja, mits’ principe de burgers meer initiatiefnemer en medebeslisser worden, waar de overheid meer faciliterend wordt. Het principe volgt hiermee de trend van *collaborative planning* en de hierbij horende aspecten (Healey, 1997; 2003; Innes & Booher, 2000; Smith & Thiel, 2002; Spit & Zoete, 2006; Wegener, 2012). De hogere niveaus op de ladder worden hedendaags als beste gezien volgens de literatuur (Gabry, 2013; Jager-Vreugdenhil, 2011). Hierdoor is de overheid, maar ook de samenleving genoodzaakt om houding en gedrag te veranderen. Met deze verandering gaan bijvoorbeeld plantoetsers bij de gemeente moeite hebben, maar het biedt aan de andere kant veel ruimte voor initiatieven. Maar aan de andere kant moet de overheid het algemeen belang niet uit het oog verliezen volgens de respondenten (Hartmann & Spit, 2015).

Bij dit alles zijn de kosten in tijd en geld aspecten die met de Omgevingswet minder moeten worden. Maar of de wet en de nadruk op participatie zorgt voor deze mindere kosten, daar zijn de respondenten en ook de auteurs in de literatuur het niet over eens (Irvin & Stansbury, 2004; Monno & Khakee, 2012; Weeks, 2000). Randolph & Bauer (1999) stellen bijvoorbeeld dat er minder snel naar de rechtbank zal worden gestapt, maar Irvin & Stansbury (2004) stellen dat er andere kosten hoger uit zullen vallen. De respondenten stellen dat er in ieder geval een verschuiving van kosten in tijd en geld is van de achterkant naar de voorkant van het proces. Maar of dit uiteindelijk een versnelling in het

proces oplevert daar zijn de meningen over verdeeld, daarentegen is het eindresultaat wel beter volgens de respondenten. Een belangrijk streven van de Omgevingswet die ook veel tijd en geld kost is integrale samenwerking, maar ook dit komt het eindresultaat ten goede volgens het ministerie en de respondenten.

5.2 Integraal werken

Volgens de projectleider in Landgraaf (2018) is integraliteit een belangrijke kracht van de Omgevingswet. Onder de huidige Wro is de structuurvisie vaak sectoraal opgesteld, terwijl de kracht met de omgevingsvisie juist zit in de integraliteit. De wet maakt deze integraliteit makkelijker dan voorheen, omdat het hiervoor handvatten zoals in het vorige hoofdstuk aangehaald (I&M, 2016b; Pilotexpert BRO, 2018; Pilotexpert Kuipercompagnons; Rotmans, 2018). Het is een vooruitgang omdat het versnippering tegengaat en dat is een stap in de goede richting volgens de projectleider van Den Helder (2018) en de programmamanager van Hoeksche Waard (2018).

5.2.1 Integraliteit tussen afdelingen en domeinen

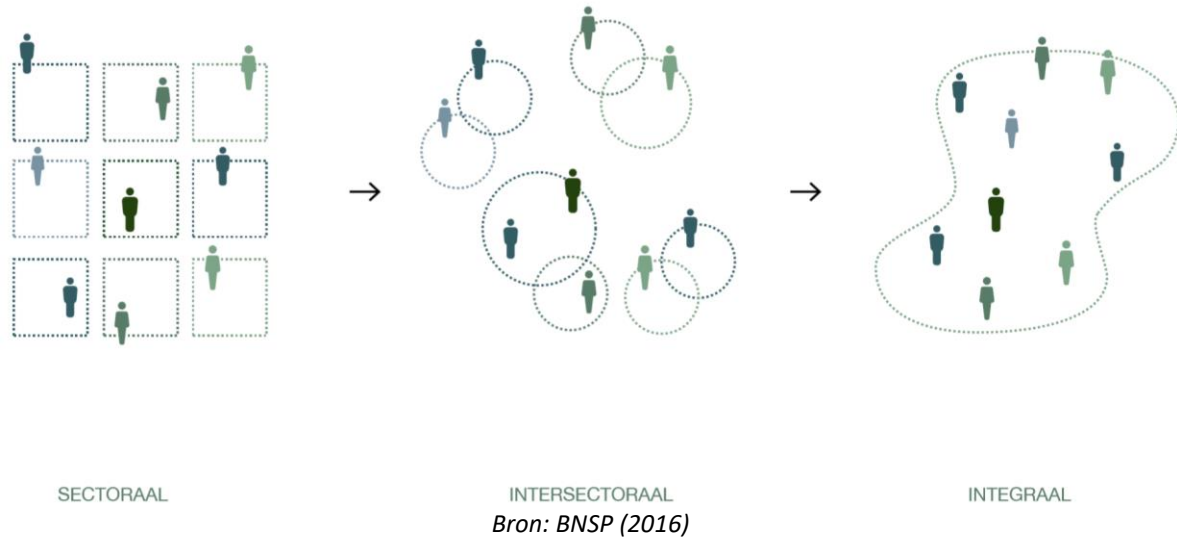
Het is een integrale vooruitgang, waarbij de Omgevingswet een stok achter de deur is (Projectleider Utrecht, 2018). Hierdoor krijgen gemeenten de opgaves helder, niet alleen op het fysiek domein, maar ook op andere domeinen zoals het sociaal domein. De opgaves en problemen worden scherper omdat er meer kennis aanwezig is vanuit verschillende perspectieven, dat versterkt de kwaliteit volgens Corbun (2003). Doordat deze opgaves en problemen scherper worden kan tot betere plannen worden gekomen. Die verbetering is ook nodig omdat de hedendaagse maatschappelijke doelen die gesteld worden niet alleen het fysieke domein treffen. Als het gaat om duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid passen deze thema's en doelen binnen alle domeinen. Alle afdelingen en domeinen hebben elkaar nodig om in het geheel deze doelen na te streven. Gevolgen van plannen bij het fysiek domein zijn automatisch gevolgen voor het sociale domein en andersom. Het is hierbij een klus om bijvoorbeeld bij de visievorming een middenweg te vinden waar alle afdelingen en domeinen bij zijn betrokken. De pilots helpen om daar mee te experimenteren (BNSP, 2016; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018).

Het is heel belangrijk om de interne communicatie tussen de afdelingen goed te hebben. Iedereen en elke afdeling moet bij de visievorming van de gemeente betrokken worden. Het is goed om de burgers bij de visievorming te betrekken, maar bijvoorbeeld de juristen moeten niet vergeten worden volgens de projectleider van Utrecht (2018). Een participatieproces kan een heel mooi resultaat opleveren, maar wanneer de juristen naderhand pas aanschuiven kan het blijken dat het resultaat niet zo gemakkelijk vertaald kan worden naar een omgevingsplan waardoor het proces vertraging oploopt. Wanneer de integrale afstemming er vanaf het begin wel is met de juristen, dan zal die vertaling een stuk makkelijker verlopen. Het is dus belangrijk dat afdelingen binnen de gemeente vanaf het begin al veel met elkaar samen optrekken. In figuur 5 is de verandering van sectoraal naar integraal samenwerken schematisch weergegeven, waar elke ambtenaar eerst vooral sectoraal werkten (in zijn of haar eigen hokje; figuur links) is het doel om meer integraal met alle afdelingen samen te werken (figuur rechts).

Volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018) kun het gezien worden als een boekenkast, waarin verschillende boeken staan die allemaal nodig zijn bij de visievorming. Je trekt gezamenlijk op als verschillende disciplines (boeken). De integraliteit binnen die boekenkast is waar het in eerste instantie bij gemeenten aan schort volgens de pilotexpert van BRO (2018). Het duurt heel lang voordat alle afdelingen, het college en de raad de nut en noodzaak van bijvoorbeeld de omgevingsvisie zien. De integraliteit binnen de gemeente is bijna nog belangrijker dan de participatie met de buitenwereld volgens de pilotexpert van BRO (2018). Volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018) moet de interne gemeentelijke organisatie (en de raad en het college) ook als participatiegroep benaderen en moet integrale samenwerking worden gezien als een opzichzelfstaand participatieproces net als participatie met de samenleving. Wat doorbroken moet worden is de verkokering. Wanneer iets binnenkomt wordt binnen gemeente vaak gelijk gekeken wie

het op moet pakken, daar moet men vanaf. Het idee van de Omgevingswet is de gemeente bewust maken dat ze vanuit bepaalde kokers denken, dat met elkaar aan vraagstukken gewerkt moet worden en niet per afdeling apart. Dit is niet alleen het doel, maar wordt indirect ook verplicht aangezien al het beleid in één omgevingsplan verwerkt moet worden. Onder de huidige wetgeving zou men ook al integraal kunnen samenwerken, sterker nog ook de Wro roept er al toe op, maar is die verplichting minder noodzakelijk (BNSP, 2016; Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Rotmans, 2018).

Figuur 5: Sectorale en integrale samenwerking binnen gemeente



5.2.2 Integraliteit in de overheidsorganisatie als geheel

Maar niet alleen alle ambtelijke afdelingen moeten integraal in het proces samenwerken, ook de gemeenteraden en colleges moeten vroegtijdig betrokken zijn. De raad moet continu op de hoogte worden gehouden, bijvoorbeeld door in nauw contact te staan met projectgroepen (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Den Helder, 2018). Maar de politieke organisatie zorgt ervoor dat om de vier jaar een nieuwe raad gekozen wordt. Moet de raad steeds van nieuwe informatie worden voorzien en worden bijgeschoold over de gang van zaken (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Zwolle, 2018). Dit is ook ervaren door de plaatsvervangend voorzitter van de Vereniging Markdal DV (2018). Voor de ambtenaren maar ook voor de organisaties daarbuiten is het lastig dat er in een overheidsorganisatie veel wisselingen in functies zijn. Voor de Vereniging is er bijvoorbeeld voor het thema natuur nu al zeven keer een wisseling in contactpersoon geweest binnen de provincie sinds 2012. Volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018) moet er wel op gelet worden dat de raden hun toetsende en algemene rol kunnen blijven uitvoeren. Maar volgens de pilotexpert van Bro (2018) moet de gemeente en de raad zelf goed te rade gaan, hoe of wanneer ze betrokken willen worden. Heeft de raad vertrouwen in de bestuurders, dan kan het veel projecten loslaten. Wanneer dit niet het geval is moet de raad een omgevingsvisie en -plan opstellen dat erg gedetailleerd is en bedenken of met sommige soorten projecten meebeslist moet worden.

Het is zeer belangrijk om voor elk project bijvoorbeeld de visievorming eerst breed raads- en bestuurlijk draagvlak te hebben (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; 2018c; BNSP, 2016). Draagvlak wordt in de literatuur als zeer belangrijk bestempeld (Beierle, 1999; Irvin & Stansbury, 2004). Wanneer er geen breed raads- of bestuurlijk draagvlak is dan zullen niet alle ambtelijke afdelingen worden aangestuurd door de desbetreffende wethouder en ambtenaren zullen het niet uit zichzelf doen. Dat is een heel belangrijk leermoment geweest in de pilots volgens de pilotexpert van BRO (2018). Krijg eerst helder wat er intern verwacht en ondersteunt wordt, wanneer dat niet gebeurt moet er in een later stadium opnieuw worden begonnen en staat het proces een tijd stil. Wanneer het kwartje pas later valt in bijvoorbeeld het sociaal domein, terwijl het fysiek domein al in een verder stadium van het proces is dan moet er op de rem getrapt worden (Pilotexpert BRO, 2018). Daardoor

kan een proces een hele tijd stilliggen totdat bijvoorbeeld het sociaal domein weer aangehaakt is. Breed intern draagvlak maar ook regionaal en tussen verschillende overheidsorganisaties is daarom erg belangrijk, want anders gaat de buitenwereld harder dan de gemeente zelf. De ervaring uit de pilots is dat draagvlak, afstemming en samenwerking, zowel intern als extern meer kennis aan tafel brengt (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; BNSP, 2016; Pilotexpert BRO, 2018; Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Den Helder, 2018).

