



Experts Omgevingswet: de boodschap moet weer centraal komen te staan

'Geen cultuurverandering, maar een organisatie-opgave'

Het gedachtegoed van de Omgevingswet is vaak nog geen uitgangspunt bij ingrijpende ruimtelijke besluiten. Zo is van integrale afweging en participatie bij de meeste Regionale Energiestrategieën (RES'en) nauwelijks sprake. Volgend jaar, bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet, zal dat zeker veranderen. Arjan Nijenhuis en Robert Forkink, als experts inmiddels ruim tien jaar betrokken bij de stelselherziening, vinden dat de noodzakelijke organisatieverandering meer aandacht mag krijgen.



Arjan Nijenhuis, MT-lid/re-latiemanager Omgevingswet bij BZK, en Robert Forkink, projectmanager Omgevingswet bij Antea Group, zien momenteel de aandacht bij beleidsambtenaren en RO'ers in het algemeen vooral uitgaan naar het DSO, het digitaal stelsel bij de nieuwe wetgeving. Het lijkt soms net alsof de Omgevingswet een digitaliseringsproject is, signaleert Nijenhuis. "Deels begrijpelijk, omdat er in het werken met de (plan)software en met name het uitwerken van de standaarden nog veel moet gebeuren. Dat moet op orde zijn. Mensen moeten digitaal vergunningen kunnen aanvragen, en overheden moeten die kunnen toetsen. Maar het digitale traject is puur ondersteunend aan waar het echt over

gaat: anders omgaan met ruimtelijke besluitvorming."

Schoorvoetend onderweg

Er zijn inmiddels tal van koplopers bij gemeenten en provincies, die al een paar jaar oefenen met de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, maar de meerderheid is in de praktijk nog op de oude leest bezig. Pas op het moment dat de wet van kracht wordt, gaat dat veranderen, verwacht Forkink. En dan nog niet van de ene dag op de andere. "Ik spreek mensen in de praktijk, bestemmingsplanmakers, vergunningsspecialisten, die allemaal zeggen dat ze verwachten de komende twee jaar te blijven doen wat ze doen. Als je daar goed over nadenkt, klopt dat in feite

wel. We zijn bezig met een nieuw stelsel in te voeren. Logisch dat je dan begint met de instrumenten. Maar wat er gebeurt, is nog niet zo fundamenteel anders dan hoe het eerder ging voor de buitenwereld. Ik denk dat we ons daarvan bewust moeten zijn. Die andere manier van werken en het effect dat van daaruit op kan treden in de leefomgeving moet in de loop der jaren ontstaan en tastbaar worden."

De RES-praktijk illustreert goed hoe moeilijk het is om anders te werken. De RES'en zijn naar hun aard thematisch ingestoken, constateert Nijenhuis. "Straks onder de Omgevingswet kijk je naar de samenhang van ruimtelijke besluiten, maak je integrale afwegingen."

Vooruitlopend op de Omgevingswet zijn er overigens al tal van plekken waar ze zo proberen te werken. Met het maken van een omgevingsvisie en een omgevingsplan, andere instrumenten en ook met participatie. Nijenhuis: "Een tiental gemeenten heeft ten behoeve van de energietransitie een kennistrject opgezet. Twintig gemeenten in een soort tweede schil deden ook mee. Ze keken hoe de nieuwe wetgeving met de instrumenten de energietransitie kan ondersteunen." Hartstikke goed. Leerzaam rapport, zegt hij met nadruk. En er is al behoorlijk wat ervaring opgebouwd via de Crisis- en herstelwet (Chw) met het bestemmingsplan 'verbrede reikwijdte'. "We zijn bezig met een enorme transitie die op kleine schaal in 2011 al begon. Wat we willen zeggen is dat die transitie na de invoering in verhevigde vorm verder zal gaan. Dan kost het wel een aantal jaren voordat je de nieuwe werkwijze onder de knie hebt. Het creëren van een realistisch verwachtingenmanagement over deze effecten is dus steeds relevanter!"

(Kern)instrument programma

"Het zit 'm ook in het taalgebruik", brengt Forkink in. Jaren- »

«.....
Bij grote projecten als de energietransitie is nog te weinig sprake van integraal werken en lukt het met de participatie ook niet echt.

