

Advies 21 van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) Hilversum, 05-07-2019

Betreft het Bestuurlijk Plan van Aanpak Omgevingsvisie 'Voor een mooier en beter Hilversum': *Aan de slag met de Omgevingsvisie*, zomer 2019, gepresenteerd door Peter Prins

Inleiding

De Omgevingswet die op 01-01-2021 in werking treedt verplicht Hilversum een Omgevingsvisie te maken. Deze zal een planhorizon hebben tot 2040. Ambitie is deze door de Raad vast te laten stellen in december 2020. In 2017 is een aantal leidende principes vastgesteld in de vorm van het Ambitiekader Omgevingswet en het Koersdocument Omgevingsvisie. Op basis van wijkanalyses is in beeld gebracht welke vraagstukken in de stad leven. Voor de opbouw van de Omgevingsvisie is inmiddels een heel scala aan netwerken en instrumenten beschikbaar die het participatieproces kunnen ondersteunen. Aan de hand van signalen uit de Hilversumse samenleving en overige contextuele bestuurlijke verkenningen is een 'agenda' opgesteld voor de Omgevingsvisie. In de hoofdstukken 2, 3, 4 en 6 van dit Bestuurlijk Plan wordt het instrumentaire en thematische karakter van het Plan van Aanpak uiteengezet. ARK vindt dit een zeer helder en goed hanteerbaar stuk. ARK richt zijn advies in het bijzonder op die tekstonderdelen, met name in hoofdstuk 5, waar de uitgangspunten en de hoe-vraag voor het participatieproces beschreven worden. Dat participatieproces vergt een andere dan gebruikelijke werkwijze, in een open uitwisselingsmodel. Dat proces is nieuw en zal van meet af aan gemonitord moeten worden.

Het ARK-advies 16C van 8 maart 2019 betreft specifiek de Spoorzone en het participatieproces dat als pilot op gebied 1221 is toegepast. Prealabel aan het participatieproces is de vraag: wie is verantwoordelijk voor wat? Wie is initiatiefnemer? Hoe ontwerp je een gezamenlijk proces waarbij participatie en samenhang in de planvorming elkaar versterken? Het zou mooi zijn als de Omgevingsvisie niet alleen een stroomlijning is van de huidige vergunningsverlening, maar ook een stap voorwaarts betekent in samenwerking en gedeeld inzicht van burger en overheid. Voorlichting, training en intensieve communicatie horen daarbij.

Advies

Het voorliggend Plan van Aanpak is het gemeentelijk aandeel op weg naar een Omgevingsvisie, waarbij een aantal (wettelijke) instrumenten door de gemeente wordt geredigeerd en vastgesteld. Dat is niet verwonderlijk want bij participatie hoort een aantal bindende spelregels (van Europa, de Nederlandse wetgever, de provincie en de regio) dat nu eenmaal een vast gegeven vormt. Maar anderzijds vertoont het potentieel aandeel van de individuele burgers, het bedrijfsleven en de maatschappelijke instellingen (de stakeholders) in Hilversum ook een aantal aspecten dat een vast patroon aan ambities en verwachtingen losmaakt, waaraan de gebruikelijke rol van de gemeente zich fundamenteel moet aanpassen. Meer dan ooit wordt van de gemeentelijke bestuurders en medewerkers gevraagd om in al hun handelen intrinsiek dienstbaar te zijn naar hun burgers. Cultuur is af te lezen aan omgangsvormen. Bij participatie die onderdeel vormt van een Omgevingsvisie hoort een verregaande cultuuromslag. Die is niet te conditioneren met een aantal bestuurlijke instrumenten en spelregels. Daarvoor is attitude-aanpassing nodig die binnen het raadhuis door consistente training geïnternaliseerd en beproefd zal moeten worden.

De gemeente wil graag experimenteren met nieuwe vormen van participatie die aansluiten op de verschillende leefstijlen. Uit de redactie van het Plan van Aanpak blijkt de initiatiefkracht voornamelijk bij de gemeente te liggen, waarbij overigens benadrukt wordt dat het participatieproces vroegtijdig wordt ingezet om de burger zo vroeg mogelijk bij het proces te betrekken.

De 'gewenste' situatie voor Hilversum is een ambitie die voor een belangrijk deel moet voortvloeien uit burgerinitiatieven. Een leidraad ter ondersteuning van particuliere initiatieven, als resultaat van buurtgericht werken, moet vergezeld gaan van een daaraan aangepaste mentaliteit van dienstverlening en facilitering. Maar daarnaast is het besef geboden dat elke vorm van cliëntelisme de onafhankelijke rol zowel van burger als van gemeente uitholt. Dat vereist voor beide partijen een consistent inzicht in de eigen rol, maar deze ideale situatie is lang niet vanzelfsprekend.

De hoofddoelstelling van de Omgevingswet is integrale benadering en samenhang: het integrale denken staat voorop, niet het sectorale; het algemene belang, niet het eigenbelang. De 1221-praktijk leert dat reflectie bij de participanten op het integrale niet voor de hand ligt.

Zicht op samenhang van beleid en het belang van een integrale aanpak, zoals de Omgevingswet nastreeft, is gemakkelijker te formuleren dan in praktijk te brengen. Visievorming komt voort uit realistische waarneming, wederzijds uitgewisselde analyses en oprechte betrokkenheid.

De kloof tussen overheid en burger blijft een academisch begrip waar niemand iets mee opschiet. Die kloof hoeft niet te bestaan wanneer burger en overheid elkaar in hun verantwoordelijkheid en ambities serieus nemen en investeren in begrip voor elkanders standpunt en belang. Al te vaak wordt deze 'kloof' verklaard uit voorbeelden waarbij partijen verwachten om elkaar in alles gelijk te geven, waarbij feiten en meningen door elkaar lopen, communicatie contraproductief is en agressie en emotie de overhand krijgen. Het werken met conflicterende belangen is een veeleisende opgave en vergt veel stuurmanskunst om een breed draagvlak te creëren. Temeer als men zich realiseert dat burgers en overheid twee totaal verschillende gepositioneerde partijen zijn. Van de andere kant moeten beide partijen zich wel ten opzichte van elkaar in de zelfde mate authentiek en geloofwaardig blijven gedragen. Schijngedrag valt onmiddellijk door de mand.

Aan het eind van hoofdstuk 4 wordt de beleidscyclus in beeld gebracht (p. 31). De vormgeving van het participatieproces wordt in hoofdstuk 5 beschreven. Meeweten, meedenken en mee-adviseren staan daarbij voorop. Bron van beleidsvorming is raadpleging van en overleg met de stakeholders. Aanvullende advisering zal de besluitvorming faciliteren. Evaluatie na elke stap in het proces is regel om de aanpak zo nodig aan te passen.

De vormgeving van het hele proces is genuanceerd en compleet. Het Plan van Aanpak is een voorbeeldig stuk werk.

Het blijft de vraag hoe mensenwerk samenwerking kan borgen en hoe de *winning mood* in het hele proces overeind gehouden kan worden. Daar is persoonlijke kwaliteit voor nodig.

De reacties, maar ook de acties van de stakeholders kunnen bijzonder verrassend zijn en tot goed georganiseerde burgerinitiatieven leiden. De voorgenomen openheid van het proces wordt dan op de proef gesteld. Dan zal blijken of er snel geschakeld kan worden en of de verworven banden tussen burger en overheid snel tot gezamenlijke conclusies zullen leiden.

[ARK: Fons Asselbergs, Hans Ruijsenaars, Stef Veldhuizen]