5.2.3 Ervaringen met integraal werken in de pilots

“Buiten ging het eigenlijk als een speer, maar binnen was het een lastige wereld om te onderzoeken van hoe krijgen we nou collega’s van verschillende afdelingen mee. (...) Collega’s van de RO-afdeling gaan mee dat is logisch. Maar collega’s van bijvoorbeeld het sociaal domein mee krijgen dat heeft ontzettend veel moeite gekost, omdat ze nog niet goed inzagen van wat ze zelf konden ophalen” (Projectleider Den Helder, 2018). Hiermee geeft de projectleider van Den Helder (2018) aan dat het participatieproces bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie soepel verloopt, maar dat het intern lastiger is om iedereen mee te krijgen. En dat heeft volgens de projectleider van Den Helder (2018) meer met de gewoonte van de ‘eilandjes cultuur’ van de afdelingen te maken, dan met onwil vanuit de ambtenaren. Ook pilotexpert van Kuipercompagnons (2018) denkt niet dat het onwil is, maar dat veel ambtenaren het vooral lastig vinden omdat die zich meestal aan een bepaald onderwerp weiden waarvoor ze opgeleid zijn. Ambtenaren staan er wel voor open, maar het lastig. Vooral in het beginstadium is het lastig en zijn het meer de jongere collega’s die makkelijker meegaan, die hebben het gevoel dat het iets nieuws dus iets interessants is. Naar mate het proces vordert gaan er steeds meer collega’s mee. Het is onmogelijk om perfect integraal met elkaar samen te werken, in het ruimtelijk domein alleen al is dit lastig (BNSP, 2016; Projectleider Den Helder, 2018; Projectleider Zwartewaterland, 2018).

Integraal werken kan alleen als daadwerkelijk fysiek bij elkaar gezeten wordt volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018). Het is niet de bedoeling dat bij bijvoorbeeld een visievorming elke ambtenaar zijn of haar idee inlevert om daar een algemene visie van te maken, dan ontbreekt de rode draad in het verhaal. Daadwerkelijk fysiek met elkaar samenwerken is lastig binnen gemeenten volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018): *“We denken altijd aan de kloof tussen binnen en buiten, tussen overheid en de burger, maar vergeet niet hoeveel kloven er eigenlijk al in een eigen organisatie zijn”*. Omdat het zulke verschillende mensen zijn, zulke verschillende afdelingen lopen processen soms compleet spaak. In sommige gevallen is er dan zelfs polarisatietraining nodig om het op te lossen (Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018). De filosofie moet dan ook zijn als ‘buiten’ integraal denken van mensen wordt verwacht, dan moet de gemeente dat zelf eerst ook doen en dat is al een kluif op zich. Volgens de projectleider van Zwolle (2018) moet daarom integraliteit intern borgen vanuit het adagium *‘practice what you preach’* anders ben je als gemeente niet geloofwaardig. Dit vraagt overigens wel om investeringen, maar het werpt wel zijn vruchten af. In een pilot is heel actief en intensief getracht samen te werken en geëxperimenteerd met de SCRUM-methode. Dat is een methode van origine uit de ICT, waarin onder begeleiding fysiek met elkaar samengewerkt wordt. Bijvoorbeeld de *‘pressure cooker’* waarbij mensen twee dagen lang bij elkaar gezet worden en binnen die tijd ook een product moeten opleveren. De druk moet erachter gezet worden en harde deadlines moeten worden gesteld, anders komt een integrale samenwerking voor bijvoorbeeld de omgevingsvisie nooit af volgens de projectleiders van Oude IJsselstreek (2018) en Zwolle (2018).

Belangrijk hierbij is om een projectleider te hebben of iemand die in ieder geval de kar trekt en zich helemaal focust op dat project, *“zonder iemand die de kar trekt kom je er niet. (...) zonder duwkracht kabbel je nog wel voort, maar word je door de golven harder en sneller weer teruggestuurd”* (Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018). De projectleider van Utrecht (2018) beaamt dit en voegt hieraan toe dat het kan helpen om naast een projectleider ook een procesbegeleider aan te stellen, teams achter een project klein te houden en te bewerkstelligen dat de rest van de organisatie hierbij

aansluit. In een klein team verloopt de communicatie soepeler en de integraliteit wordt verhoogd, waar het in grotere teams lastiger is om integraal samen te werken, tegelijkertijd heb je wel een groot team nodig om die integraliteit te bereiken (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018c; Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Rotmans, 2018). Zo is dat ook in de pilots ervaren. Volgens de pilotexpert van BRO (2018) is het zo dat grotere gemeenten meer moeite hebben om integraal samen te werken: *“bij kleinere gemeente zitten sectoren gewoon op dezelfde kamer bij wijze van spreken. Vlakbij elkaar, je vindt elkaar, je zoekt elkaar op (...) kleinere contacten, kortere lijntjes”*, waardoor kleinere gemeente makkelijker integraal samenwerken. Zoals ook in de literatuur wordt aangegeven door Monno & Khakee (2012) en Weeks (2000).

5.2.4 Integraliteit als participatieproces

De Omgevingswet pleit dus voor meer integraliteit en streeft binnen gemeenten naar een goede integrale samenwerking. De mogelijkheden tot meer integraliteit zijn er onder de huidige wetgeving ook al, maar de Omgevingswet biedt hier betere handvatten voor. Integraal samenwerken wordt als een vooruitgang ervaren, omdat er een beter eindresultaat uit voortkomt volgens de respondenten. Meer kennis en perspectieven door meer dialoog hebben een beter eindresultaat tot gevolg (Corbun, 2003; Innes & Booher, 2000; Irvin & Stansbury, 2004; Monno & Khakee, 2012). Maar in de pilots is ervaren dat die samenwerking tussen afdelingen niet zo gemakkelijk verloopt, waardoor veel training nodig is. Maar niet alleen de integrale samenwerking tussen afdelingen, ook breed en vroegtijdig draagvlak bij het bestuur en de gemeenteraad is belangrijk, omdat ambtenaren anders niet goed aangestuurd worden. Draagvlak creëren is extra lastig omdat gemeente om de vier jaar een verandering in bestuur- en raadssamenstelling hebben, en functiewisselingen een gewoonte zijn. Draagvlak die in de theorie als belangrijk werd bestempeld door Beierle (1999) en Irvin & Stansbury (2004).

De integrale samenwerking binnen de gemeenten moeten goed zijn, zeker wanneer er wordt gestreefd naar niveaus hoger op de participatieladder en goede samenwerking met en in de samenleving (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000). Daarom moet integraliteit en interne samenwerking worden gezien als een participatieproces op zich en ook zo worden aangegaan. Dit is lastig ervaren, zeker met andere veranderingen die ook nodig zijn, zoals houding en gedrag die in de vorige paragraaf besproken is. Veranderingen die nodig zijn omdat er meer nadruk komt te liggen op participatie.

5.3 Participatie

De Omgevingswet legt nadruk op participatie, streeft naar niveaus hoger op de participatieladder en het in een vroeg stadium betrekken van alle belanghebbenden in een planvormingsproces. Dit mede doordat participatieprocessen leiden tot meer draagvlak, kennis en een eindresultaat van hoge kwaliteit (BNSP, 2016; I&M, 2016b). Maar het hoogst mogelijke niveau van de ladder zal nooit behaald worden volgens de respondenten. Volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018) is het niet mogelijk dat iedereen 100% geïnformeerd is, over alle kennis beschikt en is het niet mogelijk dat er 100% representativiteit gegarandeerd is. Maar er wordt wel naar gestreefd onder de Omgevingswet, die daardoor veranderingen, zoals hiervoor besproken, en meer participatie met zich meebrengt in planvormingsprocessen.

De projectleider van Zwartewaterland (2018) vergeleek deze veranderingen in het planvormingsproces met een racebaan: *“... en de finish ligt nog op dezelfde plek (...) maar waar je eerst met een raceauto reed met geblindeerde ramen en gewoon op de finish af ging (...) rijd je nu met een bus, met open deuren, het dak eraf en nodig je iedereen uit om mee te rijden bij vele tussenstops”*. Het proces (de race) duurt dan wel wat langer, maar de aankomst is met elkaar en niet alleen. Het is dus een heel ander proces, waar vooral samenwerken voorop staat (Projectleider Zwartewaterland, 2018). De pilotexpert van Kuipercompagnons (2018) vergeleek de verandering met een tesla: *“... het ziet eruit als een normale auto, maar onder de motorkap is het wel degelijk anders (...) dat is ook met de omgevingsvisie, het mag er hetzelfde uit zien (...) maar het proces dat is anders dan voorheen”*. Het proces verandert dus, maar hoe het proces eruit moet komen te zien wordt niet door de

Omgevingswet opgelegd. Gemeenten moeten zelf elk participatieproces inrichten in het kader van maatwerk (BNSP, 2016; Rotmans, 2018). In de literatuur wordt dit ook aangehaald door Jager-Vreugdenhil (2011), er is niet één goede manier, er zijn meerdere goede manieren omdat participatieprocessen contextafhankelijk zijn. Er bestaat geen blauwdruk en het is niet de bedoeling dat een ideale inrichting van het proces komt volgens de respondenten (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; Rotmans, 2018).

5.3.1 Maatwerk

De pilots zijn gebruikt om met de nadruk op participatie en maatwerk te trainen (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b; BNSP, 2016; Rotmans, 2018; Van der Steen & Van Buuren, 2017). Volgens de respondenten is de nadruk op participatie een vooruitgang omdat breed wordt opgehaald vanuit de samenleving. Er worden nu ook meer mensen bereikt met de nieuwe participatie vormen en methodes volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018), de opkomst tijdens de pilots wordt dan ook als een succes ervaren (I&M, 2016b). Participatie en de opkomsten worden als iets goeds gezien in vergelijking met voorheen, maar er moet rekening worden gehouden met de voorwaarden aan participatie en de mogelijke negatieve uitwassen volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018): *“persoonlijk zit ik niet te wachten om meer aan mijn eigen omgeving te doen, dan betaal ik liever wat meer belasting dat het gewoon goed geregeld wordt, een beetje het Zweedse model (...) je moet er onwijs veel tijd voor hebben, maar ja je hebt een gezin, een baan”*. Participatie is heel belangrijk en goed, maar er zit ook een keerzijde aan volgens de pilotexpert van Kuipercompagnons (2018).