Beeld Shutterstock



lang wordt er al gesproken over de noodzakelijke cultuurverandering. Maar volgens hem is het een organisatorische veranderopgave. "Je moet de hele organisatie gaan aanpassen op de uitwerking van de wet." Hij probeert het uit te leggen aan de hand van het programma, dat hij een kerninstrument van de Omgevingswet noemt. "Dat programma is écht het grotere verhaal, waarin je de uitgangspunten en ambities in de omgevingsvisies uiteenrafelt en vertaalt in maatregelen, acties, plannings, in personen en geld. Dan wordt het tastbaar." Forkink ziet als extern lid van de raadscommissie omgevingsveiligheid van de gemeente Enschede stukken langskomen ter voorbereiding van de Omgevingswet, waarin die omgevingsvisie steeds verder uitwerking krijgt in een programmatische aanpak. Ook Amsterdam ziet volgens hem de potentie van het programma-instrument. Hij is daar samen met

zijn collega's van Antea Group betrokken bij het opzetten van een leergang daarvoor. "De mogelijkheden die het programma biedt, zullen een enorme impact hebben op de organisatie bij gemeenten. Met het inpassen van het instrumentprogramma krijgt de Omgevingswet meer power!" In het bestuur zien nog maar weinigen dat het programma het sleutelinstrument wordt om de thema's in de omgevingsvisie concreet uit te gaan werken, merkt Forkink. "Momenteel organiseren we bijeenkomsten met gemeentesecretarissen van verschillende gemeenten. Dat zijn voor hen eyeopeners. Die programma's worden zo omvangrijk en belangrijk, daar gaat een wethouder zich aan conformeren wat dus wezenlijke politieke consequenties heeft. Zo zou er zomaar een superwethouder kunnen ontstaan." Forkink adviseert overheden om goed te bedenken wat de veranderkundige opgave betekent voor

de organisatie. "Elke verandering heeft de fasen van structureren en stabilisering. Als je de structuurfase niet goed oppakt, ga je de stabiliseringsfase nooit voltooien. Gun jezelf de tijd om dat te doen. Anders blijf je alle komende jaren er tegenaan lopen dat je dat niet goed hebt gedaan."

Artikel 1.3 als inspiratie

De kunst zal zijn om opgaven per definitie integraal te beschouwen en aan te pakken.

Nijenhuis wijst in dat opzicht op de betekenis van de omgevingsvisie. "Daarin zorg je voor samenhangelende ambities. Wat voor stad of dorp wil je zijn? Wat zijn de grote opgaven en hoe denk je die te gaan aanpakken. Dat kun je vervolgens uitwerken in programma's en maak je juridisch bindend in het omgevingsplan en de ordening. Programma en omgevingsplan kunnen naast elkaar vorm krijgen. Ze vullen elkaar aan

Artikel 1.3 van de Omgevingswet zegt het klip en klaar. Het gaat om de samenhang der dingen: duurzaamheid, veiligheid, gezondheid.

en zijn bij te stellen op basis van nieuwe inzichten of politieke keuzes, bijvoorbeeld met een nieuw gemeentebestuur.”

De uitgangspunten van de Omgevingswet staan nog recht overeind. De noodzaak en urgentie ervan zijn alleen maar groter geworden, stelt Nijenhuis. “Kijk naar de opgaven die er liggen. Het kan niet anders dan dat je er integraal naar kijkt, dat je de ideeën en krachten in de samenleving benut, en dat je de nodige flexibiliteit inbouwt. Je kunt de actuele opgaven niet realiseren zonder integrale aanpak, interbestuurlijke samenwerking en participatie; de drie basisprincipes van de Omgevingswet.”

Forkink wijst op artikel 1.3 van de Omgevingswet. Daarin gaat het om de samenhang der dingen: duurzaamheid, veiligheid, gezondheid. “Dat biedt enorm veel inspiratie. Het valt mij op dat de jonge generatie RO’ers, maar ook anderen, daar veel waarde aan hechten.” Nijenhuis noemt het voorbeeld van de recente website van negen natuur- en milieclubs die de kansen van de Omgevings-

wet inzichtelijk maakt voor het vergroenen van de fysieke leefomgeving. “Mooi om te zien dat dergelijke maatschappelijke organisaties de handschoen oppakken.”

