



AUTEURS MIKE DUIJN EN HENK PUYLAERT (H2RUIMTE) | DUIJN@ESSB.EUR.NL EN HENKPUYLAERT@H2RUIMTE.NL

**Omgevingswet: een dubbele
veranderingsopgave voor ‘bodem’ en ‘water’**

Leerprocessen voor proactieve en verbindende rolopvatting

Voor een goed geïntegreerde positie en een pro-actievere rol in planprocessen in de geest van de Omgevingswet, staan de sectoren bodem en water voor een dubbele veranderingsopgave. In twee pilots voor het programma ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ is verkend op welke wijze bodembeheer en waterbeheer een productievere positie kunnen verwerven in de samenhangende aanpak van omgevingsvisies en -plannen.

Mike Duijn is senior onderzoeker bij GovernEUR, Henk Puylaert is partner bij H2Ruimte. Met medewerking van Maarten Molenaar (Gemeente Terneuzen) en Dries Schuwer (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden) en Wietse Bruinsma (Gemeente Bodegraven-Reeuwijk). Ook deed in de reflectiesessies een aantal organisaties mee die niet direct in de pilots van beide waterschappen deelnamen.

An de leergemeenschap ‘CoP ondergrond Zeeland’ namen alle Zeeuwse gemeenten, de regionale uitvoeringsdienst, Waterschap Scheldestromen en de Provincie Zeeland deel. Het doel was deze partijen te stimuleren na te denken wat de Omgevingswet voor hun praktijk kan betekenen en daarop te anticiperen. Eigen praktijksituaties van de deelnemers, zoals de opstelling van een omgevingsvisie voor een kern, het beheer van een buitengebied of de stimulering van bodemenergie, zijn als vertrekpunt genomen voor de vraag hoe men idealiter onder de Omgevingswet met deze casus zou willen omgaan.

In de leergemeenschap ‘Waterwaarden in de Omgevingsvisie’ van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en waterschap

Vallei en Veluwe hebben beide waterschappen, elf gemeenten en de provincies Utrecht en Gelderland deelgenomen. Het doel van deze leergemeenschap was om te verkennen hoe het waterbeheer en de waarden die daarin vertegenwoordigd zijn, zijn te verankeren in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Deze vraag is verkend langs vier ‘leerpijlers’ die elk een deel van de motieven achter de Omgevingswet bestrijken: cultuurverandering, participatie, integraliteit en digitalisering. Deze onderwerpen zijn ook in de Zeeuwse CoP aan de orde geweest en vormen het raamwerk voor dit artikel.

Cultuurverandering

De omslag van een regelende, normerende en bepalende overheid naar een meer dienstverlenende overheid, die partner is en initiatie- »

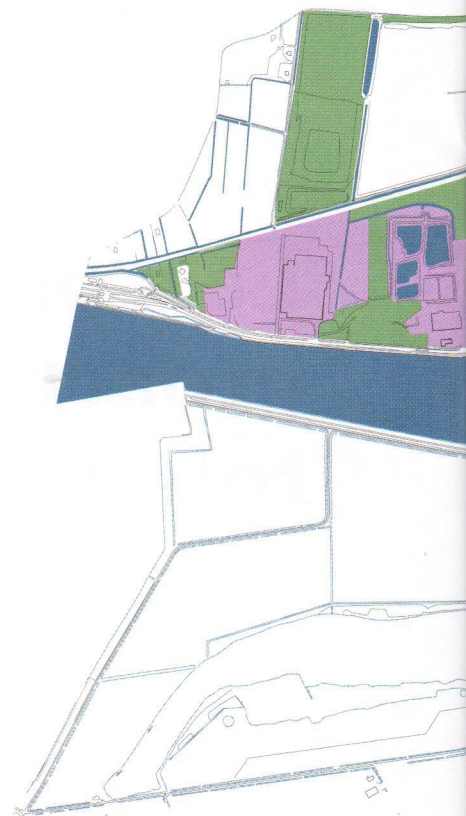
←
Bolwerk Generaliteit Sas van Gent Beeld: Maarten Molenaar