De nadruk ligt steeds meer op participatie en maatwerk, maar omdat de formele inspraak procedures nog steeds aanwezig zijn in de wet wordt er weer ook op de oude manier verder gegaan volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018) en de projectleider van Zwolle (2018). De oude structuur, patronen en werkwijze zit er ingesleten en moeten eruit (BNSP, 2016; Rotmans, 2018). Er is daarom op vele verschillende manieren met participatie geëxperimenteerd, waarbij vele verschillende methodes gebruikt zijn en het proces op andere manieren is aangegaan. Zo is er in sommige pilots voor gekozen om te starten met het maatschappelijk middenveld en bij andere om eerst breed op te halen bij de bewoners, maar komt het ook voor dat deze trajecten parallel lopen of dat de bewoners zelf het initiatief nemen of krijgen. Dat is ook het doel van de Omgevingswet, geef een proces vorm in maatwerk, een transitie van blauwdruk naar dynamiek. Projecten en visies zijn na vaststelling niet klaar, maar moeten continu up-to-date en actueel gehouden worden, mede door flexibel en wendbaar te zijn, zonder de essentie van de visie aan te tasten, je moet namelijk als overheid ook betrouwbaar en voorspelbaar zijn (Aan de slag met de Omgevingswet, 2016; 2018b; BNSP, 2016; I&M, 2016b; Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018).

Het maatschappelijk middenveld

Verschiedende manieren om het participatietraject te starten dus. Zo kan ervoor gekozen worden om brede bijeenkomsten te houden voor alle belanghebbende maatschappelijke partijen. Dit om in gesprek te gaan over thema's die van belang zijn bij de visievorming en hoe het participatieproces verder in te richten. Zo wordt er dus geparticipeerd met als onderwerp het participatieproces zelf. Hierbij kan worden besproken welke rol de gemeenten en welke rol de andere partijen moeten aannemen (Programmamanager Hoeksche Waard, 2018). Hierbij is het van belang dat de belanghebbende partijen niet op een te algemene manier benaderd worden. De benadering moet niet onpersoonlijk zijn, omdat men zich dan niet aangesproken voelt en daardoor niet reageert. Een belangrijke les is daarmee dat het maatschappelijk middenveld betrekken net zo belangrijk is naast het betrekken van de burgers. En dat ook dat middenveld een persoonlijke benadering moet krijgen met duidelijke communicatie en uitleg, omdat anders niet aangehaakt wordt (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018c; Projectleider Utrecht, 2018).

In andere pilots is ervoor gekozen om alle maatschappelijke partijen te benaderen die uit een krachtenveldanalyse voortkwamen. Daardoor wordt elke partij die van belang is voor het proces betrokken. De ervaring in de pilots leert dat sommige organisaties positief reageren en zelf het initiatief

nemen om mensen te organiseren en te bevragen waarna men terugkomt bij de gemeente. Maar ook dat andere organisaties minder enthousiast reageren en de regie en het initiatief bij de gemeente laten. Daarmee zijn er ook vele verschillende methodes gebruikt: expertavonden, brede informatieavonden, specifiekere kleinere gesprekken, panels etc. (Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). Het maatschappelijk middenveld eerst betrekken is in sommige pilots een bewuste keuze, omdat beginfases van een proces zoals visievorming vaak nog te abstract zijn voor burgers, de inwoners zitten vaak nog op eigen wijk of straatniveau (BNSP, 2016; Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). Het opzoeken van de inwoners zorgt ervoor dat het op een concreet niveau binnen komt en vervolgens zal je dit weer moeten vertalen naar een beleidsniveau (I&M, 2016b; Projectleider Zwartewaterland, 2018). Het is in een beginstadium dan ook makkelijker om abstractere onderwerpen eerst met het maatschappelijk middenveld en sterk betrokken inwoners te bespreken voordat naar bewoners in de breedte wordt gegaan volgens de pilotexperts van BRO (2018) en Kuipercompagnons (2018).

De bewoners

In andere pilots is er echter voor gekozen om gelijk de straat op te gaan, met mensen te praten, is er op social media een enquête uitgezet en zijn er workshops gehouden om eerst zo breed mogelijk op te halen (Projectleider Utrecht, 2018). In sommige pilots wordt zelfs door de gemeenteraad de opdracht gegeven om inwonersparticipatie bij de visievorming gelijk breed toe te passen. Hierbij gaan gemeente vooral naar de mensen toe, op straat, de markt, zwembad, schoolvoetbal etc. zodat zowel ouderen als jongeren bereikt worden. Volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018) reageren mensen erg positief op een benadering met een mooie aankleding en attributen. Mensen een beeld geven met een goede aankleding werkt en verduidelijkt tegelijkertijd. Ontwerpend onderzoek en beeldend werken, daar worden mensen over het algemeen enthousiast van volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018) en de projectleider van Zwolle (2018). Dus met tekenars aan de slag omdat beelden veel meer zeggen dan alleen woorden.

Hiernaast kan er ook voor worden gekozen om het participatietraject met de bewoners en met het maatschappelijk middenveld parallel te laten lopen. Waarbij ook verschillende methodes gebruikt worden. Waar burgers via enquêtes, flyers en op festivals worden aangesproken, worden er voor het maatschappelijk middenveld informatie en interactieve bijeenkomsten georganiseerd om hen te betrekken (Projectleider Zwolle, 2018). Ook is er in een pilot gestart met een waardenonderzoek bij zowel de burgers als het maatschappelijk middenveld om te achterhalen wat zij belangrijk vinden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een enquête die bijvoorbeeld is uitgezet bij een burgerpanel. Dat is een groep mensen die aangegeven heeft mee te willen denken met het beleid van de gemeente. Deze methode wordt als zeer positief ervaren omdat het voor een snelle en hoge respons zorgt (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018).

Initiatief vanuit de samenleving

Uit de pilots blijkt dat de samenleving zelf ook goed in staat is om visies te ontwikkelen (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018c; BNSP, 2016). In een aantal pilots komt de energie vooral uit de samenleving zelf, waarbij belangenverenigingen van de inwoners zelf het proces opzetten en vormgeven. Hierdoor worden er nieuwe methodes en concepten gebruikt in het participatieproces. Een voorbeeld van een nieuwe methode waarmee is geëxperimenteerd is een 'G1000 top' (concept vanuit België). Een burgertop, waar iedereen welkom is en er eerst in kleinere groepen ideeën worden besproken, waarna aan het eind van de avond met heel de burgertop een algemene top tien wordt besproken. Het devies is hierbij vooral om het laagdrempelig te houden, omdat de inwoners dat fijner vinden. De bewoners zijn hierin zelf al goed georganiseerd, maar moeten in nauw contact met de gemeente staan. Hierdoor verloopt alles soepeler en heeft de gemeente een meer faciliterende rol (I&M, 2016b; Pilotexpert Rho, 2018; Projectleider Den Helder (2018). De eerder aangehaalde vereniging Markdal DV is hier een extreem voorbeeld van, waar bijna alle omwonenden bij betrokken zijn. De vereniging is een van binnenuit initiatief, anders dan een bottom-up initiatief, omdat iedereen

als gelijk wordt beschouwd. Hierbij staat samenwerking en een afhankelijkheidsrelatie tussen alle actoren centraal. Volgens de plaatsvervangend voorzitter van Markdal DV (2018) heeft de verenging nu veel invloed in het gebied rondom de rivier de Mark verworven: “... *het geheim is dat men het voor het zeggen heeft (...) werken van binnenuit, beginnen bij de mensen en bij onszelf*” (BNSP, 2016; I&M, 2016b; Van der Steen & Van Buuren, 2017).

De hiervoor besproken verschillende benaderingen en methodes om een participatieproces te starten zijn niet per se goed of fout. Gemeenten moeten immers vanuit maatwerk bekijken welke manier het beste bij welke situatie past (Pilotexpert Rho, 2018). Daarom moeten gemeenten volgens de projectleider van Oude IJsselstreek (2018) aanvoelen welke methodes en technieken gebruikt moeten worden bij welke groep mensen, omdat het ene gebied om andere methodes vraagt dan het andere. Dat aanvoelen dat komt met ervaring, ‘*learning by doing*’, ‘gewoon doen’ en ‘voeten in de klei’ zijn termen die werden gebruikt in de pilots (BNSP, 2016; I&M, 2016b; Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018; Projectleider Den Helder, 2018; Projectleider Landgraaf, 2018; Projectleider Utrecht, 2018; Rotmans, 2018; Van der Steen & Van Buuren, 2017).

5.3.2 Ervaringen met de participatie in de pilots

Het blijkt dus uit de pilots dat er vele verschillende manieren en methodes zijn om een participatieproces vorm te geven, waarbij maatwerk moet bepalen hoe het proces in te richten en er geen goed of fout is (BNSP, 2016; I&M, 2016b). Tijdens de pilots is hiermee geëxperimenteerd, is ervaring opgedaan en zijn lessen geleerd met participatie. Hierbij zijn sommige benaderingen, methodes, aspecten en resultaten positiever ervaren dan andere.

Gebruik het bestaande

Een eerste belangrijke les die bij de pilots is geleerd is dat het gemakkelijk is om te gebruiken wat er al is, denk aan dorpsraden, wijkteams en belangenverenigingen. Volgens de projectleider van Alphen a/d Rijn (2018) leert ervaring dat dit goed en gemakkelijker is omdat die partijen al contacten hebben en bewoners een positief beeld. Het is belangrijk om in nauw contact te staan en overleg te plegen met deze partijen. Maar naast deze partijen is het met het oog op het voorkomen van participatiemoeheid ook goed om gebruik te maken van al bestaande evenementen en activiteiten. Zo is het gemakkelijker om bij markten of festivals aan te sluiten waar al mensen heen komen en daar gebruik van maken (Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Projectleider Landgraaf, 2018). Maar gebruik niet eenzelfde plek of methode.

Gebruik verschillende methodes

Gebruik verschillende methodes om meerdere doelgroepen te bereiken (BNSP, 2016; I&M, 2016b). Op verschillende plekken ophalen, betekent ook verschillende input, omdat de mensen per locatie of tijd verschillen. Door verschillende methodes te gebruiken halen gemeenten meer nieuwe input op, maar het kan ook zo zijn dat de gemeente niets nieuws ophaalt. Dat is niet erg, want dat betekent dat de gemeente goed bezig is en dat de gemeente weet wat er speelt (Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). Een ander leermoment is volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018), dat men moet ophalen waar mensen geen haast hebben en niet onderweg zijn. Op een markt zijn mensen onderweg voor een snelle boodschap, dus dat is niet ideaal, maar bij iets als schoolvoetbal langs de lijn is de sfeer anders en zijn ouders eerder bereid mee te werken (Projectleider Zwartewaterland, 2018).

Het is wel van belang dat gemeenten zelf naar de mensen toe gaan. Mensen komen minder snel zelf naar het gemeentehuis om over beleid of plannen te praten (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018). “*Nooit avonden in een gemeentehuis, de mensen zien de gemeente toch vaak als de vijand*” volgens de pilotexpert van Rho (2018). Zoek locaties die uitnodigend zijn, want met een methode als een algemene informatieavond wordt maar een bepaalde doelgroep bereikt en hebben de participanten het gevoel dat het plan alleen vanuit de gemeente komt (BNSP, 2016; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Den Helder, 2018; Projectleider Zwolle, 2018). Het is zodoende ook belangrijk om meerdere doelgroepen te bereiken.

