

# Omgevingswet en bewonersinitiatieven

## over hun eigenheid en de weg vooruit

Voor een goed functionerende Omgevingswet zijn bewonersinitiatieven cruciaal. Wat wordt er van deze initiatieven verwacht? Wat kan er van hen worden gevraagd? Komen ze er volwaardig tussen en laten we ze hun eigenheid bewaren in het speelveld dat momenteel nog vooral door professionals gedomineerd wordt? Het team<sup>1</sup> Omgeving ontmoet Omgevingswet ging in opdracht van RVO, Programma Duurzaam Door, op expeditie en trok lessen uit een aantal projecten. Ons belangrijkste inzicht? De potentie van bewonersinitiatieven wordt gemist, als we deze als ‘gewone organisaties’ beschouwen. Door meer rekening te houden met de eigenheid van bewonersinitiatieven, kunnen we de kwaliteiten beter benutten.

*Op 8 december jl. spraken we met een groep van ongeveer 30 mensen van bewonersinitiatieven, ambtenaren en politici over die eigenheid en hoe we daar meer rekening mee kunnen houden<sup>2</sup>. De inzichten zijn beschreven in dit artikel.*

### Context

De Omgevingswet nodigt iedereen uit om mee te werken aan de leefomgeving. Dit is een ander soort wet dan we gewend zijn. De Omgevingswet ‘maakt mogelijk’ in plaats van ‘verbiedt en schrijft voor’. Bovendien gaat deze wet ervan uit dat je er samen wel uitkomt, ofwel hij is gebaseerd op *vertrouwen*. De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat je de grenzen niet hoeft voor te schrijven, als je samen maar een beeld hebt van welk soort gebied je wil zijn. Gemeenten en provincies leggen dit vast in een Omgevingsvisie. Die Omgevingsvisie is je toetssteen. En de Omgevingsvisie maak je samen, niet alleen met professionals, maar met iedereen. Er ligt dus een grote nadruk op de rol van *bewoners*.

De wet geeft iedereen zelfs expliciet de verantwoordelijkheid om mee te doen. Hierdoor krijg je een heel ander proces, met (veel meer en) nieuwe spelers, die samen moeten gaan bedenken hoe ze de omgeving eruit willen laten zien. Ze ontwikkelen die visie niet alleen, ze gaan erachter staan, ze helpen haar werkelijkheid te worden. De Omgevingswet nodigt mensen, burgers en ondernemers expliciet uit om met *initiatieven* te komen om de visie te realiseren.

Maar zo is het lange tijd niet gegaan. Ruimtelijke ordening is een werkveld waar gebiedsontwikkelaars van de gemeente en professionele projectontwikkelaars en andere stakeholders elkaar goed weten te vinden. Ze kennen elkaar goed en spreken elkaars taal. Het ‘gevaar’ bestaat, dat zij het nu gewoon blijven regelen. En een stuk makkelijker ook, want er zijn letterlijk minder regeltjes. De nieuwe gesprekspartners spreken die taal niet en kennen de omgangsregels niet. Dus dat gaat niet zomaar goed. Een gelijk speelveld is niet vanzelfsprekend.

Kortom: inwoners en inwonerinitiatieven zijn cruciaal om de Omgevingswet in haar bedoeling te laten slagen. De wet wil hen een gelijkwaardige plek geven, naast die van gemeenten, bedrijven en

---

<sup>1</sup> Het team Omgeving ontmoet Omgevingswet bestond uit Rutger van Weeren van LSA Bewoners, Jean-Eigenman-ID, Rinske van Noortwijk en Ineke van Zanten van GreenWish, social designer Anne van Strien en kunstenaar Axel Coumans en werd begeleid door Duurzaam Door adviseur Tarsy Lössbroek (RVO).

<sup>2</sup> Op 8 december organiseerden we de bijeenkomst [Burgermasterclass 2020](#), Ruimte voor bewonersinitiatieven in de Omgevingswet.

maatschappelijke organisaties. Maar inwonerinitiatieven verschillen wezenlijk van initiatieven van deze partijen. Ze organiseren zich anders, ze communiceren anders, ze worden anders aangestuurd, ze worden anders geïnformeerd en zaken die voor hen vanzelfsprekend zijn, zijn dat voor anderen niet. Initiatieven van bewoners verdienen daarom een andere positie, een andere benadering. Als we ons dat niet genoeg bewust worden en daar niet op gaan handelen, dan mist de Omgevingswet doel.

