

## Verslag slotbijeenkomst Bindend Besturen in Brabant



Dinsdagmiddag 8 december was de laatste online Meet-up van 2020 van Bindend Besturen in Brabant. Meer dan 65 deelnemers waren online aanwezig bij deze slotbijeenkomst, waarin we een laatste keer stil hebben gestaan bij het thema van 2020: 'juridiseren of participeren'. Tijdens deze meet-up hebben we het afgelopen jaar nabesproken en de collectieve kennis die we rondom dit thema hebben opgehaald. Deze kennis hebben we gebundeld in een bijsluiter bij omgevingsbesluitvorming.

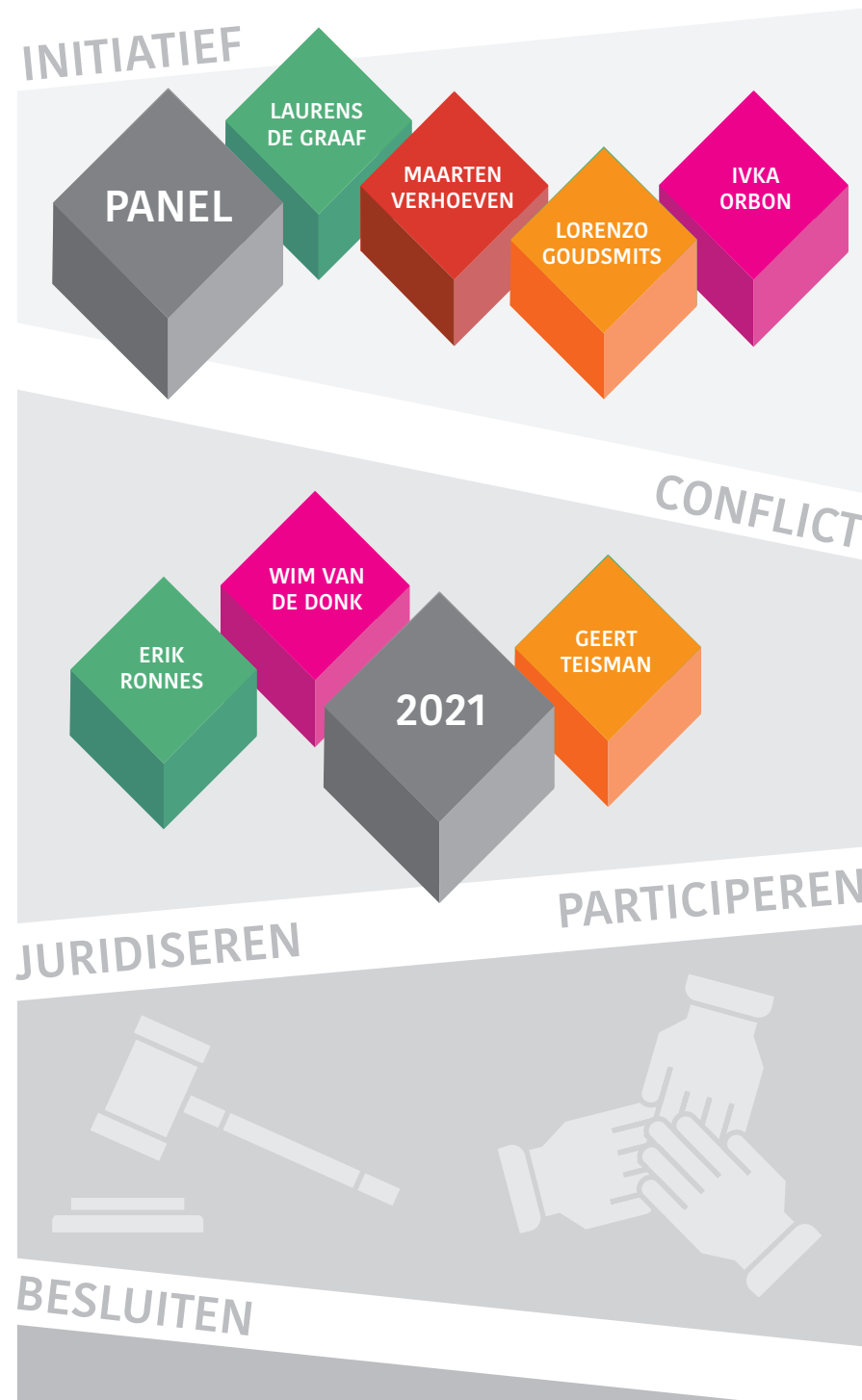
Waar we in de Meet-ups van afgelopen jaar vooral informatie hebben opgehaald, was het doel van de slotbijeenkomst voornamelijk iets teruggeven aan alle betrokkenen. Maar naast een terugblik, was het doel van de slotbijeenkomst ook om vooruit te kijken naar 2021. Gespreksleider Menno van Rosmalen heeft ons door dit gevarieerde programma heen begeleid.