Representativiteit & schaalniveau

Een aspect dat respondenten aanhalen, maar ook in de theorie aangehaald wordt door verschillende auteurs (Byrne, 2000; Coaffee & Healey, 2003; Monno & Khakee, 2012; Smith & McDonough, 2001), is dat het vooral dezelfde soort mensen, de oudere hoogopgeleide en blanke, zijn die participeren. Dat gegeven is ook in de pilots zo ervaren, vooral op algemene informatieavonden. De ervaring in de pilots leert dat over het algemeen welke vorm of methode ook gebruikt wordt het nog steeds de blanke en hoger opgeleide Nederlanders zijn die bereikt worden. Daardoor lukt het nog steeds minder goed bijvoorbeeld jongeren of de mensen met allochtone achtergrond te bereiken (Programmamanager Hoeksche Waard, 2018; Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Landgraaf, 2018; Projectleider Utrecht, 2018). Participatie is dus niet statistisch verantwoord, *“maar is dat erg? Want op de oude manier met een informatieavond bereikte je ze ook niet”* (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018). Het blijft een vraagstuk, hoe alle groepen in de samenleving het beste bereikt kunnen worden (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018c; BNSP, 2016; I&M, 2016b; Projectleider Utrecht, 2018). Om dit te doorbreken moet gebruik gemaakt worden van andere en meerdere methodes. Jongeren kunnen bijvoorbeeld bereikt worden met andere methodes dan informatieavonden, bijvoorbeeld met behulp van scholen of social media, met lesprogramma's voor bijvoorbeeld maatschappijleer of aardrijkskunde (Pilotexpert Rho, 2018; Projectleider Landgraaf, 2018).

Ondanks dat de algemene ervaring is dat het vooral dezelfde groep mensen is die betrokken worden in participatieprocessen is het in kleine dorpen gemakkelijker om een representatief beeld te krijgen. Er moeten daarom niet alleen avonden gebruikt worden maar ook (zaterdag)ochtenden, waar toch een ander soort mensen op afkomt. Maar in processen op groter schaalniveau en met meer inwoners, kan geconstateerd worden dat het proces al lastiger verloopt dan in een klein dorp met nog geen duizend inwoners. Het is gemakkelijker om participatieprocessen op te zetten in een kleiner dorp dan in een grote stad (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Den Helder). De schaal maakt het dus complexer, hoe groter de schaal hoe meer kans dat de *‘usual suspects’* alleen bereikt worden en hoe lastiger een participatieproces is, zoals ook in de literatuur wordt aangehaald door Monno & Khakee (2012) en Weeks (2000). Burgerpanels zijn daarom een methode die een representatiever en een betere doorsnede van de bevolking geeft, waar op informatieavonden soms alleen *‘blues festivalpubliek’* afkomt. Een burgerpanel is een hele makkelijke manier om vragen te stellen, met een groot bereik en een hoge en snelle respons die bij andere enquêtes ondenkbaar zijn (Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018; Pilotexpert Rho, 2018). Maar het is niet mogelijk om 100% statistisch en representatief te zijn, volgens de respondenten bestaat maximale participatie niet, maar hier moet wel naar worden gestreefd, zodat een zo groot mogelijke groep bereikt wordt (Projectleider Alphen a/d Rijn, 2018; Projectleider Den Helder, 2018; Projectleider Zwartewaterland, 2018; Pilotexpert Rho, 2018).

Verwachtingsmanagement

Een andere belangrijke les die is geleerd in de pilots is dat verwachtingsmanagement van groot belang is, *“... als ik met een LTO spreek, dan snapt LTO heus wel dat ze een belangenvereniging zijn en dat hun belang moet worden afgewogen tegen de belangen van andere partijen. Maar praat ik met een individuele agrariër zelf, dan denkt hij dat wat hij zegt ook hetgeen is wat ik zo ga opschrijven”* (Projectleider Oude IJsselstreek, 2018). Daarom moet continu aangegeven worden door gemeenten dat alles wat besproken wordt meegenomen gaat worden, maar dat het geen zekerheid geeft dat het specifiek zo terugkomt omdat er meerdere belangen spelen.

Communicatie, transparantie, vertrouwen en verwachtingsmanagement is dus heel belangrijk en heeft meer sympathie en begrip als gevolg (BNSP, 2016; I&M, 2016b). Volgens de pilotexpert van Rho (2018) is het van belang dat wanneer iets als bijvoorbeeld een AZC (asielzoekerscentrum) op de agenda staat er goed gecommuniceerd wordt en er gesprekken gevoerd worden met de burgers. Wanneer er samen met de omwonenden naar oplossingen en verbeteringen wordt gezocht zullen er minder problemen ontstaan (Pilotexpert Rho, 2018). Op sommige momenten wordt zelfs aangegeven

door de bewoners zelf dat het een stuk gemakkelijker had gegaan wanneer alles besproken zou zijn, volgens de projectleider van Utrecht (2018). Het NIMBY-effect, die in de theorie is besproken is hier van belang (Heiman, 1990; Wiersma & Devine-Wright, 2014). Verwachtingsmanagement, goed communiceren en uitleggen waarom iets wel of juist niet wordt gedaan door de gemeente naar de burgers toe is van grote waarde. Wanneer dat op een goede manier gebeurt dan hebben mensen meer begrip voor hetgeen waar ze het misschien niet mee eens zijn (BNSP, 2016; Projectleider Utrecht, 2018).

Maar bij verwachtingsmanagement is de grootste uitdaging om de energie en het vertrouwen bij degene die betrokken en bereikt zijn vast te houden. Nadat het een uitdaging is geweest om energie te vinden en op te wekken bij de participanten. Dat is het gemakkelijkste bij de plekken waar de energie al zit, gebruik maken van het bestaande zoals de hiervoor besproken (BNSP, 2016; Projectleider Den Helder, 2018). De energie dan vasthouden is een tweede. Er gaat bij de visievorming veel tijd overheen, het kan maanden duren voordat iets is vastgesteld, waardoor het vasthouden van energie bij bijvoorbeeld visievorming moeilijk is (Programmamanager Hoeksche Waard, 2018). En dat is volgens de projectleider van Zwartewaterland (2018) lastig uit te leggen bij de bewoners. Uitleggen dat iets wat nu opgehaald wordt in een visie komt voor de komende twintig jaar die pas over een aantal maanden wordt vastgesteld. Wanneer iemand in de beginfase is aangesproken en op het eind pas terugkoppeling krijgt, dan wordt de volgende keer niet meer aangehaakt volgens de procesbegeleider van Studio Vers Bestuur (2018). Daarom moeten opbrengsten in het proces zo snel mogelijk gedeeld worden en er geen 'koekoeksklokparticipatie', dit is het maar in beperkte mate naar buiten treden van de gemeente, ontstaan (Pilotexpert Rho, 2018; Soeterbroek, 2013). Het is van belang dat er een positieve beeldvorming is rondom het hele proces, zodat participanten bereid zijn in het vervolg ook te participeren. Hiernaast is het belangrijk dat er met de taal op het niveau van de mensen zelf gecommuniceerd wordt (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018c; Projectleider Zwolle, 2018).

Aan de andere kant moet er niet te vaak terugkoppeling plaatsvinden en moeten participanten niet overbevraagd worden omdat dan participatiemoetheid het gevaar is (Pilotexpert Kuipercompagnons, 2018), zoals in de literatuur is aangehaald door Coaffee & Healey (2003) en Richards e.a. (2004). Gemeenten moeten niet doorslaan in participatie, zelf ook blijven nadenken en de verantwoordelijkheid pakken (BNSP, 2016). Want de energie vasthouden is een, maar participatiemoetheid is een andere. Het moet niet zo zijn dat in één week zes avonden van de gemeente gepland staan, vind ook pilotexpert van Rho (2018). Het is dus de uitdaging om een goede balans te vinden in communicatie, bevragen en terugkoppelen om tegelijkertijd energie te behouden en participatiemoetheid te voorkomen (BNSP, 2016; Procesbegeleider Studio Vers Bestuur, 2018; Projectleider Zwolle, 2018).

5.3.3 Participatie is maatwerk

Bij de nadruk op participatie onder de Omgevingswet gaat het om maatwerk, elk proces is anders omdat de context anders is. Ieder proces heeft een eigen aanpak nodig, omdat er geen ideale inrichting van het proces is (Jager-Vreugdenhil, 2011). Zoals eerder in vorige paragrafen aangehaald volgt de nadruk op participatie de trends die zich in de maatschappij voordoen waardoor het proces verandert. Het is belangrijk om in een vroeg stadium alle belanghebbenden te betrekken. Daarbij zijn meerdere aanpakken mogelijk in het kader van maatwerk: eerst de burgers betrekken of eerst het maatschappelijk middenveld, beide parallel laten lopen of het initiatief bij de samenleving laten. Volgens de respondenten kunnen en moeten hierbij meerdere methodes en vormen gebruikt worden om zoveel mogelijk verschillende belanghebbenden te bereiken, draagvlak en kennis te creëren. De verschillende methodes zorgen voor interactie en dialoog die nodig is om draagvlak te creëren en plannen te legitimeren zoals dat besproken is in de literatuur met *deliberative democracy* en *throughput legitimacy* (Beierle, 1999; Carpenter & Brownill, 2003; Corbun, 2003; Innes & Booher, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Monno & Khakee, 2012). Hierbij is het gemakkelijkst om gebruik te maken van het bestaande, zoals dorpsraden en wijkteams, die de contacten al hebben en er goed

opstaan bij de burgers. Naast bestaande teams of verenging is het ook goed om al bestaande festivals of evenementen te gebruiken waar al veel mensen naar toe komen.

Hiernaast is gebleken uit de pilots dat participatieprocessen op kleiner schaalniveau soepeler verlopen dan op groter schaalniveau en dat het nog steeds vooral de oudere mensen zijn vanuit sociaal en economisch hogere klassen die participeren (Byrne, 2000; Coaffee & Healey, 2003; Monno & Khakee, 2012; Smith & McDonough, 2001; Weeks, 2000). Participatieprocessen kunnen ook een lange tijd duren zoals ook is aangegeven door Weeks (2000), daarom is verwachttingsmanagement belangrijk (Byrne, 2000; Coaffee & Healey, 2003). Gemeenten moeten hun verwachttingsmanagement goed op orde hebben, goed communiceren en transparant zijn. Bij verwachttingsmanagement komt ook het aspect energie kijken, er moet voor gezorgd worden dat de energie in participatieprocessen behouden blijft. Dit is in de pilots als lastig ervaren, omdat een proces een lange tijd kan duren. Aan de andere kant moet participatiemoeheid, dat kan ontstaan door het overbevragen van de burgers, worden voorkomen. Een goede balans is hierbij dus noodzakelijk (Coaffee & Healey, 2003; Richards e.a., 2004).