### Wij willen wijzer worden

In de afgelopen drie jaar zijn vanuit het RVO-programma DuurzaamDoor een aantal projecten uitgevoerd om inzicht te krijgen in wat bewonersinitiatieven en bewoners nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen in een nieuw ruimtelijke-ordering-spel, zoals de Omgevingswet beoogt. We ontwikkelden verschillende werkvormen, waaronder een [Burgermasterclass](#) eind 2019, waar we bewoners letterlijk in de masterrol hebben gezet. Met als doel beter zicht te krijgen - vanuit bewonersperspectief - op participatie en het van de grond krijgen van samenwerking. De inzichten die we in de masterclass opdeden, wilden we in 2020 toepassen in een werkelijke situatie, op een fysieke plek waar verschillende stakeholders, met verschillende zienswijzen, er samen uit moeten komen. Precies zoals de Omgevingswet beoogt. Dit lukte ons om uiteenlopende redenen niet, maar die poging gaf wel nieuw inzicht in de eigenheid van bewonersinitiatieven als 'organisaties' en het samenspel met de systeemwereld.

### De identiteit van bewonersorganisaties ingekleurd

Welke kenmerken, welke woorden passen bij het fenomeen bewonersinitiatieven? Wat maakt hen zo waardevol en eigen? Zonder een definitie te willen geven, verzamelden we prachtige woorden die de eigenheid van bewonersinitiatieven 'inkleurden'. Deze woorden geven ook het belang aan van bewonersinitiatieven. De veelkleurigheid, de enorme betrokkenheid, de wijsheid, de 'locatie-liefde'. Allerlei kenmerken die je wilt koesteren, maar die toch vaak niet opwegen of niet genoeg gewaardeerd worden in het spel tussen de professionals. Dan gelden de mores van organisaties, die vaak door initiatieven niet gekend zijn. Zij organiseren zich wel, soms ook formeel in coöperaties of stichtingen, en daarmee in een rechtspersoon. Het zijn dus wel 'organisaties', maar ze verschillen van organisaties uit de systeemwereld.

#### Woorden die passen bij de identiteit van bewonersinitiatieven

*Buikgevoel - Ongeëvenaarde betrokkenheid - Frivool - Geen economisch belang, wel waarde - Ongelimiterde creativiteit - Kunnen snel schakelen – Veelkleurigheid - Intrinsieke locatie-liefde - Ervaring met de omgeving - Vaak kennisniveau hoger dan de lokale overheid - Zachte waarden hard maken - Een diepe wens - Niet aangepast (aan systeem) - Grootste belanghebbenden – Eigenaarschap - Kennis en historie over de lokale situatie (en wat wel en niet geprobeerd is) – Omgevingsexperts - Nabijheid die leidt tot deelname aan de ontwikkeling - Verweven en vergroeid met het landschap - Gevoel van eigenaarschap - Kennis van binnenuit - Emotionele banden onderling - Innerlijke toetsing: met opgeheven hoofd door het dorp kunnen fietsen na realisatie - Dagelijks betrokkenheid - Maatschappelijk ondersteunend - Ze zien vaak een acuut probleem - Kijken vanuit het hart en beleving - Diepste kennis van buurt - Sprekend-als (of sprekend namens) versus sprekend 'over' - Eigen belang wordt collectief belang - Gedreven door ideologische belangen die niet (direct) via de politiek behaald kunnen worden – Volhardendheid - Los van de waan van de dag – Intrinsieke betrokkenheid (in plaats van economisch / politiek gemotiveerd) - Eigenaars van hun omgeving met leef-ervaring - Niet vastzitten in bestaande regels – Actiegericht - Niet linksom dan rechtsom – Energie - Streven naar maatwerk - Bewoners hebben hun identiteit verbonden aan hun omgeving - Burger-Kracht! – Netwerk en dus de mogelijkheid om te activeren op een positieve manier (wordt vaak negatief vertaald als 'weerstand') 8-12-20*

## Waarin bewonersinitiatieven verschillen

Bewonersorganisaties (althans een deel ervan) verschillen van systeem-organisaties, onder meer op de volgende punten:

- De organisatie transformeert, is fluïde;
- Er is sprake van ander leiderschap;
- Er gelden andere interne sturingsprincipes.