### Gesprek tussen Stavros en Rick

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

Na een kort welkomstwoord startte de slotbijeenkomst met een gesprek tussen Rick van den Berg, programmamanager wonen, werken en leefomgeving bij de provincie Noord-Brabant, en Stavros Zouridis, hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Beide zijn mede-initiatiefnemers van Bindend Besturen in Brabant (BBB). In dit gesprek was de vraag van Stavros aan Rick wat de oorspronkelijke inspiratie van de provincie Noord-Brabant was om mee te doen met het kennisprogramma. Volgens Rick was de eerste aanleiding de omgevingswet en alles wat daarbij komt kijken. Hoe gaat de provincie straks om met participatie en maatwerk, en hoe gaan ze de balans vinden tussen juridiseren en participeren. Het doel is om Brabant zo goed mogelijk voor te bereiden op de aanstaande inwerkingtreding van de omgevingswet. De rol voor Bindend Besturen in Brabant is om kennisdeling te realiseren. Dit kan zijn in de vorm van kennis ophalen, zoals bij de afgelopen online Meet-ups, maar ook door middel van interviews. Door de online Meet-ups is juridisering van omgevingsbesluitvorming beter hanteerbaar geworden. Uiteindelijk gaat het om het samenspel en het schakelen tussen juridiseren en participeren, we moeten geen van beide uit de weg gaan.

Een mooi eindresultaat voor Bindend Besturen in Brabant, volgens Rick, is niet per definitie een product. De gepresenteerde bijsluiter is wel een mooie tussenstap die handelingsperspectieven biedt voor overheden. Het resultaat zit dus niet per se in producten, maar in een levende handelingspraktijk. Het kennisprogramma kan hiervoor de voeding aanrijken, en het proces als aanjager in gang zetten.



## Samenvattingen van de online Meet-ups

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

Het afgelopen jaar zijn vier online Meet-ups georganiseerd waaraan meer dan 350 professionals hebben bijgedragen. In een korte video hebben is geprobeerd deze Meet-ups kort samen te vatten.

## De bijsluiter

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

Zoals gezegd is het resultaat van de online Meet-ups is de bijsluiter bij omgevingsbesluitvorming. Volgens Stavros moeten de handelingsopties 'participeren of juridiseren' niet gezien worden als een 'of-of' keuze, maar als 'en-en'. Het is daarbij van belang een aantal dingen in de gaten te houden. De context van omgevingsbesluitvorming is belangrijk, niet alleen inhoudelijk, maar ook het krachtenveld. De bijsluiter biedt ondersteuning om de bijwerkingen van beide handelingsopties te begrijpen. Daardoor kan een betere keuze gemaakt worden tussen deze twee opties. De bijsluiter moet niet gezien worden als receptenboek, maar als hulpmiddel om een omgevingsdialoog te organiseren. Met de bijsluiter hoopt Bindend Besturen in Brabant mensen aan het denken te zetten. Niet alleen aan het begin, maar gedurende het gehele besluitvormingsproces. Wanneer kies ik bewust voor het invoeren van het recht of voor participatie? Dit heeft een dynamiek tot gevolg die een levendige werkelijkheid kan creëren. Volgens Stavros zou het mooi zijn als we over vijf jaar een rijkere bijsluiter kunnen realiseren met nieuwe inzichten over dit onderwerp.

