

De
Omgevings-
wet
als transitie-
opgave

Prof.dr.ir. Jan Rotmans
Erasmus Universiteit Rotterdam

L
ggs
wet
tie
a



Voorwoord

Wie het over de Omgevingswet heeft, spreekt van een transitie in het fysiek domein. Waar het eerst nog ging over een wetswijziging of een stelselherziening lijkt die terminologie inmiddels niet langer passend. Maar wat is een transitie eigenlijk precies? En als de Omgevingswet om een transitie vraagt, wat betekent dat dan voor alle overheden die bezig zijn met de invoering van deze nieuwe wet?

2 Nog voor de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 en tijdens de overgangperiode tot 2029 moeten overheden zich nieuwe instrumenten eigen maken, uitgebreid participeren en co-creëren met hun burgers en bedrijven, volledig digitaal werken en vergunningsprocedures verminderen en verkorten. Meer vertrouwen, meer beslisruimte voor decentrale overheden en meer maatwerk zijn de mantra's. Gemeenten worstelen, ieder op hun eigen manier, soms in regionaal samenwerkingsverband, met de bijbehorende invoeringsoperatie. Het is een zoektocht waarin we met vallen en opstaan steeds meer van de nieuwe wet te weten komen. Richtinggevende implementatiestrategieën worden ontwikkeld en experimenten worden uitgevoerd. Toch is er nog veel onduidelijk. Zo is er nog geen pasklaar antwoord op de vraag: hoe krijg je mensen, collega's, de samenleving, zover dat ze deze verandering adapteren?

Het G40-stedennetwerk vindt het tijd om gemeenten handvatten aan te bieden voor deze transitie opgave en ging op zoek naar antwoorden op de vragen: wat is een transitie eigenlijk, is de Omgevingswet een transitie, is deze vergelijkbaar met de transitie in het sociaal domein en wat kunnen we daarvan leren? Deze vragen hebben wij gesteld aan prof. dr. ir. Jan Rotmans, hoogleraar transitiekunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De inhoud van Rotmans' essay is interessant voor iedereen die in het fysiek domein of aan transitie opgaven werkt, geeft inspiratie en brengt nieuwe inzichten in wat deze transitie eigenlijk voor ons allemaal kan betekenen. Want om met de woorden van Rotmans te spreken: 'Vanuit welke bril je ook naar de Omgevingswet kijkt, de drie aspecten van de Omgevingswet [machtsoverdracht, integraliteit, initiatief bij omgeving] hebben vergaande gevolgen voor iedereen die woont, leeft of werkt in de fysieke leefomgeving, waar dan ook in Nederland.'

Jop Fackeldey
Voorzitter Fysieke Pijler G40

Dennis Straat
Voorzitter themagroep Omgevingswet G40

Sarah Ros
Programmamanager Omgevingswet G40

Waarom
Omgevingswet?



Waarom een
Omgevingswet?

De Omgevingswet is de grootste wetswijziging sinds de invoering van de Grondwet. Maar liefst 26 wetten (en meer dan honderd AMvB's en ministeriële regelingen) op het gebied van ruimte, wonen, milieu, natuur, water en infrastructuur worden erin samengevoegd. Er komt daarmee één integrale wet op het gebied van de fysieke leefomgeving die alle bestaande wetten op dat gebied vervangt.

Het invoeren van de Omgevingswet is weliswaar een complex en tijdrovend proces, maar het is wel hard nodig. De belangrijkste redenen voor de invoering van de Omgevingswet zijn:

1. Het huidige omgevingsrecht is niet meer van deze tijd. Het is een lappendeken van wetten en regels, verbrokkeld en verdeeld, gericht op deelbelangen, hier en daar inconsistent, waardoor de ene wet de andere tegenspreekt.
2. De samenleving verandert snel en fundamenteel. Er ontstaan nieuwe transitieopgaven zoals de transitie naar duurzame energie, die ook in ruimtelijk opzicht ingrijpende consequenties heeft. Het huidige omgevingsrecht is rigide en kan onvoldoende snel inspelen op deze nieuwe ontwikkelingen. Het vertraagt ze eerder, en maakt ze soms zelfs onmogelijk.

3. Er is grote behoefte aan een integrale benadering en een afweging van de diverse deelbelangen in onderlinge samenhang op lokaal, bestuurlijk niveau. De huidige wetgeving, die is georiënteerd op deelbelangen, staat een samenhangende ontwikkeling in de weg.

Kortom, het huidige omgevingsrecht is niet meer geschikt voor de grote transitieopgaven van deze tijd. Het omgevingsrecht is weliswaar geregeld aangepast de afgelopen jaren, maar een stelselherziening bleek onvermijdelijk. Al sinds 2011 is daaraan gewerkt. De Omgevingswet biedt een integrale benadering en beoogt nieuwe, duurzame ontwikkelingen wettelijk mogelijk te maken.

6

Volgens de huidige planning treedt de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking. Dan is echter nog lang niet alles klaar op decentraal niveau. Er komt daarom een overgangsperiode tot 2029, waarin de wet gefaseerd wordt ingevoerd.

U.
bouw
de
Om



**Uitgangspunten van
de Omgevingswet**

Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit'. De bedoeling is om de wetgeving eenvoudiger, flexibeler, dynamischer en stimulerender te maken. Een integrale, gebiedsgerichte en duurzame ontwikkeling benadering staat voorop. Maatwerk is een belangrijk uitgangspunt, wat kan leiden tot grote regionale verschillen: wat voor de ene regio werkt, hoeft immers voor de andere regio niet te werken. Het omgevingsrecht moet eenvoudiger en transparanter worden in het gebruik, en besluitvorming over de leefomgeving moet sneller en beter.

8 De leefomgeving staat in de Omgevingswet centraal, en dus ook de mensen die in die omgeving wonen en werken. Die krijgen meer ruimte om met eigen initiatieven te komen. Bescherming van burgers blijft een belangrijk uitgangspunt, maar het accent komt erop te liggen hen uit te dagen om met initiatieven en plannen te komen. Hetzelfde geldt voor bedrijven en maatschappelijke organisaties. De Omgevingswet is bedoeld als prikkel om de omgeving tot actie aan te zetten, en deze te laten delen in de verantwoordelijkheid. Het initiatief ligt niet zozeer bij de overheid, maar bij de omgeving. Participatie van die omgeving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) is dus een voorwaarde. Overheden zijn verplicht om een participatietraject op te zetten, al staat nergens voorgeschreven hoe ze dat moeten doen.

De Omgevingswet beoogt een gedragsverandering te creëren bij burgers, bedrijven en overheden. De wet noopt ambtenaren met een integrale blik te kijken naar de omgeving, en bestuurders om integrale afwegingen te maken en open te staan voor initiatieven van buiten de

overheid. De wet daagt burgers en bedrijven uit om initiatief te nemen, en de ruimte daarvoor te benutten. Dat vraagt van hen een proactieve houding, en de kennis en vaardigheden om die ruimte adequaat te gebruiken, en de eigen leefomgeving te verbeteren.

De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn helder: deze is bedoeld om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, door meer ruimte te bieden aan de actoren in die leefomgeving. Maar hoe kan die ruimte het best worden benut om die kwaliteitsverbetering te realiseren? Dat raakt aan een één van de gevoelige punten van de wet: de géést van de wet is dat er ruimte moet komen voor integrale afwegingen, brede participatie en initiatief van buiten, maar de létter biedt dermate veel ontsnappingsclausules dat in veel gevallen onduidelijk is hoe die ruimte benut kan worden.

Zo wordt van een omgevingsvisie geëist dat die integraal is en alle in de wet gespecificeerde thema's omvat, maar nergens wordt beschreven hoe die visie eruit moet zien. Deze is dus grotendeels vormvrij. Participatie van burgers en bedrijven is verplicht, maar ook hier speelt die vormvrijheid: nergens staat beschreven aan welke eisen een participatietraject of -model moet voldoen, terwijl gemeenten er wel op worden afgerekend, als ze deze niet op de juiste wijze realiseren. Over ruimte maken voor brede bestuurlijke afwegingen op lokaal niveau staat in oriënterende zin wel iets in de wet, maar niets specifiek, dus ook hier geldt grote vormvrijheid. Minder vrijheid is er bij het opstellen van het omgevingsplan, waar meer eisen aan worden gesteld wat betreft thema's, type regels, plankaarten, standaards en procedures.