### *De transitie van samen tegen naar samen voor*

Dit geldt niet voor alle initiatieven, maar een flink deel start vanuit een positie, waarin ze een ontwikkeling willen tegenhouden. Zij ontstaat als reactie op bijvoorbeeld de komst van bungalows in een natuurpark, of slibstort in een zandwinput. Het gedeelde sentiment is in eerste instantie NEE. 'Tegenhouden' is wat hen bindt, en hen een groep maakt. Maar over hoe het dan wel moet, daarover blijken de meningen vaak te verschillen. Om van een 'tegenluid' naar een gezamenlijk gedragen toekomstperspectief te gaan (waar het grootste deel van de groep vóór is), is een andere energie nodig. De groep verandert in dit proces. Je kunt zeggen dat een bewonersinitiatief (in deze fase) een beweging in transitie is. Door dit bespreekbaar te maken in de groep, kan er meer ruimte komen voor de verandering.

### *Levend leiderschap*

Bewonersinitiatieven organiseren zich vaak organisch. In de fase waarin een initiatief een ontwikkeling tegen probeert te houden, is degene die dat het beste kan verwoorden vaak de 'leider'. Dit is soms bekrachtigd in de rol van voorzitter van de stichting, maar soms ook officieus. Sterk leiderschap bestaat er dan uit, dat deze persoon de positie van de bewonersgroep goed kan verdedigen en vooral kan *onderscheiden* van die van de tegenpartij.

Als de bewonersgroep besluit te gaan voor een alternatief, dan kan dat vaak alleen door samen te werken met de tegenpartij. Het tegenoffensief verandert dan naar compromis met stakeholders. Dit vraagt om ander leiderschap. Het vraagt om een bruggenbouwer, iemand die goed luistert en het compromis weet te vinden, die kan co-creëren en respectvolle samenwerking op gang kan brengen. Als een bewonersinitiatief evolueert, dient het leiderschap mee te evolueren. Verbeeldingskracht helpt daarbij, bijvoorbeeld door kunstenaars uit te nodigen die op een andere manier naar het landschap kijken, of door Deep Mapping.

### Deep mapping als methode voor een gezamenlijk toekomstbeeld

Inwonerinitiatieven die zich richten op de inrichting van een gebied (gebiedscoöperaties, natuurbeschermingsinitiatieven, voedselbossen, etc.) zouden wellicht gebaat zijn bij de methode van Deep Mapping. *Deep Mapping* is het tot stand komen van een Deep Map, een proces waarin de bewoners en gebruikers van een plek hun omgeving in kaart brengen. Een *Deep Map* is het resultaat dat uit dit proces voortkomt, die niet-meetbare en subjectieve waarden van het landschap verbeelden en bespreekbaar maken in gebiedsprocessen. Daarmee kan een Deep Map een veelvoud van vormen aannemen, en hoeft dit lang niet altijd op een traditionele landkaart te lijken. Dit kan een foto zijn, een tekening, een film, een performance, een verhaal, een toneelstuk.

De toepassing van Deep Maps in gebiedsprocessen bestaat parallel aan de toepassing van geografische kaarten. Waar geografische kaarten vooral een harde, meetbare en materiele werkelijkheid representeren, vertolkt een Deep Map zachte, subjectieve en geleefde werkelijkheid. Zo maakt een Deep Map andere

aspecten bespreekbaar en legt andere lagen bloot die aan kunnen zetten tot een fundamenteel ander gesprek over onze leefomgeving.

Ontdekkingsreizigerster Arita Baaijens begeleidde de afgelopen jaren meerdere Deep Mapping processen in Nederland en schreef hierover in haar boek 'Paradijs in de Polder': "*Conflicten over herinrichting van landschap gaan altijd over emoties en zelden over concrete, meetbare zaken. Wie de deur uitstapt ziet immers geen coördinaten. Wat doordringt tot kuitspieren, oren, ogen en geest is de wereld van de zinnen en van herinneringen. Deep maps gaan over de beleefde en geleefde werkelijkheid, ze vullen cartografische kaarten aan en verbinden ervaring aan een plek. Deep maps voeden zich met informatie van bewoners en gebruikers en tonen de werkelijkheid van onderop, in al haar diversiteit en veelvormigheid.*"<sup>3</sup>