## Panelgesprek

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

In het panelgesprek ging Menno de dialoog aan met Laurens de Graaf, Ivka Orbon, Maarten Verhoeven en Lorenzo Goudsmits over verschillende onderwerpen. Volgens Menno wordt het met de komst van de omgevingswet steeds belangrijker om duurzame relaties op te bouwen. Laurens de Graaf (burgemeester van Lopik) reageerde hier op door te stellen dat er daarom in Lopik participatie opgezet wordt. Hierin komen ook nieuwe gezichten naar voren, de mensen die je niet direct zou verwachten. Maar participatie is heel selectief, we mogen het dan ook niet verwarren met de representatieve gemeenteraad.

Volgens de gepresenteerde bijsluiter is het belangrijk om een krachtenveldanalyse te maken, maar welke afweging zijn daarin het belangrijkste? Volgens Ivka Orbon (directeur Brabant advies) is dit goed terug te zien bij VAB-impuls (Vrijkomende Agrarische Bebouwing), waarbij je kennis moet nemen van het hele speelveld. Daarbij is het ook mogelijk om te kiezen voor participatie, terwijl je juridisch wel in je recht staat. Maarten Verhoeven (senior rechter bij de rechtspraak) geeft hierbij aan dat het lastig om te participeren als je weet dat je juridisch gelijk hebt.

In de bijsluiter staat ook dat de wereld klaar is voor meer participatie en organische besluitvorming, maar de overheid nog niet.

ONLINE  
MEET-UP

### Team BBB



Wiet  
van Meel



Eva  
Wolf



Feie  
Herkes



Jurian  
Bax



Stavros  
Zouridis



Daan  
Mulders



Lorenzo  
Goudsmits



Menno van  
Rosmalen

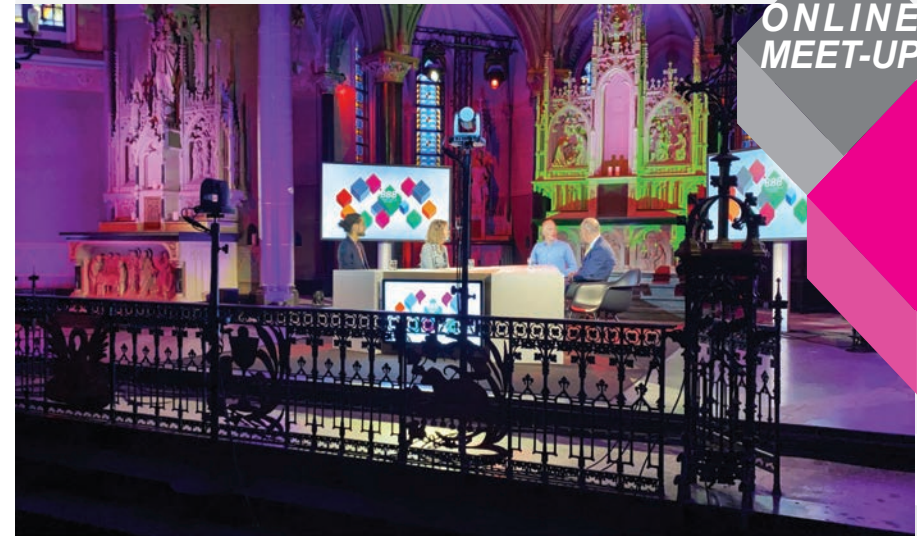


Verschillende gasten hebben aangegeven dat zij dit herkennen. Lorenzo Goudsmits (projectleider omgevingsvisie bij de gemeente Roosendaal en betrokken bij de omgevingsvisie in Eindhoven) geeft aan dat er een verschil is tussen representativiteit en participatie, zoals eerder benoemd door Laurens. De politiek en het dagelijks bestuur nemen besluiten namens inwoners omdat zij daarvoor gekozen zijn. Dit betekent niet dat inwoners hetzelfde denken als de politiek over een specifieke casus. Ivka ziet dat dat overheid nog vooral organiseert op inhoud, terwijl het doel is van de omgevingswet is om te faciliteren op het proces. Laurens ziet ook een belangrijke rol voor ambtenaren in de vorm van democratisch vakmanschap. Zij moeten voldoende aanvoelen wat erin de maatschappij leeft en de verbinding maken met de interne organisatie.