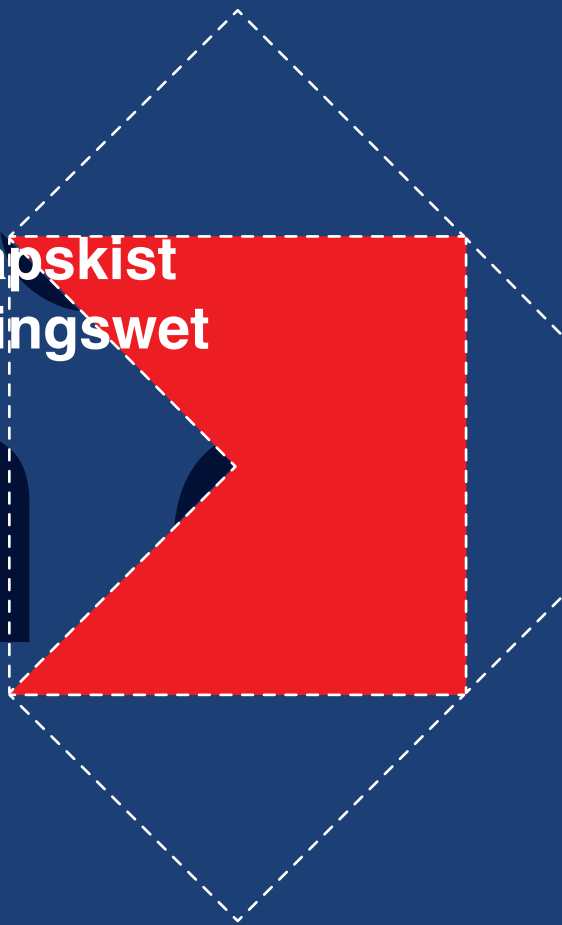
Er wordt dus veel ruimte vrijgemaakt voor een nieuwe, integrale en participatieve benadering, maar hoe die ruimte moet worden ingevuld is niet echt duidelijk. Aan de ene kant is dit logisch, omdat de geest van de Omgevingswet maatwerk vereist en elke lokale context weer anders is. Zo is participatie maatwerk, dat is voor elke context weer anders; je kunt niet generiek in de wet voorschrijven op welke wijze burgers en bedrijven precies moeten participeren. Aan de andere kant kun je wel kaders opstellen waarbinnen maatwerk moet plaatsvinden. Die kaders ontbreken bij specifieke onderdelen van de Omgevingswet, waaronder dus participatie. Hierdoor wordt de bewegingsruimte en -vrijheid wel heel groot, hetgeen kan leiden tot grote verschillen tussen de theorie van de Omgevingswet en de uitvoering ervan in de praktijk.

Er gaapt een kloof tussen de letter en de geest van de Omgevingswet, en in potentie dus ook tussen de opzet en de uitvoering ervan.

Kaders voor bijvoorbeeld participatie, bestuurlijke afweging en omgevingsvisie kunnen die kloof overbruggen.

L
ge
van
Or

**De gereedschapskist
van de Omgevingswet**



Vrijwel alle bestaande wet- en regelgeving voor de leefomgeving gaat op in de Omgevingswet. Dat wil echter niet zeggen dat deze een optelsom is van 26 bestaande wetten. De Omgevingswet kent een geheel nieuwe opzet en bestaat uit een samenhangend stelsel van instrumenten. Zes instrumenten vormen de gereedschapskist van de Omgevingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a):

12

I Omgevingsvisie. Samenhangend plan voor de fysieke leefomgeving dat de ontwikkelingsrichting voor de lange termijn vastlegt. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie, de natuurvisie, het milieubeleidsplan, de verkeers- en vervoersplannen en de waterplannen. Integraal is hier het kernbegrip. De omgevingsvisie beschouwt alle thema's binnen de fysieke leefomgeving in samenhang: ruimte, water, natuur, milieu, mobiliteit, natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed. Op drie bestuurlijke niveaus wordt het verplicht om een omgevingsvisie op te stellen: Rijk, provincie en gemeente. Afgezien van integraliteit stelt de Omgevingswet maar weinig inhoudelijke eisen aan de omgevingsvisie, en helemaal geen eisen aan de vorm. Wel worden digitaliseringsvereisten gesteld aan de omgevingsvisie.

II Programma. Concrete doorvertaling en uitwerking van de omgevingsvisie. Het programma bevat een aantal concrete maatregelen voor de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving, zodat de vastgestelde doelen worden bereikt. Die doelen worden mede

uitgedrukt in termen van omgevingswaarden, die de kwaliteit van de leefomgeving weergeven, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, milieu of gezondheid.

III Omgevingsplan. Decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) leggen hun regels vast in één document. Dat maakt de regelgeving inzichtelijk en samenhangend, en de naleving eenvoudiger. Voor gemeenten is dat document het omgevingsplan (voorheen het bestemmingsplan), voor provincies de provinciale omgevingsverordening, en voor waterschappen de waterschapsverordening (voorheen de keur).

IV Algemene rijksregels. In vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) worden door het Rijk voor alle overheden, burgers en bedrijven de regels vastgesteld ter bescherming van de leefomgeving. Deze algemene regels kunnen gebiedsspecifiek worden gemaakt met behulp van een aantal instrumenten in de wet.

V Omgevingsvergunning. Dit instrument is inmiddels al bekend, want het heeft eerder de bouwvergunning vervangen. De omgevingsvergunning heeft onder de Omgevingswet wel een bredere reikwijdte dan de huidige vergunning. Het idee is de vergunningverlening zo eenvoudig mogelijk te houden: voor één project is één aanvraag nodig bij één loket, en toestemming van één bevoegd gezag.

VI Projectbesluit. Met een projectbesluit kan het Rijk, de provincie of het waterschap besluiten om een project uit te voeren. Dit instrument is bedoeld voor complexe projecten die de schaal en het belang van één gemeente overschrijden. Het doel is om procedures sneller en beter te laten verlopen dan voorheen. Zo nodig kan met een projectbesluit worden afgeweken van een omgevingsplan.

Naast deze reguliere instrumenten zitten er nog ondersteunende instrumenten in de gereedschapskist, zoals regelingen voor toezicht en handhaving. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016b)

14

Opvallend bij al deze instrumenten is het verplichtende karakter en de strakke monitoringsplicht. Het gaat hierbij niet om reflexieve monitoring, toetsing om van te leren, maar om toetsing of er wel aan de norm wordt voldaan; gemeenten kunnen erop worden afgerekend als dat niet het geval is. Zo is er een motiveringsplicht voor participatie, en de rechter kan toetsen in hoeverre gemeenten aan die plicht voldoen. Een willekeurige burger kan dus naar de rechter stappen als het vermoeden bestaat dat niet aan die plicht is voldaan. Ook kunnen gemeenten getoetst worden op het behalen van hun omgevingswaarden, waardoor ze een zekere angst kunnen ontwikkelen om hier al te expliciet over te zijn. Die angst kan resulteren in het niet opnemen van omgevingswaarden, of het niet al te specifiek maken van een participatietraject. Dit soort oplossingen zijn echter niet naar geest van de wet.

Ook hier ontstaat weer voortdurend spanning tussen de geest en de letter van de wet. De geest van de wet ademt vertrouwen uit, de letter van de wet draagt echter ook wantrouwen in zich. Wantrouwen richting overheden, maar ook richting burgers en bedrijven. Dit is een opvallende paradox in de Omgevingswet: vertrouwen en wantrouwen gaan hand in hand.

Uit de strakke monitoring en de plicht tot verantwoording van de Omgevingswet spreekt een zeker wantrouwen. Dit staat haaks op de geest van de wet, die juist inzet op vertrouwen. Er kunnen zich zo praktische dilemma's voordoen waardoor gemeenten angst ontwikkelen om al te specifiek te zijn in het gebruik van het instrumentarium.

De
omgevings-
wet
over
de
omgeving

**De Omgevingswet
als transitieopgave**

De vraag dringt zich op of de Omgevingswet een transitie impliceert in het ruimtelijk domein. En als dat zo is, in hoeverre is die transitie dan vergelijkbaar met die in het sociaal domein? Daarvoor gaan we eerst wat dieper in op het fenomeen transitie.