Meekoppelende belangen

Terugkomend op de energietransitie blijft toch de vraag hoe de overheid de participatie zo kan inrichten dat er voldoende draagvlak ontstaat. De Omgevingswet laat die immers vormvrij. Forkink: “Klopt. Die vormvrijheid maakt het moeilijk om te toetsen wat goed en niet goed is. Maar de onvrede bij burgers over hoe het proces gaat, is toch een graadmeter. Dat signaal kun je niet negeren en geeft aan dat het vormvrije proces nog niet goed is. Dat is nou zo iets dat misschien nog een keer naar de tekentafel terug moet en wat reparatie behoeft.”

“De vormvrijheid van participatie is altijd ons verhaal geweest”, reageert Nijenhuis. “Niet op voorhand creatieve vormen van participatie belemmeren met een keurslijf. Gaandeweg kijken waar we met de participatie tegen aanlopen. En daar dan eventueel

wetgeving op aanpassen. De bal ligt nu primair bij het gemeentelijke participatiebeleid. Ook de integrale benadering levert soms creatieve verrassingen op. Zo proberen sommige gemeenten bij de aanpak van aardgasvrije wijken meteen sociale problemen als eenzaamheid mee te nemen. Zo van: ‘We gaan nu toch langs de deuren.’ Ik ben ervan overtuigd dat we dat veel meer gaan zien, nu overheden in die fase komen. Wat in mijn ogen moet gebeuren, is de energiedoelstellingen verbinden met andere opgaven in het gebied zoals klimaatadaptatie, natuurontwikkeling, woningbouw. Zodat je meekoppelende belangen krijgt, kunt combineren. Dat kan niet zonder de omgeving goed bij het proces te betrekken waar het zich allemaal afspeelt. Probeer de energie en de creativiteit uit het gebied erbij te betrekken. Dat kan volgens mij door de betrokken bewoners en ondernemers vertrouwen te geven dat wat ze inbrengen er echt toe doet, dat er naar ze wordt geluisterd, dat ze kunnen bijdragen aan een mooi en prettig woon- en werkgebied.”

Wees realistisch met de Omgevingswet

‘Accepteer: vallen en opstaan horen erbij’

Blijf samen oefenen, wees niet bang om fouten te maken, want de nieuwe wetgeving is complex genoeg. Focus op wat goed gaat. Leer van wat beter moet. Die boodschap geven twee omgevingsdienstirecteuren mee aan iedereen bij de overheid en daarbuiten die aan de slag is of gaat met de nieuwe wetgeving. Het zal volgend jaar, als de wet eindelijk van kracht wordt, niet meteen altijd en overal goed gaan, weten zij nu al. “We moeten een keer te water. Dan merken we snel genoeg wat er anders moet. En laten we vooral niet na een jaar al evalueren hoe het gaat. Deze enorme exercitie heeft tijd nodig.” »

'Moderne ambtenaren luisteren naar wat er speelt in de maatschappij en de Omgevingswet faciliteert dat.'

"De verwachting dat alles met de komst van de Omgevingswet meteen mooier en beter wordt, is niet realistisch", stelt Christiaan van der Kamp. Sinds 1 september is hij directeur en secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Haaglanden. Daarvoor was hij tien jaar burgemeester van Bodegraven-Reeuwijk en voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Midden-Holland. Minder hosanna, mag best van hem. "Het aantal regels is niet echt afgenomen. En de omvang van de AMvB's (Algemene Maatregel van Bestuur, red.) en de bruidsschat is niet kinderachtig. De Omgevingswet is geen klein dingetje. Het is een majeure operatie. En die pakken we op zijn Nederlands aan: zo goedkoop mogelijk, traag, en we doen weinig aan toetsing vooraf."

Natuurlijk zijn er experimenten volgens de Crisis- en herstelwet, maar die vindt hij wat mager. "Die verkorten feitelijk alleen de juridische procedures en zorgen dat hier en daar geen vergunning meer nodig is. Het oefenen had wat mij betreft veel groter gemogen. Een jaar of vijf was nuttig geweest. Dan kun je vanuit die ervaring verder. Feit is dat we het er nu mee moeten doen. Dat is niet erg, zolang we

accepteren dat het dan oefenen in de praktijk wordt. Met vallen en opstaan en hiervan leren."