Credits: Arita Baaijens, Paradijs in de Polder

### *Andere sturingsprincipes*

Een groep mensen die zich verenigen rond een gebied of ontwikkeling is vaak van veelkleurige aard. Het is een toevallige, kleurrijke samenstelling. De mensen zijn niet uitgezocht voor de functie; niet geselecteerd op een eigenschap of expertise. Je moet het in de groep doen met de talenten die zich aandienen. Er kunnen gaten in kennis en kunde zitten en daar kan je niet zoveel aan doen. Je kunt niet makkelijk mensen laten solliciteren voor een functie, zoals dat in een 'normale' organisatie gaat, of bijsturen in functioneringsgesprekken.

Bovendien is alles wat iedereen doet vrijwillig. Mensen zetten zich vrijwillig in, als ze er ook voldoende uithalen. Bewonersinitiatieven zijn erg tijdrovend, tijd die niet wordt betaald. Men zoekt naar een balans. Geld is in organisaties een manier om de balans in evenwicht te houden, inspanning versus opbrengst. Maar als je geld introduceert in een bewonersinitiatief, krijg je een nieuwe dynamiek en vaak vervormingen (hoeveel dan en waarom zij wel en hij niet?). Je moet dus als groep zorgen dat het voor iedereen 'leuk blijft', en dat iedereen waardering voelt, meestal zonder geld. Dat vraagt om andere 'sturingsprincipes', het vraagt om gesprekken die we niet zo goed kennen.

<sup>3</sup>Uit: 'Paradijs in de polder. In gesprek met landschap', Arita Baaijens. Uitgeverij Atlas Contact, 2018.

## Bronnen waar systeemspelers (zoals overheden, ontwikkelaars, bedrijven) veelal over beschikken

- Geld en daarmee aansluiting bij het systeem van economische waarde boven maatschappelijke waarde;
- Goede politiek-bestuurlijke netwerken;
- Formatietijd van ambtenaren en andere functionarissen, die betaald worden voor hun inzet;
- Toegang tot archieven, kennis en expertise in het eigen apparaat;
- Toegang tot tendersysteem, dat zo is ingericht dat alleen marktpartijen erop kunnen intekenen;
- Juridische ondersteuning en geld voor juridische stappen;
- Eigen persvoorlichters en communicatiediensten;
- Een hiërarchische verantwoordelijkheidspyramide waarin macht is belegd;
- Uniformiteit van werkwijzen, procedures en protocollen omdat ze al lange tijd bestaan.

Voor bedrijven en ontwikkelaars is er daarnaast de drijvende kracht van het businessmodel dat ze voor ogen hebben.

## Bronnen waar bewonersinitiatieven over beschikken

In algemene zin beschikken bewonersinitiatieven niet over deze bronnen. Ze plegen hun inzet in eigen tijd, onbetaald, verstoken van middelen en ongeordend qua inbedding. Dit verschil alleen al laat zien dat er geen gelijk speelveld is, maar een ander speelveld. Bronnen waar ze echter wel uit kunnen putten zijn:

- Passie, emotionele betrokkenheid en beleving, buikgevoel
- Grote creativiteit niet gehinderd door regels, procedures en sectorale wetten
- Drive en natuurlijke houding om meervoudig waarde te realiseren
- Grote locatieliefde, omgevingsexpertise en historisch geheugen
- Onderling sociale en emotionele banden in hun netwerk
- Volharding en actiegerichtheid
- Gunfactor, omdat ze dichtbij de samenleving staan hebben ze de media snel aan hun zijde