Een transitie is een fundamentele verandering van de *structuur*, *cultuur* en *werkwijze* in een systeem (Rotmans, 2012). Met *structuur* bedoelen we de institutionele, economische en fysieke infrastructuur van een systeem. Onder *cultuur* verstaan we een verzameling gedeelde beelden, waarden en paradigma's. *Werkwijzen* zijn dagelijkse routines, regels en gedrag. Anders gesteld, een transitie is een fundamentele omslag in denken, handelen en organiseren op systeemniveau. Een systeem kan een sector zijn, een domein, een gebied, een stad, een regio, een land, et cetera.

Transities zijn geen gewone veranderingen, maar diepe, onomkeerbare veranderingen. Ze ontstaan in het eeuwige spanningsveld tussen mens en systeem, twee krachten die elkaar kunnen versterken maar elkaar ook gevangen kunnen houden. Transities verlopen grillig en schoksgewijs. Ze duren lang, doorgaans één à twee generaties. Het zijn evolutionaire revoluties, radicale veranderingen die in kleine stappen verlopen. Trage processen met af en toe versnellingen. Transities worden veroorzaakt door op verschillende schaalniveaus op elkaar inwerkende ontwikkelingen: economische, bestuurlijke, technologische, sociale en ecologische. Een transitie kan versnellen door calamiteiten en crises, maar is altijd geworteld in een maatschappelijke onderstroom, waar de latere transitie al min of meer voorgekookt is.

Zo vormden de aardbevingen in Groningen een katalysator voor de Nederlandse energietransitie, die echter al decennia gaande was en diepere ecologische, economische en technologische drijfveren kende op mondiale schaal.

Transities zijn ook machtswisselingen, waarbij een gevestigde orde (de bestaande macht), zo lang mogelijk weerstand biedt tegen de nieuwe orde (opkomende macht). Dat is overigens geen kwestie van de good guys (nieuwe orde) tegen de bad guys (oude orde), want van historische transities kunnen we leren dat een nieuwe orde zich op den duur weer zal verzetten tegen een volgende opkomende orde. Alleen zit het systeem dan wel op een hoger evolutionair niveau, en is het beter aangepast aan de eisen van de moderne tijd.

18

Transities kennen een bepaalde richting en delen de geschiedenis op in twee perioden: 'van' en 'naar'. Er zijn echter geen absolute maar slechts relatieve begin- en eindpunten. Een transitie blijft vaak lang verborgen voor de mensen die er deel van uitmaken. Plots kunnen de veranderingen doorbreken en zichtbaar worden, hoewel koplopers de transitie al konden zien aankomen door goed te kijken naar dieperliggende, structurele veranderingen. Als we inzoomen op een transitie, dan lijken de ontwikkelingen traag te gaan; van binnenuit lijken ze een onontwarbare kluwen en wordt weinig beweging waargenomen. Zoomen we uit, dan kunnen we beter de aard en snelheid zien van de diepe veranderingen, en dan lijkt een transitie ineens sneller te gaan dan de betrokken partijen denken.

Vaak mislukken transitities. Ze zijn niet te plannen of te organiseren, er is geen blauwdruk of recept voor. Wel zijn ze te beïnvloeden via organische sturing, wat neerkomt op systematisch zoeken, leren en experimenteren (Loorbach, 2007; Rotmans 2014).

Een bekend voorbeeld van een transitie is de energietransitie van fossiele, centraal opgewekte energie naar duurzame, decentrale energie. Een ander voorbeeld is de transitie in het sociaal domein, de overheveling van taken, bevoegdheden en financiën van het Rijk naar gemeenten in zaken van jeugd- en ouderenzorg, gekoppeld aan een ander soort zorg, op maat en integraal.

Beide voorbeelden zijn geworteld in een bredere maatschappelijke transitie, die van een top-down, centraal geleide samenleving naar een bottom-up, decentrale samenleving. De rol van de overheid verschuift hierbij van regisserend naar faciliterend, en die van burgers en bedrijven wordt actiever.

Willen we weten of de Omgevingswet beschouwd kan worden als een transitie, dan moeten we eerst nagaan of er sprake is van een radicale, onomkeerbare verandering. Aangezien de nieuwe wet voor de fysieke leefomgeving de bestaande wetten vervangt, is de verandering in elk geval onomkeerbaar. Maar ze is ook radicaal, omdat de Omgevingswet vanuit wezenlijk andere principes is opgezet. De nieuwe principes zijn: minder regels, meer maatwerk, integraal beleid, meer ruimte voor de samenleving, werken vanuit vertrouwen, en decentralisatie van taken en bevoegdheden van het Rijk naar gemeenten. Dat zijn heel andere uitgangspunten dan die van de bestaande wet- en regelgeving.

Markeren we in hoofdlijnen de richting van de transitie, dan levert dat in tabelvorm het volgende op:

Van

→ Naar

Aanbod Gestuurd
Doen wat is afgesproken
Toetsen van plannen
Sturen
Plannen maken

Sectoraal Beleid
Rijk
Overheid
Regisseren
Generieke benadering
Stringent
Toetsen op criteria
Wantrouwen
Nee, mits

Vraag Gestuurd
Doen wat wordt gevraagd
Stimuleren van initiatieven
Dienen
Plannen van anderen
mogelijk maken
Integraal Beleid
Gemeenten
Samenleving
Faciliteren
Maatwerk
Flexibel
Wegen op waarde
Vertrouwen
Ja, tenzij

Nevenstaande 'van 'naar' tabel geeft inderdaad een wezenlijke verschuiving weer, die een langdurige periode in beslag zal nemen. Dat raakt aan het derde transitiekenmerk, dat van fundamenteel anders denken, handelen en organiseren.

De Omgevingswet noopt tot integraal denken, omdat de instrumenten als omgevingsvisie en omgevingsplan per definitie integraal zijn. Het integreren van alle aspecten van de fysieke leefomgeving in één visie en één plan is van een niet te onderschatten complexiteit. Aspecten als ruimte, water, natuur, mobiliteit, hulpbronnen en cultureel erfgoed zijn op zichzelf al complex, laat staan het integreren ervan, en het maken van integrale afwegingen. Mensen denken van nature in hokjes en niet integraal, zo zijn ze geconditioneerd (Rotmans, 1998). Dat is dus een vaardigheid die met name ambtenaren en bestuurders zich eigen zullen moeten maken. Het voordeel van de omgevingswet is wel, dat nergens staat beschreven hoé die integratie moet plaatsvinden. Dat is overigens ook een nadeel, omdat de vormvrijheid van de omgevingswet het risico met zich meebrengt dat de integratie van thema's en het maken van integrale afwegingen niet adequaat gebeurt.

Anders handelen zit eveneens ingebakken in de omgevingswet. De tijd is over dat ambtenaren een visie voor de omgeving maakten vanachter hun bureau. Dat gebeurt voortaan in samenwerking met de omgeving, waarbij het initiatief bij die omgeving komt te liggen. Ambtenaren maken dus niet meer zelf beleidsplannen om die vervolgens uit te rollen, maar maken het mogelijk dat anderen plannen maken.

Dat is een fundamenteel andere handelwijze waarmee veel ambtenaren moeite zullen hebben, omdat zij van nature beleidsmakers zijn. Ook van bestuurders wordt een mentale schaalprong verwacht. Zij moeten voorbij hun eigen domein durven kijken en oog krijgen voor de omgeving als geheel. Besturen wordt een kwestie van een lange termijn koers uitzetten en opereren op verschillende schaalniveaus. Van consistent vasthouden aan een integrale benadering en de rug recht houden bij tegenwind.

22

De omgevingswet zet eveneens aan tot anders organiseren. Participatie van burgers en bedrijven wordt verplicht gesteld door de wet, al staat wederom nergens beschreven hoe die moet worden georganiseerd. Ook de organisatie van gemeenten gaat op de schop. Gemeenten hebben momenteel nog een verkokerde en geneste structuur, met silo's die gericht zijn op domeinen of sectoren, die weer opgedeeld zijn in afdelingen, die weer bestaan uit kleinere afdelingen (Rotmans, 2017). Dat is niet langer houdbaar vanuit het perspectief van de Omgevingswet, die om wendbare en platte projectorganisaties vraagt. Een enorme uitdaging voor gemeenten.

Over het geheel genomen kan de Omgevingswet dus beschouwd worden als een transitieopgave. Met enige fantasie zou je de Omgevingswet zelfs een transitiewet kunnen noemen.