Er zijn zodoende vele dingen ervaren en lessen geleerd tijdens de pilots, maar alle veranderingen staan nog in de kinderschoenen en verdere oefening is zeker nodig (BNSP, 2016). Oefening die ervoor zorgt dat gemeenten ervaring opdoen zodat men kan bepalen welk niveau van de participatieladder en welke methode in welk proces en in welke fase gebruikt moet worden (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000). Het is dus mogelijk dat verschillende niveaus binnen een proces gebruikt worden. Dit alles is een lastige opgave en heeft gewenningstijd nodig, maar zoals verwacht staan alle respondenten positief tegenover participatie en de veranderingen die de Omgevingswet brengt (Arnstein, 1969).

H6. Conclusie

In het voorgaande hoofdstuk is alle verzamelde relevante informatie in dit onderzoek naar participatie in het kader van de Omgevingswet uiteengezet. Met behulp van die resultaten worden in dit hoofdstuk de deelvragen van het onderzoek die in hoofdstuk één aan bod zijn gekomen beantwoord. De antwoorden op die deelvragen zullen vervolgens de basis vormen voor de beantwoording van de centrale vraag en de aanbevelingen van dit onderzoek.

6.1 Conclusies

6.1.1 Gemeenten als plantoetser

Deelvraag 1a van de probleemstelling luidt: *‘Hoe is participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland op dit moment ingericht?’*. De participatie in planvormingsprocessen in de huidige ruimtelijke ordening heeft geen eenduidige inrichting onder de huidige Wro (Wet ruimtelijke ordening). Gemeenten zijn vrij te bepalen wanneer participatie toe te passen en of dit überhaupt te doen. Hiernaast zijn gemeenten vrij om te bepalen op welke manier geparticipeerd wordt, welke vormen en methodes worden gebruikt en wie er betrokken worden. Wel is verplicht in de huidige wet dat in de laatste fase van het proces een formele procedures van zienswijzen mogelijk moeten zijn, zodat belanghebbenden hun mening kunnen geven over het desbetreffende plan.

Ambtenaren en planologen bij de gemeenten hebben daarom onder de huidige wetgeving vooral een plan toetsende rol (gehad). Wanneer er een ruimtelijke aanvraag binnenkomt bij de gemeente is het de taak van de ambtenaar om deze te toetsen aan de wet- en regelgeving met het ‘nee, tenzij’ principe. De ambtenaar ‘vinkt lijstjes af’ bij de plantoetsing en is minder bezig met participatieprocessen bij deze plannen. De participatie hierbij zit vooral op de lagere niveaus van de participatieladder. Maar de maatschappij vraagt om meer participatie en zeggenschap in de ruimtelijke ordening. Hierdoor kiezen steeds meer gemeenten en andere overheidsinstanties ervoor om participatie toe te passen. Er is dus al meer nadruk op participatie gekomen voordat de Omgevingswet geïntroduceerd werd. De wet is een gevolg op de veranderende maatschappij en biedt handvatten met het nieuwe instrumentarium, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan, om participatie te vergemakkelijken voor gemeente.

6.1.2 Vooral rechtszekerheid

Deelvraag 1b betreft: *‘Wat zijn succes- en faalfactoren van participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland zoals deze nu is ingericht?’*. De huidige wetgeving in de ruimtelijke ordening is zo ingericht dat het vooral rechtszekerheid biedt voor de burgers. Mede met de in de vorige deelvraag aangehaalde plantoetsing, maar zeker in vergelijking met de Omgevingswet. De Omgevingswet zal namelijk meer flexibiliteit brengen, dit geeft aan de ene kant meer ruimte voor ontwikkeling, maar aan de andere kant moet het algemeen belang worden behouden.

De huidige planvormingsprocessen met meer rechtszekerheid zorgen ervoor dat de voorfasen gemakkelijk, snel en met weinig kosten verlopen. Dit heeft als oorzaak dat er nog weinig participatie plaatsvindt en er weinig vooroverleg gaande is tussen belanghebbenden. Volgens de respondenten heeft dit wel als gevolg dat de eindfasen van het proces, de formele procedures, langzamer verlopen en meer kosten met zich meebrengen. Dit omdat er weinig draagvlak gecreëerd is en er meer tegenstanders zijn die bezwaar maken tegen een plan. Er wordt op dit moment en zeker voorheen, dus in mindere mate participatie toegepast dan het geval zal zijn onder de Omgevingswet. Wanneer echter wel participatie toegepast wordt, zijn dit volgens de respondenten vooral algemene informatieavonden waar de burgers worden uitgenodigd op het gemeentehuis. Op die avonden verschaft de gemeente vooral informatie aan de aanwezigen en is er nog in mindere mate interactie of informatie ontvangst door de gemeente. De aanwezigen zijn vooral oudere, blanke, hoogopgeleide uit de sociaal en economische hogere klassen van de samenleving. De opkomst is daardoor weinig representatief. Maar zoals in de vorige deelvraag aangehaald zijn veranderingen reeds ingezet door de

maatschappij. Er komt meer nadruk op participatie, meer interactie, meer dialoog en gemeenten gaan meer met de meningen van de samenleving aan de gang.

6.1.3 De inrichting van participatieprocessen is maatwerk

Deelvraag 2a richt zich op de inrichting in de pilots: *'Hoe is participatie in de pilots in het kader van de Omgevingswet ingericht?'*. De pilots zijn trainingstrajecten voor vooral gemeenten om te werken in het kader van de Omgevingswet. Trainen met vooral de drie belangrijke pijlers van de wet: (1) de verandering van de wet- en regelgeving (instrumentarium), (2) de verandering van de ICT-infrastructuur, maar vooral (3) de nieuwe manier van werken (houding en gedrag) en de nadruk die op participatie gelegd gaat worden met de wet. Participatie neemt toe in de pilots en in het kader van maatwerk richt elke gemeente het participatieproces in de pilots op een andere en eigen manier in. Geen één proces is hetzelfde omdat er op verschillende manieren voor gekozen kan worden om participatie vorm te geven. Zo kan ervoor gekozen worden om aan het begin van het proces als eerste breed op te halen bij de burgers, om eerst het maatschappelijke middenveld te betrekken, kan ervoor gekozen worden om beide trajecten parallel te laten lopen of om de burgers het initiatief te laten. Veel respondenten raden aan om eerst het maatschappelijk middenveld te betrekken bij visievorming, omdat dit nog te abstract kan zijn voor de burgers. Hiernaast is er in een aantal pilots voor gekozen om eerst een participatieproces intern op te zetten. Dat is belangrijk om draagvlak te creëren bij alle afdelingen, bestuurders en de gemeenteraad in het kader van het integraal werken. De integrale samenwerking moet worden gezien als een participatieproces op zich, maar in veel pilots is dit als lastig ervaren.

Bij al deze verschillende inrichtingen en vormen in de participatieprocessen van de pilots zijn er vele verschillende participatiemethodes gebruikt. Zo worden er nog steeds algemene informatiebijeenkomsten gehouden op avonden, maar wordt er ook gekozen voor middagen of ochtenden omdat dit andere groepen mensen brengt. Worden er niet alleen bijeenkomsten gehouden, maar wordt er ook gebruik gemaakt van online platforms, burgerpanels, workshops, interactieve bijeenkomsten, enquêtes, worden burgers op straat of evenementen aangesproken en worden ook geheel nieuwe vormen uitgetoetst zoals een G1000 burgertop. In het kader van maatwerk is er dus geen goed of fout en is er in de pilots met vele verschillende inrichtingen, vormen en methodes geëxperimenteerd. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van verschillende niveaus op de participatieladder op verschillende momenten in het proces en wordt er met de Omgevingswet naar hogere niveaus op de ladder gestreefd.

6.1.4 Veranderingen in het planningsproces

Deelvraag 2b luidt: *'Welke succes- en faalfactoren van participatie zijn te onderscheiden in de pilots in het kader van de Omgevingswet?'*. Waar voorheen, zoals aangehaald in deelvraag 1b, vooral rechtszekerheid nagestreefd werd, ligt de nadruk in de pilots en met de Omgevingswet meer op flexibiliteit. Er is meer nadruk op participatie en ruimte voor initiatieven, waardoor de samenleving meer vertrouwen krijgt en zelf meer initiatief neemt. De nadruk op participatie zorgt ervoor dat er een verschuiving is in het planvormingsproces van de eindfase naar de voorfase. De voorfase kost daarmee meer tijd en geld, omdat er in deze fase meer dialoog wordt gevoerd. Dit heeft als gevolg dat de eindfases soepeler verlopen en minder tijd en geld kosten, omdat in de voorfasen al draagvlak is gecreëerd door de dialoog. Maar volgens de respondenten is het de vraag of dit er uiteindelijk voor zorgt dat het gehele proces verkort en goedkoper wordt. Wel is men tevredener met deze nieuwe manier van werken en vindt men het eindresultaat van het proces een verbetering, omdat er dus meer draagvlak en input gecreëerd is en er meer mensen achter het plan staan.

In de vorige deelvraag is al aangehaald dat er meer verschillende methodes en vormen van participatie worden toegepast. Maar ondanks dat, is het algemene beeld nog steeds dat degene die participeren de oudere, blanke, hoogopgeleide uit sociaal en economische hogere klassen zijn. Door meerdere methodes te gebruiken proberen gemeenten dit te doorbreken, maar het is volgens de respondent onmogelijk om een 100% statistisch en representatief verantwoord proces te hebben. Wel

is het betrekken van een verscheidenere groep mensen gemakkelijker op kleiner schaalniveau dan op groter schaalniveau. Hiernaast werkt een te algemene benadering naar belanghebbenden niet goed, een persoonlijke benadering is nodig om te zorgen dat men zich aangesproken voelt en enthousiast wordt. Dit enthousiasme en die energie vasthouden is een ander heikel punt in de pilots. Het is een lastige opgave om een goede balans te vinden tussen de energie hooghouden en participatiemoeheid voorkomen. Goede verwachttingsmanagement en communicatie met participanten is hiervoor nodig. Ook intern binnen de overheidsorganisatie is dat lastig. Ambtenaren, maar ook bestuurders en de gemeenteraden hebben moeite met de nieuwe manier van werken. Het is een cultuuromslag die werkt volgens het 'ja, mits' principe, maar het algemeen belang moet beschermd blijven worden. Basisvoorzieningen, zoals infrastructuur, zijn nog steeds de verantwoordelijkheid van de overheid die deze ook moet nemen, het mag niet zo zijn dat de grootste schreeuwer wint. Dit alles vraagt om een andere rol, houding en gedrag van de gemeente, waar vooral plantoetsers en juristen moeite mee hebben, andere ambtenaren zien de veranderingen positiever in.

6.1.5 Lessen uit de pilots

De laatste deelvraag luidt: *'Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de ervaringen met participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland en de pilots in het kader van de Omgevingswet ten behoeve van de implementatie van de Omgevingswet?'*. Uit de pilots kunnen verschillende lessen worden getrokken met betrekking op het participatieproces. Ten eerste zijn de veranderingen die de nadruk op participatie leggen vanuit de maatschappij gekomen en niet vanuit de Omgevingswet zelf. De wet volgt de veranderingen en biedt handvatten om hier mee om te gaan.