Volgens Lorenzo is het nodig om vooraf kaders te stellen over wat er verwacht wordt van participatie. Het zou interessant zijn om te zien hoe hard zo'n kader is in de omgevingswet. Maarten ziet hier, vanuit zijn rol als rechter, dat het wel of niet volgen van een omgevingsdialogo onderwerp wordt van het juridische geschil. Die kant moeten we niet opgaan, omdat participatie dan een juridisch nummer wordt wat doorlopen moet worden. Terwijl het een middel op zichzelf is om te komen tot een mooie oplossing voor iedereen.

Waar Stavros eerder in de bijeenkomst stelde dat juridisering een fuik is, is dat volgens Maarten niet zo hard te stellen. Zeker de bestuursrechtspraak is gericht op het oplossen van problemen. Het gebeurt dan ook vaak dat de rechters een zaak teruggeven aan partijen na een zitting. Ze kunnen dan doorpraten en mogelijk alsnog samen tot een oplossing komen. Om de fuik van juridisering te doorbreken kunnen procedures in elkaar over vloeien. Door procedures te bundelen kunnen ze tegelijkertijd op zitting komen. Iemand die alles wil aanvechten ontnem je dan juridiseren als middel om tijd te rekken. Laurens is fan van participatie, maar heeft wel voorbeelden waarin je als gemeente moet juridiseren. Hij voegt aan participeren en juridiseren een derde dimensie toe, politiseren. Er zijn steeds meer inwoners politiek actief, waarvoor juridiseren een laatste strohalm is om aan vast te houden.

Alle gasten mochten een laatste les meegeven aan de deelnemers thuis. Volgens Ivka wordt de ruimte in Nederland steeds schaarser, waardoor er heldere kaders moeten zijn. We moeten daarom goed kiezen en kijken hoe we samenhang kunnen realiseren. Lorenzo zegt dat transparantie belangrijk is. Maak duidelijk welke stappen zijn gezet en waar je in het proces bent. Daarnaast moet participatie ook echt meerwaarde hebben. Maarten sluit hierbij aan, "wees open en sta open voor alternatieven, anders keert participatie terug als een boemerang". Als je niet goed met participatie omgaat worden de loopgraven in de juridische strijd alleen maar dieper. Laurens sloot af met de oproep om de positie van de gemeenteraad niet te onderschatten. De gemeenteraad is het hoogste gezagsorgaan van de gemeenschap. Participatie is een verrijking van de lokale democratie, maar het functioneert anders dan de representatieve democratie.



ONLINE  
MEET-UP



“Het wel of niet volgen van een omgevingsdialogo onderwerp wordt van het juridische geschil. Die kant moeten we dan ook niet opgaan volgens hem, omdat participatie dan een juridisch nummer wordt wat doorlopen moet worden. Terwijl het een middel op zichzelf is om te komen tot een mooie oplossing voor iedereen. .”

Maarten Verhoeven, Rechter



## Terugblik 2020 Bindend Besturen in Brabant

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

Naast de online Meet-ups zijn het afgelopen jaar vanuit Bindend Besturen ook andere projecten uitgevoerd. Door middel van een aantal korte video's zijn deze projecten getoond. Het ging daarbij allereerst om een onderzoek in Vlaanderen naar complexe omgevingsbesluitvorming. Daarna werd verteld over de interventies, waarin Bindend Besturen in Brabant helpt bij acht complexe omgevingstrajecten. Als laatste is het project 'Naar bezwaaradviescommissies 2.0', waarvoor dit jaar de start is gemaakt.

## Survey onderzoek – Feie Herkes

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

Het afgelopen jaar heeft Feie Herkes, PhD student aan Tilburg University, een survey onderzoek verricht samen met Stavros Zouridis. Dit onderzoek kijkt naar de legitimiteit van omgevingsbesluitvorming. Als overheid kunnen we kiezen voor de strategieën participeren en juridiseren, beide strategieën zijn nodig. In dit onderzoek proberen Feie en Stavros te onderzoeken wat burgers van deze strategieën vinden. Er zijn drie mechanismen hoe een conflict beslecht kan worden, met ieder een eigen legitimiteitsclaim. De democratische, juridische en participatie strategie. In het survey onderzoek is de vraag gesteld welke van deze drie mechanismen leidt tot de grootste legitimiteitsopvatting onder Nederlandse burgers.