ven stimuleert, vraagt om een aanzienlijke cultuurverandering bij lokale en regionale overheden. Deze komt in drie bewegingen tot uiting. Ten eerste kennen veel organisaties een sterke scheiding tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering. De interne samenwerking tussen planvorming, vergunningverlening en beheer en onderhoud of tussen verschillende disciplines als ruimte en ondergrond is nog niet klaar voor de Omgevingswet. Voor sectorspecialisten heeft de uitvoering vaak prioriteit en is de beleidsontwikkeling vaak bijzaak. De dagelijkse praktijk draait op bestaande routines binnen en tussen organisaties. Voor het waterschap geldt dat er geen gedeeld eigenaarschap is in de relatie gemeente-waterschap. Ten tweede is er weinig verbinding tussen de sectoren en de sleutelperso-

nen die verantwoordelijk zijn voor strategische opgaven en de vertaling daarvan in een omgevingsvisie. Dat heeft een tweeledige oorzaak. De sectorprofessionals weten zelf de verbindingen niet goed te maken. Ook de weinig uitnodigende en proactieve houding van de trekkers van omgevingsvisies of -plannen staat productieve verbindingen in de weg.

Ten derde moet de sectordeskundige leren om de expert in zichzelf minder op de voorgrond te plaatsen en meer de rol aan te nemen van verbinder. Een hinderpaal hierbij is de bescheidenheid over de betekenis van het eigen werk evenals de onbekendheid met de eigen positie ten opzichte van andere spelers en andere belangen.

De potentie om te veranderen is aanwezig in beide secto-



'In je sas in Sas'

Gemeente Terneuzen is voor de kern Sas van Gent een pilot omgevingsvisie gestart waarin participatie en integraliteit centraal staan in de aanpak. De enquête 'In je sas in Sas', gebaseerd op 'Gezond in de stad' van Stichting Pharos, speelt een belangrijke rol in de participatie. Liefst 750 ingevulde formulieren (op 1800 huishoudens) vormden de basis voor een intensieve dialoog met de bevolking.

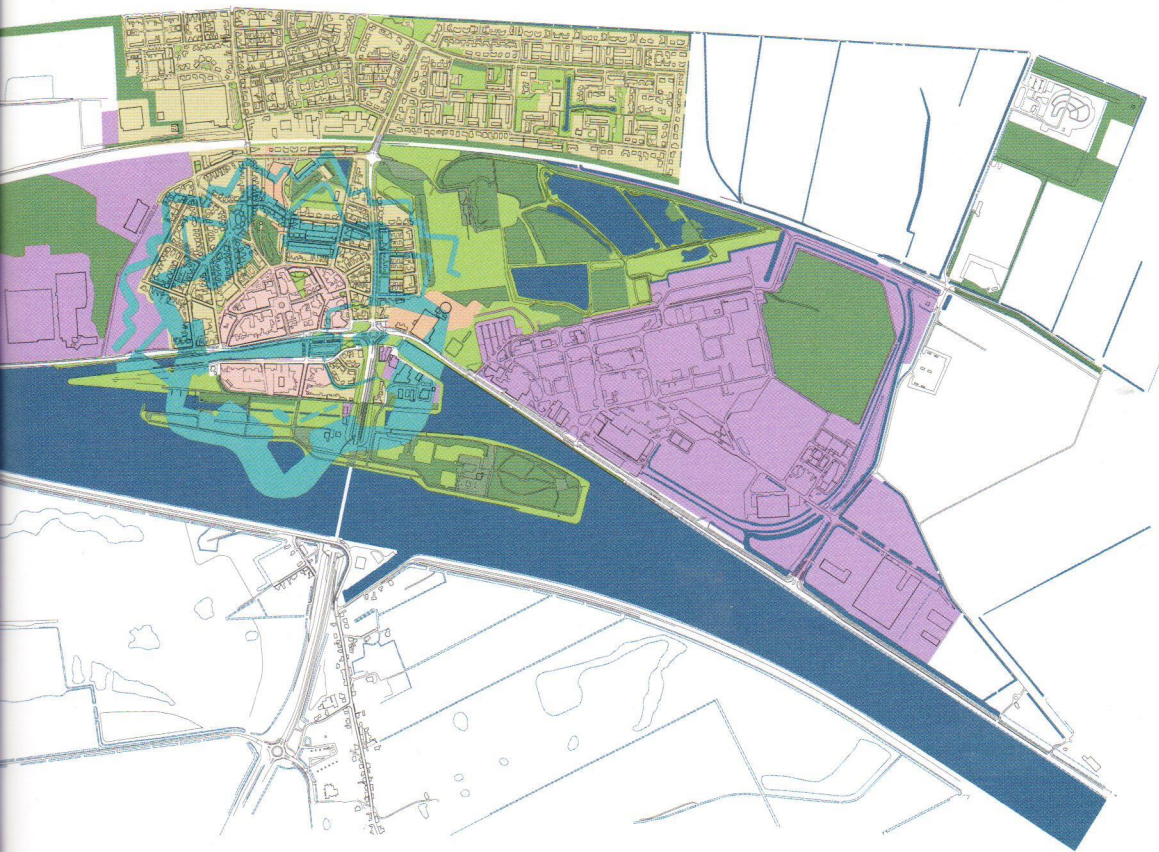
Sas van Gent heeft te maken met een krimpende en verouderende bevolking en woningvoorraad. Beheer wordt belangrijk, maar budgetten voor onderhoud en beheer staan onder druk. Uit de enquête kwamen thema's naar voren als identiteit en gemeenschapszin, kwaliteit openbare ruimte (inclusief veiligheid), natuur en groen als buffer voor afscherming van de industrie, huisvesting en woonomgeving. Thema's die dwingen tot een integrale aanpak waarbij disciplines uit het fysieke én sociale domein moeten samenwerken. Deze thema's zijn in de CoP Zeeland besproken via vragen als: Kan de ondergrond (waterberging, reliëf) een rol spelen bij een andere inrichting van het openbaar groen, die leidt tot een betekenisvolle inrichting bij lagere onderhoudskosten voor de gemeente?; Biedt de ondergrond aanleiding om de grond van de slopen corporatiewoningen opnieuw te bebouwen? Of is bouwen voor ouderen in het centrum beter?; Wat kan alternatief bodemgebruik zijn als niet opnieuw woningen