Een belangrijke les uit de pilots aan het begin van een participatieproces is dat voordat participatie met de samenleving wordt opgezet, integrale samenwerking binnen de overheidsorganisatie en breed intern draagvlak creëren eerst noodzakelijk is. Er is dus eerst een intern participatieproces nodig voordat gemeenten naar buiten moeten treden. Wanneer dit niet gebeurt kan dit vertragingen en negatieve gevolgen hebben in het verdere proces. Wanneer het interne proces goed verloopt kan de gemeente naar buiten treden, waar het vooral van belang is dat de samenleving persoonlijk benaderd wordt omdat dit de kans vergroot dat de vraag of het proces gehoord wordt. Dit geldt niet alleen voor de inwoners, maar ook voor het maatschappelijk middenveld en ondernemers. Het is goed en gemakkelijk om daarbij gebruik te maken van het bestaande, dus bijvoorbeeld wijkteams en dorpsraden waarin bewoners al georganiseerd zijn en hierover een positief beeld hebben. Maar ook is het goed om al bestaande evenementen en activiteiten te gebruiken, zoals festivals omdat de mensen hier al aanwezig zijn.

Een andere les die geleerd is bij de pilots is om in participatieprocessen gebruik te maken van verschillende en vooral meerdere methodes, gebruik te maken van verschillende niveaus op de participatieladder in verschillende fases van het proces. Maatwerk is nodig omdat een andere context om andere methodes vraagt. Verschillende methodes andere groepen in de samenleving trekken waardoor een meer representatieve afspiegeling van de samenleving kan worden gecreëerd. Uit de pilots is ervaren dat het vooral goed is om naar de mensen zelf toe te gaan als gemeente en geen algemene bijeenkomsten op het gemeentehuis te houden, omdat dit voor minder respons zorgt. Wanneer het proces aan de gang is, is het voor gemeenten zaak om aan verwachttingsmanagement te doen en de energie hoog te houden bij de participanten. Een goede balans bij het bevragen en betrekken van de samenleving is nodig, om aan de ene kant participatiemoeheid te voorkomen en aan de andere kant de energie hoog te houden in het proces.

6.1.6 Hoe kunnen participatieprocessen verbeterd worden?

Met de paragrafen hiervoor zijn de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Met behulp hiervan en al de voorgaande informatie kan de centrale vraag worden beantwoord: *'Welke ervaringen uit de pilots kunnen gebruikt worden om participatieprocessen in het kader van de Omgevingswet te verbeteren?'*. Ten eerste is het zaak te beseffen dat de Omgevingswet niet de veranderingen brengt, de maatschappij zelf is de oorzaak van de veranderingen die eigenlijk al jaren geleden zijn ingezet. De wet biedt hiervoor

handvatten met de drie belangrijke pijlers: het instrumentarium (1), de ICT (2), maar vooral de cultuuromslag in houding en gedrag (3). Daarvoor is oefening nodig om aan deze veranderingen met bijvoorbeeld de nieuwe manier van werken te wennen. Een tweede belangrijke ervaring uit de pilots is dat het integraal werken een belangrijke verandering en vooruitgang is. Ambtenaren, afdelingen, bestuurders en gemeenteraden moeten op een nieuwe integrale manier gaan samenwerken en meer integrale producten ontwikkelen. In de pilots is ervaren dat een breed raads- en bestuurlijk draagvlak, maar ook draagvlak bij alle afdelingen, nodig is in een vroeg stadium van het planvormingsproces, omdat anders het proces vertraging oploopt in verdere fases. Het interne proces moet daarom ook als een opzichzelfstaand participatieproces worden gezien, wat in de pilots als lastig wordt ervaren. De derde ervaring is dat er geen ideale inrichting is van participatieprocessen, maatwerk is nodig. Dit omdat elk proces contextafhankelijk is en vraagt om een eigen inrichting. Na eerst breed intern draagvlak binnen de gemeente kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om eerst breed op te halen bij de burgers zelf, eerst het maatschappelijk middenveld te betrekken, beide trajecten parallel op te zetten of het initiatief bij de burgers te laten. Verschillende inrichtingen dus, waar geen goed of fout is. Ten vierde is in de pilots ervaren dat wanneer het proces gestart wordt het goed is om gebruik te maken van het bestaande. Gemeenten moeten gebruik maken van bijvoorbeeld dorpsraden of wijkteams die al contacten hebben in de samenleving. Dat zijn verenigingen waar de samenleving al is georganiseerd en waar een positieve beeldvorming over is. Gemeente moeten hiernaast gebruik maken van al bestaande activiteiten of evenementen die al georganiseerd worden, hier komen al mensen op af dus kan de gemeente gemakkelijk in gesprek komen met de samenleving. Gebruik, ten vijfde, verschillende en meerdere methodes en vormen van participatie en gebruik verschillende niveaus op de participatieladder in verschillende fase van het proces. Elk proces vraagt om een andere aanpak en verschillende methodes die zorgen voor het betrekken van verschillende groepen uit de samenleving. Hierbij moet er worden gestreefd naar een zo representatief mogelijke afspiegeling van de samenleving, maar 100% representativiteit is onmogelijk. Verwachtingsmanagement is een zesde aspect die als belangrijk is ervaren in de pilots. Een goede communicatie, samenwerking, transparantie en positieve beeldvorming is van groot belang in participatieprocessen om de energie hoog te houden en participatiemoedheid te voorkomen. Participanten moeten tijdig terugkoppeling ontvangen om hen niet te verliezen, maar moeten ook niet overbevraagd worden. Een goede balans is nodig voor een soepel lopend proces. Met de pilots zijn dus veel ervaringen op gedaan en lessen geleerd, maar het is nodig om te blijven oefenen met de Omgevingswet, de nieuwe manier van werken en de nadruk op participatie. Elk proces is anders, waardoor maatwerk en ervaring nodig is. Welke inrichting van het proces waar nodig is moet worden aangevoeld door de gemeente zelf en komt uit oefening en deze ervaring. De pilots en dit onderzoek zijn een eerste aanzet voor deze ervaring en helpen daarbij.

6.2 Discussie

Dit rapport bevat hiermee een verdiepend onderzoek naar de ervaringen met participatie in het kader van de Omgevingswet. Het geeft de huidige situatie van participatie in de ruimtelijke ordening in Nederland en de stand van zaken in het kader van de wet met behulp van de pilots. Doordat er onderzoek is gedaan naar ervaringen heeft het onderzoek zich op een inductieve manier ontwikkeld. Dit betekent dat onderzoeksvragen, interviewvragen, het codeerschema en thema's naarmate het onderzoek vorderden steeds specifieker zijn geworden. Hierdoor werden de interviews en de analyse gedurende het onderzoek steeds meer verdiepend. Dit is op een zo betrouwbare en valide mogelijke manier uitgevoerd. Er is gestreefd naar het spreken van alle projectleiders van de pilots in het kader van de Omgevingswet en naar gesprekken met pilotexperts. Dit om representatieve informatie te verzamelen en gegronde conclusies te kunnen trekken. Helaas is het uiteindelijk niet gelukt alle projectleiders te betrekken bij het onderzoek, wat misschien voor extra inzichten had kunnen zorgen. Maar het aantal respondenten dat geïnterviewd is zorgt wel voor representatieve en gegronde conclusies, met dit rapport als resultaat.

Uit het resultatenhoofdstuk is gebleken dat er vele connecties zijn tussen de literatuur en de praktijk en empirie uit dit onderzoek. De Omgevingswet volgt de trends naar het *collaborative* model

van Innes & Booher (2000), naar *governance, collaborative planning* en *deliberative democracy* (Campbell & Marshall, 2000b; Healey, 1997; 2003; Innes & Booher, 2000; Rhodes, 2007; Smith & Thiel, 2002; Wegener, 2012). Door deze trends wordt participatie een verlengstuk van de democratie, doordat het meer kennis, draagvlak en sympathie oplevert zoals aangehaald door verschillende auteurs (Beierle, 1999; Brabham, 2009; Corbun, 2003; Irvin & Stansbury, 2004). De Omgevingswet biedt handvatten voor deze veranderingen met drie belangrijke pijlers die in het rapport aangehaald zijn. Waarvan de pijler houding en gedrag met de nadruk op participatie, die deel is van een cultuuromslag in de ruimtelijke ordening, centraal staat in dit onderzoek. Een cultuuromslag in de praktijk die streeft naar niveaus hoger en een andere rolverdeling op de participatieladders die in de literatuur behandeld zijn (Arnstein, 1969; Edelenbos, 2000). Auteurs geven hierbij aan dat dit streven en deze veranderingen als iets positiefs worden gezien en dit het eindresultaat ten goede komt (Gabry, 2013; Irvin & Stansbury, 2004; Jager-Vreugdenhil, 2011), dit wordt in dit onderzoek bevestigd. Het gevolg is dat alle actoren bewust moeten worden van deze veranderingen, de nieuwe manier van werken en hieraan moeten wennen. Hier hebben veel ambtenaren moeite mee, maar de veranderingen moeten wel voor minder kosten in tijd en geld zorgen volgens het ministerie van I&M. Toch is zowel uit dit onderzoek als uit de literatuur niet gebleken dat deze veranderingen en de nadruk op participatie hiervoor zorgen (Randolph & Bauer, 1999; Irvin & Stansbury, 2004; Monno & Khakee, 2012; Weeks, 2000). Wel is gebleken dat er in ieder geval een verschuiving gaande is van de achterkant naar de voorkant van het proces. Hierbij is integraliteit binnen de overheidsorganisatie een ander belangrijk bijkomend aspect aan de voorkant van het proces. Ook met het integraal samenwerken hebben gemeente en ambtenaren moeite. Samenwerking die wel nodig is om integraal draagvlak te creëren zodat het proces soepel verloopt. Draagvlak en samenwerking die in de literatuur als belangrijk worden bestempeld (Beierle, 1999; Irvin & Stansbury, 2004).

Integraal draagvlak is belangrijk voor het participatieproces van de gemeente met de samenleving naar buiten toe. Jager-Vreugdenhil (2011) haalt aan dat er geen ideale inrichting van dat proces is en dat elk proces een eigen aanpak nodig heeft. Dit is terug te zien in de praktijk, waar de Omgevingswet participatieprocessen inricht met maatwerk omdat elk proces contextafhankelijk is. Verschillende methodes en vormen zijn nodig om verschillende doelgroepen te bereiken. Om te zorgen voor interactie en het creëren van draagvlak om plannen te legitimeren. Dit door *deliberative democracy* en *throughput legitimacy* die in de literatuur aan bod komen en in de praktijk meer en meer worden gebruikt (Beierle, 1999; Carpenter & Brownill, 2003; Corbun, 2003; Innes & Booher, 2004; Irvin & Stansbury, 2004; Monno & Khakee, 2012). Deze manier van legitimeren, planvorming en participatie zorgen voor een langdurend proces. Hierdoor zijn verwachttingsmanagement en communicatie in het proces een belangrijk aspect volgens Byrne (2000) en Coaffee & Healey (2003). Dat wordt met dit onderzoek bevestigd en in de pilots als een lastig aspect van participatie ervaren. Maar de veranderingen staan nog in de kinderschoenen en blijven zich ontwikkelen waardoor verdere oefening na de pilots altijd nodig blijft, zeker omdat participatie maatwerk is.

