



**M A N I F E S T**

**INLEIDING**

**De omgevingswet komt eraan. Wanneer precies, dat weet niemand. Maar iedereen is het erover eens: er staat veel te veranderen. Reden voor de gemeenten Rotterdam en Den Haag om in een ‘Living Lab’ de impact van de nieuwe wet te verkennen.**

*Wat was het doel?*

Het Living Lab Samenwerken in de ruimtelijk keten was een gezamenlijk traject van de gemeenten Rotterdam en Den Haag met als doel de betekenis van de nieuwe omgevingswet op onze manier van (samen)werken en onze organisaties te verkennen. Bovendien was het een mooie manier om van elkaar te leren en zo te werken aan metropoolvorming.

*Wat hebben we ontdekt?*

De kernboodschap van de omgevingswet is van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Dit betekent openstaan voor initiatieven uit de stad door bij wijze van spreken de rode loper uit te rollen. Maar er zitten ook tegenstrijdigheden in de wet. Wat is de balans tussen flexibiliteit en zekerheid, tussen gelijke behandeling en maatwerk en tussen snelheid en zorgvuldigheid? Hiervoor is niet één vaststaand recept. Het vraagt keer op keer een eigen afweging. En dat vereist een nieuwe houding bij ambtenaren en bij directie en bestuur.

*Wat hebben we gedaan?*

De afgelopen maanden voerden we gesprekken met betrokkenen vanuit het programma Aan de slag met de omgevingswet, met (ervarings)deskundigen, met onze directeuren stadsontwikkeling en met de trekkers van de invoering van de omgevingswet binnen onze gemeenten. Op locatie verkenden we initiatieven in de Binckhorst, in Voorburg en Rotterdam-Zuid, die in de geest van de nieuwe wet worden ontwikkeld. In de Binckhorst hoorden en zagen we hoe de pilot met het omgevingsplan verloopt en in Voorburg hoe een regelvrije omgeving werkt. In Rotterdam-Zuid maakten we kennis met de verschillende rollen van de gemeente bij de grootschalige herontwikkeling van het Hart van Zuid en in Charlois zagen we hoe de gemeente andere partijen stimuleert om via kleinschalige ingrepen de leefbaarheid in de wijk te vergroten. We hebben niet op alles antwoorden gevonden, maar we willen onze ontdekkingen en ervaringen via dit manifest graag delen en verder brengen.

*Wat doen we al?*

Zowel de gemeente Rotterdam als Den Haag werken aan de implementatie van de nieuwe Omgevingswet. Er zijn trekkers aangewezen, er zijn werkgroepen ingesteld en pilots opgezet. De organisaties worden er langzaam op voorbereid. Het betekent veranderingen voor beleidsmakers, projectleiders, uitvoerders, plantoetsers, onderzoekers en informatietechnici. Misschien moeten we zelfs naar een hele andere organisatie toe.

*Wat hebben we van elkaar geleerd?*

Het klinkt cliché, maar de houding in Rotterdam is pragmatischer en praktischer dan in Den Haag. Er zijn regels om van bestemmingsplannen af te wijken en die zijn er niet voor niets: ‘kruimelen’ is een gevierd begrip geworden. In Den Haag zijn de afwegingen voorzichtiger, ook door de cultuur in de stad en ervaringen uit het verleden. Afwijkingen hebben een precedentwerking en bezwaarmakers weten de weg naar de politiek makkelijk te vinden. Overeenkomsten zijn er zeker ook. In beide gemeentes zijn de organisaties groot en kosten verandertrajecten tijd.

Aanbeveling: Het is belangrijk om per gemeente na te gaan wat deze verschillen betekenen voor de toekomstige manier van werken en bijvoorbeeld voor de op te stellen omgevingsplannen?