worden gebouwd?; Zijn er plekken waar de cultuurhistorie in de ondergrond beter zichtbaar is te maken?; Biedt de ondergrond aanleiding om hierin keuzes te maken?; Kunnen bodem en water het imago van de industrie in Sas van Gent verbeteren en kan de gemeenschap hierbij een rol spelen?

Op dit moment lijken de bodem en ondergrond nauwelijks van betekenis te zijn voor de mensen die de enquête hebben ingevuld. Cultuurhistorie vindt men wel een relevant onderwerp, vooral als het gaat om het bovengrondse deel, zoals monumenten, niet zozeer wat verborgen zit in de ondergrond.

Ook naar voren kwam dat de opgaven van de inwoners centraal moeten staan. Neem de vragen van bewoners serieus en gebruik hun vocabulaire en referentiewereld in een gezonde dialoog. Het vraagt vaardigheid om die opgaven om te zetten in vragen waar de bodemsector mee aan de slag kan. Bovendien moet het antwoord op die vragen altijd worden gezocht in samenwerking met andere disciplines en partijen. Dit verrijkt zowel de probleemstelling als de oplossingsrichting.

Zorg voor goed basismateriaal om het gesprek te voeren. Wervende kaarten, zoals een projectie van de voormalige vesting op het nu, helpt in het gesprek over imago, cultuurhistorie en de bepaling van kernkwaliteiten.



← Erfgoed als inspiratie. De voormalige vesting geprojecteerd in plattegrond voor Sas van Gent. Beeld Gemeente Terneuzen

ren. De veilige omgeving in beide leergemeenschappen toont aan dat de individuele vaardigheden aanwezig zijn om bodem en water beter te verbinden met maatschappelijke opgaven. Beide leergemeenschappen verwachten dat individuen zullen bepalen of de cultuurverandering lukt. Organisaties kunnen dat stimuleren door een voortrekkersrol aan mensen te geven die de juiste professionele competenties hebben om intern én extern verbindingen te leggen. Daarbij moeten organisaties zorgen voor een lerende omgeving die de professionals stapsgewijs meeneemt in de dubbele veranderingsopgave.

Participatie

De sectordeskundigen ervaren dat ze in participatieprocessen met de externe omgeving nog (te) weinig actief deelnemen. Ze krijgen daarvoor weinig

kans, maar dwingen dit ook niet zelf af. De beperkte tijd die ze hiervoor krijgen of nemen, hangt samen met de gevoelde hoge werkdruk in de eigen sector. Dat geldt zowel voor de bodemexperts binnen een gemeente als voor 'waterschappers' in een gemeentelijk proces. Sector-

nele sectorespecialisten anderszits, wordt nog vaak gescheiden georganiseerd. Daarnaast is er nauwelijks aandacht voor gedeelde eigenaarschap tussen trekkers van deze processen en hun kennisleveranciers uit de sectoren bodem en water. Ook is een omgevingsvisie soms te weinig concreet voor