Samenvattend: de Omgevingswet is in alle opzichten een transitie-opgave. Hierbij wel een belangrijke kanttekening. Naar de géést van de wet is er sprake van een transitie, maar naar de létter veel minder, omdat er zoveel uitzonderingen en ontsnappingsclausules zijn. Samen met de vormvrijheid van de wet zorgen deze ervoor dat de toepassing heel anders kan uitpakken dan beoogd wordt. In de praktijk kan de wet dus leiden tot meer van hetzelfde, in plaats van wezenlijk anders denken, handelen en organiseren.

**Vergelijking met
transitie in het
sociaal domein**



Wat de Omgevingswet is in het ruimtelijk domein, zijn de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet in het sociaal domein. In beide domeinen is er sprake van een ingrijpende stelselwijziging die een decentralisatie met zich meebrengt van het Rijk naar gemeenten.

In het sociaal domein vond deze stelselwijziging in januari 2015 plaats, toen de AWBZ werd vervangen door de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Taken, bevoegdheden en financiën voor ouderenzorg, werk en jeugdzorg werden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Door de Rijksoverheid werd hierbij onderscheid gemaakt tussen transitie (decentralisatie van taken, bevoegdheden en geld) en transformatie (anders denken en werken).

Beide stelselwijzigingen zijn ingrijpende operaties die in een lijn passen van bestuurlijke neerschaling, machtsoverdracht dus naar het gemeentelijk niveau. Beide transities vereisen een fundamenteel andere manier van denken en handelen. Ze worden wetmatig afgedwongen, maar hebben hun wortels in een brede maatschappelijke ontwikkeling naar een bottom-up, decentrale en horizontale samenleving.

Er zijn echter ook grote verschillen tussen beide transities. Bij die in het sociaal domein kregen gemeenten naast wat ze al deden extra taken, bevoegdheden en geld (alhoewel minder extra geld dan verwacht op basis van de extra taken). Het ging hier deels om een verkapte bezuinigings- en efficiencyoperatie. Bij de transitie in het ruimtelijk domein veranderen echter alle taken en bevoegdheden. In tegenstelling tot de transitie in het sociaal domein, gaat het hier niet om extra taken, maar om een volledig nieuw takenpakket. Metaforisch is

het verschil tussen beide transities dat tussen een gezin met kinderen dat er een kind van een ander bij krijgt (sociaal domein), of een gezin zonder kinderen dat drie nieuwe kinderen krijgt (ruimtelijk domein) (Ros, 2018).

Een ander verschil betreft de complexiteit van de transities. De Omgevingswet is veel ingewikkelder en veelomvattender dan de stelselherziening in het sociaal domein. De meest uiteenlopende thema's moeten worden geïntegreerd in één visie en één plan, wat een uiterst complexe opgave is. Bovendien moet deze integratie worden uitgevoerd op verschillende schaalniveaus. Terwijl het sociaal domein vooral opereert op het niveau van de gemeente, de wijk en de buurt, bestrijkt het ruimtelijk niveau een cascade van schaalniveaus, van regio, gemeente, wijk en buurt tot straat- en huishoudniveau. De Omgevingswet stelt dus hoge eisen aan alle betrokkenen, niet alleen aan ambtenaren en bestuurders, maar ook aan burgers en bedrijven; van hen wordt immers initiatief verwacht, iets wat zij alleen kunnen ontplooiën als zij zich verdiepen in de ruimtelijke materie.

26

De ruimtelijke lat ligt hier nog hoger dan de sociale lat. De vraag dringt zich op of de complexiteit en veelvormigheid van deze ruimtelijke transitie niet te groot zijn voor alle betrokkenen, en of we ons er niet aan gaan vertillen. Wie de hoeveelheid informatie in kaart brengt die in een omgevingsplan moet worden opgenomen, realiseert zich hoe ongelofelijk complex het is om die puzzel te maken. Hoe kan een willekeurig gemeenteraadslid dergelijke complexiteit nog overzien? Daar kom ik later nog op terug. De conclusie is in elk geval dat de transitie in het ruimtelijk domein nog veel complexer, veelomvattender en ingrijpender is dan die in het sociaal domein.

De op handen zijnde transitie in het ruimtelijk domein is nog veel complexer, veelomvattender en ingrijpender dan die in het sociaal domein. Vergelijk het met een gezin met twee kinderen dat er een kind van een ander bij krijgt (sociaal domein), **versus een gezin zonder kinderen dat ineens drie kinderen krijgt (ruimtelijk domein).**

27

Hoe om te gaan met
deze ruimtelijke
transitieopgave?



De complexe opgave van deze ruimtelijke transitie is voor gemeenten drievoudig. Er wordt gevraagd om een ander type organisatie (structuur), een andere manier van denken (cultuur), en een andere manier van organiseren (werkwijze). Deze drie wezenlijke veranderingen zijn met elkaar verweven, maar gemakshalve behandelen we ze hier afzonderlijk.

Veel gemeenten kennen nog een traditionele structuur van een top-down organisatie, die langs sectorale lijnen is georganiseerd. De Omgevingswet snijdt echter dwars door de sectoren van de fysieke leefomgeving heen, en ook dwars door alle beleidsafdelingen. Zo had een gemeente als Haarlem tot voor kort zes beleidsafdelingen die beleid ontwikkelden voor het fysiek leefomgevingsdomein. Inmiddels zijn deze afdelingen samengevoegd (Ros, 2016). Deze verkokerde organisatievorm is door de komst van de Omgevingswet niet langer houdbaar. De Omgevingswet dwingt gemeenten tot een heroriëntatie op de eigen organisatie. Nieuwe organisatievormen zijn nodig: niet hiërarchisch maar plat en horizontaal, niet verkokerd in afdelingen maar projectgericht, niet top-down aangestuurd, maar op basis van zelf- en samensturing.

Moderne, toekomstbestendige organisaties zijn flexibel en wendbaar. Een organisatie kan wendbaar worden genoemd als die aan een aantal basisprincipes voldoet (Rotmans, 2017). Zo'n organisatie

- is eenvoudig georganiseerd, met zo weinig mogelijk franje en overhead;
- begrijpt daadwerkelijk de mensen of klanten voor wie ze werkt, wat wil zeggen dat de organisatie de latente behoeften (waarvan mensen zich niet bewust zijn) van mensen juist kan inschatten;
- werkt in multidisciplinaire teams, waarbij diversiteit een belangrijk uitgangspunt is;
- heeft een leercultuur en durft te experimenteren, waarbij systematisch wordt vastgelegd wat er geleerd wordt van de experimenten;
- werkt op basis van vertrouwen. Bij veel organisaties is wantrouwen diep geworteld in de cultuur. Mensen vertrouwen elkaar niet, mensen vertrouwen de organisatie niet, die op haar beurt de mensen weer niet vertrouwt. Elke organisatie die werkt vanuit wantrouwen is ziek en op termijn niet levensvatbaar;
- is flexibel genoeg om voortdurend in te kunnen spelen op veranderingen in de omgeving.

30

Toetsen we de gemeenten op basis van deze wendbaarheidscriteria, dan kunnen we constateren dat het overgrote deel niet aan de criteria voldoet, niet eens aan een of twee. Dat betekent dat er voor gemeenten de enorme opgave ligt om stapsgewijs wendbare organisaties te worden.

Ervaring met transitie van experts leert dat de noodzakelijke cultuurveranderingen de lastigste opgave zijn (Rotmans, 2017). Dat blijkt ook uit onderzoek onder gemeenteambtenaren die zich bezighouden met de komst van de Omgevingswet (Binnenlands Bestuur, 2017). Loskomen van de eigen professionele achtergrond en de omgevingsopgave centraal stellen, blijkt bepaald niet eenvoudig. Ook de samenwerking met andere beleids-terreinen is lastig. Men spreekt daar een andere taal, gebruikt andere instrumenten en komt uit een andere cultuur. Zo werken beleidsmakers en vergunning-verleners in twee totaal verschillende werelden.