*Wat zijn belangrijkste leerpunten?*

In het Living Lab hebben we diverse leerpunten opgetekend, voor onszelf, voor onze organisaties en voor onze directies. Dit manifest beschrijft de vijf belangrijkste:

1. ‘Hoe integraler het begin, hoe overzichtelijker het eind’: Over integrale planvorming en plantoetsing.
2. ‘Het is de geest, niet de letter’: Over het centraal stellen van het doel in plaats van de procedure om gemotiveerd af te wijken en af te wegen.
3. ‘Ontdek elkaar voor dwarse banden’: Over het leren kennen van elkaars kennis en kunde om de beste combinaties te maken.
4. ‘Lef, de kerncompetentie van de moderne ambtenaar’: Over de benodigde vaardigheden bij het werken met de omgevingswet.
5. ‘Flexibel werken vraagt strakker monitoren’: Over het belang van monitoring in de Omgevingswet

***1. HOE INTEGRALER HET BEGIN, HOE OVERZICHTELIJKER HET EIND***

De omgevingswet is meer dan ‘goede ruimtelijke ordening plus’, het gaat om het totaal van een aanvaardbare leefomgeving. Het omgevingsplan kent een globale opzet en daardoor minder concrete toetsbare eisen en meer mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren. Het complexe en globale karakter vraagt om zo vroeg mogelijke integrale planvorming en plantoetsing. Daarnaast vraagt het om gebiedskennis om het globale uit het omgevingsplan voor de locatie concreet te kunnen vertalen en benutten.

*“Integraliteit is niet langer vrijblijvend maar een must”*

Er ontstaat dus een verschuiving van sectoraal naar integraal. En die integraliteit zit op alle niveaus, bij het bestuur, in de planvorming (omgevingsvisies en -plannen) en in de plantoetsing. Maar hoe borg en regel je het integrale? Allereerst dient de werkwijze te worden opgenomen in de Rotterdamse/Haagse Standaard voor Projectmatig Werken waarbij andere disciplines aansluiten (RSPW 2.0). Maar belangrijker nog is dat de angst moet worden weggenomen voor integraal werken en dat collega’s én de markt worden gestimuleerd aan integrale planvorming te doen en vroegtijdig met elkaar in vooroverleg te gaan. Dit kan goed in de vergunningtafels (Den Haag) waar nu al mee wordt geëxperimenteerd.

Wat kunnen we aanvullend als organisatie doen om integraal (samen)werken te stimuleren? We zullen meer aandacht moeten geven aan gebiedsgerichte functies, zoals die van een gebiedsgerichte projectmanager. Het is daarnaast belangrijk om te streven naar een continuïteit van persoonlijke betrokkenheid en borging van kennis in projecten en de organisatie, zeker omdat er meer in (tijdelijke) netwerken zal worden gewerkt, met brede vertegenwoordiging vanuit de gehele organisatie. Wij adviseren tot slot meer integrale bestuursopdrachten en een organisatie brede project-start-up bij nieuwe projecten. Een andere optie is het introduceren van een bestuurlijk portefeuillemodel over diensten en sectoren heen.

Aanbeveling: Het is van belang om het begrip ‘integraal’ als organisatie te definiëren, om daarmee meer duiding te kunnen geven aan het proces om tot die integraliteit te komen om vervolgens vast te stellen welk gedrag en welke werkwijzen hierbij passen.

***2. HET IS DE GEEST, NIET DE LETTER***

Regels zijn een middel en zijn nooit een doel op zich. De interpretatie van het doel van een regel is derhalve belangrijker dan het strikt toepassen van de letter ervan. Vanuit het ‘ja, mits-principe’ vraagt dit van ambtenaren om zich te verplaatsen in het doel van een initiatiefnemer en het initiatief te toetsen binnen de specifieke (ruimtelijke) context ervan. Als kaders en afwegingsruimte ruimer worden, zoals de omgevingswet beoogt, vraagt dat vertrouwen, durf en mandaat van ambtenaren en gebiedsgerichte kennis om zodoende goede afwegingen te kunnen maken. Het vraagt tegelijkertijd om omgevingsplannen die duidelijk zijn in hun doelstellingen, zodat deze afweging goed kan worden gemaakt.