Wederzijdse verwachtingen uitspreken is cruciaal als startpunt voor 'goede omgangsvormen'

specialisten hebben zelf nog weinig ervaring met deelname aan participatieprocessen, laat staan met het 'uitlokken' van initiatieven. De actieve inbreng van lokale inwoners, bedrijven en organisaties enerzijds en van de professio-

participatie door sectorespecialisten. Er is nauwelijks verbinding met acties die direct doorwerken in de dagelijkse praktijken binnen beide sectoren. Dat het ook anders kan laat bijvoorbeeld Gemeente Terneuzen zien (zie kader). »

De leergemeenschappen constateren dat 'de leefomgeving is van ons allemaal' het uitgangspunt moet zijn voor participatie. Deze moet daarom meer vraaggestuurd zijn door aan te sluiten bij de opgaven van de beoogde participanten. Het is van belang om voorafgaand aan een participatieproces te verkennen wat de beoogde opbrengst ervan moet zijn en op welke wijze dat op een zinvolle en haalbare manier voor de te betrekken participanten is te organiseren. Het uitspreken van wederzijdse verwachtingen is hét startpunt voor goede omgangsvormen tussen de participanten. Verwachtingsmanagement tussen de uitnodigende overheidspartij en de lokale participanten, en tussen betrokken overheidspartijen onderling (bijvoorbeeld gemeente, waterschap en provincie), blijkt cruciaal te zijn.

Integraliteit

De deelnemers in de leergemeenschappen worstelen met de vraag hoe hun sector een plek te geven in het omgevingsbeleid. De breedte van 'integraal' omgevingsbeleid is lastig: waar te beginnen, hoe blijft dit werkbaar en wat is de juiste plek voor de eigen ambities? De opgaven voor 'duurzaam ontwikkelen' zijn veelomvattend en complex. Ze raken vele thema's zoals energietransitie, klimaatadaptatie, gezond en veilig leven en kwaliteit van de openbare ruimte. De vraag is hoe afzonderlijke sectoren waarde kunnen toevoegen aan deze integrale opgave. Tevens moet voor specifieke aspecten uit de betreffende sector toegevoegde waarde gerealiseerd worden om de bijdrage aan de integrale opgave voor 'duurzaam ontwikkelen' zichtbaar te legitimeren.

De leergemeenschappen maken duidelijk dat eigen ambities goed in dienst kunnen staan van duurzaam ontwikkelen. Het is de uitdaging voor de sector om kansen te vinden die meekoppelen met de hoofdogaven. Beide leergemeenschappen leveren een aantal concrete handvatten op:

- Begin niet bij jezelf maar bij de maatschappelijke opgave.
- Koppel mee door te zoeken naar maatschappelijke meerwaarde van sectorale expertise, aanpak en oplossingen.
- Zorg ervoor dat sectorale expertise en oplossingen meervoudigheid stimuleren, dus meerdere doelen dienen en meerdere partijen bedienen.
- Stel je dienstverlenend op, intern én extern. Stel steeds de vraag hoe de sector kan bijdragen aan het integrale product van een omgevingsvisie of -plan. Zorg

Meekoppelkansen ontdekken in Bodegraven – Reeuwijk

De Gemeente Bodegraven-Reeuwijk is in 2017 begonnen met een proces voor het opstellen van een omgevingsplan langs de lijnen van de aanstaande Omgevingswet. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) is in een vroeg stadium bij het proces betrokken geraakt en heeft zo van meet af aan inhoudelijk kunnen meedenken. In de gemeente zijn vraagstukken aan de orde als bodemdaling in relatie tot waterkwantiteitsbeheer. Ook de potentiële ontwikkeling van een nieuwe gaswinningslocatie en een grootschalige proef met onderwaterdrainage, raken de belangen van HDSR. De cruciale opgave is om beide planfiguren en -processen, dus het omgevingsplan van de gemeente en het peilbesluit van HDSR, op elkaar af te stemmen. Het peilbesluit is een cruciaal instrument om de sectorale watertaken te regelen. In het huidige beleidsregime (van de Wro) volgt het peil op de functie die in een bestemmingsplan is neergelegd. Of die relatie in het Omgevingswetregime ook zo eenduidig ligt, is nog de vraag.