Toch is een cultuuromslag een noodzakelijke voorwaarde voor een geslaagde invoering van de Omgevingswet. De wet dwingt gemeenten om anders te denken en werken, vanuit een andere rol en werkwijze. Integraal denken kan alleen als over het eigen beleidsterrein kan worden gedacht, terwijl vermindering van regels en uitbreiding van ruimte meer kritisch denken (reflectie) nodig maakt, en om een groter probleemoplossend vermogen vraagt. De Omgevingswet zet aan tot samen denken en samen werken. Dienen in plaats van sturen vraagt om het loslaten van eigen ideeën en plannen, en het je welwillend verplaatsen in die van iemand anders. Niet langer zelf plannen maken, maar plannen van anderen mogelijk maken. En niet langer plannen toetsen, maar initiatieven stimuleren. De basisattitude moet veranderen.

Als er minder regels zijn, en meer ruimte, wordt gedrag bepalender voor succes. Dat vraagt om vertrouwen. Vertrouwen in collega's, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Maar je kunt alleen vertrouwen hebben in anderen als je op jezelf durft te vertrouwen. Van 'nee, mits', naar 'ja, tenzij'. Van defensief naar offensief, van verdedigen naar aanvallen.

Dat vraagt wezenlijk andere kennis en vaardigheden, maar ook een wezenlijke verandering in houding en gedrag. En dat is lastig, omdat ambtenaren geconditioneerd zijn door hun huidige werkomgeving. Ze werken nog sectoraal, denken en werken vanuit wantrouwen, hebben toch stiekem een plannetje dat zij beleidsmatig willen uitrollen, en willen niet dienen maar sturen. Ons menselijk brein is als gevolg van evolutionaire ontwikkelingen gericht op stabiliteit en continuïteit. In een transitieperiode zijn de veranderingen zo snel en zo radicaal dat veel mensen zich daar geen raad mee weten. Er wordt van hen verwacht dat ze bijna contra-intuïtief gaan denken en handelen. Als dat niet lukt, ontstaat er bij hen angst voor verlies van baan, inkomen, bestaanszekerheid... Je weet immers wat je hebt, maar niet wat je krijgt.

32

Het veranderen van de cultuur binnen een organisatie is vooral zo moeilijk vanwege alle angst en weerstand binnen de organisatie zelf. Die angst en weerstand overwinnen lukt niet in een paar jaar tijd; de ervaring leert dat een cultuuromslag al gauw vijf à tien jaar kost (Rotmans, 2017). Zo'n omslag kan ook niet worden opgelegd of afgedwongen via een project met concrete doelstellingen. Hij moet voortkomen uit intrinsieke motivatie en ingebed zijn in een reeds langer durend proces. Zo'n diep veranderproces verloopt in fasen en stappen; het is een evolutionair proces. Neem dus vooral niet meteen de hele organisatie op de schop. Uiteindelijk zal de organisatie wel een radicale verandering ondergaan,

daarom spreek ik van een evolutionaire revolutie.

Werkwijzen worden veelal bepaald door ingesleten routines. Een fors deel van ons gedrag is gewoontegedrag. De grootste belemmering voor een transitie zit dan ook tussen de oren, en is mentaal van aard. Zo kunnen mensen zich bijna niet voorstellen hoe een wezenlijk andere organisatie eruitziet, of hoe ze gestalte kunnen geven aan een andere rol of functie. Ze zitten vast in ingesleten patronen binnen de organisatie, maar ook in hun hoofd.

Het komt dan neer op het 'deroutiniseren' van mensen, oftewel mensen leren omdenken. Eerst moeten de ingesleten routines worden weggedacht, waardoor mentale ruimte ontstaat, en vervolgens kunnen er nieuwe patronen en wegen worden ontdekt. Dat vraagt nogal wat van mensen. Slechts een kleine groep is er van nature geschikt voor, en dat zijn zij die wezenlijk willen én kunnen veranderen. Velen kunnen en/of willen niet wezenlijk veranderen, zelfs als ze aangeven daartoe bereid te zijn. De meeste werknemers in een organisatie zullen aangeven dat ze mee willen doen met een veranderproces, maar blijven vervolgens doen wat ze altijd deden. (Dat noemen we cognitieve dissonantie.) Zulk gedrag ontstaat vooral omdat een organisatorische transitie voor hen een bedreiging is. Deze bedreigt direct of indirect hun positie, status en inkomen en machtspositie.

De kunst is mensen te laten inzien dat veranderen ook leuk kan zijn, en dat ze zo een nog leukere baan of functie kunnen krijgen. Ook helpt het om de transitie een menselijk gezicht te geven, en te proberen het veranderproces aantrekkelijk te maken.

**De invoering van de
Omgevingswet is een
systeemtransitie.**

**Er wordt gevraagd om een
organisatorische transitie
binnen gemeenten, wat
weer een persoonlijke
transitie vergt van
ambtenaren en bestuurders
binnen die gemeenten.**

De complexiteit van de Omgevingswet kan zoals gezegd weleens een struikelblok worden. Niet alleen de wet zelf is complex, zo complex dat de inwerkingtreding ervan steeds wordt uitgesteld; hetzelfde geldt voor de toepassing ervan. Het analyseren van alle onderdelen van een fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang is al ongelofelijk lastig, laat staan het maken van integrale afwegingen over bijvoorbeeld ruimte, verkeer, milieu en gezondheid. En dan moeten op grond van die afwegingen ook nog eens integrale besluiten worden genomen over omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Zulke complexe afwegingen en taken zijn te veel gevraagd van de meeste ambtenaren, bestuurders en gemeenteraadsleden, maar ook voor de meeste participanten. Er zijn experts nodig om de integrale analyse te maken op grond waarvan bestuurders adequate beslissingen kunnen nemen. In algemene zin lijkt de Omgevingswet een typische Randstadwet, waarbij grote spelers met grote belangen in het voordeel zijn. De wet lijkt dan ook in het voordeel van de grote gemeenten uit te pakken, die over een groter apparaat beschikken en meer middelen hebben om met de complexiteit te leren omgaan. Anderzijds zijn kleine gemeenten vaak wendbaarder en kunnen sneller inspelen op de dynamiek van de omgeving. Grote gemeenten zijn trager en logger en kunnen intern minder snel schakelen om integrale afwegingen te maken.

Gemeenten kunnen proberen om de complexiteit te reduceren door slechts globaal in te gaan op de materie. Zo kan een omgevingsplan heel algemeen geformuleerd worden. Dat vraagt echter weer maatwerk op lokaal niveau, casus per casus. Dat kost meer tijd en brengt ook een risico met zich mee, want elke afwijking daarvan moet worden gemotiveerd, en daar kan weer tegen worden geprotesteerd. Anderzijds kan een omgevingsplan heel gedetailleerd zijn, met veel specifieke gebiedsregels, wat het opstellen ervan heel lastig en tijdrovend maakt. Het voordeel is dan echter weer dat het minder willekeurig maatwerk met zich meebrengt.

36

Er moet dus voortdurend een balans worden gevonden tussen de hoeveelheid regels in het omgevingsplan en de hoeveelheid maatwerk in de praktijk. Beide extremen (regels ex post versus regels ex ante) leiden tot extra regels, dus het idee dat de Omgevingswet de regelgeving kan inperken, lijkt een illusie. Deregulering vindt wel op rijksniveau plaats, door het schrappen van veel wetten en artikelen, maar kan op gemeentelijk niveau leiden tot meer regels. Het is daarom goed onderscheid te maken tussen het aantal regels en de helderheid van de regels. Ook als het aantal regels niet afneemt op decentraal niveau, kan het wel leiden tot meer duidelijkheid, als er meer heldere regels komen.

Het complexiteitsdilemma van de Omgevingswet is het vinden van de juiste verhouding tussen detail in een omgevingsplan en maatwerk. **Óf men ontwerpt weinig regels en ontwikkelt veel maatwerk, óf men ontwerpt veel direct werkende regels en ontwikkelt weinig maatwerk.**

Beide gevallen leiden tot extra regels, zodat de achterliggende doelstelling van deregulering een illusie blijkt. Wel kunnen meer heldere regels worden opgesteld, waardoor het duidelijker wordt voor de betrokkenen in de leefomgeving.

Ondanks diverse dilemma's en zorgen is de Omgevingswet op vrijwel alle punten een verbetering ten opzichte van de bestaande wetgeving.

In alle opzichten is de wet erop gericht de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Een integrale, gebiedsgerichte benadering staat hierbij voorop.