Dergelijke afwegingen hoeven niet individueel te worden gemaakt, maar gebeuren in nauwe afstemming tussen sectoren, altijd onder minimaal vier ogen en gedekt door je leidinggevende. Om dit te doen is durf nodig, vertrouwen en voldoende mandaat en kennis. Mensen moeten integraal kunnen denken en specialisten inschakelen waar nodig. Het vraagt om mensen die denken in oplossingen in plaats van problemen.

*“Als kaders en afwegingsruimte ruimer worden, vraagt dat vertrouwen, durf en mandaat.”*

Aanbeveling: Concretiseren van de doelen van (het) nieuwe omgevingsplan(nen), zodat interpretatie goed mogelijk is en werk tegelijkertijd aan het vroegtijdig breed beoordelen van aanvragen, oefen daarin de te maken afweging en werk aan een format voor het vroegtijdige betrekken van de juiste ambtenaren bij vergunningaanvragen.

***3. ONTDEK ELKAAR VOOR DWARSE BANDEN***

Het al dan niet (tijdig) betrekken van collega’s en andere organisatieonderdelen is vaak niet een bewuste keuze. In de praktijk blijken collega’s onvoldoende op de hoogte waar en bij wie welke kennis en kunde aanwezig is. Door de vele veranderingen en reorganisaties van de afgelopen jaren, waarbij onderdelen elders binnen de organisatie zijn geplaatst, namen van teams en afdelingen zijn gewijzigd en medewerkers van plek zijn veranderd, is het vaak niet duidelijk meer waar werkzaamheden en verantwoordelijkheden zijn belegd.

*“Daar waar mensen elkaar ‘ontdekken’ worden kansen gepakt en wordt vaker gezamenlijk opgetrokken”*

Van belang is in ieder geval om kennis en kunde op een eenvoudige en duidelijke manier breed te ontsluiten. Daarvoor zou in ieder geval nog eens nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop hierover informatie op intranet wordt verschaft en zou gestimuleerd moeten worden dat medewerkers hun kennis van de organisatie vergroten. Dat laatste kan via speciaal hiervoor georganiseerde trajecten, maar ook zeker via informele sporen.

Vanuit de organisatie kan een aantal concrete zaken worden opgepakt om bekendheid met elkaars kennis en kunde te bevorderen:

* Aansturen op een goed ingevuld intranetprofiel van alle medewerkers: Zodat collega’s elkaar kunnen vinden. Daarbij zorgen dat op steekwoorden kan worden gezocht;
* Inhoudelijke stoomcursus: in ieder geval voor nieuwkomers, maar ook open voor medewerkers die reeds in dienst zijn;
* Naar voorbeeld van Den Haag starten van een DSO-academy met modules waar je op kan intekenen (niet alleen voor nieuwkomers);
* Praktijkvoorbeeld van afdeling Ruimte en Wonen/Rotterdam: Maandelijkse borrel met inhoudelijke presentatie (ook goed voor netwerkopbouw);
* Ruimte bieden voor en stimuleren van ‘snuffelstages’: Een dagje meelopen met je collega;
* Verantwoordelijkheid beleggen om (vanuit de Omgevingswet) een verkenning uit te voeren naar (inhoudelijke) dwarsverbanden en hier aandacht aan te besteden tijdens beoordelingsgesprekken;
* Concern-brede aandacht voor en goede afspraken over welke informatie online gezet wordt en hoe dat goed te ontsluiten.

Aanbeveling: Zorg voor steunstructuren, zodat collega’s elkaar makkelijker kunnen vinden en bevraag elkaar op gelegde dwarsverbanden.