6.3 Aanbevelingen

Ondanks dat de veranderingen en de Omgevingswet nog in de kinderschoenen staan kunnen er met de pilots en vanuit dit onderzoek al wel aanbevelingen worden gedaan. Ten eerste is het zaak dat men bewust is van de veranderingen en trends die vanuit de maatschappij komen en hebben geleid tot de Omgevingswet. De overheid maar ook de samenleving moet zich hierop instellen en inspelen op de nieuwe manier van werken, waar er meer nadruk op participatie wordt gelegd en meer ruimte komt voor initiatief vanuit de samenleving. Hierbij moet men zich ook bewust worden van de veranderende rollen, waarbij de overheid meer faciliterend wordt en de samenleving meer verantwoordelijk. Een meer faciliterende rol voor de overheid waar ook integraliteit een grotere rol gaat spelen. De overheid moet ervoor zorgen dat integraal alles op orde is voordat er een soepel participatieproces met de samenleving kan worden opgezet.

Het opzetten van een participatieproces is voor iedereen anders, het is maatwerk omdat het contextafhankelijk is. Ook hier moet men zich bewust van zijn, zodat er geen processen gekopieerd

worden. Elk proces vraagt om een eigen inrichting en moet op een eigen manier worden aangepakt. Wel is het zaak om zoveel mogelijk gebruik te maken van hetgeen wat er al is, de contacten en verenigingen die er al zijn, de activiteiten en evenementen die al georganiseerd worden. Ook is het zaak om zoveel mogelijk verschillende methodes te gebruiken en verschillende niveaus op de participatieladder toe te passen op verschillende momenten omdat ook elke fase van een proces maatwerk is. Ook omdat dit ervoor zorgt dat zoveel mogelijk verschillende groepen uit de samenleving worden betrokken en er gestreefd kan worden naar een zo representatief mogelijke afspiegeling van de samenleving. Hierbij is verwachtingsmanagement een belangrijk aspect om de samenleving betrokken te krijgen en te houden. Een goede communicatie, samenwerking en transparantie is nodig om de energie in het proces hoog te houden en participatiemoeheid te voorkomen. Deze aanbevelingen kunnen helpen bij het doorlopen van soepel lopend participatieproces in de praktijk, maar te allen tijde is maatwerk nodig en de inhoud is nooit af. Daarom zal er naast deze aanbevelingen en oefeningen in de praktijk altijd vervolgonderzoek nodig zijn.

In dit onderzoek zijn de ervaringen met participatie in de pilots in het kader van de Omgevingswet onderzocht en is met pilotexperts en projectleiders in deze pilots gesproken. De andere kant van het spectrum, de maatschappij, is daardoor minder belicht. Vervolgonderzoek naar de samenleving zelf en interviews met participanten, burgers en andere betrokkenen in het participatieproces van de pilots behoort daarmee tot de mogelijkheden. Dit kan leiden tot bevestiging van dit onderzoek, maar ook tot nieuwe inzichten en ervaringen met betrekking tot participatie in het kader van de Omgevingswet. Hiernaast is het interessant om het verdere verloop van de pilots en van de Omgevingswet met betrekking tot participatie in de toekomst onderzoeken. Herhaling van dit onderzoek over een aantal jaar behoort daarom tot de mogelijkheden. De Omgevingswet treedt in 2021 in werking en een gewenningstijd is nodig om te kunnen omgaan met de nieuwe manier van werken en de veranderingen die de wet brengt. Herhalend en vervolgonderzoek kan zorgen voor nieuwe inzichten en achterhalen of er een verbetering is in de participatieprocessen in vergelijking met de processen in de pilots nu.

Literatuur

- Aan de slag met de Omgevingswet (2016). *Pilots omgevingsvisie: Behoeften uit de praktijk – Verdiepende vragen voor vervolgtraject*. Verkregen van www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
- Aan de slag met de Omgevingswet (2018a). Inspiratiegids participatie Omgevingswet [Beleidsprogramma]. Verkregen van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/thema/participatie/inspiratiegids/>
- Aan de slag met de Omgevingswet (2018b). *Eindrapport pilots omgevingsvisie 2017-2018: in een omgevingsvisie komt alles samen*. Verkregen van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/zelf-aan-de-slag/pilots-experimenten/pilots/>
- Aan de slag met de Omgevingswet (2018c). *Overheidsparticipatie en Omgevingswet, Gelijk speelveld: Opbrengst leertraject democratic Challenge*. Verkregen van www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
- Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2001). Managing Urban Land: The Case for Urban Partnership Zones. *Regional Studies*, 35(2), 153-162.
- Alexander, E.R. (2002). The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1(3), 226-249.
- Alexander, E.R. (2010). Planning, Policy and Public Interest: planning regimes and planners' ethic and practices. *International Planning Studies*, 15(2), 143-162.
- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2010). Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(5), 803-818.
- Appadurai, A. (2001). Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. *Environment and urbanization*, 13(2), 23-43.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Baeten, G. (2001). Cliche ´s of urban doom: The dystopian politics of metaphors for the unequal city – a view from Brussels. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 55–69.
- Banfield, E.C. (1961). *Political Influence: A New Theory of Urban Politics*. New York: Free Press.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Juising, M., Peters, V., Van der Velden, T. & De Goede, M. (2013). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers
- Beierle, T.C. (1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 75-103.
- Bekkers, V.J.J.M. & Edwards, A. (2007). Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing governance practices. *Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices*, 35-60.

Bennink, R. (2018, 18 januari). De gemeentelijke digitale agenda Omgevingswet-proof. Verkregen van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/kennispartners/pblq/de-gemeentelijke-digitale-agenda-omgevingswet.9580769.lynkx>

Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen (2016). *Eindrapportage Pilots Omgevingsvisie: "Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!"*. Verkregen van <https://pilotsomgevingsvisie.bnsn.nl/>

Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C. & Munton, R. (2001). Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance? *Environment and Planning C*, 19, 501–513.

Boedeltje, M. & Cornips, J. (2004). *Input and output legitimacy in interactive governance* (No. NIG2-01). NIG Annual Work Conference 2004 Rotterdam.

Boeije, H., 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma Uitgever.

Bowen, G.A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.

Brabham, D.C. (2009). Crowdsourcing the public participation process for planning projects. *Planning Theory*, 8(3), 242-262.

Brand, R. & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory*, 6(3), 282-313.

Buitelaar, E., Galle, M. & Sorel, N. (2014). The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands. *Cities and Private Planning: Property Rights Entrepreneurship and Transaction Costs*, 248-265.

Burke, E.M. (1968). Citizen participation strategies. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(5), 287-294.

Byrne, D. (2000). Newcastle's Going for Growth: governance and planning in a post-industrial metropolis. *Northern Economic Review*, 30, 3–16.

Carpenter, J. & Brownill, S. (2008). Approaches to democratic involvement: Widening community engagement in the English planning system. *Planning theory & practice*, 9(2), 227-248.

Campbell, H. & Marshall, R. (2000a). Moral obligations, planning and the public interest: A commentary on current British practice. *Environment and Planning B*, 27, 297–312.

Campbell, H. & Marshall, R. (2000b). Public involvement and planning: looking beyond the one to the many. *International Planning Studies*, 5(3), 321–344.

Coaffee, J. & Healey, P. (2003). 'My voice: My place': Tracking transformations in urban governance. *Urban studies*, 40(10), 1979-1999.

Corburn, J. (2003). Bringing local knowledge into environmental decision making: Improving urban planning for communities at risk. *Journal of Planning Education and Research*, 22(4), 420-433.

Curtin, D. & Meijer, A. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information polity*, 11(2), 109-122.

Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale: University Press.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten* (Doctoral dissertation, TU Delft, Delft University of Technology). Verkregen van <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:9c5c7dae-aa07-4534-90fb-d9f6651946c9?collection=research>

Fainstein, S.S. (2000). New directions in planning theory. *Urban affairs review*, 35(4), 451-478.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago press.

Gabry, G.B. (2013). *Werken met de structuurvisie en omgevingsvisie: visievorming in de nieuwe werkelijkheid* (eerste druk). Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Gabry, G.B. (2017). *Werken in de geest van de Omgevingswet*. 's-Hertogenbosch: Van Leijen overheidsrecht.

Governa, F. & Saccomanno, S. (2004). From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries. *Planning Theory & Practice*, 5, 327–348.

Groothuijse, F., Korsse, D. & Schueler, B. (2014). Kroniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands Juristenblad*, 35, 2514-2524.

Hartmann, T. & Geertman, S. (2016). Planning Theory. In Rofing, J. & Ansell, C. (red.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.

Hartmann, T. & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management—Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, 729-737.

Hay, I. (2000). *Qualitative research methods in human geography*. Oxford: University Press.

Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.

Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2), 101-123.

Healey, P., Booher, D.E., Torfing, J., Sørensen, E., Peterson, P. & Albrechts, L. (2008). Civic engagement, spatial planning and democracy as a way of life. *Planning Theory & Practice*, 9(3), 379-414.

Heiman, M. (1990). From 'Not in My Backyard!' to 'Not in Anybody's Backyard!'. *Journal of the American Planning Association*, 56(3), 359-362.

Hibbing, J.R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Innes, J.E. & Booher, D.E. (2000). *Public participation in planning: new strategies for the 21st century* (Working paper series). California: Berkeley Institute of Urban and Regional Development.

Innes, J.E. & Booher, D.E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory and Practice*, 5(4), 419–436.

Irvin, R. & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public administration review*, 64(1), 55-65.

Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(1), 76-99.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.

Keessen, A., Van Daalen, L. & Van Buuren, A. (2014). Participatie in watermanagement: goed voorbeeld doet volgen? *Nederlands Juristenblad*, 89(30), 2117-2124.

Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Omgevingswet: 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016a). *Ontwerp Omgevingsbesluit*. Verkregen van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit/details

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016b). *Pionieren met de Omgevingswet: houd het eenvoudig, maak het beter*. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/rapporten/2016/12/15/pionieren-met-de-omgevingswet>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016c). *Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*. Verkregen van <https://www.omgevingswetportaal.nl/>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Informatieblad Participatie in de Omgevingswet: wat regelt de wet?* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Monno, V. & A. Khakee (2012). Tokenism or Political Activism? Some Reflections on Participatory Planning. *International Planning Studies* 17(1), 85-101.

Nijenhuis, A. (2015, 21 januari). Positie van burger onder omgevingswet wordt juist versterkt. Verkregen van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/burger-omgevingswet>

Olivo, C. (1998). The practical problems of bridging civil society and the state: A study of round tables in Eastern Germany. *Polity*, 31(2), 245-268.

Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462.

Platform31 (2016, 27 september). De communicatieve kant van participatie met de Omgevingswet [Nieuwsbericht]. Verkregen van <http://www.platform31.nl/nieuws/de-communicatieve-kant-van-participatie-met-de-omgevingswet>

Potter, R. (1985). *Urbanisation and Planning in the 3rd World: Spatial Perceptions and Public Participation*. London: Croom Helm.