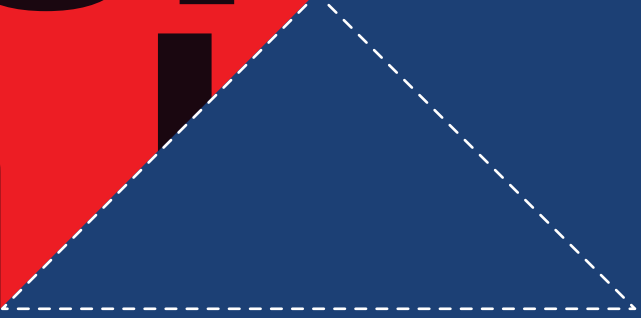
38

Verduurzaming en gezondheid zitten in de haarvaten van de Omgevingswet. Gemeenten mogen op dit gebied zelfs strenger zijn dan de Europese wetgeving, wat voor de kwaliteit van de leefomgeving een voordeel kan zijn.

Een extra punt van zorg dat de Omgevingswet met zich meebrengt, is digitale complexiteit. Er is namelijk een compleet nieuw digitaal systeem nodig. Hierin moeten tienduizenden begrippen digitaal worden vastgelegd, of geüniformeerd. Met één druk op de knop moeten gebruikers alle regelgeving omtrent activiteiten in een specifieke leefomgeving kunnen opvragen. Ook moet het mogelijk worden om vergunningen digitaal aan te vragen. Experts waarschuwen dat dit digitale systeem te complex en te duur wordt. Het kan bezwijken onder zijn eigen gewicht en onhanteerbaar worden voor gebruikers. Een vereenvoudigingsslag aangaande het digitaal systeem voor de Omgevingswet lijkt dan ook onontkoombaar.

u.
en
an
in
c

**Wat kunnen we leren
van de transitie in het
sociaal domein?**



De transitie in het sociaal domein is nu zo'n drie jaar gaande, en er valt voor het ruimtelijk domein het nodige van te leren. Ondanks een stroef begin is de decentralisatie van de jeugd- en ouderenzorg redelijk goed verlopen. Veel tijd bleek op te gaan aan de organisatie en het verdelen van het geld binnen de gemeenten. Ook kwam de focus op het wijk- en buurtniveau te liggen; er is volop geëxperimenteerd met wijkteams, waarbij zorgprofessionals met verschillende achtergronden meer met elkaar gingen samenwerken.

Waar men echter onvoldoende aan toekwam, was echt anders denken en werken. De cultuuromslag kwam nauwelijks van de grond, daar werd niet genoeg tijd en ruimte voor genomen. Zo'n omslag kun je ook niet plannen of organiseren, die vergt een heel ander ver-andertraject, een dat gedreven wordt vanuit intrinsieke motivatie. Ook begonnen gemeenten voor zorgkantoor te spelen, omdat men voorgespiegeld kreeg dat men nu eindelijk de 'regie' had. Men ging hetzelfde doen wat het ministerie jarenlang op rijksniveau had gedaan, terwijl het idee juist was om ruimte te geven aan de verschillende zorgpartijen en meer verantwoordelijkheid aan het zorgveld af te dragen.

Opvallend is dat gemeenten vaak weinig leren van en met elkaar. Op veel plaatsen wordt volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van jeugd- en ouderenzorg, maar de resultaten blijven een goed bewaard geheim. In wijken vinden radicaal vernieuwende experimenten plaats op het gebied van bundeling van financieringsstromen, afstemming van het medisch en sociaal domein, anderhalvelijnszorg, positieve gezondheidsconcepten en integrale zorgarrangementen. Zelfs als men echter goede

voorbeelden van vernieuwende experimenten elders ziet, worden die niet doorvertaald naar de eigen context. Dat is deels onvermogen. Er is grote behoefte aan vertalers die experimentele inzichten en leerervaringen kunnen toepassen in nieuwe contexten.

Als er wél wordt geleerd van elkaar, dan worden de lessen veelal niet systematisch vastgelegd, met als risico dat de kennis verdwijnt op het moment dat mensen weggaan bij de gemeente. Systematisch leren van elkaar ontbreekt op alle niveaus, waardoor de transitie in het sociaal domein forse vertraging heeft opgelopen.

Kortom, de decentralisatie van taken, bevoegdheden en financiën naar gemeenten is redelijk goed verlopen, maar van een wezenlijke cultuuromslag is nog nauwelijks sprake. De gehele complexe operatie is te strak en geforceerd verlopen, er is te weinig tijd en ruimte genomen voor een echte zoektocht waarin vanuit een visie naar hartenlust geëxperimenteerd kon worden.

Een eerste aanbeveling voor de ruimtelijke transitie is dan ook voldoende tijd en ruimte claimen. En een tweede is systematisch zoeken, leren en experimenteren, continu kennis uitwisselen en leren van elkaar. Het organiseren van een tour d'horizon zou al helpen, waarbij vertalers de leerervaringen van de ene context naar de andere doorzetten.

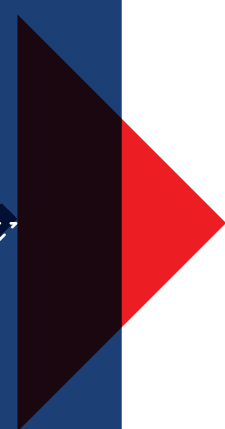
en

**Wat kunnen we
morgen anders
doen?**

orgel

rs

?



Voor een transitie bestaat geen blauwdruk of recept. Elke organisatie en elke context is weer anders. Transities kennen geen marsroutes, spoorboekjes, piketpaaltjes en arrangementen.

Hoed u dus voor consultants met pasklare oplossingen.

Wel kan ik een aantal inzichten geven die voortkomen uit de transitietheorie en uit jarenlange praktijkervaring met transitieprocessen.

44

- 1 Neem de tijd. Een wezenlijke verandering als de Omgevingswet doorvoeren binnen een gemeente kost tijd, iets wat over het algemeen wordt onderschat. De praktijk leert dat voor zo'n veranderproces al gauw vijf tot tien jaar nodig is. Begin echter wel gelijk met het transitieproces, want er valt heel veel te leren en te ontdekken tijdens deze langdurige zoektocht.
- 2 Werk met friskijkers en dwarsdenkers. Voor een organisatorische transitie zijn intrinsiek gemotiveerde mensen nodig binnen de gemeente, maar ook mensen van buitenaf: friskijkers en dwarsdenkers die druk kunnen uitoefenen op de gemeentelijke organisatie. Het is én-én. Druk van binnenuit en van buitenaf is allebei even hard nodig.
- 3 Creëer een smal en diep draagvlak. Begin niet vanuit een breed draagvlak, want dan breng je de weerstand binnen het transitieproces. Veel mensen willen en/of kunnen niet wezenlijk veranderen, zelfs als ze aangeven van wel en dat ze graag mee willen doen. Start daarom met een kleine groep van ongeveer 10%

procent die wil en kan veranderen, en die daarvoor het lef en het vermogen heeft. Betrek dan een grotere groep erbij, die ervoor openstaat te veranderen maar niet goed weet hoe, en betrek pas op het laatst diegenen die er niet voor openstaan. Communiceer wel steeds met iedereen over het proces en de voorde- ringen, maar bouw het draagvlak stap voor stap op. Dat noem ik organische draagvlakontwikkeling.

4 Organiseer een gezamenlijke zoektocht. Organi- seer de transitie niet te strak, als een marsroute met piketpaaltjes. Presenteer deze uitnodigend, als een gezamenlijke zoektocht waarbij alle deelnemers op reis gaan naar het onbekende en al struikelend leren, maar wel gezamenlijk verder komen. Uiteraard dient er een veranderstrategie achter te zitten, maar wel een met flexibele doelen vanuit een lange termijn visie en ruimte voor verassingen, intuïtie en creativiteit.

5 Werk top-down én bottom-up. Een te strakke top-down sturing werkt verstikkend en neemt de ruimte weg die mensen juist zo hard nodig hebben. Alleen bottom-up geeft hun echter zoveel ruimte dat ze stuurloos kunnen worden en er zelfs in kunnen verdrinken. Organische sturing probeert beide te combineren: richting geven en ruimte bieden. De visie dient dan als inspirerend vergezicht dat richting geeft, en vervolgens wordt er binnen kaders ruimte geboden aan projecten en experimenten die invulling geven aan die visie. Doelstellingen worden aangepast aan de hand van lessen uit projecten en experimenten.