***4. LEF, DE KERNCOMPENTIE VAN DE MODERNE AMBTENAAR***

De Omgevingswet hecht veel belang aan participatie en samenwerking en omdat ook strakke regels wegvallen, moeten ambtenaren nieuwe competenties in zichzelf aanspreken. Tegelijkertijd blijven mensen nodig die procedures kennen en weten hoe die in de gemeente het beste kunnen worden gevolgd. Zo ontstaan zogenaamde grenswerkers, ambtenaren die met één been staan in de eigen organisatie en met één been in het netnetwerk van betrokken partijen en personen. Een tweebenige ambtenaar is dan zowel leidend als dienend en zowel kaderstellend als vrijheid gevend. Zij voelen de spanningen op dit grensvlak, maar realiseren zich dat een keuze voor één van de twee kanten hen niet dichter bij de oplossing brengt, dat zij beide waarden en werelden nodig hebben om effectief te handelen. Grenswerkers zijn nieuwsgierig en geïnteresseerd in anderen, in andermans drijfveren, in de organisatie die zij vertegenwoordigen en de persoon die zij zijn. Grenswerkers verbinden mensen, organisaties en belangen en zijn flexibel genoeg om in te spelen op steeds weer nieuwe en steeds weer veranderende situaties. Tegelijkertijd zijn ze oplossingsgericht en hebben ze een scherpe bestuurlijke antenne, die ervoor zorgt dat politieke wensen worden vervuld en bestuurlijk opdrachtgevers nauw worden betrokken bij de processen buiten. Bovendien hebben moderne ambtenaren lef. Ze durven beslissingen te nemen, verschil te maken en hun nek uit te steken. Ze overtuigen.

Aanbeveling: formuleer de belangrijkste competenties voor de verschillende nieuwe rollen en functies die voortvloeien uit de Omgevingswet (en veranderende samenleving) en leg deze vast in functieprofielen.

***5. FLEXIBEL WERKEN VRAAGT STRAKKER MONITOREN***

In de omgevingswet wordt het begrip omgevingswaarde geïntroduceerd. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij beschrijven de kwaliteit die moet worden bereikt of in stand moet worden gehouden. Er zijn enkele verplichte omgevingswaarden (bijvoorbeeld vanuit nationale of Europese wetgeving), maar een gemeente kan ook aanvullende waarden vaststellen. Als de gemeente een omgevingswaarde vaststelt, is zij verplicht om deze waarde te monitoren. De omgevingswaarden bepalen de gebruiksruimte: de binnen een gebied aanwezige (juridische) ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Binnen de gebruiksruimte zullen bedrijven, burgers en de overheid er samen voor moeten zorgen dat afgesproken omgevingswaarden binnen de gestelde grenzen blijven. In de bezochte pilot van de Binckhorst worden drie parameters onderscheiden: grenswaarde, de basiswaarde en de ambitiewaarde. Als een initiatief niet aan de basiswaarde kan voldoen (maar wel aan de grenswaarden), is er de mogelijkheid om te salderen. Dit kan door extra maatregelen te nemen binnen de parameters.

*“Ambities in een omgevingsplan moet je kunnen meten.”*

Uitdagingen die ontstaan rondom het onderwerp monitoring zijn:

* Ambities in omgevingsplan moet je kunnen meten en moet je ook meten! Definities zijn essentieel.
* Bij salderen is het belangrijk om de resterende ontwikkelruimte/gebruiksruimte in beeld te houden, niet alleen de aantallen. Bijvoorbeeld scholen die noodzakelijk zijn maar door gebrek aan ruimte op ongewenste locaties terecht komen.
* Als er in de omgevingsvisie ook kwalitatieve ambities komen, hoe gaan we dan deze kwalitatieve ambities monitoren?
* Vooraf vaststellen hoe en door wie er gemonitord gaat worden, gaat dit sectoraal of integraal en wie is de eigenaar van de monitoring?
* Voldoende capaciteit en budget vrijmaken voor de monitoring.

Aanbeveling: Uitwisseling van ervaringen tussen beide gemeenten, die beide experimenteren met het omgevingsplan, kan leiden tot aanvullende inzichten en nieuwe oplossingsrichtingen.

*Den Haag / Rotterdam, juni 2017*

*Den Haag:* Frank Weijzen, Mark van Oosterhout, John van der Goes, Silke Perquin, Anja Terpstra, Pieter Stellingwerf, Angela Rambaran Kisoen.

*Rotterdam:* Ruud Knegt, Sandra Prins, Liselotte Mesu, Ingrid Schalkwijk-van Strien, Peter Hertog, Jan Sonneveldt, Johan van Driel, Jim Ekkelenkamp, Jaap van den Berg.