De participatie van HDSR in het omgevingsplanproces verloopt naar wens. Men is in een vroeg stadium als gelijkwaardige partner betrokken, naast andere professionele ketenpartners zoals de Veiligheidsregio en GGD. De bredere participatie vanuit de lokale samenleving voltrekt zich

grotendeels buiten het zicht van HDSR en ligt bij de gemeente.

Integraliteit wordt bereikt door de wateropgaven en -taken zoveel mogelijk te verweven met de andere maatschappelijke thema's die in het omgevingsplan een plek moeten krijgen. HDSR wil voorkomen dat 'er één hoofdstuk Water in het omgevingsplan komt'. Van belang is dat men gezamenlijk optrekt in het maken van keuzes en het ontdekken van 'meekoppelkansen'. Dan is het van belang dat partijen af en toe water bij de wijn willen doen en niet louter gaan voor de allerbeste oplossing van henzelf.

Voor wat cultuurverandering betreft is de hoge intensiteit van de betrokkenheid van HDSR in het proces wel een belangrijk aandachtspunt. Als alle gemeenten verwachten dat het waterschap zo intensief meedoet, dan leidt dat tot capaciteitsproblemen. Men gaat ervan uit dat er nu sprake is van een leerproces en dat de inzet en betrokkenheid van HDSR bij gemeentelijke planvorming op termijn efficiënter kan verlopen. Meer flexibiliteit in de werkrelatie met de gemeenten is wel wenselijk om de aansluiting tussen omgevingsplan en peilbesluit gemakkelijker te maken. Cultuurverandering betekent ook dat dit onderling efficiënter is te regelen.



ervoor dat de eigen basis-kennis op orde is.

- Zorg dat een omgevingsvisie een aansprekend (investerings-) kader is voor publieke en private partijen. Daarbij gaat het om bedrijfseconomische belangen én om maatschappelijke meerwaarde.
- Maak de zichtbare verbinding met maatschappelijke vraagstukken. Denk aan duurzaamheid, gezondheid, identiteit, ruimtelijke kwaliteit en veerkracht. Daaraan kan iedere sector kennis toevoegen.

Digitalisering

Beide leergemeenschappen maken zich zorgen over de haalbaarheid van de hoge ambities voor digitaal data-management. Het streven om inhoudelijke keuzes te onderbouwen met goede informatie lijkt ondergeschikt te raken aan de grote nadruk op 'het vullen van' de informatiehuizen met betrouwbare data en het oplossen van de technische uitdagingen. Het is daarom raadzaam om

gezamenlijk – bijvoorbeeld met de professionele ketenpartners – tijd, middelen en energie te steken in een bredere beschikbaarheid van *bestaande* kennisbronnen voor de betrokken partijen in de nieuwe planprocessen. Sociale interactie gaat immers boven de beschikbaarheid van technisch geavanceerde informatiesystemen.

De sectorale meerwaarde voor de Omgevingswet is mensenwerk

Het omgevingsbewustzijn is in de leergemeenschappen sterk aangewakkerd, maar zowel de interne als externe samenwerking gaat niet vanzelf. Succesvol verbindingen leggen staat of valt allereerst met competenties van individuen in de sectoren. Er zijn meer proactieve verbinders, extraverte, samenwerkingsgerichte professionals nodig, die in staat zijn de deskundigheid van collega's en de inbreng van buiten op waarde te schatten. Professionals die denken in kansen en niet

onzeker zijn over de eigen rol in complexe processen. Professionals die maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie, energietransitie, gezondheid en leefomgevingskwaliteit vooropzetten en helpen zoeken naar oplossingsrichtingen en de condities die daarvoor nodig zijn. Ook zij zullen moeten leren om (nog) beter samen te werken, zowel intern als extern.

In beide leergemeenschappen is een stevige doe-houding te bespeuren. De deelnemers willen verder aan de slag, samen met interne en externe partners, bijvoorbeeld door onderlinge kennisuitwisseling in de vorm van regionale leeromgevingen. Deelnemers leren veel van elkaar. De werkdruk in de eigen sector geldt vaak als excuus om voorzieningen te treffen om van elkaar te blijven profiteren. Dat is een grote bedreiging voor de benodigde cultuurverandering. Wie echt wil veranderen om als volwaardig professional met de Omgevingswet te werken, investeert in zichzelf.

▲ In het huidige beleidsregime (van de Wro) voor het Veenweidegebied volgt het peil op de functie die in een bestemmingsplan is neergelegd. Of die relatie in het Omgevingswetregime ook zo eenduidig ligt, is nog de vraag. Beeld Chris van Naarden, HDSR