Geen one size fits all

André Mutter, al bijna tien jaar directeur van de Omgevingsdienst Midden-Holland, benadrukt de positieve houding die hij tegenkomt bij gemeenten en omgevingsdiensten. Ook nadat onlangs bekend werd dat de inwerkingtredingsdatum wederom

'MET ALLEEN DROOG OEFENEN KOM JE ER NIET. HET WORDT TIJD OM TE WATER TE GAAN'

naar achter was verschoven. Mutter: "Er hangt een sfeer van 'dit lukt ons!'. De bevoegde gezagen willen aan de slag. Met alleen droog oefenen kom je er niet. Het wordt tijd om te water te gaan."



Eerst maar eens het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Van der Kamp benadrukt hoe de eigen digitale omgeving van gemeenten en regio's goed op orde is. Nu komt daar een centraal digitaal stelsel overheen te hangen, waarvan de werking moet worden bewezen. "Ik zou het Rijk vooral willen oproepen om het simpel te houden met het DSO. En om iedereen de tijd te gunnen ermee te leren werken. Bij de Omgevingsdienst Midden-Holland hebben ze veel ervaring met hun eigen stelsel, in andere regio's zie je dat ook. Ieder heeft zijn eigen manier gevonden en die werkt. Je moet niet alles door één ICT-mal willen drukken."

Mutter: "Ik zie het DSO als de voorkant van het systeem. Aan de achterkant heeft iedere regio zijn eigen basisautomatisering, die blijvend wordt gebruikt. Wij hebben daar jaren in geïnvesteerd, we weten hoe het werkt, en het is in iedere regio weer net wat anders. Dat is logisch en dat stoort de gebruikers allerminst. Ik geloof in de gemene deler, in een gemeenschappelijke visie op ICT. Maar laten we niet te megalomaan worden. Als we het gebruik van het DSO schaalbaar maken, met behoud van ieders eigen mogelijkheden en respect voor ieders investeringen in de eigen automatisering, heeft het stelsel de meeste kans van slagen. Een DSO met een zachte start."

Extra middelen

Er moet geld bij om de invoering van de Omgevingswet behoorlijk te laten landen bij gemeenten en omgevingsdiensten, vinden beide directeuren. Mutter: "Ik heb bij mijn dienst de financiën netjes op orde, al jaren. Mij zal je niet snel horen zeggen dat er geld bij moet. Maar hier is dat echt nodig om het te laten werken."

"Je moet begrijpen dat de bevoegde gezagen hier niet voor worden 'vrijgemaakt'. De invoering van zo'n wet, met alles wat erbij komt kijken, komt boven op de bestaande werkzaamheden. Dan moet het ergens vandaan komen", meent Van der Kamp. Daarmee slaat hij meteen een brug naar het aspect capaciteit. "Er is geen tijd vrijgemaakt om met de Omgevingswet te oefenen. Als gemeenten hebben we ons reguliere werk. En dit moeten we erbij doen. Ik zie gemeenten daarmee worstelen. En ik zie omgevingsdiensten die proberen te faciliteren. Grensontkennend samenwerken is op zich een mooie ontwikkeling, maar voor veel ambtenaren wel nieuw. En het kost tijd om de nieuwe werkwijze aan te leren en er je weg in te vinden. Voor zo'n majeure operatie is extra menskracht nodig. Neem het voorbeeld van de pandemie, waarbij van de GGD'en ineens enorm veel extra wordt gevraagd. Diezelfde GGD'en zijn daarvoor tot op het bot afgekloven. Gemeenten moeten het ook met steeds minder mensen doen. En dat maakt ons kwetsbaarder dan nodig."

Van der Kamp zou graag zien dat het ministerie van BZK meer de rol van verbinder op zich neemt in de aanloop naar de invoering van de Omgevingswet.

Goede voorbeelden

Ondanks de zorgen is er van louter negatieve sentimenten absoluut geen sprake, benadrukt Mutter. "Mensen zijn altijd geneigd om de kritiekpunten te bespreken. Maar laten we naar de positieve kanten kijken. Moderne ambtenaren luisteren naar wat er speelt in de maatschappij en de Omgevingswet faciliteert dat. Die zegt: stop met de wereld besturen van achter je bureau. We werken voor de publieke zaak, niet voor onszelf. In die geest gaan ook al veel dingen goed."