## Wat is er nodig om de eigenheid van bewonersinitiatieven meer ruimte te geven?

- 1 **Creëer geen gelijk speelveld, maar een *ander* speelveld.** Als we rekening houden met de eigenheid van initiatieven, en als de andere stakeholders zich daarop aanpassen, dan gaan de unieke kwaliteiten van bewonersinitiatieven niet verloren. Dat vraagt dus om aanpassing van het speelveld, niet van de initiatieven. Verwacht niet dat bewonersinitiatieven 'beleidsconform gedrag' gaan vertonen. Verwacht niet dat ze zich gaan gedragen als 'systeem-organisaties'. Onderken de frivoliteit, ongebondenheid, het anders zijn en zie het als kracht.
- 2 **Organiseer aan het begin van het proces een verkenningsfase waarin de kaders duidelijk worden.** Een verkenningsfase kan in beeld brengen welke emoties, belangen, ambities en verwachtingen leven bij alle betrokkenen. Deze fase zal ook procesvoorwaarden opleveren. Dat is een zinvolle diepte-investering aan de voorkant die veelal ook tot meer onderling begrip leidt en daarmee tot een betere basis voor het hele samenspel.
- 3 **Maak afspraken over de wijze van informeren en communiceren.** De verkenningsfase zal onder meer leiden tot goede afspraken over informatie- en communicatiestromen in beide richtingen. Veel gedoe kan hiermee worden voorkomen. Hieruit kan ook blijken dat

specifieke noodzakelijke expertise in de groep ontbreekt en dan zou een budget om dat 'in te kopen' een uitkomst kunnen bieden.

- 4 **Wees je als initiatief bewust van de transitie die je zelf doormaakt in de verschillende fasen van het proces.** Past het leiderschap bij de fase waarin het zich bevindt? En is de samenstelling van talent in de groep in balans en kan je dat beïnvloeden? Hierbij kunnen veel initiatieven ook hulp van buiten gebruiken.
- 5 **Breng betaalde en vrijwillige inzet in balans qua tijd en middelen.** Bewonersinitiatieven zijn erg tijdrovend. Het kost veel tijd om als groep op één lijn te komen. Er spelen groepsprocessen die lastig te sturen zijn. En het proces in de buitenwereld kost tijd, er zit doorlooptijd tussen vergaderingen, rapportages, et cetera. Ondertussen zit je aan tafel met stakeholders die betaald worden voor de klus, maar jij zit daar in je vrije tijd. De systeemwereld realiseert zich dit onvoldoende. Wellicht zou in sommige gevallen geld zaken meer in balans kunnen brengen.
- 6 **Zoek met elkaar naar nieuwe (samenwerkings)vormen.** Om tot een nieuw samenspel te komen is het van belang om nieuwe werkvormen te vinden die recht doen aan de veelkleurigheid. Kunstenaars en social designers kunnen ons helpen verbeelden en nieuwe methoden zoals Deep Mapping kunnen nieuwe dimensies toevoegen.
- 7 **Betrek een derde, neutrale, partij.** Mocht het lastig worden, dan is er behoefte aan een neutrale onafhankelijke partij. Een persoon bij wie die je inhoudelijk (juridisch) ruggenspraak kunt houden, of die kan bemiddelen. Iemand die laagdrempelig toegankelijk is en als het ware de kwaliteiten heeft van een soort van GebiedsOmbudsmens.

### Tot slot

Als we onder de Omgevingswet bewonersinitiatieven willen laten bloeien, dan is het belangrijk om te realiseren dat bewonersinitiatieven een eigenheid hebben, die verloren gaat als we daar geen ruimte voor maken. Het worden geen systeem-organisaties en dat is maar goed ook. Als we ruimte maken voor bewonersinitiatieven, dan levert dat een verrijking op, die niet alleen effect heeft op het landschap, maar ook op de manier waarop we er samen in leven, zoals oorspronkelijk bedoeld in de Omgevingswet.

#### De Reis naar Binnen

In aanloop naar de invoering van de Omgevingswet organiseerde DuurzaamDoor in Noord Nederland een online Bustour met als motto: De Reis naar Binnen. Met meer dan 100 'reizigers' gingen we op expeditie om de Omgevingswet 'van binnenuit' te ontdekken. De Bustour was voor de deelnemers een oefening om je eigen waarneming aan te scherpen en je bewust te maken van je onderliggende overtuigingen. Deze aspecten zijn voorwaarde voor het aangaan van nieuwe samenwerking.

De Reis naar Binnen ging niet over de juridische kant van de wet, maar over het andere deel: het 'zachte deel'. Dus over het veranderende samenspel dat de wet bedoelt en over hetgeen ons daarbij vaak onbedoeld hindert of beweegt. De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om ons anders te gaan verhouden tot ons landschap en tot elkaar. Om andere mensen - en zelfs het landschap - een stem te geven bij die inrichting. Dat lijkt simpel, maar is in de praktijk best lastig. Het vereist om bij onszelf te beginnen, om eerst een reis naar binnen te maken.