- Randolph, J. & Bauer, M. (1999). Improving Environmental Decision-making Through Collaborative Methods. *Review of Policy Research*, 16(3-4), 168-191.
- Richards, C., Carter, C. & Sherlock, K. (2004). *Practical approaches to participation*. Aberdeen: Macaulay Institute.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rijksoverheid (2018). Voorbeeldprojecten toekomstige Omgevingswet [Website]. Verkregen van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/voorbeeldprojecten-toekomstige-omgevingswet>
- Rotmans, J. (2018). *De Omgevingswet als transitieopgave*. Verkregen van <https://www.g40stedennetwerk.nl/nieuws/essay-de-omgevingswet-als-transitie-opgave>
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Towards an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158.
- Rydin, Y. (2007). Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning theory*, 6(1), 52-68.
- Scharpf, F. (1970). *Demokratietheorie Zwischen Utopie Und Anpassung*. Vol. 25. Konstanzer Universitätsreden. Konstanz: Druckerei u. Verlagsanst. Universitätsverl.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Seltzer, E. & Mahmoudi, D. (2013). Citizen participation, open innovation, and crowdsourcing: Challenges and opportunities for planning. *Journal of Planning Literature*, 28(1), 3-18.
- Smith, P.D. & McDonough, M.H. (2001). Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society & Natural Resources*, 14(3), 239-249.
- Smit, N. & Thiel, S. (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde* 11(6), 226-234.
- Soeterbroek, F. (2013). *Besturen in de spontane stad*. Verkregen van <http://deruimtemaker.nl/>
- Spit, T.J.M. & Zoete, P.R. (2006). *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Utrecht: SDU-uitgevers.
- Steenbakkens, M., Jansen, M., Maarse, H. & de Vries, N. (2010). Lokaal integraal gezondheidsbeleid: intersectorale samenwerking vanuit het perspectief van gemeenten. *TSG*, 88(3), 136-143.
- Straalen, F.M. van & Korthals Altes, W.K. (2014). Compulsory Purchase for biodiversity conservation in the Netherlands. *Land Use Policy*, 2014(38), 223-232.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. California: Sage.

Tyler, T.R. (2004). Enhancing police legitimacy. *The annals of the American academy of political and social science*, 593(1), 84-99.

Universiteit Utrecht (2016). Logo en pay-off [Afbeelding]. Verkregen van http://www.uu.nl/sites/default/files/cm_hs_uulogo_rgb-01.jpg

Van Dale (2018). *Handwoordenboek Hedendaags Nederlands*. Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie.

Van der Steen, M. & Van Buuren, A. (2017). *Doe maar gewoon: Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Verkregen van <https://vng.nl/files/vng/20171115-essay-omgevingswet.pdf>

Waterhout, B. (2008). *The institutionalisation of European spatial planning* (Vol. 18). IOS Press.

Weeks, E. C. (2000). The practice of deliberative democracy: Results from four large-scale trials. *Public Administration Review*, 60(4), 360-372.

Wegener, M. (2012). Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. *Planning by law and property rights reconsidered*, 157-168.

Weiler, J. (2012). In the face of crisis: Input legitimacy, output legitimacy and the political messianism of European integration. *Journal of European integration*, 34(7), 825-841.

Wiersma, B. & Devine-Wright, P. (2014). Public engagement with offshore renewable energy: a critical review. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(4), 493-507.

Bijlagen

1. Gebruikte (beleids)documenten

Titel	Uitgever(s) / schrijver(s)	Jaargang
Pilots omgevingsvisie: Behoeften uit de praktijk – Verdiepende vragen voor vervolgtraject	Aan de slag met de Omgevingswet	2016
Inspiratiegids participatie Omgevingswet	Aan de slag met de Omgevingswet	2018
Eindrapport pilots omgevingsvisie 2017-2018: in een omgevingsvisie komt alles samen	Aan de slag met de Omgevingswet	2018
Overheidsparticipatie en Omgevingswet, Gelijk speelveld: Opbrengst leertraject democratic Challenge	Aan de slag met de Omgevingswet	2018
Eindrapportage Pilots Omgevingsvisie: “Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!”	Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen	2016
Diverse omgevingsvisies, -plannen en beleidsdocumenten waar niet direct naar verwezen is in dit rapport	Diverse overheidsinstanties van de pilots	2014-2018
Omgevingswet: ‘Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2014
Ontwerp Omgevingsbesluit	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2016
Pionieren met de Omgevingswet: houd het eenvoudig, maak het beter	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2016
Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2016
Informatieblad Participatie in de Omgevingswet: wat regelt de wet?	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2017
De communicatieve kant van participatie met de Omgevingswet	Platform31	2016
Voorbeeldprojecten toekomstige Omgevingswet	Rijksoverheid	2018
De Omgevingswet als transitieopgave	Rotmans	2018
Besturen in de spontane stad	Soeterbroek	2013
Doe maar gewoon: Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen	Van der Steen & Van Buuren	2017

2. Codeerschema

Thema / categorie	Code	Uitleg
Pilot	Pi1: Inrichting	De inrichting van de pilot
	Pi2: Methodes	De gebruikte methodes in de pilot
	Pi3: Succesfactoren	De succesfactoren in de pilot
	Pi4: Faalfactoren	De faalfactoren in de pilot
	Pi5: Ervaring/geleerde lessen	De ervaringen en geleerde lessen in de pilots
Participatie	Pa1: Inrichting/vormen	De inrichting van het participatieproces en de gebruikte vormen
	Pa2: Methodes	De gebruikte methodes in het participatieproces
	Pa3: Succesfactoren	De succesfactoren in het participatieproces
	Pa4: Faalfactoren	De faalfactoren in het participatieproces
	Pa5: Ervaring/geleerde lessen	De ervaringen en geleerde lessen in het participatieproces
	Pa6: Voorheen/veranderingen	De veranderingen in het participatieproces in de pilot ten opzichte van participatieprocessen voorheen
Cultuurverandering	C1: Houding en gedrag	De verandering in houding en gedrag van actoren in participatieprocessen
	C2: Veranderende rollen	De veranderende rollen in een participatieproces
	C3: 'Ja, mits' principe	Het 'ja, mits' principe
	C4: Succesfactoren	De succesfactoren van de nieuwe manier van werken
	C5: Faalfactoren	De faalfactoren van de nieuwe manier van werken
	C6: Ervaring/geleerde lessen	De ervaringen en geleerde lessen als het gaat om de nieuwe manier van werken
Integraal werken	I1: Afdelingen/domeinen	De integrale samenwerking tussen afdelingen en domeinen binnen de gemeentelijke organisatie
	I2: (Overheids)organisatie	De integrale samenwerking in de gemeentelijke organisatie als geheel
	I3: Succesfactoren	De succesfactoren van het integrale werken
	I4: Faalfactoren	De faalfactoren van het integrale werken
	I5: Ervaring/geleerde lessen	De ervaringen en geleerde lessen als het gaat om het integrale werken binnen de gemeentelijke organisatie
Omgevingswet	O1: Ontstaan	De oorzaken en het ontstaan van de Omgevingswet
	O2: Veranderingen	De veranderingen die de Omgevingswet brengt
	O3: Maatwerk	Het principe 'maatwerk' die de Omgevingswet volgt

	O4: Toekomstige inrichting	De toekomstige inrichting van participatieprocessen
	O5: Nadruk op participatie	De nadruk die op participatie gelegd wordt met de Omgevingswet
	O6: Mening/voortgang	De mening van de respondenten over de Omgevingswet en al de aspecten daarbij
Bijzonderheden	B1: Bijzonderheden	De bijzonderheden die de respondenten aanhalen in het interview

3. Topiclijst interviews

- Wat is uw huidige functie en/of zijn u huidige werkzaamheden?
 - Wat is/was uw functie en zijn/waren u werkzaamheden in verband met de Omgevingswet, (burger)participatie en de pilot in het kader hiervan?
-
- Kunt u wat vertellen over de gang van zaken en de inrichting van het (burger)participatieproces in de pilot?
 - Wat waren de belangrijkste ervaringen, succes- en faalfactoren van het (burger)participatieproces in de pilot? Denk hierbij aan:
 - De actoren
 - Houding en gedrag
 - Het zeggenschap en initiatief van de actoren
 - De kosten in tijd en geld
 - Het hoe en de vorm van participatie
 - De positie van de planner/planoloog (, ambtenaar, bestuur en gemeenteraad)
 - Integraal werken
 - Flexibiliteit en rechtszekerheid
 - De uiteindelijke macht
 - De hoeveelheid participatieprocessen/-momenten
 - Draagvlak, representativiteit en legitimiteit
 - De kwaliteit van het proces
 - Het eindresultaat
 - Anders, namelijk...
 - Welke lessen kunnen er getrokken worden uit deze ervaringen, succes- en faalfactoren voor (burger)participatie in de toekomst?
-
- Hoe waren/zijn (burger)participatieprocessen ingericht voor de komst van de Omgevingswet en de pilots?
 - Wat was/is er anders dan met de pilot?
 - Wat zijn u ervaringen hierbij?
 - Wat zijn positieve en/of negatieve factoren in (burger)participatieprocessen onder de huidige wetgeving? (Zie het lijstje hierboven)
-
- In hoeverre zal de rol en/of de vorm van (burger)participatieprocessen in de ruimtelijke ordening veranderen met de komst van de Omgevingswet ten opzichte van nu?
 - Wat zullen de verschillen/veranderingen zijn tussen (burger)participatieprocessen nu en met de komst van de Omgevingswet? (Zie als voorbeeld het lijstje hiervoor)
 - Zijn deze veranderingen nodig? Waarom wel/niet?
-
- In hoeverre zal de Omgevingswet een vooruitgang, of misschien wel een achteruitgang zijn, voor (burger)participatie in/en de ruimtelijke ordening? (Denk hierbij aan positieve en/of negatieve effecten in bijvoorbeeld het lijstje hierboven)
 - Wat vindt u persoonlijk van de Omgevingswet? (In het algemeen maar vooral met betrekking op (burger)participatie)
 - Ziet u de nadruk die op (burger)participatie gelegd gaat worden als iets positiefs of negatiefs? En waarom?
 - Hoe kan een (burger)participatieproces in de ruimtelijke ordening het beste worden ingericht?
 - Zal u (burger)participatieprocessen versterken of juist verzwakken?
 - Is of komt er een ideale inrichting van een participatieproces?

- Heeft u zelf nog opmerkingen of aanvullingen op dit interview?
- Weet u nog interessante personen, documenten en/of bestanden die ik kan gebruiken voor mijn onderzoek?

4. Respondenten

Functie	Overheidsinstantie / ruimtelijke adviesbureau	Datum
Projectleider	Bro 'ruimte om in te leven'	21 juni 2018
Projectleider	Gemeente Alphen aan de Rijn	15 mei 2018
Projectleider	Gemeente Den Helder	16 mei 2018
Projectleider	Gemeente Landgraaf / Regio Parkstad Limburg	9 mei 2018
Projectleider	Gemeente Oude IJsselstreek	24 mei 2018
Projectleider	Gemeente Utrecht	3 mei 2018
Projectleider	Gemeente Zwartewaterland	28 mei 2018
Projectleider	Gemeente Zwolle	25 juni 2018
Projectleider	Kuipercompagnons	27 juni 2018
Procesbegeleider	Studio Vers Bestuur, provincie Zwolle	25 juni 2018
Programmamanager	Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SoHW)	13 juni 2018
Plaatsvervangend voorzitter	Vereniging Markdal Duurzaam & Vitaal (DV)	11 mei 2018
Projectleider	Rho 'adviseurs voor leefruimte'	17 mei 2018