- 6 Verbind visie, strategie en actie. Probeer visie, strategie en actie organisch te verbinden. Visie zonder actie is betekenisloos, maar actie zonder visie is richtingloos. Ontbreekt deze verbinding, dan stagneert de beoogde verandering uiteindelijk. Er is dus behoefte aan verbinders die beide werelden kunnen overbruggen.
- 7 Organiseer trainingsprogramma's. Bij ambtenaren is vooral integraal denken en handelen een vaardigheid die nog ontbreekt. Dat kun je niet uit een boekje leren, maar je kunt het ook niet 'gewoon gaan doen', zoals vaak gepropageerd wordt. Het is eerder een kwestie van 'ongewoon doen'. Er bestaan wetenschappelijk onderbouwde methoden en technieken om integraal denken te leren, zowel in theorie als praktijk. Voor bestuurders is het belangrijk om te leren schaken op verschillende schaakborden: het schaakbord van de omgeving, van de gemeente, van de wijk, van de organisatie en dat van jouzelf als individu. Simultaan schaken op zoveel verschillende schaakborden is iets wat slechts weinig bestuurders kunnen. Ook hier bestaan er echter methoden en technieken om te leren en vaardigheden verder te ontwikkelen.
- 8 Creëer een schaduwspoor. In het primair beleidsproces is niet veel ruimte om te experimenteren, aangezien reguliere projecten binnen de gemeente standaard worden afgerekend op rendementseisen. Dat staat de vrijheid in de weg die vernieuwende experimenten nodig hebben. Deze zijn immers vooral

bedoeld om van te leren. Het is dan ook zinnig om een tweede spoor te creëren, parallel aan het primair beleidsspoor. Binnen dit nieuwe spoor kan ruimte worden gemaakt om systematisch te experimenteren en risico's te nemen. Succesvolle experimenten kunnen worden opgeschaald en overgeheveld naar het primair beleidsspoor. Hierdoor verandert het primair beleid stap voor stap, maar uiteindelijk op radicale wijze.

9 Ga systematisch experimenteren. Belangrijk is te experimenteren met radicaal vernieuwende ideeën. Het gaat hier dus niet om experimenten die gericht zijn op slimmer of efficiënter werken. De Omgevingswet vraagt om radicale experimenten, waarbij mensen echt anders gaan denken en werken. Zulke experimenten brengen een risico met zich mee, omdat ze kunnen mislukken. Het is echter juist goed als een deel van deze experimenten mislukt, daarvan valt namelijk het meeste te leren. In de luwte van een schaduwspoor is genoeg ruimte om lessen te trekken uit mislukte experimenten. Essentieel is dat deze experimenten systematisch plaatsvinden en in samenhang, dus geen verzameling van losse experimenten.

10 Werk met koplopers, verbinders en vertalers. Lang niet iedereen is geschikt om mee te doen aan radicale experimenten. Vooral koplopers en verbinders zijn hiervoor geschikt. Gebruik deze vooral in het schaduwspoor, om radicaal vernieuwende dingen te proberen. Vervolgens zijn mensen van belang die

de leerervaringen kunnen door vertalen naar het primair beleidsspoor. Accepteer dat slechts een klein deel van de experimenten zal worden opgeschaald en uiteindelijk zal worden gebruikt in de praktijk. Over vijf à tien jaar vormen de wél gelukke experimenten de ruggengraat van de organisatie.

48

11 Maak het klein en concreet. Voor veel ambtenaren en bestuurders van gemeenten is de Omgevingswet abstract en complex; zij kunnen de consequenties ervan maar moeilijk overzien. Het helpt om de veelomvattende Omgevingswet klein en tastbaar te maken voor verschillende onderdelen, en daarmee aan de slag te gaan. Koppel dat ook aan tussentijdse doelen voor de gemeentelijke organisatie, en aan acties die aansluiten op de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers. Kleine stappen kunnen heel effectief zijn als onderdeel van een radicaal verandertraject.

12 Creëer een lerende organisatie. Zoek, leer en experimenteer. In een lerende organisatie staat het leren voorop, en worden leerervaringen systematisch vastgelegd. Er is voldoende ruimte voor zoek- en leertrajecten waarbinnen individuele medewerkers zich ontplooiën en zo verder komen in hun persoonlijke transitie. Belangrijk is niet direct rendementseisen te stellen aan zoek- en leertrajecten. Dat staat haaks op het idee van een lerende organisatie.

13 Ontwikkel een nieuwe gereedschapskist. Wezenlijke verandering vraagt ook om nieuwe methoden en instrumenten. Als alleen de bestaande gereedschapskist wordt gebruikt, is de kans groot dat de uitkomst minder vernieuwend is dan gehoopt. Verandertrajecten binnen gemeenten worden nogal eens georganiseerd met behulp van vergaderingen, nota's, beleidsdocumenten, et cetera. In de regel leidt dit tot nóg meer documenten, nota's en vergaderingen, zodat er een hele carrousel van papierwerk ontstaat. Het resultaat is meer bureaucratie en stropoerigheid, wat de organisatorische transitie eerder in de weg staat dan dat het stimulerend werkt. Een reeks aan creatieve methoden is beschikbaar. Ook het inzetten van friskijkers en dwarsdenkers kan zeker helpen.

49

14 Betrek de samenleving er meteen bij. Maak een open proces van de transitie, conform de geest van de Omgevingswet. Betrek van meet af aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij experimenten en proefprojecten. Experimenteren met verschillende vormen van participatie is hierbij van belang, maar ook het gebruiken van de vrije ruimte en het schenken van vertrouwen aan de omgeving.

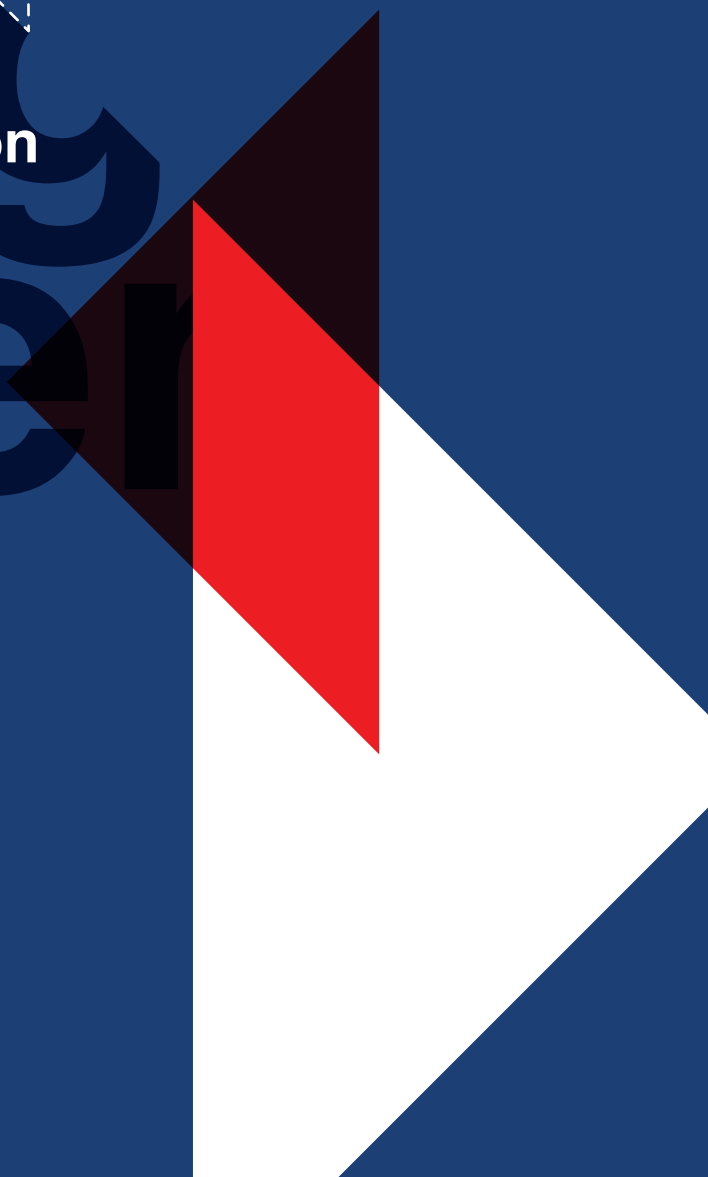
15 Creëer een veilige omgeving voor mensen. Zodra een gemeente aankondigt de organisatie te willen veranderen, ontstaat er onrust, angst en weerstand. Een relatief veilige omgeving is dan nodig, en dat binnen een onrustige organisatie in transitie. Het persoonlijk maken van een organisatorische omwenteling is van cruciaal belang, dat geeft de transitie een

menselijk gezicht. Schets een toekomstperspectief voor de betrokkenen, en probeer ze in te laten zien dat hun baan of functie nog leuker kan worden door alle veranderingen. Uiteindelijk kan de organisatorische transitie alleen slagen op een organische wijze, door de inspanningen van intrinsiek gemotiveerde mensen. Veranderingen afdwingen of opleggen van bovenaf kan eventjes werken, maar heeft uiteindelijk een averechts resultaat.