De eerste resultaten van het survey onderzoek laten zien dat de democratische strategie als het minst legitiem gezien wordt door de Nederlandse burgers. De juridische en participatie strategie worden ongeveer gelijk beoordeeld op legitimiteit. Omdat het democratisch bestuur in omgevingsbesluitvorming een significant lagere legitimiteitsclaim heeft, betekent dit ook iets voor de rol van overheden. Deze rol zou meer gericht op de procedure moeten zijn, met de focus op ondersteuning. Het onderzoek laat ook zien dat juridiseren niet uit de weg hoeft worden gegaan, uit angst voor verlies van legitimiteit.

## Column door Geert Teisman

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

De aftrap voor het thema van 2021 werd gegeven door Geert Teisman, hoogleraar complexe besluitvorming aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hij ging hiervoor terug naar de jaren '80, waarin hij als jonge verkeerskundige een vrij lineaire visie had op omgevingsbesluitvorming. De realiteit bleek echter anders te zijn. Bij omgevingsbesluitvorming komen tientallen problemen, oplossingen en ontwikkelingen naar voren, waardoor het geen lineaire ontwikkeling is van probleem naar oplossing.

Geert heeft ervaren dat besluitvorming moet worden gezien als een kluwen van beslissingen. Daarmee ontstaat een verschuiving van eenvoudige naar complexe besluitvorming. Deze verschuiving stuitte op veel verzet in de praktijk, die vast wilde houden aan de lineaire aanpak. Dit was ook zichtbaar in verschillende organisaties, niet alleen binnen het fysieke domein.

ONLINE  
MEET-UP



“Veel publieke officials zullen het niet kunnen laten om binnen hun eigen organisatie en achterban het vraagstuk simpeler te maken dan het is.”

Geert Teisman, Professor EUR



Maar het complexer maken van een vraagstuk kan bijdragen aan het vinden van een betere oplossing. Door het vraagstuk centraal te stellen, en de problemen van jezelf te stapelen met die van anderen, ontstaat er meer oplossingsruimte.

Met de column van Geert is het thema voor 2021 gepresenteerd: Complexe omgevingsbesluitvorming. Stavros kijkt met veel enthousiasme naar het aankomende jaar. Hij herkent de spanning waar Geert het over heeft, tussen de lineariteit die in het omgevingstraject zit. De vraag is dan, als je erkent dat het geen lineair proces is, wat betekent dat voor de omgevingswet?

### Reflectie door Wim en Erik

[Klik hier voor dit fragment uit de opname](#)

Wim van de Donk, Rector Magnificus en voorzitter College van Bestuur bij Tilburg University, werd gevraagd wat zijn gedachten zijn over het nieuwe thema voor 2021. Volgens hem zijn we in een ingewikkelde samenleving terecht gekomen. De vraag is niet of je iets simpels kan doen om deze complexiteit te beheersen, maar hoe je hier op een rechtstatelijke manier mee omgaat.

Wim heeft het bestuursrecht, samen met andere domeinen van het recht, zien uitkristalliseren op een manier die het minder grijpbaar maakt om productief met bestuur verbonden te worden. Het bestuur moet legitieme besluiten maken, maar dit wordt ingewikkelder door concurrerende regimes. Deze regimes zijn onvermijdelijk, soms ook heilzaam, maar hierdoor is de complexiteit toegenomen. Hij heeft zijn twijfels bij wat terecht gaat komen van de ruimte en het vertrouwen die de omgevingswet belooft. Terwijl vertrouwen een onderschat coördinatie-mechanisme is, wat misschien wel actueler is dan ooit om met complexiteit om te gaan. Vanwege een fout in de techniek kon Erik Ronnes, gedeputeerde ruimte en wonen bij de provincie Noord-Brabant, helaas geen bijdrage leveren.



Dit kennisprogramma is een samenwerking tussen Tilburg University, Provincie Noord-Brabant en Pontifax  
<https://www.omgevingswetinbrabant.nl/omgevingswet-in-brabant/binde-nd-besturen-in-brabant/>

ONLINE  
MEET-UP