Van der Kamp haalt in dit verband het rapport van de commissie-Van Aartsen aan, die op verzoek van de minister afgelopen voorjaar een advies uitbracht over een beter stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). "Daarin vind ik veel

'GRENSENTKENNEND SAMENWERKEN IS OP ZICH EEN MOOIE ONTWIKKELING, MAAR VOOR VEEL AMBTENAREN WEL NIEUW'

van de analyses zeer waardevol. Wat het nog veel sterker had gemaakt, was het noemen van enkele goede voorbeelden geweest. Die zijn er genoeg. Als je ze in zo'n rapport benoemt, leg je een ander accent. En je geeft anderen de kans van die goede voorbeelden te leren."

Mutter noemt meteen maar het goede voorbeeld van de eigen samenwerking. "Wij zijn als Omgevingsdienst Midden-Holland erg gericht op de regio en de bestuurders. Ieder moet zijn eigen stukje doen. En goëd doen. Maar kijk ook naar elkaars situatie. Waar zitten de belangen? Het is een samenwerkingsverband. Niet ieder voor zich! Bereid overlegmomenten daarom degelijk voor. Verplaats je in de positie van de anderen. Bestuurders kunnen pas vlot en goed knopen doorhakken als in de voorbereiding de diverse opties en standpunten degelijk zijn voorbereid."

Partners in 'crime'

'De kracht van de fullservicegedachte' noemt Van »

der Kamp het. "Zorg dat je een robuuste omgevingsdienst optuigt, zodat je klaar bent voor de toekomst. Ik ben heel blij met de omgevingsdienst als partner om in regionaal verband zaken op te pakken. Het klinkt misschien gek, maar die liefde voor de eigen omgevingsdienst helpt enorm!" Mutter beaamt het: "Als ik in het rapport van Van Aartsen lees dat de gemeenten 'wat meer op afstand moeten blijven', denk ik: ik heb die afstand hele-

'DE GEMEENTEN WORDEN ONGEDULDIG. EN TERECHT. WE MOETEN EEN KEER TE WATER'

maal niet nodig in de professionaliteit die we in Midden-Holland met elkaar vormgeven! Omgevingsdiensten die met gemeenten samenwerken

aan opgaven waarin beleid en uitvoering goed verbonden zijn, hebben juist nabijheid nodig. Dat is iets heel anders dan, maar bestaat naast de gepaste afstand bij VTH- taken die binnen afgesproken kaders uitgevoerd worden. Een delicaat evenwicht dus!"

Beide directeuren spreken de hoop uit dat de Omgevingswet in juli 2022 écht van start gaat. Van der Kamp: "De gemeenten worden ongeduldig. Die vinden: aan de bak! En terecht. We moeten een keer te water. Dan merken we snel genoeg wat er anders moet. En laten we dan vooral niet na een jaar al evalueren hoe het gaat. Deze enorme exercitie heeft tijd nodig. Geef het tien of misschien wel twintig jaar. Jaren waarin we moeten accepteren dat we fouten zullen maken. Want dat gaat zeker gebeuren. Maar hoe vaak valt een kind voordat het kan lopen? En reageer je dan door iedere keer te benadrukken is hoe stom dat is? Dat lijkt me niet. Ik zie het goed komen met de Omgevingswet. Maar doe er geld bij. En geef mensen de tijd en de randvoorwaarden om ermee te leren werken. Focus op wat goed gaat. Leer van wat beter moet."



www.struykverwoinfra.nl

Street  Art

Laat u inspireren! Door de nieuwe collectie duurzame bestratingsoplossingen.

Een sfeervol inspiratieboek voor iedereen verantwoordelijk voor de inrichting van de openbare ruimte. Een inspiratietool voor het opdoen van ideeën over kleurgebruik, texturen en formaten. Ontwerp uw toekomstbestendige straatbeeld met onze klimaatadaptieve en duurzame producten.

Download de catalogus via onze website of vraag een gedrukt exemplaar aan.

 **STRUYK VERWO INFRA**
A CRH COMPANY