Samen vormen deze inzichten een melange van zoeken, leren en experimenteren. We noemen dit ook wel organische sturing: al-lerende-doen en al-doende-leren, als gezamenlijke zoektocht naar een visionair perspectief dat de Omgevingswet biedt.

Ongewoon
doen

Ongewoon
doen



Er gebeurt binnen gemeenten al veel rondom de Omgevingswet. Elke gemeente heeft een programmamanager en/of projectleider voor de wet aan-gesteld. Veel gemeenten zijn ook al aan het experimenteren met de wetgeving, via diverse pilots. Er zijn duidelijke koplopers onder de gemeenten, zoals Katwijk, Zwolle en Zaanstad. Er worden opleidingen gestart en cursussen gevolgd, en er staat een heel legertje adviseurs en consultants klaar. De Omgevingswet lijkt een koninkrijk voor juristen te zijn. Kortom, de sfeer is erg 'doenerig', en dat ruim voordat de Omgevingswet in 2021 officieel in werking treedt.

52

Een overzicht van wat er zoal gebeurt, is te vinden op de website <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>. Ook is er een inspiratiegids die uiteenlopende voorbeelden biedt van participatiemodellen in de context van de Omgevingswet. Zie hiervoor <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/thema/participatie/inspiratiegids/>. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten waar burgers zelf, al dan niet met hulp van maatschappelijke organisaties, een omgevingsvisie hebben ontwikkeld. Niet op uitnodiging van de gemeenten, maar uit eigen beweging, en op eigen wijze. Ook zijn er al gebiedsontwikkelingsprojecten gestart, waarbij innovatieve participatietrajecten zijn opgezet op initiatief van de omgeving zelf. Er gebeurt veel, maar zijn het ook de juiste dingen? Wie eens aandachtig door een transitiebril kijkt, ziet dat de pilots en experimenten tot dusver niet radicaal vernieuwend zijn, volgens de voorschriften van de Omgevingswet. De voorbeelden ademen wel de geest van de wet, maar voldoen nog niet aan de letter. Geen enkel voorbeeld volgt exact de procedures die de Omgevingswet

voorschrijft. De initiatieven zijn nog te eenvoudig, ze zijn nog niet integraal op de manier die de Omgevingswet beoogt, ze bevatten bijvoorbeeld nog geen verzorgingsbeginselen en kunnen nog geen rekening houden met de nog te ontwikkelen digitale standaarden. Als we afgaan op de letter van de Omgevingswet, dan zijn er dus nog geen echt representatieve voorbeelden te vinden van omgevingsplannen, -visies en -participatietrajecten. Er is nog veel meer tijd en ruimte nodig om echt radicaal te experimenteren op basis van de geest én letter van de Omgevingswet.

In de geest van de Omgevingswet zijn er wel een aantal goede voorbeelden te vinden van plannen, visies en participatietrajecten; volgens de letter van de wet echter nog niet. De initiatieven zijn nog te eenvoudig, te onvolkomen en te onvoldragen.

Het 'gewoon aan de slag gaan' met de Omgevingswet lijkt in eerste instantie dus prima, maar brengt ook nadelen met zich mee. Écht anders denken en werken doe je niet zomaar. Bovendien is het belangrijk dat zoiets systematisch gebeurt, en dat er zoveel mogelijk van wordt geleerd. Pilots en experimenten zijn geen doel op zich, maar een middel om verder te komen. Het is dus geen kwestie van gewoon doen, zoals onder meer gesuggereerd wordt door de bestuurskundigen Van der Steen en Van Buuren (2017), maar van óngewoon doen. Dat vergt tijd, ruimte en vooral leiderschap. Ook moeten we accepteren dat dingen misgaan. Een transitie is een zoektocht waarin we al struikelend verder komen, door systematisch te leren en te experimenteren. Door al lerende te doen en al doende te leren. Hiervoor bestaan geen blauwdrukken, geen recepten; er zijn moed en leiderschap nodig. Uiteindelijk gaan we er beter uit komen.

Niet iedereen zal de Omgevingswet zien als transitieopgave. Er zullen ook mensen zijn die het louter zien als een forse wetswijziging, die voortborduurde op al langer lopende trends. Zelfs als mensen vanuit een soort 'business-as-usual' perspectief kijken naar de omgevingswet, zullen zij moeten erkennen dat er op zijn minst drie radicaal vernieuwende onderdelen in de wet zitten die ingrijpende gevolgen hebben. Ten eerste de decentralisatie, de overheveling van taken, bevoegdheden en middelen van het Rijk naar gemeenten. Dit impliceert hoe dan ook een machtsoverdracht, van de centrale overheid naar de decentrale overheid. Ten tweede de integrale aanpak die de Omgevingswet vergt, die het einde aankondigt van het sectorale beleid, en gemeenten aanzet tot integraal beleid

en integrale afwegingen. Dat heeft ook verstrekkende gevolgen voor hoe gemeenten zijn georganiseerd. Nu is dat in de meeste gevallen nog verticaal en sectoraal, in de toekomst wordt dat horizontaal en integraal. En tenslotte de verschuiving in initiatief, dat niet primair meer bij de overheid ligt, maar bij de omgeving. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen de ruimte om zelf initiatief te nemen. Het nieuwe omgevingsbeleid ontstaat dan in de omgeving zelf, en niet zozeer binnen de overheid. Dat vraagt om een proactieve houding van de actoren in de leefomgeving, iets wat burgers en bedrijven nog niet gewend zijn. Het vergt ook specifieke kennis en vaardigheden om die ruimte te kunnen benutten, om zo de eigen leefomgeving te kunnen verbeteren.

Vanuit welke bril je er dus ook naar kijkt, deze drie aspecten van de Omgevingswet [machtsoverdracht, integraliteit, initiatief bij omgeving] hebben vergaande gevolgen voor iedereen die woont, leeft of werkt in de fysieke leefomgeving, waar dan ook in Nederland.

In de kern is de Omgevingswet een prachtige, unieke wet, die nog nergens in de wereld zijn weerga kent. De uitgangspunten zijn valide en legitiem: decentralisatie, vereenvoudiging, flexibilisering, integratie, stimulering en dynamiek, op weg naar maatwerk voor en door burgers. Wel valt te verwachten dat de brede kloof tussen de geest en letter van de wet, tussen theorie en praktijk, nog veel problemen gaat opleveren. Maar er is nog tijd genoeg om daaraan te schaven.

R

Referenties

efe

entia



Binnenlands Bestuur (2017), *'Zorgen over integraal werken omgevingsrecht terecht'*, Saskia Buitelaar, 10 maart 2017.

Loorbach, D. (2007), *'Transition Management: new mode of governance for sustainable development'*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016a), *'Omgevingswet in het kort: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit'*, Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016b), *'7x bestuurders aan zet: de Omgevingswet vraagt nu actie!'*, Den Haag.

Ros, S. (2016), *'Vergelijkend rapport Omgevingswet'*, Gemeente Haarlem & G32.

Ros, S. (2018), mondelinge communicatie.

Rotmans, J. (1998), *'Geïntegreerd denken en handelen: een noodzakelijk goed'*, Universiteit Maastricht, oratie, 18 september 1998.

Rotmans, J. (2012), *In het oog van de orkaan*, Aedes Uitgeverij, Boxtel.

Rotmans, J. (2014), *Een verandering van tijdperk: Nederland kantelt*, Aedes Uitgeverij, Boxtel.

Rotmans, J. (2017), *Omwenteling van mensen, organisaties en samenleving*, De Arbeiderspers, Amsterdam.

Van der Steen, M. en Van Buuren, A. (2017), *'Doe maar gewoon: aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen'*, essay, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Mei 2018

Vormgeving: Roland Huisman, Den Haag

